

市町村教育委員会に関する 教育政治学的調査研究

宮崎大学 堀 和 郎
宮崎女子短大 加治佐 哲 也

Abstract

Survey Research on the Politics of Education at the Local Level
— focused on school board and superintendent —

Kazuo HORI(Miyazaki University)
Tetsuya KAJISA(Miyazaki Women's Junior College)

This is a report of a questionnaire study of school board members and superintendents, done in September, 1984, which intends to explore the almost unresearched political dynamics of school board system at the local level (city, town and village). The sample selected is all members of all school boards of 'A' prefecture located in southern part of Kyushu in Japan. The respondents are 134 school board members and 26 superintendents.

The content of this paper is as follows:

INTRODUCTION — In this section, the status of and some problems in the study of school board system are examined briefly and it is proposed that it is necessary to study school board as a political system.

(I) CHARACTERISTICS OF THE SAMPLE — In this section, social attributes of school board members and superintendents (age, sex, occupation, level of education, teaching experience) are analyzed and described.

(II) SCHOOL BOARD AND COMMUNITY RELATIONSHIPS — Main theme of this section is : How school board members relate themselves to the community. Topics analyzed are school board members' motives for accepting school board post, reasons for appointment, attitudes, and behaviors toward local citizens and so on.

(III) SCHOOL BOARD AND SUPERINTENDENT RELATIONSHIPS — Main theme of this section is : How school board members relate themselves to the superintendent. Topics analyzed are self-role definition and role expectation of school board members and superintendents, interaction between school board members and superintendents and leadership in policy decision-making process.

(IV) A TENTATIVE EXPLANATION OF MAJOR FINDINGS — In this section, major findings of this research are summarized; that is, while school board members not only rarely interact actively with local citizens of which they are representatives, but also are subordinated to leadership of the superintendent in many phases of school board operation, superintendents (hold also the post of school board members) are assertive as professional-bureaucratic leaders and control school board members in policy decision-making process. In other words, today's school board at the local level seems to be characterized as a system based on layman acquiescence and bureaucratic leadership, rather than a system based on layman control and professional leadership. Some correlates are hypothesized.

SOME CONCLUDING REMARKS — In this section, it is proposed we have to inquire many other aspects of school board system in order to clarify its political dynamics totally. It seems that it is essential to investigate relation of school board to other governmental agencies and influentials in the community, and working characteristics of school board meeting, for example.

(1) 教育制度研究の動向

今日、社会的選別機構としての学校への批判の高まりと同時に、学校の教育力の低下を非難する声もまた大きい。学校教育はかつてない厳しい問題状況の中におかれているといえいいすぎであろうか。校内暴力、学業不振児、いじめ、非行など「日常化」すらしたさまじまの教育「病理」現象は、それに対する個別的対応では問題解決にならないほどの構造的な要素を含んでいる。教育改革が教育内容・方法の革新にとどまらず、制度的構造の変革を含んで論議されなければならないゆえんもここにある。

さてしかし、構造改革への長期的展望をもつ戦略的教育改革構想と並行して、学校教育の活性化に取組む動きないしその集団的教育力の再生をめざす動きもまた活発になってきている。たとえば、教員の資質向上のための一連の政策や論議（現職教育の充実強化、教員免許基準の改革論）がそれである。

教育委員会（以下、教委と略す）制度に対する問題関心も、学校教育をめぐるこうした状況と無関係ではありえず、それとのかかわりの中で展開されてきた。大きく分けて、2つの問題関心の流れがあると思われる。

ひとつは、教育問題への地域ぐるみの取組むのために、「教育の住民自治」＝民主的機構としての教委制度の復活・再生をめざす動向であり、他のひとつは、学校の組織的活性化のために、指導助言機構としての教委の行政能力の充実をはかる動向である。

前者は、地方教育行政法施行後の「住民自治」機構としての教委の形骸化に対する反応として生まれたもので、地域社会の教育的再編成をめざす地域教育運動の一部として取組まれてきた、たとえば、教育委員の「準公選」運動に代表されよう。これは、教育委員として任命されるにふさわしい人物を地域住民が直接に選択することを通して、地域住民が子どもの親として、また「新しい世代」に責任をもつ一市民として、教育に対する関心と自覚を培い、教育行政を住民一人ひとりの身近な関心事とすることによって、教育行政の「官治」化を防ぎ、教委を住民自治機構として再生させる手がかりを築くと同時に、「官治」的教育行政に地域の教育をゆだねず、父母・住民サイドから教育改善の要求を組織化し教育行政の結果責任を問うための基盤づくりの意味をもつ。

後者は、学校のかかえる諸問題の解決のために、教育行政の特徴のひとつといわれる指導行政——学校教育に関する専門技術的指導助言機能——を質的にも量的にも高めていくために、教委の事業計画策定能力や組織的陣容をどう強化していくかという動きであり、教委の機能的統合の試み（たとえば「事務処理の協業化」）や指導主事制度の充実で代表されよう。

こうした問題関心に触発され、教委制度研究も活発に行なわれてきた。大別して、二つの系譜にわけられる。ひとつは、任命制教委のもとで、地域住民と教委、教委と教育長・事務局、教委と市町村長といった基本的諸関係の法制上・運用上の問題点を解明せんとする系譜であり、地方教育行政法の下で教委を住民自治機構として再生させうる法解釈上の可能性や、地域教育運動として取組まれている教委制度改革の試みなどが論究されている。⁽¹⁾もうひとつは、教育課題の自主的解決に対応しうる充実した行政機能を発揮するには、教委はどんな機構上の整備が必要であるかを問う系譜で、学校に対する充実した専門的指導助言機能を可能にする教委の組織規模をさぐる、いわゆる教委設置単位の面からの教委再編論⁽²⁾に代表される。

実際、教委制度研究の現状は低調ではなく、その主題の重要性に比例した研究努力が向けられてきたといってよい。しかしながら、その学問的蓄積は必ずしも十分なものとはいえない。経験的調査研究に

についてはとくにそうである。仮説検証的調査はいうまでもなく、実態把握のための踏査的調査 (exploratory research) も不足している。教委制度についての法制度＝機構論的義論は活発に行なわれても、その作動に関する経験的データをどれほど積み上げてきたか。実態調査の量的不足は否定できない。今後、教委制度の改革を構想する上でも、経験的調査の積み重ねは必要条件であり、それなしでは改革論も理念の論議に終始する他なくなると思われる。

(2) 教委制度の政治的側面

さてしかし、経験的調査が要請されているとはいえ、今日求められるそれは、単に教育委員の社会的属性や教委の社会的構成を明らかにすることをこえて、教委制度の動態を解明するものでなければならぬであろう。すなわち、制度＝機構にかかわっている行為主体の意識や行動の錯綜した相互作用のレベルにまで分析のメスをいれる必要がある。しかも、制度の動態の解明は、政治的実体としての教委のそれに焦点をおくことが要請されているといえる。ここで、政治的実態としての教委というのは、何も教委が一党一派に偏した党派的性格をもつというのではない。教委は、ただ単に学校教育を公共的基準に即して規制したり、専門的助言を通して援助したりする管理機構であるだけでなく、その管理機構としての存在と行動そのものが地域住民の教育意思 (期待・要求・願望) に立脚し応答するものでなければならぬことを予定されている。地域住民の教育意思といっても、多様な意見・利害で構成されているので、地域住民に応答する過程は利害の調整による公共的政策の選択という政策判断が介在し、価値選択を伴う。そして、その価値選択によって方向づけられた教育行政は地域住民にフィードバックして新たな教育期待や要求を生み、教委が対応しなければならない教育意思の一部となる。教委は公共的組織としてこのようなサイクルの中におかれる他ない。⁽³⁾ このような事実を政治的実体としての教委というのである。つまり、教委は単に管理機構であるにとどまらず、このような意味での政治的実体の側面をもあわせもつのであり、この側面の研究も教委研究として欠かせない。

教委制度発足の当初は、住民自治の手続きである教育委員の「公選制」という新しい制度へのつよい学問的関心が働いて、教委制度研究も教育行政の民主化論の一環として教委の民主的機構としての側面への研究関心が中心にあり、そこに焦点をおいた研究がいくつか行なわれた。教委は政治的実体として把握され研究されたのである。そこでは、たとえば、公選制により半封建的な社会関係と教育行政権力の癒着が一層濃厚となり、民衆統制の名による民主的勢力の教育行政からの疎外という矛盾が一段と拡大された、という教育行政の「名望家支配」が指摘された。⁽⁴⁾

ところが、地方教育行政法施行後は、教育行政の「効率的運営」を標榜する合理化論の浸透とともに、教委の合理的管理機構としての側面がより多くの注目をひくことになり、その結果、教委制度研究の焦点も、管理機構としての教委と学校との関係へと移行してきたといってよい。教委の指導助言能力を高めるための組織＝機構の合理的整備およびその基盤としての設置単位の研究が脚光をあびた。⁽⁵⁾

もちろん、この側面の研究は重要である。だが、教委制度の問題的側面のいくつかはその政治的次元を把握することをぬきにしては語れないことを考えるならば、教委制度の政治的実体としての動態の解明は重要課題のひとつといわなければならない。

以下に報告されるわれわれの調査は、このような問題意識のもとに発案され実施されたものである。本調査の目的は、これまであまり解明されないままにおかれてきた市町村教委の実態を、その政治的側面の動態に焦点をあてて、明らかにしようとするものである。

まず、〔Ⅰ〕では、本調査の対象、時期、方法について説明し、回答者のサンプル特性として、教育委員・教育長の個人的属性を全体として明らかにする。〔Ⅱ〕では、教委と地域社会の関係という側面から、

教委の実態をみる。〔Ⅲ〕では、教育委員と教育長の関係という側面から教委の実態にアプローチする。〔Ⅳ〕では、明らかにされた教委制度の実態についてまとめるとともに、その実態にかかわっている要因連関について仮説を提出する。そして、最後に、本調査の限界や残された課題に言及する。

(堀 和郎)

(注)

- (1) たとえば、日本教育法学会年報 8(1979)、同 10(1981)、日本教育法学会編 教育の地方自治総合労働研究所 1981 の関係論文参照。
- (2) たとえば、日本教育行政学会年報 3(1977)、同 9(1983) の関係論文参照。
- (3) 拙著 アメリカ現代教育行政学研究 九州大学出版会 1983 第3章 参照。
- (4) 持田栄一 教育管理 国土社 1961 第4部 参照。
- (5) 辻 信吉 「市町村の教育委員会」 伊藤和衛編 教育委員会と学校 明治図書 1967

〔I〕 調査の対象・時期・方法および教育委員・教育長の属性

(1) 調査の対象・時期・方法

本調査の対象・時期・方法は次のとおりである。

- ① 調査対象……A県下の全ての市町村教育委員会(9市28町7村の計44教委、全て5人委員制)の全ての教育委員176人と全ての教育長44人の計220人(悉皆調査)
- ② 調査時期……1984年8月中旬～9月
- ③ 調査方法……教育委員用と教育長用の2種類の質問紙(共通の質問項目含む)の郵送による送付・回収

表1-1 調査票の分布と回収数(回収率：%)

教委 地位	教育委員			教育長	計
	委員長	委員	計		
市	8 (88.9)	20 (74.1)	28 (77.8)	6 (66.7)	34 (75.6)
町	24 (85.7)	61 (72.6)	85 (75.9)	15 (53.6)	100 (71.4)
村	5 (71.4)	16 (76.2)	21 (75.0)	5 (71.4)	26 (74.3)
計	37 (84.1)	97 (73.5)	134 (76.1)	26 (59.1)	160 (72.7)

表1-1は、回答を寄せた教育委員・教育長の市町村別分布と回収数・回収率を示す。教育委員の方は、76.1%の回収率を得た。高い数値であり、市町村毎のそれも75.0～77.8%と偏在がみられない。従って、本調査への教育委員の回答結果を、A県市町村教育委員の一般的傾向をおおよそ写すものと考えてもあながち間違いではないと思われる。

一方、教育長用質問紙の回収率は59.1%とあまり高くない。しかも、市町村毎のそれに多少の偏りがみられる。よって、教育長に関する本調査の結果は、回収率についてかかる問題をはらんでいることに留意する必要があるろう。

(2) 教育委員・教育長の属性

市町村教委を構成する教育委員・教育長はどのような属性を有する人々であろうか。彼らに特有の属

性があるのであろうか。それを、①年齢②性③在任期間・期数④政党所属⑤学歴⑥出生地⑦教職歴⑧職業団体役員歴⑨社会団体役員歴⑩教育委員以外の公職経験（教育委員のみ）⑪現職（教育委員のみ）に探ってみたい。

かかる諸点の調査結果から明かになるであろう教育委員の属性は、彼らの住民代表意識や役割意識、さらには住民や教育長との関係に関する彼らの実際の行動に、多かれ少なかれ影響を与えている基本的要因であると考えられる。

① 年齢（表Ⅰ-2参照）

表Ⅰ-2 年 齢（％）

年齢 地位	40～49歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳以上	計
教育委員	18(13.4)	18(13.4)	21(15.7)	30(22.4)	27(20.1)	17(12.7)	3(2.2)	134(100.0)
教育長	0(0.0)	0(0.0)	9(34.6)	9(34.6)	6(23.1)	2(7.7)	0(0.0)	26(100.0)
計	18(11.3)	18(11.2)	30(18.8)	39(24.4)	33(20.6)	19(11.9)	3(1.9)	160(100.0)

委員は、55歳以上73.1%、60歳以上57.4%であり、70歳以上も14.9%を占めるが、54歳以下は26.8%にすぎず、高齢者が多い。一方教育長は、55～69歳にその92.3%が集中しており、54歳以下は皆無である。すなわち、年齢分布の幅は委員の方が広いという差異はあるが、両者とも高齢者の占める割合が高いといえよう。文部省の全国調査（文部省「地方教育行政の調査報告書・昭和56年5月1日現在」以下の全国のデータも全てこれによる）と比較してみると、委員・教育長とも65歳以上の割合（全国、委員28.8%、教育長59.0%）がA県の方が多少高いが、他に顕著な差異は認められず、前述の傾向は共通である。

② 男女別（表Ⅰ-3参照）

委員全体に占める女性の割合は9.0%で約10人に1人が女性であるにすぎず、女性委員はきわめて少ないといえる。しかしそれでも、全国の女性率（4.3%）よりは高い。一方教育長には、女性は全くいない。

表Ⅰ-3 男 女 別（％）

性 地位	男	女	計
教育委員	122(91.0)	12(9.0)	134(100.0)
教育長	26(100.0)	0(0.0)	26(100.0)
計	148(92.5)	12(7.5)	160(100.0)

③ 在任期間・期数（表Ⅰ-4、表Ⅰ-5参照）

表Ⅰ-4 在任期間（％）

年数 地位	2年未 満	2～4 年未満	4～6 年未満	6～8 年未満	8～10 年未満	10～12 年未満	12～14 年未満	14年 以上	不 明	計
教育委員	21 (15.7)	37 (27.6)	16 (11.9)	10 (7.5)	6 (4.5)	15 (11.2)	8 (6.0)	15 (11.2)	6 (4.5)	134 (100.0)
教育長	7 (26.9)	8 (30.8)	4 (15.4)	2 (7.7)	1 (3.8)	2 (7.7)	0 (0.0)	1 (3.8)	1 (3.8)	26 (100.0)
計	28 (17.5)	45 (28.1)	20 (12.5)	12 (7.5)	7 (4.4)	17 (10.6)	8 (5.0)	16 (10.0)	7 (4.4)	160 (100.0)

