

平成22年5月12日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2009
 課題番号：19530687
 研究課題名（和文） 地方教育行政における市町村長と市町村教育長の関係に関する研究

研究課題名（英文） study on the relation between mayor and superintendent in municipal lever educational administration

研究代表者
 佐々木 幸寿（SASASKI KOJU）
 東京学芸大学・教育学部・准教授
 研究者番号：20432180

研究成果の概要（和文）：

本研究では、地方教育行政における市町村長と市町村教育長の関係の実態を解明するために、具体的な自治体の教育施策の計画・実施の事例を検討するとともに、校長、市町村教育長、市町村長を対象として全国調査を実施した。

調査結果の分析・考察によって、自治体の独自施策の具体的な計画や展開において、首長の強いリーダーシップが発揮されていること等が明らかにされ、また、首長-教育長の連携は全体的に強い状態にあること、首長の教育行政への関心は高く、その関与水準についても比較的高いと認識されている事等が明らかにされた。

研究成果の概要（英文）：

This study aims to identify the relationship between Mayor and superintendent at municipal level educational administration, through the case study about the administration which have original educational policies and the nation-wide questionnaire to school principals, school board superintendents and Mayors.

From the analysis I got the findings that the original policies are implemented by strong leadership of Mayors, and that Mayors are strong interest on the educational administration and most of Mayors' commitment level and collaboration level is rather high.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,700,000	810,000	3,510,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育行政学

キーワード：教育長，教育委員会，市町村長，教育行政

1. 研究開始当初の背景

研究開始当初には、地方教育行政について、その教育行政システムの機能とその正当性の在り方が重要な争点となっていた。つまり、国－都道府県教育委員会－市町村教育委員会－学校という教育行政に特有の縦割り性を有するとされる教育行政システムへの批判、不登校やいじめなど容易に解決することが困難な教育課題の出現、いわゆる「ゆとり教育」への批判と学力低下についての論議、また、地方分権や規制緩和を推進する動き等を背景にして、教育委員会制度の廃止を含む地方教育行政システムの在り方の議論が提起されていた。

地方教育行政システムの議論の中核に位置するのが、国と地方の関係の議論と並んで、首長部局（首長）と教育委員会（教育長）の関係である。この関係の解明が、地方教育行政の在り方について議論する上で基盤となるものである。

2. 研究の目的

地方教育行政の実態の解明やその在り方について考察するためには、地方教育行政の主要アクターである市町村長－市町村教育長の関係の解明なしには、その議論の十分な検討が進展しないと考えられる。それは、第一には、市町村長は首長部局の施策について最終的な決定権限を有し、教育長は教育委員会事務局の長、教育委員、専門家として教育委員会を実質的に指導しており、地方分権改革や地方における教育施策の総合的展開を図る上で、市町村長と教育長がどのように連携するののかということの効果的、効率的な教育行政を展開する上でも重要な観点となっているからであり、第二には、制度理念としても、市町村長は、政治、一般行政、住民意思を代表し、教育長は教育、教育行政、専門家意思を象徴する存在として見られているからである。そして、また、第三には、地方行政システムの在り方に関わって、両者の関係が地方政府内部における実質的な統合・分立の性格を反映するものとしても、主体間の関係が注目されるからである。

本研究は、上記のことを踏まえ、地方教育行政における首長部局と教育委員会の関係の在り方についての示唆を得るために、第一には、地方が独自施策を展開する上で市町村長がどのようなリーダーシップを発揮しているのかについて、その実態を具体的な事例の分析を通して探ること、第二には、地方教育行政において、地方教育行政の主要アクターを担っている市町村長と市町村教育長の

関係がどのようなものであるのかについて、当事者である市町村長、市町村教育長、そして、教育行政のサービスや統制の受け手である学校（校長）の視点から、制度的な改善に資するような一般的な知見を得ようとするものである。