委員の在任期間は、2年未満から14年以上まで分布の幅が広いが、4年未満43.3%と比較的短い者

が多いと同時に8年以上32.9%と長期間の在任者も少なくなく、両者で76.2%をも占める。教育長は4年未満57.7%、6年未満73.1%と短期間への集中の度が高く、10年以上の長期在任者は11.5%と少ない。

表1-5 在任期数 (%)

任期数 地位	1期	2期	3期	4期	5期	6期	7期	不明	計
教育委員	54 (40.3)	27 (20.1)	21 (15.7)	18 (13.4)	5 (3.7)	0 (0.0)	2 (1.5)	7 (5.2)	134 (100.0)
教育長	12 (46.2)	7 (26.9)	3 (11.5)	1 (3.8)	0 (0.0)	1 (4.2)	0 (0.0)	2 (7.7)	26 (100.0)
計	66 (41.3)	34 (21.8)	24 (15.0)	19 (11.9)	5 (3.1)	1 (0.6)	2 (1.3)	9 (5.6)	160 (100.0)

この傾向は在任期数にもあらわれている。委員(法定任期4年)は、1期が40.3%と多いが、3期以上も34.3%と少なくない。教育長(教育長は委員であることが要件であるから、委員と同じく任期4年)の方は、1期が46.2%と多く2期以内は73.1%とさらにふえるが、3期以上は19.1%と少ない。

委員は短期と長期の在任者がかなり多くその中間が少ない、一方教育長は2期以内の短期の在任者が多い、といえよう。

④ 政党所属(表1-6参照)

表1-6 政党所属 (%)

政党所属 地位	有	無	不明	計
教育委員	15(11.2)	115(85.8)	4(3.0)	134(100.0)
教育長	2(7.7)	23(88.5)	1(3.8)	26(100.0)
計	17(10.6)	138(86.3)	5(3.1)	160(100.0)

政党に所属している委員は約10人に1人であり、きわめて少ない。教育長の方も委員と同じく非常に少ない。

⑤ 学歴(表1-7参照)

表1-7 学歴 (%)

学校段階 地位	初等	中 等					高 等				そ の 他	不 明	計
	小 青 年 学 校	実 業 学 校	師 範 学 校	旧 高 制 中 学 学 校	新 制 中 学 学 校	新 制 高 等 学 校	旧 専 門 高 等 学 校	新 高 等 短 期 大 学	旧 制 大 学	新 制 大 学			
教育委員	27 (20.1)	8 (6.0)	19 (14.2)	14 (10.4)	5 (3.7)	12 (9.0)	20 (14.9)	4 (3.0)	6 (4.5)	9 (6.7)	6 (4.5)	4 (3.0)	134 (100.0)
教育長	1 (3.8)	2 (7.7)	12 (46.2)	1 (3.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (23.1)	1 (3.8)	0 (0.0)	2 (7.7)	0 (0.0)	1 (3.8)	26 (100.0)
計	28 (17.5)	10 (6.3)	31 (19.4)	15 (9.4)	5 (3.1)	12 (7.5)	26 (16.3)	5 (3.1)	6 (3.8)	11 (6.9)	6 (3.8)	5 (3.1)	160 (100.0)

委員の学歴は小学校・青年学校から新旧大学まで幅広く分布しているが、小学校・青年学校卒、旧制高校・専門学校卒、師範学校卒が比較的多い。学校段階別にみると、初等20.1%、中等43.3%そして高等29.1%であり、中等学校卒が最も多いが、委員の学歴に顕著な特徴はみられない。教育長の方は、46.2%と師範学校卒に集中しており、旧制高校・専門学校卒も少なくない。学校段階別では初等3.8%、中等57.7%、高等34.6%であり、高学歴者が多い。概して、委員よりも学歴は高いといえよう。全国調査と比較すると、委員はほぼ同じ傾向にあるが、教育長はA県の方が高等教育卒（全国21.1%）の割合が高く、中等教育卒（全国23.1%）が低くなっている。

⑥ 出生地（表1-8参照）

表1-8 出生地（%）

出生地 位	現 住 市 町 村	現住市町村 に隣接の 市 町 村	その他の県 内の市町村	県 外	不 明	計
教育委員	101(75.4)	8 (6.0)	7 (5.2)	15(11.2)	3 (2.2)	134(100.0)
教 育 長	17(65.4)	1 (3.8)	4 (15.4)	3(11.5)	1 (3.8)	26(100.0)
計	118(73.8)	9 (5.6)	11 (7.1)	18(11.3)	4 (2.5)	160(100.0)

現住市町村が出生地である割合は、委員75.4%、教育長65.4%である。地元出身者の委員、教育長への、とりわけ委員への就任が非常に多いといえる。

⑦ 教職歴（表1-9参照）

表1-9 教 職 歴（%）

教 職 歴 地 位	無	有				不 明	計
		5年未満	5~30年 未 満	30年以上	計		
教育委員	83(61.9)	8 (6.0)	7 (5.2)	25(18.7)	40(29.9)	11 (8.2)	134(100.0)
教 育 長	4(15.4)	3(11.5)	3(11.5)	15(57.7)	21(80.8)	1 (3.8)	26(100.0)
計	87(54.4)	11 (6.9)	10 (6.3)	40(25.0)	61(38.1)	12 (7.5)	160(100.0)

表1-10 職業団体役員歴（%）

職業団体 役員歴 地位	無	有	経 済 団 体	労 働 団 体	農 業 団 体	教 員 団 体	専 門 職 団 体	その他	不 明
教育委員	52 (38.8)	64 (47.8)	20 (14.9)	4 (3.0)	22 (16.4)	9 (6.7)	14 (10.4)	4 (3.0)	18 (13.4)
教 育 長	17 (65.4)	6 (23.1)	0 (0.0)	1 (3.8)	3 (11.5)	3 (11.5)	0 (0.0)	1 (3.8)	3 (11.5)
計	69 (43.1)	70 (43.8)	20 (12.5)	5 (3.1)	25 (15.6)	12 (7.5)	14 (8.8)	5 (3.1)	21 (13.1)

（複数回答であるので延数である。（）内のパーセントは、 $\frac{\text{延数}}{\text{総数（教育委員134、教育長26、計160）}} \times 100$ である。）

委員はその約3分の1が教職経験を有する。経験年数は30年以上18.7%と長期間の者が多い。教育長は教職経験者が圧倒的に多く、しかも30年以上の長期経験者が57.7%と多い。長期の教職経験者が教育長の主たる充員源になっているといえる。教職経験を有する委員の割合を全国調査と比較すると、A県の方が多少高い(全国24.0%)。

⑧ 職業団体役員歴(表I-10参照)

職業団体の役員経験をもつ委員は半数弱である。団体別では、農業団体と経済団体が比較的多い。教育長は経験者が少ない。教育長の主たる充員源は教職経験者であるが、教員団体の役員経験者も非常に少ない。

⑨ 社会団体役員歴(表I-11参照)

表I-11 社会団体役員歴(%)

社会団体役員歴 地位	無	有	P T A こども 会	婦人会 青年団 体	その他 の社会 教育関 係団体	政 治 団 体	ロータリ クラブ・ ライオン ズクラブ	その他	不 明
教育委員	21 (15.7)	100 (74.6)	78 (58.2)	44 (42.8)	10 (7.5)	2 (1.5)	17 (12.7)	14 (10.4)	13 (9.7)
教 育 長	15 (57.7)	8 (30.8)	3 (11.5)	4 (15.4)	2 (7.7)	0 (0.0)	3 (11.5)	2 (7.7)	3 (11.5)
計	36 (22.5)	108 (67.5)	81 (50.6)	48 (30.0)	12 (7.5)	2 (1.3)	20 (12.5)	16 (10.0)	16 (10.0)

(複数回答であるので延数である。()内のパーセントは、 $\frac{\text{延数}}{\text{総数(教育委員134、教育長26、計160)}} \times 100$ である。)

非常に多くの委員が社会団体の役員歴をもっているが、団体別にみると、P T A、子ども会、婦人会、青年団体などの社会教育関係団体が圧倒的である。教育長の役員経験者はさほど多くない。経験団体は委員と同じく社会教育関係団体が主たるものである。政治団体の経験者は、教育長には皆無であり、委員にもほとんどいない。

⑩ 教育委員の公職経験(表I-12参照)

表I-12 教育委員の公職経験(%)

公職経験 回答者	無	市町村長	助 役 収 入 役	議 員	行政委員 会の委員	審議会 の委 員	その他	不 明
教育委員	47 (35.1)	0 (0.0)	2 (1.5)	9 (6.7)	39 (29.1)	60 (44.8)	14 (10.4)	3 (2.2)

(複数回答であるので延数である。()内のパーセントは、 $\frac{\text{延数}}{\text{教育委員の総数134}} \times 100$ である。)

教育委員以外の公職として、審議会と行政委員会の委員を、さほど多くはないが、経験している。むしろ注目すべきは、政治的な手腕や影響力が不可欠と思われる市町村長、助役・収入役、議員の出身者がきわめて少ないことである。

⑪ 教育委員の現職(表I-13参照)

委員の現在従事している職業は、農林漁業が最も多い。次いで多いのが無職者であるが、教職退職者

表 I-13 教育委員の現職（％）

職種 地位	農林漁業	商 業	経営・ 管理 職	専門職	無 職	その他	不 明	計
教育委員	44 (32.8)	19 (14.2)	10 (7.5)	13 (9.7)	40 (29.9)	2 (1.5)	6 (4.5)	134 (100.0)

がこの多くを占める（無職者の65.0％が教職経験を有する）。全国調査との比較では、A県は経営・管理職（全国21.3％）と専門職（全国16.0％）が少なく、無職（全国15.4％）はかなり多い。

以上の調査結果から、A県市町村教委を構成する教育委員・教育長の多くに共通する属性が発見される。それは次のようにまとめられよう。

教育委員は、50代半ばをすぎた地元市町村出身の男性で、PTA、子ども会などの社会教育団体や、農業団体、経済団体などの職業団体の役員歴、あるいは教職歴を有する、いわゆる地域の名士である。とはいっても、政党には所属しておらず、政治団体役員や市町村長、議員などの経験ももたない政治と無縁な人々である。現在は、農林漁業に従事しているか、教職引退後無職である。

教育長は、委員と同じく50代後半以降の男性であるが、師範学校卒や旧制高校・専門学校卒で長期の教職経験を有する。地元市町村出身であるが、教職出身なので職業団体・社会団体の役員経験はない。政党所属や政治団体役員の経験はなく、委員と同じく政治とは全く無関係である。2期までの在任である。このように、委員以上に教育長には共通点が多く、同質性が高いといえよう。

（加治佐哲也）

〔Ⅱ〕 地域社会と教育委員会

周知のように、地域社会の実状に即した教育を行うために地域住民の教育意思を地方教育行政に反映させること、いわゆる「教育の住民自治」は教育委員会制度の基盤ともいべき理念であるが、この理念の現実化のための機構が教委制度の中核をなす複数の教育委員である。従って、教育委員には地域社会の代表として地域住民の教育意思を教委の施策に実現するという役割が与えられていることになる。この役割を果たすには、大別して2つの条件が不可欠と考えられる。1つは、地域住民の代表たる教育委員が地域住民と積極的に結びついて、その教育諸要求を教委にもたらすことである。そしてもう1つは、教育委員が、教委にもたらされた地域住民の教育諸要求を教委の政策決定に現実化したり教育長の政策執行に反映させることである。

本節では、1番目の条件すなわち教育委員と地域住民との関係の現実の様相を明らかにしたい。この問題に具体的に迫ってゆくために、次の4つの視点を設定した。(1)教育委員の選出はどのように行われているのか、その結果どのような人が委員に選任されているのか。(2)選出された委員は、地域住民との関係に関してどのような現状認知や意識をもっているのか。(3)委員と住民との実際の交流はどの程度行われているのか。(4)市町村教委では政策実施者・専門的助言者たる教育長は教育委員を兼任しているが、教育長は住民との交流を行っているのか。教育長の交流と教育委員のそれには、その程度において差異があるのか。

(1) 教育委員の選出過程

現行制度では、市町村長が議会の同意を得て3人あるいは5人の教育委員（A県の市町村教委は全て5人制）を任命することになっているが（地教行法3、4条）、この任命過程を次の2つの側面から探ることとする。1つは任命権者の市町村長の側面であり、具体的には、①彼が重視する任命の基準は何か②彼が考える教育委員として望ましい実績・力量は何か③彼は教育委員の人選において誰に相談するか、という問題である。もう1つの側面は被任命者の教育委員であり、ここでは、④就任の意欲⑤彼に就任をすすめる人⑥就任の動機の3点をみる。

まず、市町村長の重視する選任の基準である。「地区」が半数近くの委員と6割弱の教育長の回答を得ており、際立って多い。「職業」と「政治勢力」はさほど多くない（表Ⅱ-1参照）。従って、委員

表Ⅱ-1 教育委員選任の基準（％）

選任基準	回答者	教育委員	教育長	計
特定の地区にかたよらないこと		64 (47.8)	15 (57.7)	79 (49.4)
特定の職業分野にかたよらないこと		31 (23.1)	3 (11.5)	34 (21.3)
特定の政治勢力にかたよらないこと		21 (15.7)	3 (11.5)	24 (15.0)
その他		12 (9.0)	5 (19.2)	17 (10.6)
不明		6 (4.5)	0 (0.0)	6 (3.8)
計		134 (100.0)	26 (100.0)	160 (100.0)

の人選において職業や政治勢力のバランスよりも、市町村内の各地区に委員を均等に配分することを重視する市町村長が多いといえよう。このことは、委員の多くが「地区の代表」として選出されていることを意味するであろう。

次に、市町村長が重視している教育委員としてふさわしい実績あるいは力量は何か、いいかえれば彼はどのような実績・力量を有する人を委員に選定しているのか。これを知るために、教育委員に彼が選任された理由を問うてみると、「PTA、子ども会、青年団体、婦人会などの社会教育活動での実績」と「教職経験」をあげる委員が多い。反面、「経営的手腕」と「政治的手腕・実績」はほとんど選任

表Ⅱ-2 教育委員選任の理由（％）

選任理由	回答者	教育委員
あなたに社会的地位があったから		12 (9.0)
あなたに経営的手腕があったから		3 (2.2)
あなたが地域の事情に明るかったから		20 (14.9)
あなたに教職の経験があったから		31 (23.1)
あなたに政治的な手腕や実績があったから		4 (3.0)
あなたにPTA、子ども会、青年団体、婦人会などの社会教育活動での実績があったから		48 (35.8)
その他		10 (7.5)
不明		6 (4.5)
計		134 (100.0)

理由となっていない(表Ⅱ-2参照)。従って、市町村長は、社会教育活動の実績や教職経験を委員たるにふさわしい実績と考え、経営的あるいは政治的手腕を委員に必要な力量とはみなしていないことになる。この結果として、当然のことながら、社会教育関係団体の役員歴と教職歴はあるが政党所属と政治団体役員歴のない政治とは無縁な地域の名士、という前述の属性を有する委員が生み出されているわけである。教育委員の非政治性は、「教育委員は政治的影響力や手腕をもつ人達か」という設問に対して、教育長の84.6%が「全てもっていない」あるいは「1人しかもっていない」と回答している(表Ⅱ-3参照)ことから明らかである。すなわち、教育委員は非政治的で、その充員源が社会教育団体の

表Ⅱ-3 教育委員の政治的影響力 (%)

影響力を有する委員数	回答者	教育長
全ての委員がもっている		3 (11.5)
半数位(2~3人)の委員がもっている		1 (2.5)
少し(1人)の委員しかもっていない		8 (30.8)
全ての委員がもっていない		14 (53.8)
計		26 (100.0)

リーダーと教職経験者に限定されているといえよう。

市町村長は結果としてかかる実績の人を教育委員に任命しているわけであるが、その人選は通常、単独で決めるのではなく誰かに相談しその意見を参考にして行っていると考えられる。それは誰か。教育長の回答によれば、市町村長の重視している相談相手は「教育委員長」、「教育委員」、「教育長」の教委関係者とりわけ教育長である(表Ⅱ-4参照)。教委関係者の意見を参考に人選をすすめるわけで

表Ⅱ-4 市町村長の相談相手 (%)

相談相手	回答者	教育長
教育委員長		12 (46.2)
教育委員長以外の教育委員		5 (19.2)
教育長		19 (73.1)
教育委員会の事務局職員		0 (0.0)
県教委の教育委員・教育長		1 (3.8)
P T A		0 (0.0)
婦人会、青年団体、子ども会などの社会教育関係団体		2 (7.7)
教員団体		0 (0.0)
校長・教頭		0 (0.0)
助役・収入役		10 (38.5)
議員		6 (23.1)
地区の区長・公民館長		1 (3.8)

(複数回答であるので延数である。()内のパーセントは、 $\frac{\text{延数}}{\text{教育長の総数26}} \times 100$ である。)

あるから、その結果選定された委員が、社会教育への貢献者と教職経験者で非政治的という、前任の教育委員および教育長（教育長は前述のように、委員と同じく非政治的でその充員源は圧倒的に教職経験者である）と同質の人々になるのは自明であろう。

さて今度は、教育委員の側に視点を移してみよう。まず、教育委員への就任意欲である。就任を要請される以前に意欲をもっていた委員は少なく、大部分が「頼まれたので」、あるいは「断りきれないので」引き受けている（表Ⅱ－５参照）。概して、教育委員の就任意欲は弱いといえよう。

表Ⅱ－５ 教育委員の就任意欲（％）

就任意欲	回答者	教育委員
もっていた		20 (14.9)
もってはいなかったが、頼まれたので引き受けた		86 (64.2)
断りきれなかったので引き受けた		27 (20.1)
不明		1 (0.7)
計		134 (100.0)

では、就任に消極的な人が誰にすすめられて教育委員を引き受ける気になるのか。教育長、助役・収入役、議員などからすすめられることもあるが、任命権者の市町村長から直接依頼される場合が最も多い（表Ⅱ－６参照）。

表Ⅱ－６ 教育委員就任をすすめた人（％）

すすめた人	回答者	教育委員
教育委員長		10 (7.5)
教育委員長以外の教育委員		5 (3.7)
教育長		32 (23.9)
教育委員会の事務局職員		3 (2.2)
県教委の教育委員・教育長		0 (0.0)
P T A		4 (3.0)
婦人会、青年団体、子ども会などの社会教育関係団体		3 (2.2)
教員団体		0 (0.0)
校長・教頭		4 (3.0)
市（町村）長		89 (66.4)
助役・収入役		25 (18.7)
議員		18 (13.4)
地区の区長・公民館長		5 (3.7)

（複数回答であるので延数である。（）内のパーセントは、 $\frac{\text{延数}}{\text{教育委員の総数134}} \times 100$ である。）

このように市町村長にすすめられて就任を決断しているのであるが、その際の動機はどのようなものであるか。「一住民として地域の教育に役立ちたい」が圧倒的に多い。これに次ぐのが「地域のある教

育問題の解決に取り組む」であるが、さほど多くない。この2つで9割弱を占め、他のものはほとんど全く動機となっていない（表Ⅱ-7参照）。かかる結果は何を意味するのか。まず、委員の大部分の動

表Ⅱ-7 教育委員就任の動機（％）

動 機	回 答 者	教 育 委 員
教育委員になることが名誉と思ったから		1 (0.7)
一住民として、今まで培ってきた教育に対する識見を地域の子どもや住民の教育に役立てたいと思ったから		102 (76.1)
ある団体の考えを市（町村）の教育行政に反映させることが必要と思ったから		2 (1.5)
地域のある教育問題に関心があり、その解決に取り組みたいと思ったから		15 (11.2)
他の公職につくためのよい経験になると思ったから		0 (0.0)
当時の市（町村）の教育行政に満足していなかったから		5 (3.7)
教育委員の報酬に魅力があったから		0 (0.0)
そ の 他		9 (6.7)
計		134 (100.0)

機が「一住民として役立ちたい」という漠然としたものであって、「ある団体の考えを教育行政に反映させる」や「ある教育問題の解決に取り組む」などの明確で具体的な活動目標をもって就任する委員はほとんどいない、ということである。自らすすんでではなく、頼まれてあるいは断りきれないで委員を引き受けているのであるから、委員の大部分が漠然とした動機しかもちえないとしても不思議ではない。2点目は、特定の利害に関わる動機がないということである。すなわち、「ある団体の考えを教育行政に反映させる」という特定団体（つまり特定住民）の利害に立脚するものや「他の公職に就くためのよい経験」という個人的利害に基づく動機は皆無に近い。後者は、別の設問で、委員の79.9％が「教育委員以外の他の公職に就く意欲はない」と答えていることから明らかである。

以上の調査結果から明らかになった、教育委員の選出過程の一般的様相は次のように整理できよう。市町村長は、教育委員長や教育長の意見を聞いて社会教育団体のリーダーや教職経験者の中から、各地区への分配が公平になるように候補者の選定を行う。候補者は、就任に積極的でなく漠然とした動機しかもたないにもかかわらず、市町村長に就任を要請されて引き受けるに至る。

調査結果はまた、かかる様相の選出過程から産出される教育委員の特性も明らかにした。すなわちそれは、教育委員は①社会教育団体あるいは教職の出身であること②非政治的であること③特定の利害に関わっていないことの3点において同質的である、という特性である。

教育委員の同質性は、次の2つの設問に対する教育委員・教育長の回答傾向からも証明される。すなわち、「教育委員は教育や教育行政に対する考え方などで異なるか」についての教育長の回答は、「非常に異なる」および「異なる」

表Ⅱ-8 教育委員の異質性（％）

異質性	回 答 者	教 育 長
非常に異なっている		0 (0.0)
異なっている		0 (0.0)
どちらともいえない		4 (15.4)
ほとんど同じである		20 (76.9)
全く同じである		2 (7.7)
計		26 (100.0)

は皆無である(表Ⅱ-8参照)。また、「教育問題に関して他の委員と意見が合うか」に対して、委員の回答は9割以上が「よく合う」あるいは「だいたい合う」であり、「ほとんど合わない」あるいは「全く合わない」は皆無に近い(表Ⅱ-9参照)。教育委員自らその同質性を認めているのである。

(2) 地域住民との関係に関する教育委員の意識

地域住民と教育委員との関係に関して、教育委員はいかなる現状認知や意識をもっているのか。具体的に次の諸点についての委員の認知・意識を明らかにしたい。①教委に対して住民はどの程度期待しているか②教育委員は住民にどの程度知られているか③地域住民を代表すべきか否か④住民全体の代表か特定住民の代表か⑤被信託人型代表か代理人型代表か⑥住民には教委の公式見解のみで接すべきか個人的見解ものべるべきか。これらについて教育委員の有する認知あるいは意識は、住民との実際の交流関係を規定する要因となっているのであろう。

まず、住民が市町村教委に教育問題の解決を期待している度合に対する教育委員の認知である。「強く期待」あるいは「期待」と認知している委員が合わせて78.3%もいる(表Ⅱ-10参照)。教委に対する住民の期待度は高い、と教育委員は知覚しているといえよう。

次に、教育委員の氏名や職務に対する住民の知識度についての委員の認知であるが、「大部分……知っている」と「半数位」の合計が70.1%を占めている(表Ⅱ-11参照)。教育委員の知名度は低くない、と委員は思っているわけである。

教委への住民の期待度と教育委員の知名度は高いと委員は認知していることが明らかになったが、「地域住民の代表」ということについてはどのような意識をもっているのであろうか。住民代表意識の有無からみてゆきたい。「教育委員は、教育に関して住民を代表すべきだと思うか」という設問に対して、82.1%(110人)の委員が「思う」と回答している。非常に高い割合であり、教育委員全体としての住民代表意識はかなり高いといえよう。

では、代表意識が高いとすれば、それはどのような性質のものか。2つの点についてみてみたい。第1点は、教育委員が代表しているのは、地域のある特定の住民であるのか、あるいは地域の住民全体で

表Ⅱ-9 教育委員の一致度 (%)

一致度	回答者	教育委員
よく合う		48 (35.8)
だいたい合う		76 (56.7)
どちらともいえない		7 (5.2)
ほとんど合わない		1 (0.7)
全く合わない		0 (0.0)
不明		2 (1.5)
計		134 (100.0)

表Ⅱ-10 教委への期待度 (%)

期待度	回答者	教育委員
強く期待している		24 (17.9)
期待している		81 (60.4)
どちらともいえない		24 (17.9)
あまり期待していない		4 (3.0)
全く期待していない		0 (0.0)
不明		1 (0.7)
計		134 (100.0)

表Ⅱ-11 教育委員の知名度 (%)

知名度	回答者	教育委員
大部分の住民が、知っている		33 (24.6)
半数位の住民が、知っている		61 (45.5)
大部分の住民が、知らない		39 (29.1)
不明		1 (0.7)
計		134 (100.0)

あるのか、という代表基盤に関する意識である。驚くべきことに、「特定の住民」の代表と回答した委員は代表意識を有する110人の委員中わずか1人にすぎない。ほぼ全ての委員が、教育委員は市町村内のある特定の地域、職業、団体などの住民ではなく市町村の住民全体を代表すべきと考えているのである。すなわち、教育委員の有する代表意識は住民全体を基盤とするものである。前述のように、教育委員の就任動機が特定の利害と無関係であることからすれば、委員がかかる意識をもっているとしても何ら不思議ではない。

ところで、先に明らかにしたように、委員の多くは、社会教育団体のリーダーと教職経験者の中から、市町村内の各地区の代表として、あるいは数はさほど多くはないが種々の職業や政治勢力の代表として、市町村長によって選任されているのであるから、当然、その出身の団体や職業、あるいは市町村長が選出母体とする地区などの代表という意識をもっていてしかるべきである。しかし、住民全体の代表と考える委員には、かかる特定住民の代表という意識はないことになる。すなわち、選出理由の出身団体・職業や市町村長の選出基準である地区などは、教育委員の意識を支配するものではないのである。いいかえれば、委員の意識は一樣にその出身地区の特定利害とは無関係であり、従っておそらくその行動においてもこれらに何ら拘束されないであろうと予想される。

明らかにしたい住民代表意識の性質の2点目は、それが「被信託人」(trustee)型であるか、あるいは「代理人」(delegate)型であるか、である。被信託人型とは、代表者は、彼が代表する地域社会やその住民のために彼が最良と考えることを、たとえそれが地域住民の意向や要求とは異なっても、行うべきという代表観である。つまり、代表者は彼が代表する人々から信託されているので、彼らの意思に拘束される必要はなく、自己の意思で行動できるというものである。これに対し、代表者は、彼が代表する人々の代理人的存在であって、彼らの要求や意見を正確に反映した行動をとるべきと考える代表観が代理人型である。代表者がどちらの代表観を有するかで、その代表基盤である住民との交流関係には明確な差異が生じよう。いうまでもなく、後者の代表観の持主が、その判断・行動の拠り所となる住民の意思を知る必要があるために、より活発に住民との交流を行っているであろう。さて、教育委員の代表意識はどちらであろうか。代表意識を有する110人中7割以上が「信託」であり、「代理人」は2割程度と少ない(表Ⅱ-12参照)。「被信託人」型が教育委員のあいだでは圧倒的に優勢であるといえよう。

表Ⅱ-12 教育委員の代表スタイル意識 (%)

代表スタイル	回 答 者	教育委員
住民から信託された代表であるので、委員自身の考えで判断して住民のために最良と思うことを行うべきである(被信託人型)		80 (72.7)
住民の代理的な代表であるので、全て住民の考えに基づいて判断や行動を行うべきである(代理人型)		25 (22.7)
そ の 他		4 (3.6)
不 明		1 (0.9)
計		110 (100.0)

最後は、教育委員会が当面している問題について教育委員が地域住民に対してのべる意見の内容のあ

り方に関する意識である。これには大別して、相反する2つの考え方があると思われる。すなわち、教委の公式見解のみに限られるとするものと、委員の個人的見解も、それが教委の公式見解と異なるものであっても表明すべきというものである。教育委員がどちらの意識を有するかで、住民の教育委員に対する見方と委員との交流関係は大きく左右されるであろう。例えば、「公式見解のみ」の意識の委員は、教委・教育長と一体化した存在と住民には思われており、住民との交流もさほど活発でない、と予想される。では、調査結果をみてみよう。「教育委員の個人的見解も」のべるべきは22.4%と少なく、「教育委員会の公式見解のみ」に限られるが77.6%と圧倒的に多い。大部分の教育委員が、教委の一員としてその決定・方針から逸脱することなく住民に接すべきという意識をもっていることになる。

さて以上の調査結果から、教育委員の認知・意識の状態は次のようにまとめられよう。①教委への住民の期待度と教育委員の知名度は高い。②地域住民全体の代表として、住民の意見や関心ではなく自分のそれに基づいて行動する。③住民には教委の公式見解のみで接する。

(3) 教育委員と地域住民の交流関係

教育委員はこのような現状認知と意識を有しているのであるが、では実際に、地域住民と教育委員との交流は行われているのか。両者間の交流の状態を、①地域住民 → 教育委員②教育委員 → 地域住民の2つの方向に分けて、明らかにしてゆきたい。

① 地域住民から教育委員への相談等

教育委員は地域住民から、教育問題を相談されたり、教育に関する要望や苦情を受けているのか。67.2%が「ひんばん」あるいは「時々」と回答しているように(表Ⅱ-13参照)、委員は住民からの相

表Ⅱ-13 教育委員・教育長への相談等の頻度 (%)

頻度	回答者	教育委員	教育長	計
ひんばんにある		4 (3.0)	5 (19.2)	9 (5.6)
時々ある		86 (64.2)	20 (76.9)	106 (66.3)
めったにない		35 (26.1)	1 (3.8)	36 (22.5)
全くない		7 (5.2)	0 (0.0)	7 (4.4)
不明		2 (1.5)	0 (0.0)	2 (1.3)
計		134 (100.0)	26 (100.0)	160 (100.0)
指数*		95.1	125.2	100.0