3. 研究の方法

本研究では、前述の研究目的を達成するため、第一に地方の独自施策を展開する上での市町村長のリーダーシップの在り方を探るために、少人数学級や独自カリキュラムの展開等の具体的な施策の展開において市町村長が、どのような関わりをしたのかについて、個別の自治体の事例を調査した。その際に、政令指定都市、中核市、一般の中規模市からそれぞれ一つずつ、合計三つの自治体における教育施策の立案、実施の過程について具体的な事例を検討した。少人数学級の導入等の大きな額の予算措置が必要とされる独自施策を進める上で、その教育計画の立案、実施のプロセスに市長がどのようにかかわったのかについて、事業担当者への聞き取りや、施策や計画に関する資料の収集、分析を通して、個々の事例を検討し考察しようとするものである。

第二には、地方教育行政の実態の分析にあたって、その中核的な担い手である市町村長－教育長の連携状況等について実態を解明し、両者の連携状況がどのような要因によって規定されているのかを調査するために、首長－教育長の関係について、アンケート調査を実施した。具体的には、校長、教育長、市町村長の三者を対象にして、質問紙による全国調査を実施し、両者の関係について、首長の教育行政への関心の高さ、職務遂行上の両者の連携状況、連携状況に影響を与える要因、首長の教育行政への関与による効果等について調査を行った。併せて、指導主事の配置数、配置形態、教育委員会事務局に幹部職員配置状況等の事務局の組織条件についても、調査を行っている。

4. 研究成果

(1) 市町村の独自施策に対する市町村長の関わりの実態についての事例研究

少人数学級や独自カリキュラムの策定などの市町村独自の施策を展開している政令指定都市、中核市、一般の中規模都市の三つの自治体を選び、独自施策を含む教育計画の策定において、首長がどのように、リーダーシップを発揮しているのか、個別に事例を調査し、分析・考察を行った。

政令指定都市の事例においては、独自施策の導入、展開においては、市長の関与や首長部局との連携によって、独自性の強い教育施策の展開が可能となっていたこと、首長の関与は少人数学級などの教育条件の整備のみならず、教育内容についても選挙公約として掲げられていたこと、首長が少人数学級等の施策に関与することで、議会においても教育施策が政治的イシューとしての性格を帯びつつある様子が見られた。

中核市の事例においては、市全体の総合計画と教育委員会の計画が密接な関連性をもって策定されていること、市長の選挙公約となることによって政策的予算の確保において財政当局と教育委員会の連携が行われていること、市長の強いリーダーシップによって、比較的厳しい財政状況にもかかわらず、少人数学級等の多額の負担を要する事項が重点項目として施策化されていること等が示されていた。

一般の中規模市都市の事例においては、多額の財政負担を伴う少人数学級等の施策が市長の選挙公約となることによって全国的にも先進的な取組として進められてきたこと、政治的なリーダーシップによって導入された少人数学級はその評価が必ずしも明確でないものの市長交代によっても施策が継続されていたこと、市長の強いリーダーシップによって施策が導入されることで施策は議会においても重要な争点として議論されている様子が見られた。

(2) 地方教育行政における市町村長と市町村教育長の連携状況等

市町村長と市町村教育長の職務遂行上の連携の実態等について全国調査を行った。その際に多様な観点から両者の観点を確認するために、当事者である市町村教育長、市町村長に加えて、学校(校長)の三者について、それぞれ無作為に1000を抽出して両者の連携状況等についてアンケート調査を実施した。

<校長を対象にした全国調査>

全国の小学校、中学校の1000校の校長を対象にして全国調査を実施した(回収率は、34.3%)。調査結果を分析した結果、学校の側から見て、市町村長の学校教育に対する関心は高いと校長は認識しており、市町村長の意向が学校に伝わっていることが示唆されていた。また、市町村長－市町村教育長、市町村教育長－校長の連携状況を比較すると、全体的に、校長は、自らと教育長との連携状況よりも、市町村長と教育長の連携状況の方が強いと認識していたが、両者の連携状況の強さが同程度であると認識しているものが割合としては最も多くなっていた。

また、市町村長、教育長が校長に対してど

のような資源を活用して影響力を行使しているのかについて分析すると、市町村長については、行政能力、職務上の権限との回答が最も高かった、その一方で、教育長については、職務上の権限が最も多くなっており、従来の調査結果の結果と比較すると、教育委員会(教育長)は、校長にとっては管理的機関として認識されていることが示唆されており、特に大規模教育委員会においてその傾向が強いことが示されていた。