* 次の順序で算出したものである。①「ひんばん」3、「時々」2、「めったにない」1、「全く」0と各頻度を数量化する。そして、「教育委員」、「教育長」、「計」各々について、各頻度のパーセンテージと各頻度の点数を乗数し、それを合計する。(「教育委員」 $3.0 \times 3 + 64.2 \times 2 + 26.1 \times 1 + 5.2 \times 0 = 163.5$ 、「教育長」 $19.2 \times 3 + 76.9 \times 2 + 3.8 \times 1 + 0.0 \times 0 = 215.2$ 、「計」 $5.6 \times 3 + 66.3 \times 2 + 22.5 \times 1 + 4.4 \times 0 = 171.9$)②「計」の合計(171.9)を100とした指数を「教育委員」「教育長」について算出する。すなわち、「教育委員」(163.5)95.1、「教育長」(215.2)125.2となる。

談等を少なからず受けている。

このように教育委員全般としては住民からの接触を比較的よく受けているのであるが、前述した委員の有する就任意欲、現状認知、意識、選任理由などと、相談等を受ける頻度には関連があらう。すなわち、教育委員の有する就任意欲などの差異によって、住民から委員への接触頻度は異なると思われる。

各々の関係を検討してみたい。

まず、教育委員への就任意欲との関係であるが、就任意欲が高いほど相談等を受ける頻度が高い（図Ⅱ-1参照）。就任意欲のあった委員は、後述するように住民に対する情報提供活動がより活発である

図Ⅱ-1 就任意欲・知名度・代表意識・表明内容意識・選任理由と相談等の頻度

就任意欲など	就任意欲などの内訳	頻度指数*				
		70	80	90	100	110
就任意欲	もっていた	110.1				
	もってはいなかったが、頼まれたので引き受けた	101.6				
	断りきれなかったので引き受けた	88.7				
知名度	大部分の住民が、知っている	105.6				
	半数位の住民が、知っている	106.2				
	大部分の住民が、知らない	87.8				
代表意識	有	105.0				
	無	77.9				
容表明識内	教育委員会の公式の見解のみ	95.2				
	教育委員の個人的見解も	108.1				
選任理由	あなたに教職の経験があったから	92.7				
	あなたにPTA、子ども会、青年団体、婦人会などの社会教育活動での実績があったから	113.5				

* 次の順序で算出したものである。①（表Ⅱ-13参照）「ひんばん」3、「時々」2、「めったに」1、「全く」0と各頻度を数量化する。教育委員全体の各頻度のパーセンテージと各頻度の点数を乗算し、それを合計する。（ $3.0 \times 3 + 64.2 \times 2 + 26.1 \times 1 + 5.2 \times 0 = 163.5$ ）②「代表意識の有無」の場合を例にとる。「有」「無」各々について、4段階の各頻度のパーセンテージを算出する。そして、このパーセンテージと各頻度の点数を乗算し、「有」「無」毎にそれを合計する。（「有」 $3.6 \times 3 + 70.0 \times 2 + 20.9 \times 1 + 4.5 \times 0 = 171.7$ 、「無」 $0.0 \times 3 + 36.4 \times 2 + 54.5 \times 1 + 9.1 \times 0 = 127.3$ ）③全体の合計（163.5）を100とした指数を「有」「無」について算出する。すなわち、「有」（171.7）は105.0、「無」（127.3）は77.9となる。他の場合も、同じ方法で算出する。

ために、住民にとっては熱意のある目立つ存在であろうから、住民はかかる委員により多く相談等もちかけているものと思われる。

教育委員の知名度との関係では、知名度が低いと認知している委員には、そうでない委員よりもはるかに住民からの接触が少ない（図Ⅱ-1参照）。教育委員の氏名や職務について住民の知っている程度を委員が認知するのは、主として住民から彼が受ける相談等の度合によってであろう。従って当然、相談等を受けることが少ない委員は、教育委員の知名度は低いと思うことになる。

地域住民の代表という意識の有無によって、相談等を受ける頻度に大差がみられる。代表意識をもつ委員がもたない委員よりも、住民からの相談等をはるかに多く受けているのである（図Ⅱ-1参照）。就任意欲と同様に、これも住民に対する教育委員の日常活動の差異に起因するものであろう。すなわち、後述のように代表意識のある委員がより積極的に情報提供などの住民に対する働きかけを行っているために、住民もかかる委員により多くその要求等を提示しているであろう。

教育委員が住民に対して表明すべき意見内容に関する委員の意識と相談等を受ける頻度にも、明確な

関係関係が出現する。「教育委員の個人的見解も」のべるべきとする委員が、「教育委員会の公式の見解のみ」に限るべきと考える委員よりも、住民からの相談等を多く受けているのである（図Ⅱ-1参照）。就任意欲や代表意識のある委員と同じく、個人的見解もをべるべきという意識の委員の方が当然、委員から住民への接触が後述のように多いので、その応答としての住民からの接触も当然多くなると考えられる。

このように、就任意欲度、認知された知名度、代表意識の有無、そして表明意見の内容に関する意識と、住民からの接触頻度とは、予想通りのそして容易に理解できる、明確な関係を示すのであるが、「被信託人」型と「代理人」型という代表意識の性質とのあいだには、予想外のそして解釈困難な関係があらわれた。被信託人型の委員の方が、住民の意思にもとづいて行動する必要からそれを知らねばならないと考えられる代理人型の委員より、相談等を受けている頻度が高いのである。

興味ある関係関係がもう1つ見出された。教育委員に選任される理由の差異によって、住民からの接触頻度が異なっているのである。前述のように委員の大部分が「社会教育活動での実績」と「教職経験」のいずれかを選任理由にあげているが、「教職経験」とする委員は「社会教育活動での実績」とする委員よりもはるかに、そして全体平均（100）よりも住民から受ける相談等が少ない（図Ⅱ-1参照）。教職経験者は社会教育活動のリーダーなどと比較して、地域住民との結びつきが薄かったためであろうと考えられる。

② 教育委員から地域住民への情報提供

さて今度は、教育委員から地域住民の方向へのコミュニケーションである。教育委員は、地域住民に、市町村の教育関係の資料を提供したり、教育行政の実状などを知らせることを行っているのか。「めったに」あるいは「全く」と回答する委員が60.4%を占める（表Ⅱ-14参照）。教育委員は住民に教育関係情報をあまり活発に提供していないといえよう。ちなみに、前述の委員が住民から相談等を受ける頻度を100とした指数を算出すると、住民への情報提供の頻度の指数はわずか72.2である。

かかる情報提供の不活発さを招来している要因のいくつかを考えてみたい。まず、弱い就任意欲がその1つとしてあげられよう。前述のように、委員の大多数はもともと教育委員になりたいと積極的に望んでいた

わけではなく、頼まれたり、断りきれないでやむなく就任しているのである。かかる就任意欲の委員が、住民への情報提供などの活動を活発に行っていないのはむしろ必然的なことと思われる。

また、地域住民全体の代表者であるべきという教育委員の意識も、情報提供活動を低調にしている要因の1つと考えられよう。前述のように、委員の代表意識は特定の利害を有する団体や地区などの特定住民ではなく住民全体の代表というものである。市町村内に一定の教育利害を有するある特定の人々に行動の基盤をおいていたり、彼らの支持を必要としておれば、委員は彼らを利したり彼らの支持を得るために、彼らに対して情報提供などの働きかけを積極的に行うであろう。しかし、全体代表という意識であるから、委員は特定の行動基盤や支持を得ることを必要とせず、従って委員から住民への情報提供の必要もないのである。住民全体に対する情報提供は、教育長・事務局によって画一的に行われるであ

表Ⅱ-14 住民への教育情報提供の頻度（%）

提供頻度	回答者	教育委員
ひんぱんに行っている		4 (3.0)
時々行っている		47 (35.1)
めったに行っていない		52 (38.8)
全く行っていない		29 (21.6)
不明		2 (1.5)
計		134 (100.0)

ろうから、教育委員の出る幕はないであろう。すなわち、委員による住民への情報提供は特定の基盤・支持の必要があってはじめて行われうると考えられるのであるが、委員にその必要のないことが情報提供活動を低調にしていると思われる。

もう1つ考えられる要因は、地域住民に対して教育委員の個人的見解はのべるべきではないという委員の意識である。教委の公式見解と異なる意見でものべるべきと考える委員は自分の主張の根拠となる情報を積極的に住民にもたらそうとするであろう。しかし、公式の見解のみをのべるのであればそれに関係する情報は教育長や事務当局によって住民に提供されているであろうから、教育委員がわざわざ情報提供に関わる必要はないであろうと思われるからである。

教育委員全般の教育情報提供活動はこのような諸要因が災いして不活発になっていると考えられるが、むしろ、一般的には低調であるとはいえ委員全てが全く同じ頻度の提供活動を行っているわけではない。地域住民からの相談等の頻度と同様に、情報提供の頻度と、教育委員の有する就任意欲、現状認知、意識、選任理由などには、何らかの相関関係があると予想されるので、調べてみたい。

図Ⅱ-2 就任意欲・期待度・知名度・代表意識・表明内容意識・選任理由と情報提供頻度

就任意欲など	就任意欲などの内訳	頻度指数*					
		60	70	80	90	100	110
就任意欲	もっていた	105.9					
	もってはいなかったが、頼まれたので引き受けた	102.5					
	断りきれなかったので引き受けた	84.7					
期待度	強く期待している	105.8					
	期待している	106.6					
	どちらともいえない	74.2					
知名度	大部分の住民が、知っている	110.3					
	半数位の住民が、知っている	115.2					
	大部分の住民が知らない	69.5					
代表意識	有	107.0					
	無	65.5					
容表明識内	教育委員会の公式の見解のみ	96.0					
	教育委員の個人的見解も	113.1					
選出理由	あなたに教職の経験があったから	82.0					
	あなたにPTA、子ども会、青年団体、婦人会などの社会教育活動での実績があったから	116.7					

* 図Ⅱ-1の場合と同じ方法で算出したものである。

まず、就任の意欲との関係であるが、やはり、意欲度が高いほど情報提供の頻度は高くなっている(図Ⅱ-2参照)。就任の意欲度は情報提供頻度と正の比例関係にあることを意味する。これは、前述の、教育委員全般の意欲の弱さが委員全般の低調な情報提供活動の一因とする推論の根拠にもなる。

次に、市町村教育委員会への住民の期待度についての教育委員の認知との関係では、「強く期待」あるいは「期待」と認知している委員の提供頻度は全体平均（100）を上回る。一方、住民の期待がそれほど強くないと認知している委員の提供頻度は極端に低い（図Ⅱ－2参照）。地域住民への情報提供はその期待への応答とも考えられるので、期待を感じていない委員の情報提供活動がより不活発であるのは当然のことであろう。

地域住民のあいだにおける教育委員の知名度についての委員の認知との関係でも、同じような傾向がみられる。すなわち、「大部分」あるいは「半数位」の住民が知っているとして認知している委員の提供頻度は全体平均（100）を大きく上回るが、「大部分の住民が知らない」と認知している委員のそれは際立って低い（図Ⅱ－2参照）。前述のように、知名度が高いと認知している委員に対してはそうでない委員に対してよりも、住民からの相談等の頻度がかなり高い。相談等を受ける際に当然住民に多かれ少なかれ委員の知りえた市町村の教育関係情報が多くの場合、教委の公式見解を逸脱しない範囲で提供されているであろう。従って、知名度を高く認知している教育委員は住民への情報提供活動もより多く行っていることになる、と考えられる。

代表意識の有無との関係はどうか。地域住民の代表という意識を有する委員の情報提供活動に比較して代表意識のない委員のそれは圧倒的に少ない（図Ⅱ－2参照）。この結果は、教育委員の住民代表意識は委員が対住民活動を行うのに不可欠なものであることを明確に示しているといえよう。

地域住民に対して教育委員の表明すべき意見の内容に関する意識もやはり、情報提供頻度と明確に相関している。すなわち、「教育委員の個人的見解も」のべるべきと考える委員の提供頻度が「教委の公式見解のみ」に限るべきとする委員のそれよりも高い（図Ⅱ－2参照）。この結果も、公式見解に限定すべしという委員全般の意識傾向が委員全般の不活発な情報提供活動の一因と考えた前述の推論の根拠になろう。

「被信託人」型・「代理人」型という代表意識の性質とも相関があると予想したが、両タイプの教育委員の情報提供頻度にほとんど差異がみられない。前述の住民からの接触頻度との相関と同様に、理解に苦しむ。これらの究明は、今回の調査のデータでは不可能に思われるので、次の機会に譲らざるをえない。

最後に選任理由との関係である。「教職経験」を選任理由にあげる委員は、「社会教育活動での実績」を選任理由とする委員よりもはるかにそして全体平均（100）よりも、情報提供頻度が低い（図Ⅱ－2参照）。教職経験者はその職務の性格上、地域住民との交流の経験に乏しいことが、その情報提供活動をより低調にしている一因と考えられよう。

③ まとめ

さて、以上の調査結果から明らかになった地域住民と教育委員との交流関係は、次のようにまとめられよう。

(i) 地域住民から教育委員の方向の交流つまり住民から教育委員への教育に関する相談・要望・苦情の提示は比較的よく行われている。しかし、教育委員の多くが、市町村教委への住民の期待度と教育委員の知名度は高いと認知し、また住民代表意識を有しているにもかかわらず、弱い就任意欲、住民全体の代表という意識、そして教委の公式見解のみを住民にのべるべきという意識がおそらく災いして、教育委員から住民の方向の交流つまり教育委員から住民への教育関係の資料提供や教育行政の実状報告はあまり行われていない。従って、地域住民との交流において教育委員に受身的傾向があるといえよう。

(ii) 地域住民から相談等を受ける頻度と住民へ情報を提供する頻度は、教育委員の有する就任意欲、現状認知、意識、そして選任理由と相関関係にある。すなわち、両頻度とも、(a)委員の就任意欲と比例する、(b)知名度を低く認知する委員は低い、(c)住民代表意識のある委員がない委員よりはるかに高い、(d)個人的見解もとのべるべきとする委員が公式見解に限るとする委員より高い、(e)教職経験を選任理由とする委員は低い。教委への期待度の認知は情報提供頻度とのみ相関があり、期待度を低く認知する委員は際立って低い。

(4) 地域住民との関係における教育委員と教育長

教育委員の地域住民との交流は前述のような状況であるが、では、市町村教委においては教育委員職を兼ねる教育長の住民との交流はどうであろうか。

教育長は地域住民から、教育問題を相談されたり、教育に関する要望や苦情を受けているのか。教育長の96.1%が「ひんぱん」あるいは「時々」と回答しており、「全くない」への回答は皆無である。頻度指数で比較しても、教育委員と全体平均(100)よりもはるかに高い(表Ⅱ-13参照)。教育長に対する住民からの相談等はかなり活発に行われており、住民が相談するのは教育委員よりも教育長である場合が非常に多いことがわかる。

地域住民の要求や関心の提示先を具体的に明示して聞いてみても、教育委員の62.7%、教育長の84.6%が「教育長」と回答している。一方、「教育委員長」あるいは「教育委員」への回答は教育長は皆無であり、教育委員でも7.7%にすぎない(表Ⅱ-15参照)。住民の要求提示先は圧倒的に教育長である。結局、これらの調査結果は、住民の要求等の主たる提示先は教育長であり、前述のように教育委員も相

表Ⅱ-15 住民の要求提示先 (%)

要求提示先	回 答 者	教 育 委 員	教 育 長	計
教育委員長		8 (6.0)	0 (0.0)	8 (5.0)
教育委員会以外の教育委員		5 (3.7)	0 (0.0)	5 (3.1)
教育長		84 (62.7)	22 (84.6)	106 (66.3)
教育委員会の事務局職員		6 (4.5)	0 (0.0)	6 (3.8)
県教委の教育委員・教育長		0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
P T A		6 (4.5)	0 (0.0)	6 (3.8)
婦人会、青年団体、子ども会などの社会教育関係団体		0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
教員団体		0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
校長・教頭		3 (2.2)	1 (3.8)	4 (2.5)
市(町村)長		11 (8.2)	0 (0.0)	11 (6.9)
助役・収入役		0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
議 員		0 (0.0)	1 (3.8)	1 (0.6)
地区の区長・公民館長		0 (0.0)	1 (3.8)	1 (3.8)
その他		7 (5.2)	0 (0.0)	7 (4.4)
不 明		4 (3.0)	1 (3.8)	5 (3.1)
計		134 (100.0)	26 (100.0)	160 (100.0)

談等を受けているとはいえ、その度合は教育長が受けている度合と比較すればはるかに低いことを明らかにしているといえよう。

何故であろうか。多くの要因がこの状況に関連しているであろうが、住民にのべるべき意見内容に関する教育委員の意識もその1つとして考えられよう。何度ものべるように大部分の委員は住民に対して教委の公式見解のみを表明すべきと思っているのであるが、かかる意識やそれに基づく委員の言動は、教育委員は教委サイドに立つ、教育長と全く一体化した存在という見方を住民に植えつけている、と推測される。教育委員は教育長と変わらないのであれば、市町村の教育行政に関心や要求をもっている住民は当然、非常勤の教育長よりも、常勤で知名度がより高く教育行政の専門性もより高いと彼らが認知しているであろう教育長の方により多く、相談をもちかけたり要求を提示したりすると思われる。

前述のように、教委への住民の期待度は高いと教育委員は認知している。しかし、このように住民の目が教育委員よりもむしろ教育長に向いていることからすれば、委員が認知しているのは教育委員ではなく教育長に対する住民の高い期待ではないかと思われなくもない。

教育委員が住民に軽視されていることを明示する調査結果がある。それは、教委の会議に対する住民の無関心である。会議は周知のように、教委の政策決定が行われる重要な場であって、教育委員の教委内における主たる活動の場であるが、住民が会議を傍聴したり傍聴を要求する頻度を教育長に聞いてみると、「めったにない」あるいは「全くない」の回答が96.2%を占める(表Ⅱ-16参照)。会議が公開制でないこと、開催の日時・場所等の広報が不十分であること、平日の日中開催であること、市町村教委の政策決定の範囲が狭いためにその決定の現実の教育へのインパクトが小さいことなどが、傍聴やその要求がほとんど全くないという状況を産み出しているであろう。

表Ⅱ-16 会議の傍聴度合(%)

傍聴頻度	回答者	教育長
ひんぱんにある		0 (0.0)
時々ある		1 (3.8)
めったにない		8 (30.8)
全くない		17 (65.4)
計		26 (100.0)

しかし、もしかかる要因が除去されたとしても、住民の会議への関心が高まるようには思われぬ。それは次のような理由からである。前述のように教育委員は同質的であり、しかも教育長とも一体化しているとみなされる。かかる教育委員と教育長から構成される会議では、後述のように、論議がふつとつうする中で利害の調整が行われて決定に至るというような合議制の本来の形をとることはほとんどないであろう。むしろ多くの場合、教育長の主導のもとに議事が進められて論議が長びくこともなく、教育長の提案を全会一致で決するという様相を呈するであろうと予想される。このような教育長の提案承認のための会議に住民が関心を向けるとは全く考えられないのである。すなわち、住民が会議に無関心である最大要因は、同質的で教育長と一体化した教育委員にあると思われる。

ところで、教委は、住民の教育に関する要求・意見を誰を通じてあるいは何を使って吸収しているのか。教育長の回答によれば、際立って多く利用されているものはなく、「審議会」、「社会教育関係団体」、「教育委員」、「議員」、「陳情・請願」が比較的良好に利用されている手段である(表Ⅱ-17参照)。この結果は、教育委員が住民の要求・意見を知る手段として教委にとりたてて重用されているわけではなく、教委にとって教育委員はいくつかある手段の1つにすぎないことを示している。このことは、住民の側から考えてみると、住民は、教育委員以外にも教委へその要求・意見をもたらす手段を持っており、しかもそれらを教育委員と同程度以上に利用していることを意味しているといえよう。すな

表 II-17 住民要求吸収の手段 (%)

手 段	回 答 者	教 育 長
教育委員から		8 (15.4)
教育委員会に設置された各種の審議会から		9 (17.3)
教育委員会や議会に提示された陳情・請願から		6 (11.5)
議員から		8 (15.4)
校長会・教頭会から		5 (9.5)
P T A、子ども会、青年団体などの各種の社会教育関係団体から		9 (17.3)
とりたてて住民の要求や意見を知るようなことはしていない		1 (1.9)
そ の 他		2 (3.8)
不 明		4 (7.7)
計		52 (100.0)

(回答数2である。よって、総計26×2=52)

わち、住民は教育委員を、教委にその要求等を提示する手段としてさほど多く使用しているわけではないのである。これも、教育委員が住民にあまり重視されていないことを示すものであろう。

さて、以上のような調査結果から、住民との交流関係に関して次のような新たな発見を追加せざるをえない。①教育長は地域住民からの接触を非常によく受けており、住民の主たる要求提示先は教育長である。②教育委員は、住民からの接触は受けているとしても、その程度は教育長の受ける程度に比較すればはるかに少なく、要求提示先として住民に軽視されている。③住民は、教育委員の主たる活動の場である会議に無関心であり、また教委へのその意思の伝達手段として教育委員をさほど重視していない。すなわち、教育委員は地域住民に影の薄い存在となっている。

(5) 結 語

以上のような多くの調査結果と考察を総合すると、「地域社会と教育委員会の関係」の現状に関して次のような結論が導き出されよう。

①全般的にみれば、教育委員は地域住民から遊離し地域住民にとって影の薄い存在となっている。従って、地域住民の代表として教育委員が住民と積極的に交流してその教育意思を教委にもたらすという「教育の住民自治」に不可欠な要件の1つが存在しておらず、「教育の住民自治」という教委制度の基本理念は実現されていない、あるいは有名無実であるといわざるをえない。

②教育委員の地域住民との交流度合は、教育委員各自の有する意欲、現状認知、意識などと明確に相關している。各々の相関関係から、地域住民代表として住民と活発に交流するために教育委員が備えていなければならない要素のいくつかが見出されよう。見出された諸要素は、現在の教育委員の適性のあり方に再考を促すものとなろう。

③地域住民からの接触を活発に受けているのは教育長である。むしろ、教育長の方が住民代表的役割を果たしているといえなくもない。教育委員を兼任する教育長は、教育委員としての役割を他の教育委員以上に遂行していることになろう。もし、教育長を通じて十分に地域住民の教育意思が教委に伝達されているとすれば、教育長以外の複数の教育委員の存在意義を疑わざるをえない。(加治佐哲也)

〔Ⅲ〕 教育委員と教育長の関係

(1) はじめに

教育委員と教育長との間にどのような関係が形成されているのか、これは、教委制度の中心的な問題とあってよい。この関係のあり方が教委制度の実際の帰結を大きく左右すると思われる。この関係の制度理念は、周知のように、layman control と professional leadership の調和である。すなわち、layman（民間人）である教育委員と professional expert（教育・教育行政の専門技術的知識・経験の所有者）である教育長との協力——教育委員は、民間人として、その職業生活や地域住民としての生活を通しての幅広い知識・経験にもとづく高い教育的見識と深い教育的関心が期待されているのであって、単なる教育の素人であるのではなく、専門家たる教育長とは異なる角度からの政策的判断を行うことが求められている。これに対して、教育長は、専門家として、政策的判断が円滑にかつ適切に行われるように、専門的知識を動員することによって価値中立的な立場からの「技術的助言」を行うことを求められている——によってよりよい問題解決をめざす、という点に、教育委員と教育長の制度的関係の基本的理念が存する。

それでは、この関係の現実はどうなっているのか。制度理念がどのような役割上の分業と協力が行われているのか。意思決定上のリーダーシップはどちらがどのように発揮しているか。合議制行政委員会である教委における「合議」の実態はどうか。このような問いがただちに想起されるが、つぎのようないくつかの側面から、教育委員と教育長の関係にアプローチしようとした。

ひとつは、教育委員・教育長の自己および他者についての役割意識である。教育委員は委員としての自己の役割をどう把握しているか。また、教育長の役割をどう把握しているか。他方、教育長は教育委員の役割についてどんな考え方をもち、また、自己の役割をどのようにとらえているのか。これは、日常的な社会関係の形成の上でもそうであるように、教育委員・教育長の役割意識が制度の中での彼ら相互の関係形成の上で重要な要因として働いていると考えられるからである。

つぎに、合議制行政委員会としての教委の中核は、なんといっても合議＝会議運営にある。ここにおいて、教育長の助言をえながら（地方教育行政法第17条）教育委員により教育行政上の諸施策に関して意思決定がなされる。教育長への事務委任制度（同法第26条）があるので、すべての事項が教委会議で決定されるわけではない（どんな事項が委任されるかは、通常、教委ごとに教委規則としての事務委任規程の中に定められることになっている）が、少なくとも基本的事項と判断される事項はすべて、この会議での討論、決定を経なければならない。要するに、教委の権限は、教委の会議の決定により行使されるのである。旧教育委員会法では、教育行政の民衆統制の一環として住民参加的手続きである会議の公開制が定められていたこと、現在も、会議の傍聴制を教委規則で認めている教委もあるのは、住民自治的意思決定機構としての教委の中心がこの会議にあることを物語る。その意味において、この会議がどう動いているのかは、教委制度の分析において重要な主題といえる。そして、この会議運営のパターンの中に、教育委員と教育長との関係があらわれるであろう。会議は活発に行われているのか。会議の中で委員のイニシアチブは行使されているか。教育長への異議申し立ては行われているか。委員の教育長への影響力はあるのか。こうしたことが問われる必要がある。

教育委員（会）と教育長との制度的関係をあらわすものとして、教委の教育長に対する「指揮監督」関係がある（地方教育行政法第17条）が、その現実の態様はどうなっているのか。教育委員と教育長の

関係を見る上で、この側面の検討も重要である。

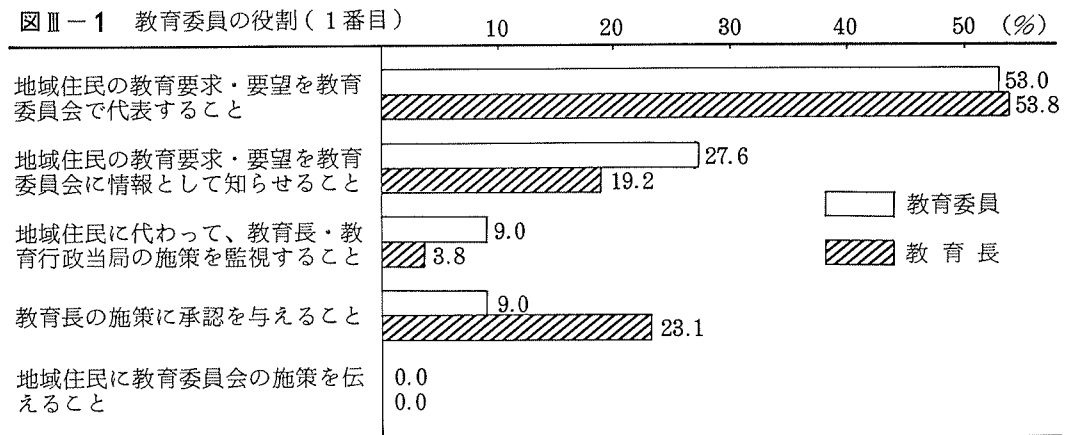
さらに、問題解決のための意思決定過程におけるリーダーシップについて、教育委員・教育長はどのような考え方をもっているのかというリーダーシップ観も、教育委員と教育長の関係をあらわすひとつの側面と考えられる。誰が、どんな問題について、意思決定上のリーダーシップを発揮すべきか。

(2) 教育委員・教育長の役割意識

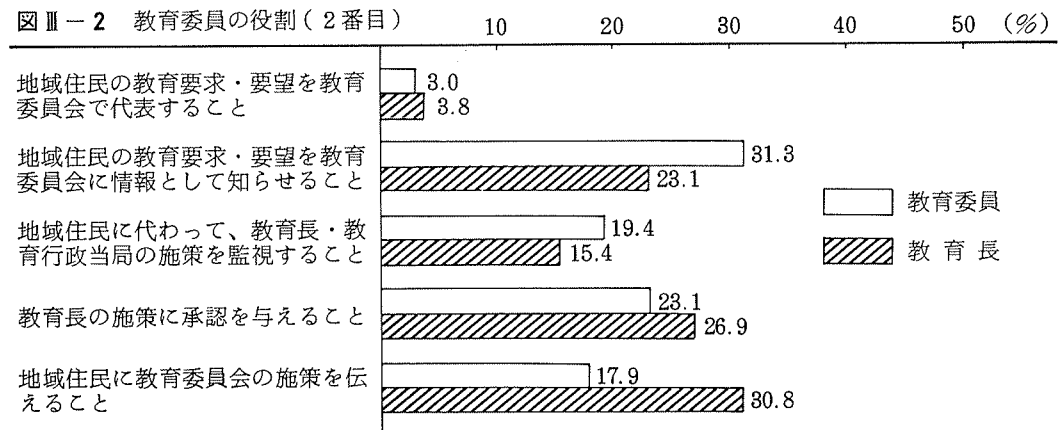
教育委員の役割は教育委員、教育長によってどう把握されているか。われわれの調査では、教育委員の役割に関するいくつかの選択肢を用意して「教育委員の役割としてもっともふさわしいものとその次にふさわしいものはどれか」として順位をつけて回答を求めた。

教育委員は自己の役割をどうみているか。結果は、図Ⅲ-1をみると、まず「もっともふさわしい役割（1番目の役割）」に関しては、「地域住民の教育要求・要望を教育委員会に代表すること」といういわゆる「代表者としての役割」が過半数をこえる53.0%の回答を得ている。つぎが「地域住民の教育要求・要望を教育委員会に情報として知らせること」（「情報伝達者としての役割」）の27.6%であるから、「代表者としての役割」意識が委員の間に高いことを物語っている。この調査計果は、〔Ⅱ〕で述べた「代表意識」の有無に関する回答の傾向とも符合するものであるが、それだけに、そこで指摘さ

図Ⅲ-1 教育委員の役割（1番目）



図Ⅲ-2 教育委員の役割（2番目）



れた教育委員の「意識」と「行動」のギャップがこの結果によってなお一層目立つことになったといえる。

教育長の場合どうか。教育長も「代表者としての役割」の回答比率が53.8%でもっとも多いが、その次に多いのが委員の場合と異なり、「教育長の施策に承認を与えること」（「施策承認者としての役割」）の23.1%であることが注目される。

「その次にふさわしい役割（2番目の役割）」についてみると（図Ⅲ-2参照）、回答が分散していることが明白である。教育委員の場合「情報伝達者としての役割」（31.3%）「施策承認者としての役割」（23.8%）「地域住民に代って、教育長の施策を監視すること」（「施策監視者としての役割」）（19.4%）「地域住民に教育委員会の施策を伝えること」（「施策伝達者としての役割」）（17.9%）となっている。教育長の場合は「施策伝達者としての役割」がトップで30.8%、ついで「施策承認者としての役割」（26.9%）、「情報伝達者としての役割」（23.1%）「施策監視者としての役割」（15.4%）となって同じ分散傾向を示しているとはいえ、教育委員と教育長とでは、教育長は教育委員の中から互選されるにもかかわらず、教育委員の役割について相異なる考え方をもちことを暗示するデータである。