また、教育長と校長の連携の強さは、自治体の人口規模が大きくなると、低いものとして認識される傾向があり、教育委員会の事務局規模が拡大するについて、校長にとって教育長との関係は、事務局の幹部補佐職員を通じた間接的な関係となる傾向があることが推測される。

<市町村教育長を対象にした全国調査>

全国の市町村教育委員会から無作為に1000教育委員会を抽出し、市町村教育長を対象に全国調査を実施した(回収率は、53.5%)市町村教育長を対象にした全国調査の結果、首長の教育行政の関心の高さ等は、その領域によって違いがあるものの、全体として、自治体の人口規模と一定の関係があり、事務局組織の条件が首長の関心等に影響を与えていること等が示唆されていた。首長と教育長の連携状況に対し影響を与える要因として、事務局組織に関わる諸要因が影響を与えるものとして認識されていたことはその証左であると考えられる。また、教育長は、首長が教育行政に関与することによって、教育予算を確保すること等において効果があると認識していたが、その一方で教育行政運営上の弊害・課題についての認知水準は全体的には高くはなかった(市町村教育長を対象にした調査の分析結果は、今後、論文として発表する予定である)。

<市町村長を対象にした全国調査>

全国の市町村(東京都の特別区を含む)から無作為に抽出した1000自治体(政令指定都市を除く)を対象にした全国調査を実施した。分析の結果、市町村長が市町村教育長をどのような基準によって選任しているのかについて、教育長の有する人間性、市町村長と連携する力等を重視していることが示唆されていた。また、市町村長の教育行政への関与については、その関心の水準は全体的に高くなっていた。また、関与については、その関与水準が低いと回答している者は、市町村長のごく一部にとどまっており、市町村長－市町村教育長の連携状況について、両者の連携状況の水準が低いとしている者も一部にとどまっており、両者間の職務分担についても教育長に職務を委ねている市町村長が多

かった。また、市町村長－市町村教育長間の連携によって生ずる効果としては首長部局との連携がしやすくなること、連携状況に影響を与える要因としては、両者間の信頼関係等が大きな影響を与えるものとされていた。(市町村長を対象にした調査の分析結果は、今後、論文として発表する予定である)。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ① 佐々木幸寿，学校の視点から見た地方教育行政の現状と教育委員会－学校関係－校長に対する全国調査の分析を基にして－、『教育経営研究』第16号，上越教育経営研究会，2010年，4-12頁。
- ② 佐々木幸寿「地方自体の教育計画の現状と教育委員会首長部局関係（その3）－市教育委員会における独自施策への取組の事例－」『教育学研究年報』第28号，東京学芸大学教育学講座学校教育学分野・生涯学習分野，2009年，1-13頁。
- ③ 佐々木幸寿「地方自体の教育計画の現状と教育委員会首長部局関係（その2）－中核市教育委員会における独自施策への取組の事例－」『教育経営研究』第15号，上越教育経営研究会，2009年，67-77頁。
- ④ 佐々木幸寿「地方自体の教育計画の現状と教育委員会－首長部局関係（その1）－政令指定都市教育委員会における独自施策への取組の事例－」『教職研究』第2号，信州大学全学教育機構教職教育部，2009年，37-51頁。

[学会発表] (計3件)

- ① 佐々木幸寿，指導主事職の課題と市町村教育委員会の事務局組織の条件，東北教育学会第67回大会，2010.3.15，東北大学
- ② 佐々木幸寿，市町村教育委員会の事務局組織と市町村配置の指導主事職の課題，日本学校教育学会第24回大会，2009.8.5，兵庫教育大学
- ③ 佐々木幸寿，学校経営と地方教育行政の関係，日本学校教育学会第23回大会，2008.8.7，仙台白百合女子大学。）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐々木 幸寿 (SASAKI KOJU)
東京学芸大学・教育学部・准教授
研究者番号：20432180

(2) 研究分担者
()

研究者番号：

(3) 連携研究者
()

研究者番号：