このような調査結果はどう意味づけられるか。「1番目の役割」については、「教育の住民自治」に基礎をおく教委制度自体が教育委員に求めるところの「代表者としての役割」が教育委員、教育長の双方によってそのまま肯定されたという面があると思われる。これに対して「2番目の役割」に関しては、制度自体によって本来的役割として明示的に「与えられていない」だけに、教育委員、教育長それぞれの教育委員職観が回答に反映してそれが分散傾向という結果としてあらわれたのではないだろうか。その意味では、この「2番目の役割」の方に、教育委員、教育長の日頃いただいている教育委員職に対する意味づけにもとづく役割選択があらわれているように思われる。ここに、教育委員の職務意識の核心および教育長の教育委員に対する役割期待の核心をみることができるのではないか。

このような解釈を前提としてあらためてその調査結果をみると、教育委員の場合、過半数が「1番目の役割」として住民代表者の役割をあげ、「2番目の役割」に関しては住民代表者の役割と矛盾するような「施策承認者」「施策伝達者」の役割をあげている委員が合わせて40%をこえていることが注目される。とはいえ、住民代表者の役割に準ずるような「情報伝達者」「施策監視者」の役割をあげるものの合計が過半数をこえてはいる。

これに対して、教育長の場合、「2番目の役割」に関して、「施策承認者」「施策伝達者」を合わせた比率が「情報伝達者」「施策監視者」を合わせた比率を上回り、委員の場合と逆転している。

また、「1番目の役割」に住民代表者の役割を回答した委員のうち73.1%は、「2番目の役割」に関しても、それに準ずる「情報伝達者」「施策監視者」のいずれかに回答しているのに対して、そのような教育長は50.0%にすぎない。この点から、教育委員には、教育長よりも、住民代表者としての意識が首尾一貫していることがいえる。

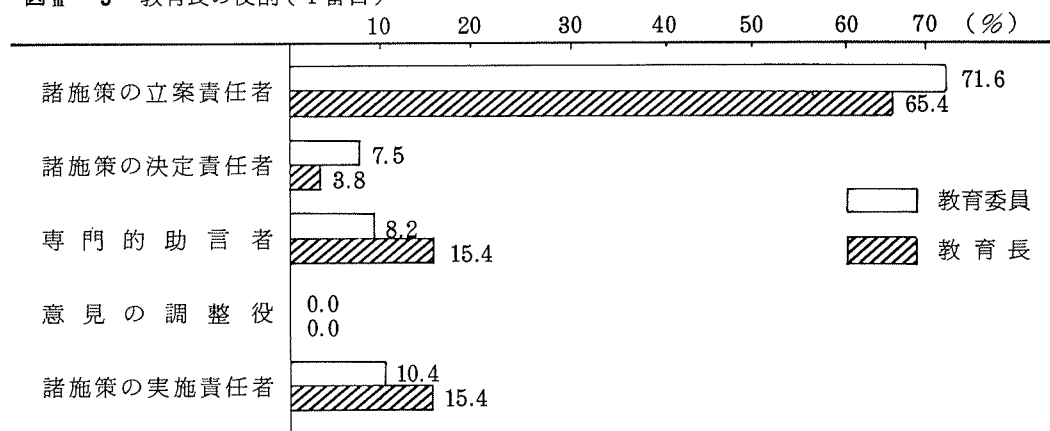
以上を総合すると、教育長は教育委員に対して地域住民の教育意思を教委に代表する民意吸収のパイプ役としての積極的役割を必ずしも求めていないこと、むしろ教育長への黙従的役割を期待していることを示しているといえる。このことは別の調査項目の結果からも暗示されている。すなわち「あなたの教委では、教育に関する住民の要求や意見を誰から、あるいは何から知るようにしていますか」という教育長への問いの回答結果をみると、「教育委員から」とする比率はさほど高くない（詳しくは〔Ⅱ〕参

照)。ということは、住民の教育要求や教育に関する苦情などを教委に伝えるといった教育委員の住民代表的な活動に教育長がそれほど依存していないことを示している。

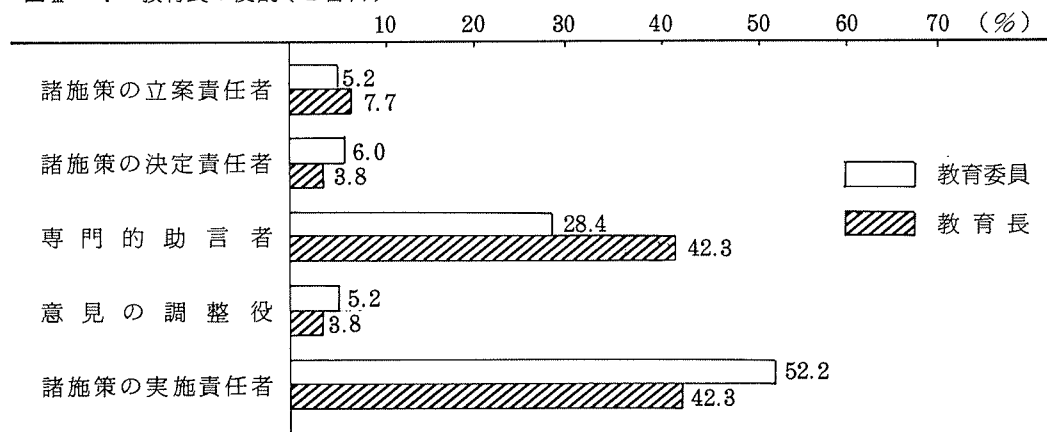
つぎに、教育長の役割についてはどうか。教育委員の役割の場合と同様、いくつかの選択肢を用意して「もっともふさわしい役割（1番目の役割）」と「その次にふさわしい役割（2番目の役割）」の2つを回答してもらった。調査結果によると（図Ⅲ-3、4参照）、まず、教育委員の場合、教育長の「1番目の役割」については、「諸施策の立案責任者」が71.6%で他を圧倒している。「専門的助言者」の役割はわずかに8.2%である。「2番目の役割」については、「諸施策の実施責任者」（52.2%）「専門的助言者」（28.4%）であり、この両者で全体の80.6%をしめる。教育長は自己の役割をどうみているかといえば、「1番目の役割」はやはり「立案責任者」が65.4%をしめ他をひきはなし、「2番目の役割」についても、教育委員の場合と同様に「実施責任者」と「専門的助言者」がともに42.3%ならんでいる。

ということは、教育委員、教育長双方において、おおまかにいって、教育長の役割は「立案責任者+実施責任者」または「立案責任者+専門的助言者」という役割イメージでとらえられている、といえる。

図Ⅲ-3 教育長の役割（1番目）



図Ⅲ-4 教育長の役割（2番目）



教育委員の役割については「代表者としての役割」のつきにくる役割イメージが分散傾向を示していたのと対照的である。これは、教育長の役割の方が、教委制度という組織＝機構の中でより安定した役割期待をもつ地位として確立されてきたことを示唆するものといえるのではないかと。

ただ、ここで注目すべきことは、教育委員、教育長双方において、教育長を「専門的助言者」として位置づける考え方が予想外に低い回答比率しかないことである。予想外というのは、教委制度において教育長に期待される本来の役割は専門的助言者のそれであるとみなされてきた（以前は、教育長職には免許状が必要であったし、廃止された今日でも、教育長に教職経験者が多いことは教育長の専門的助言者性を重視しているためであろう）にもかかわらず、教育委員、教育長の役割意識では必ずしもそうでないからである。

つまり、教育長の役割は、教育委員の大多数にとって「立案責任者＋実施責任者」のそれであるとみられており、教育長の自己イメージは「立案責任者＋実施責任者」とするグループと「立案責任者＋専門的助言者」とするグループに2分されている。ということは、教育長にとって、専門的助言者という自己イメージは必ずしも自明のものでないということであり、教育委員にとっては、専門的助言者としての教育長像はなおさら影がうすいということである。いいかえれば、教育長の間でも多数派をしめないばかりか、教育委員でそのようにみなしている委員は少ないということである。

これがなぜなのかは、これから研究すべき課題のひとつと思われる。考えられることのひとつは、つぎのようなことではないか。すなわち、市町村教委レベルでは、教育長が教育委員を兼任し、会議の議決にも加わるために、公正・中立な助言者——議決には加わらないで、もっぱら専門的知識・経験にもとづいて価値中立的な助言を行うという——の役割イメージが次第に希薄になってきたのではないかと。

このような調査結果は、今日、教育委員と教育長との関係が制度理念の予定する本来のものとは異なる新しい関係が形成されていることを示唆するものである。だが、新しい関係についてここで早急な結論を出すことはつつしむべきであろう。教育委員と教育長との関係を示唆する他の調査結果をいま少しみることにする。

(3) 教委会議における教育委員と教育長

「教育委員の役割」および「教育長の役割」に関する調査結果から明らかになったことは、教育委員が「住民代表者の役割」という制度本来の役割意識を保持しつつも、「施策承認者の役割」や「施策伝達者の役割」を教育長から強く期待される一方、自らもそうした役割を引き受けていること、これに対し、教育長は「立案責任者」と「実施責任者」を兼ねるなかで価値中立的な専門技術的助言者という役割イメージを、自己意識としてはそれほどでもないが、教育委員に対しては非常に希薄化させてきている、ということであった。これを換言すれば、市町村レベルの教育行政の意思決定過程において、とくにその入口と出口——立案とその実施——において主要な責任を引き受けているのは、教育長であることを示唆するということでもある。

以上の調査結果は教育委員・教育長に関する「ふさわしい役割」という規範レベルについての意識内容であり、行動レベルのそれではないから、教育委員や教育長が調査結果にあらわれたような役割を現実に発揮しているとは必ずしもいえない。しかし、ある地位（職位）にはどんな役割がふさわしいのか、どんな役割を発揮すべきかという役割についての考え方は、多かれ少なかれ、その地位についている人の実際の役割遂行のなかから形成され、また、それを左右する。ある地位についている人がその役割を

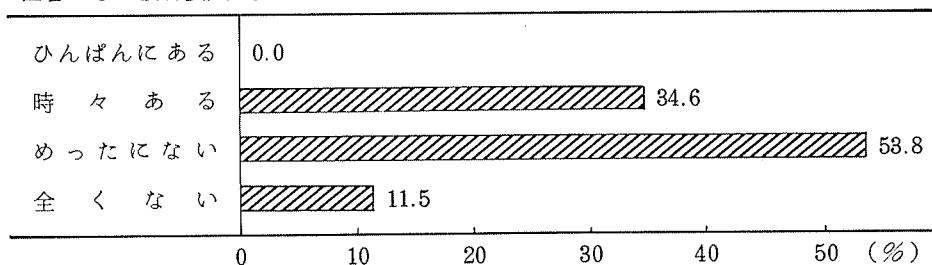
どう遂行するかは、その人または他人がその地位に含まれる役割期待をどのように定義するかということが大きな要因として作用する。規範レベルの回答結果から、意思決定過程における教育長の主要な役割を推論するのは根拠のないことではないのである。

とするならば、つぎに問わなければならない問題として、意思決定過程における「立案」と「実施」の間に介在する局面がどうなっているかが注目される。この局面は「討論・審議」であり、その結果としての「決定」にいたる局面である。この局面がどう動いているのか。この局面では、教育委員は「住民代表者としての役割」にふさわしい働きをしているのか。他の局面と同様、教育長が主要な役割を演じているのか。そこで、教委での会議運営の実態が問題となる。会議はどう動いているのか。

まず、会議において委員の側での発案（イニシアチブ）はどうか。教育長が立案責任者であるべきことは委員の大多数が認めるところであり、事実、そのように行動していると思われるのであるが、「教育委員が会議の議題を提供したり、教育長から提議するよう教育長に議題をもちかけたりする」ことはないのか。

この問いへの回答をみると（図Ⅲ－５）、「時々ある」(34.6%)「めったにない」(53.8%)「全く

図Ⅲ－５ 教育委員の発案



ない」(11.5%)となっており、委員の会議での発案は少なく、会議の議題はほとんどの場合、教育長・事務局サイドで準備されたものということができる。

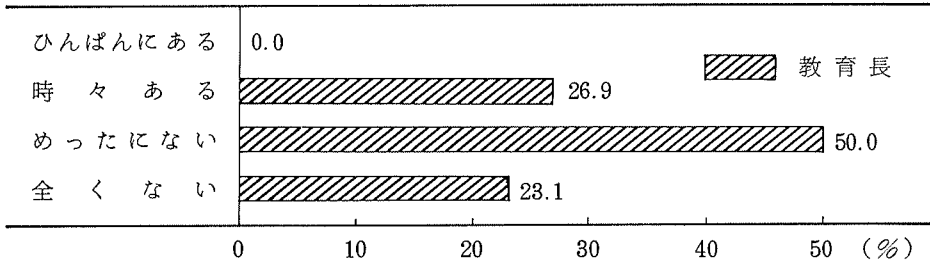
このように討論・審議すべき事項のほとんどが教育長・事務局サイドで準備されたものであることの意味合いは小さくない。というのは、議題の設定という局面においても、その取捨選択を通じて一定の政策的価値判断が作用しうるからである。いわゆる non-decision making という形の意味決定である。

さてしかし、会議運営の核心は、議題に関する徹底した討論・審議であることはいままでもない。委員の側での発案がなく、議題の選択が教育長・事務局サイドで行われたとしても、その議題について委員相互の多様な意見の活発な交換が行われることが肝要である。この点についてはどうか。教委の会議は、討論の場として委員それぞれが自己の意見や主張を出し合い、またお互いに批判し合い、もって意見を調整しつつ、相互に合意しうる結論をひき出す場として機能しているのだろうか。

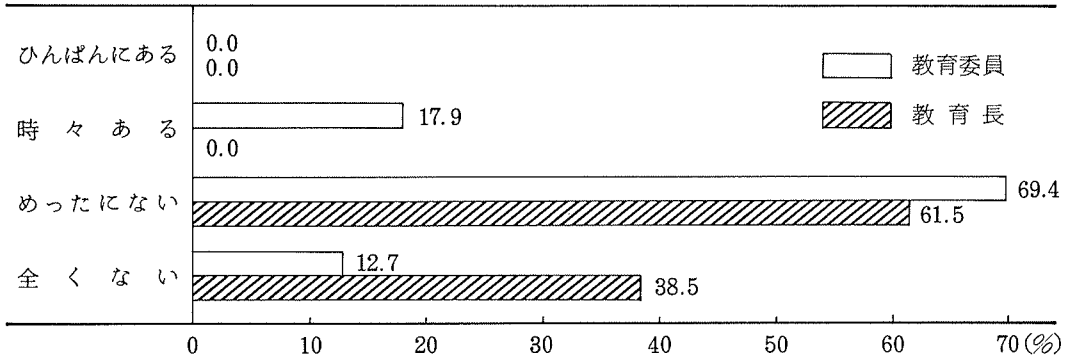
会議において「さまざまな意見がたくさん出て、論議が長びいたり、調整に手間どったりすることがあるか」という問いに対する回答結果をみると（図Ⅲ－６）、「時々ある」(26.9%)「めったにない」(50.0%)「全くない」(23.1%)となっており、必ずしも活発な討論の場とはいえない。これは、教育委員の同質性（〔Ⅱ〕参照）ということからすれば当然であるかもしれない。それにしても、合議制行政委員会という教委制度の眼目とその実態がかけはなれていることはたしかである。

さらに、「教育委員が会議などで教育長の提案や施策に反対することがあるか」という問いに対する

図Ⅲ－6 会議の活発度



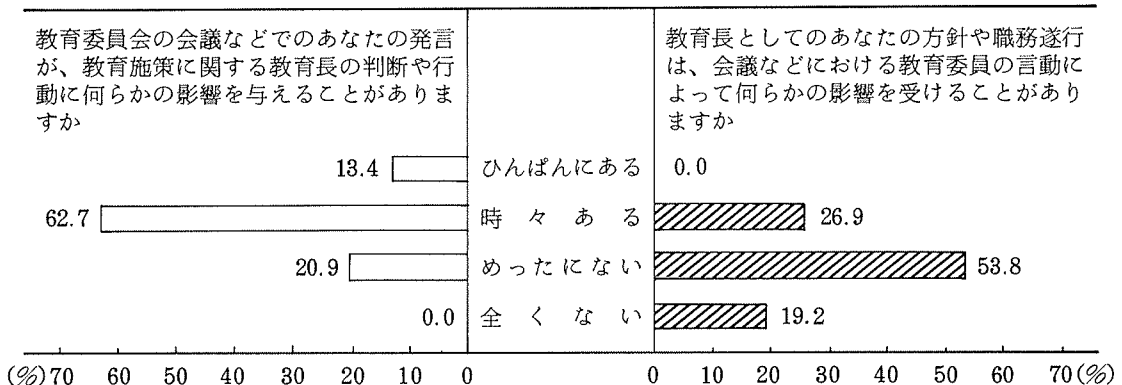
図Ⅲ－7 教育長との意見の対立



回答結果(図Ⅲ－7)では、教育委員の場合、「めったにない」(69.4%)、「全くない」(12.7%)となっており、「時々ある」はわずか17.9%にすぎない。教育長の場合は、「めったにない」(61.5%)「全くない」(38.5%)である。教育委員は発案という形のみならず、拒否という形での会議への参加も少ないということである。これは、会議運営の実態は、教育長サイドで用意された議題を教育長サイドで方向づけられた提案内容に即して審議され、ほとんど異議申し立てもなく決定されるということである。委員の了承を得るという形で意思決定がなされるといってもいいし、教育長の方針に「承認」を与えるという形で審議が進行するともいえよう。

教育長がこのように会議運営をリードするとしても、教育委員の教育長に対するなんらかの影響関係

図Ⅲ－8 教育長に対する教育委員の影響



はありうるであろう。影響関係について、まず「会議などでの発言が教育施策に関する教育長の判断や行動に何らかの影響を与えることがあるか」という教育委員への問いがある。その回答結果をみると（図Ⅲ－８の左側）、「ひんぱんにある」（13.4%）、「時々ある」（62.7%）であり、教育委員の影響力について肯定的な回答が多い。ところが、これとほぼ同様の問い（「教育長としてあなたの方針や職務遂行は会議などにおける教育委員の言動によって何らかの影響をうけることがあるか」）を教育長に行った結果（図Ⅲ－８の右側）をみると、「時々ある」はわずか26.9%であり、否定的な回答が大きな比率をしめている。

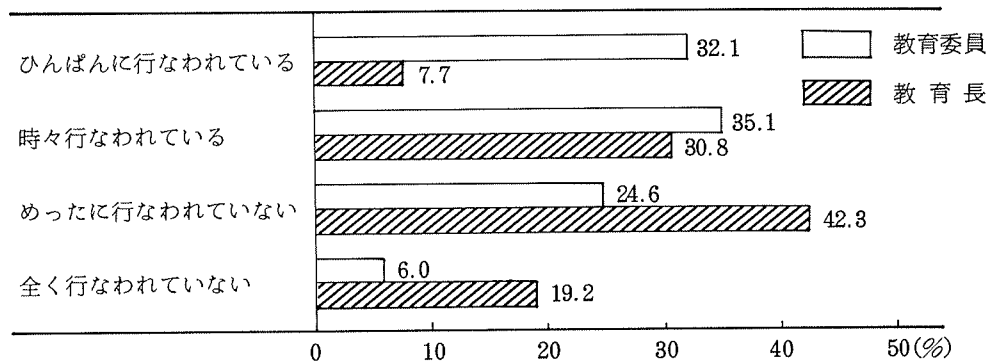
教育委員と教育長との間の回答のコントラストが注目をひく。ただ、この問題は容易に把握しにくい側面があって、たとえば、日頃の委員との接触や地域社会の支配的な価値観などから教育長の側で委員の「反応」をあらかじめ予測し、委員から異議申し立てが生じて紛糾することのないような準備をするといった形での教育長の対応も一種の影響関係といえとすれば、教育委員の教育長への影響をこのような問いの形だけでとらえることに限界のあることはいうまでもない。しかしながら、教育長への影響が教育委員の回答にあらわれたほどの高い比率でなくとも存在するのは事実であるから、その影響がどんな種類のものなのか、別の方法を使って解明する必要がある。

（４）教育長に対する指揮監督

教委の教育長に対する指揮監督という制度は、layman control という制度理念からみるとき、きわめて大きな意義をもつ。そこで、教育長に対する教委の指揮監督はどのように行われているかについて、その頻度や範囲や程度という形で質問した。しかしながら、教育委員の教育長に対する影響関係と同様、教育委員と教育長との間でその認知に大きな差異があって、その実態は必ずしも明らかとはいえない。この問題も他の方法も工夫して解明する必要がある。

まず、指揮監督の「頻度」についてであるが、図Ⅲ－９にみるように、教育委員によれば、「ひんぱ

図Ⅲ－９ 教育長に対する指揮監督



んに行われている」（32.1%）「時々行われている」（35.1%）であるのに対して、教育長の場合、それぞれ、7.7%と30.8%となっている。

指揮監督が「ひんぱんに」または「時々」行われていると回答した教育委員、教育長に対して、その「範囲」について質問したが、これについても、大きな差異がみられる。すなわち、教育長の回答では、その大多数（70.0%）が「規則」で教育長に委任されていない事務についてのみ指揮監督が行われてい

て、委任された事務は完全に教育長の裁量にゆだねられ指揮監督は行われず、としている。つまり、教育長によれば、指揮監督をうける範囲は限定されており、その自由裁量の幅がそれだけ大きいということになる。これに対して、教育委員の回答では「全ての事務について」または「委任された事務でも重要な事務について」指揮監督が行われている、とするものが多数派(73.3%)である。ということは、教育委員は指揮監督の及ぶ範囲にはあまり限界はないと考えていて、教委での問題解決のほとんどすべての場合に教育委員の意向がなんらかの形で関与していると認知していることになる。そして、指揮監督の「程度」に関しては、「厳密に」行われているとする回答が教育委員の場合 61.1%、教育長 50.0%となっている。

このような対照的な回答を前にしては、指揮監督の実態についての一般的結論を出すことは困難である。ただ、教育委員の回答が示唆するほどに行われているかは別にして、それがある程度行われていることは客観的事実であり、しかも、教委制度の制度理念からいっても、教育委員と教育長との関係を説明する上で重要な意味をもつので、今後、もっと具体的な事例を通じて、その現実的態様を検討していく必要があると思われる。ここでは、調査結果の意味づけをあえて行わずに、その紹介にとどめておこう。

(5) 教育委員・教育長のリーダーシップ観

教育委員と教育長の関係をあらわすもうひとつの指標が、それぞれのもつリーダーシップ観、すなわち、意思決定過程において誰がリーダーシップを発揮すべきと考えているかである。これを明らかにしようとする場合、ただ単に誰がリーダーシップを発揮すべきと思うかと問うのではなく、教委制度自体がいわば「教育行政の民衆統制」原理と「教育行政の専門性」原理とのアンチノミーのひとつの解決策として、教育行政上のなんらかの分業関係を予想していると思われるので、どんな問題について、誰がリーダーシップを発揮すべきであると思うかという形で問う必要がある。つまり、教委が処理しなければならない教育行政上の問題は多岐にわたっているが、どんな問題について誰がリーダーシップを発揮すべきなのか。どんな問題に教育委員は深く関与すべきなのか。どんな問題ならば、教育長の専門的知識を信頼して問題解決をまかせればいいのか。意思決定上の責任分担はどうあるべきか。このような問題について、教育委員、教育長はどう考えているのか。

このようなリーダーシップ観はそれ自体、教育委員と教育長との関係をあらわすと同様に、これまでにみた教育委員や教育長の役割意識、会議での相互関係とも関連をもつ。たとえば、教育委員のもつリーダーシップ観の特徴が、前述したような委員自身の会議での消極的な役割遂行を生みだしているのかもしれない。教育行政上の問題の多くは専門技術的知識・経験を必要とするから、教育長がリーダーシップを発揮することがよりよい問題解決を導く。ゆえに、教育委員は会議で消極的な役割を演ずる方がのぞましい、というように。リーダーシップ観を問うことの意味は、ここにもある。

われわれは、教委で処理すべき基本的で代表的な問題事項(教員人事、教員研修、新校舎建設、予算編成、教科書採択、通学区域設定)をとりあげて、これらの問題事項を検討する場合の教育委員と教育長との「もっとものぞましいと思われる関係」はどれか、を問うた。選択肢として、つぎのものを用意して回答を求めた。すなわち、

- ①教育委員がリーダーシップを発揮する。——地域住民の代表たる教育委員の独自の政策的判断によって問題解決を行う関係をあらわす。layman control 型の関係であり、LC型と略記する。

②教育長の意見を聴いて、教育委員がリーダーシップを発揮する。——教育長の専門的助言に耳を傾けるが、それは判断の資料を求めたり、参考意見を聴取するためであって、最終的決断は教育委員が行う関係をあらわす。layman leadership 型の関係といえる。LL型と略記する。

③教育委員の意見を聴いて、教育長がリーダーシップを発揮する。——②とは逆に、教育委員の幅広い識見、経験や住民サイドの要望などを参考としつつ、最終的な判断は専門家としての教育長にゆだねられるという関係である。professional leadership 型といえる。PL型と略記する。

④教育長がリーダーシップを発揮する。——教育長の専門家としての地位を尊重し、その政策的判断に決定をゆだねる関係であり、professional control 型といえよう。PC型と略記する。

この問いのこのような選択肢に対する回答から明らかになることは何かといえば、ある問題（たとえば、教員人事）について③と回答した人は、教員人事については教育長が教育委員の意見を参考にしつつ自らの判断で決定するというような意思決定上の関係がのぞましいという考え方を表明している、というわけである。

それぞれの問題事項について、教育委員と教育長の間ではどのタイプの関係がのぞましい関係とみなされているのか。

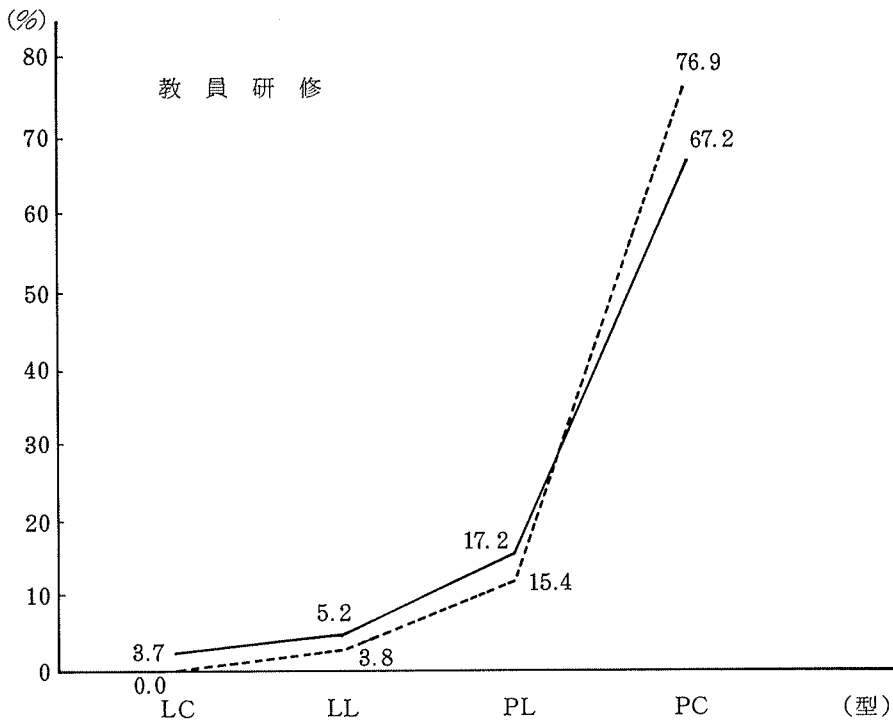
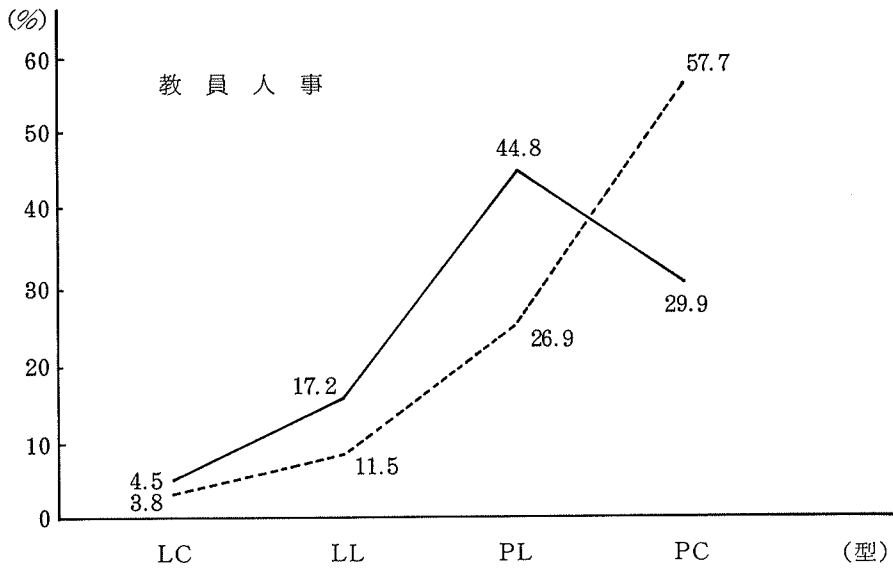
図Ⅲ-10にみられるように、教員人事については、教育長はPC型がもっとも多く57.7%であるのに対し、委員はPL型がもっとも多く44.8%である。教育長の過半数が教員人事を自分の専決事項とみなしているのに対して、委員の方は自分達にもなんらかの発言権が保障されるべきだと考えていることを示している。

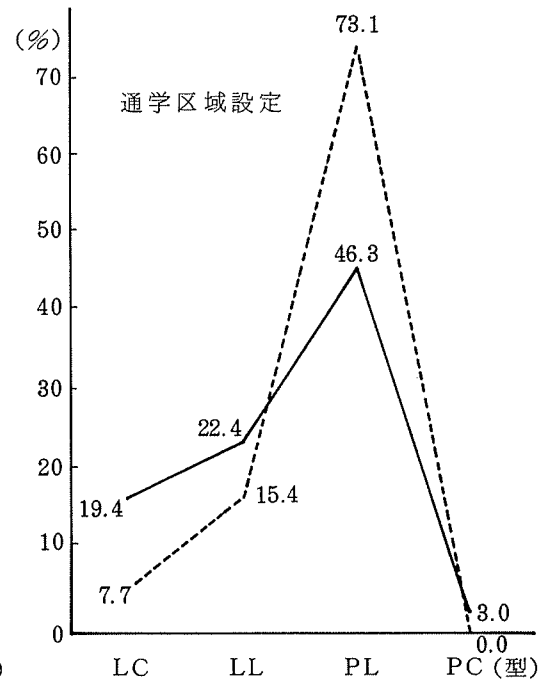
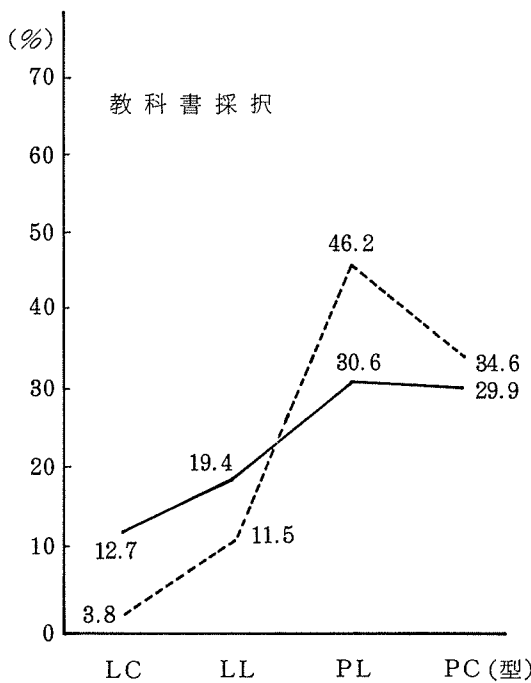
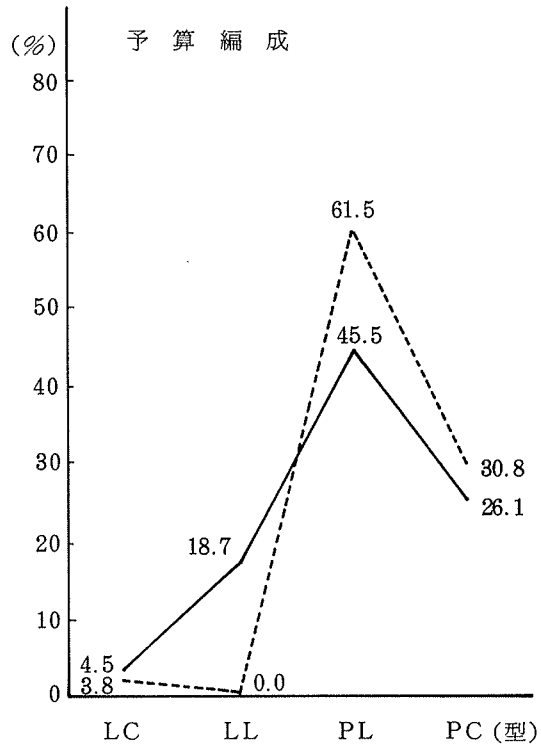
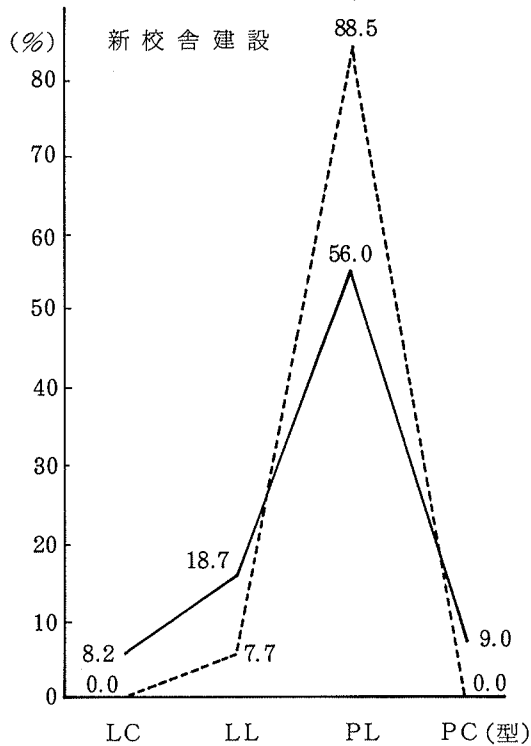
教員研修については、双方においてPC型が他を圧倒して高い比率であり、この問題はともに教育長の専決事項とみなしていることになる。新校舎建設については、PL型が高い比率をしめているが、他の問題事項と比較してLL型が若干多いことは注目すべきであろう。とくに、委員の側に多い。予算編成については、PL型、ついでPC型の順であるが、地位別にみると、PL型と回答した比率が教育長の場合61.5%、委員の場合45.5%と大きな差異があらわれている。予算編成という問題領域は、地域住民の利害により直接に関連する問題でありながら、同時に専門技術的＝手続き的知識・経験がものをいう領域でもあることが教育長のリーダーシップ尊重に傾斜した結果を生みだしているのかもしれない。

教科書採択については、比較的分散傾向があらわれており、PL型、PC型が相対的に高い比率とはいえ、LC型、LL型も少なくない。地位別にみてもほぼ同様の傾向がみえる。これは、教科書採択がしばしば政治問題化する教科書検定と絡んでいるためか、教科書問題として意識され、そのために決定責任の所在について意見が分散したように思われる。通学区域の設定については、PC型はわずかな比率しかしめていないのが特徴である。地位別にみると、委員の方にLC型とLL型あわせて41.8%あることが注目される。すべての問題事項のなかで、この問題こそ委員の独自の政策的判断を尊重して解決すべきであると思っている領域であるということであろう。

こうしてみると、どのタイプの関係がのぞましいかについて問題事項ごとに明白な差異があり、教育委員、教育長双方が決定責任についてある種の分担意識（政治的分業意識）をもつことを示しているが、全体としてみた場合、ほとんどの問題事項に関して、PL型またはPC型が支配的であることはたしかな事実である。教育長と比較すれば、委員の方にLC型またはLL型の方への回答比率が若干高いことはあるが、委員が全体として教育長のリーダーシップに対して許容的ないし受容的であることは、そのPC型またはPL型の比率にはっきりあらわれている。そして、教育長自身は、こうした委員の教

図Ⅲ-10 意思決定上のリーダーシップ観 (—— 教育委員) (----- 教育長)





育長依存を受けとめるかのごとく、P C型志向が濃厚なのである。結局、市町村教委の教育委員は、そのリーダーシップ意識において教育長のリーダーシップへの高い許容性ないし受容性をもっていると特徴づけることができる。

さて、このような教育長のリーダーシップに対する教育委員の高い許容性を別の角度からみることにしよう。

意思決定上ののぞましい関係についての前述の4つの選択肢のそれぞれに、L C型に1点、L L型に2点、P L型に3点、P C型に4点というように点数を与えて問題事項ごとに平均値を算出したのが、表Ⅲ-1である。これは、平均値が高いほど、その問題事項の意思決定において教育長のリーダーシップが支持されており、その平均値が低いほど民間人たる委員の方に最終的決定責任を保留すべき問題事項とみなされていることをあらわす。

この調査結果は何を意味しているか。

まず、全体的傾向として、平均値が高い。これは、どの問題事項についても、教育委員、教育長の双方において、教育長のリーダーシップが支持されていることを示す。

平均値がもっとも低いのが通学区域の設定であり、もっとも高いのが教員研修である。つまり、委員の意見をできるだけ尊重すべき問題が通学区域の設定であり、反対に教育長の専門的判断にゆだねるべき問題が教員研修であるということになる。平均値の低い方から高い方への順序で問題事項をならべると、「通学区域設定」→「新校舎建設」→「教科書採択」→「予算編成」→「教員人事」→「教員研修」となり、地位別にみても同一である。この順序は、大まかにいって、その問題解決が地域住民全体の利害により直接的にかかわる性質をもつ問題から、その問題解決に教育専門的・技術的知識や経験を必要とする性質をもつ問題へとなっているといえる。その意味では、委員、教育長の双方に問題の性質に応じた決定責任の分担意識がある程度みとめられる。

とはいえ、委員と教育長の間で教育長のリーダーシップを許容する（逆からいえば、委員のリーダーシップを保留する）問題事項の順序は同じでも、平均値は差異があって、すべての問題事項について、教育長の方で平均値が高い。結局、ほとんどすべての問題事項について、教育委員の側において教育長のリーダーシップに対する許容性が、教育長の側においてリーダーシップへの強い自己主張がみられるといえることができる。

(6) 教育委員・教育長のリーダーシップ観を規定する条件

全体的傾向としてみると、以上のようにいえる。しかしながら、教育長のリーダーシップに対抗して教育委員のリーダーシップを主張するほどではないが、教育長のリーダーシップに許容的（受容的）でない委員もいることは事実である。また、教育長のなかに委員の意見を尊重する教育長もいることは事実である。これは、それぞれの教育委員・教育長のおかれた状況のちがいのためと考えられる。そこで、教育長のリーダーシップに受容的な委員と受容的でない委員、また、委員の意見を尊重する教

表Ⅲ-1 リーダーシップ得点(平均値)

問題事項	地位	教育委員	教育長
教員人事		3.10	3.48
教員研修		3.63	3.76
新校舎建設		2.72	2.92
予算編成		2.98	3.24
教科書採択		2.85	3.16
通学区域設定		2.36	2.68

育長とそうでない教育長はそれぞれにおかれた状況がどう異なるかを検討することにする。この検討によって、教育委員をして教育長のリーダーシップに対して受容的たらしめている条件、また、教育長をして委員の意見を尊重せしめている条件がいくらか示唆されるであろう。

まず、教育委員の場合からはじめよう。教育長のリーダーシップに受容的な委員とそうでない委員をどう区別するか。

教員人事から通学区域設定までのそれぞれの問題事項について回答された意思決定上の「のぞましい関係」を、LC型1点、LL型2点、PL型3点、PC型4点として点数に換算して問題事項別のリーダーシップ得点を算出した。その得点の平均値を基準にして、平均値以上の点数を与えた委員と、平均値以下の点数を与えた委員に分けることができる。定義によって、この得点は高いほど教育長のリーダーシップの受容度（許容度）が高いことを示し、低いほど委員の意見を尊重すべしという考えを示すので、大まかにいって、平均値以上のグループの委員は受容的な委員、平均値以下のグループの委員は受容的でない委員ということになる。

6つの問題事項ごとに委員を2つのグループに分けてそれぞれの特徴的条件を検討することもできるが、ここではつぎのような操作をとった。6つの問題事項といっても回答傾向から委員にとって同じような性質をもつとみなされている事項があると思われるので、相関係数を算出していくつかの問題群に整理した。その結果、①教員人事と教員研修の問題群、②新校舎建設と予算編成の問題群、③教科書採択と通学区域設定の問題群に分かれた。①は教育専門技術性のつよい問題群、②は財政にかかわる問題群、③は一見異質に見えるが、前述のように回答傾向に分散がみられることから、論争的性質をもつ問題としての共通性をもつと特徴づけられよう。

こうして、問題群ごとに平均値を算出し、平均値以上の点数を与えた委員と平均値以下の点数を与えた委員とに2分した。そして、この2つのグループの委員のおかれた状況になにか特徴的の差異がみられるかをクロス集計を行って検討した。

教育長のリーダーシップに対する委員の受容度に関しては、問題群ごとに関連する要因（条件）に若干の差異があるが、まず、教育委員の選出基準が地域的バランスにおかれていると認知する委員の方が平均値以上のリーダーシップ得点（をもつ意思決定上の「関係」）を回答する比率が高く、教育長のリーダーシップに対してより受容的である。これはどの問題群についてもいえる（表Ⅲ-2、表Ⅲ-3、表Ⅲ-4参照。このクロス集計では無答は除外しているの、回答数が134を下回る。以下も同様であ

表Ⅲ-2 選出基準と教育長のリーダーシップに対する受容度（教育専門的問題）

選出基準 \ リーダーシップ得点	平均値以下	平均値以上	計
地域的バランス	15 (25.4)	44 (74.6)	59 (100.0)
政治的バランス 職業的バランス	22 (44.9)	27 (55.1)	49 (100.0)

表Ⅲ-3 選出基準と教育長のリーダーシップに対する受容度（財政的問題）

選出基準 \ リーダーシップ得点	平均値以下	平均値以上	計
地域的バランス	19 (33.9)	37 (66.1)	56 (100.0)
政治的バランス 職業的バランス	20 (40.0)	30 (60.0)	50 (100.0)

表Ⅲ－４ 選出基準と教育長のリーダーシップの受容度（論争的問題）

選出基準 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
地 域 的 バ ラ ン ス	24 (42.9)	32 (57.1)	56 (100.0)
政 治 的 バ ラ ン ス 職 業 的 バ ラ ン ス	25 (51.0)	24 (49.0)	49 (100.0)

る)。これは、地区別代表制のメカニズムは教育長に対して受容的な委員を生みやすいことを示唆する。

また、教委の知名度や教委への期待という条件も関係をもっているようである（表Ⅲ－５、表Ⅲ－６、表Ⅲ－７参照）。すなわち、教育委員が地域住民への知名度もなく、教委への期待もあまりないと認知するほど、教育長のリーダーシップに対する受容性は若干高くなる。これは、地域住民の教委への関心度が委員の教育長への態度に関連することをあらわすといえよう。

表Ⅲ－５ 教委の知名度と教育長のリーダーシップの受容度（教育専門的問題）

知名度 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
大部分が知っている	12 (44.4)	15 (55.6)	27 (100.0)
半数しか、または大部分は知らない	33 (34.0)	64 (66.0)	97 (100.0)

表Ⅲ－６ 教委への期待と教育長のリーダーシップの受容度（教育専門的問題）

期 待 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
期 待 し て い る	37 (38.6)	59 (61.4)	96 (100.0)
期 待 し て い な い	8 (28.6)	20 (71.4)	28 (100.0)

表Ⅲ－７ 教委への期待と教育長のリーダーシップの受容度（論争的問題）

期 待 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
期 待 し て い る	50 (54.3)	42 (46.7)	92 (100.0)
期 待 し て い な い	9 (32.1)	19 (67.9)	28 (100.0)

表Ⅲ－８、表Ⅲ－９、表Ⅲ－10はいずれも「教育委員の役割」に関する意識とのクロス集計であるが、「施策承認者としての役割」という消極的役割観をもつ委員の方が教育長のリーダーシップに対してより受容的であることがあらわれている。

表Ⅲ－11は委員の間の意見の一致度とのクロス集計である。意見がよく合うほど教育長のリーダーシップに受容的であることがあらわれている。教委の同質性もたらす対立意見の欠如は、教育長への白紙委任を帰結する条件でもあるようである。

表Ⅲ－8 「教育委員の役割」観と教育長のリーダーシップの受容度（教育専門的問題）

役割 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
住民代表者としての役割	42 (37.5)	70 (62.5)	112 (100.0)
施策承認者としての役割	2 (22.2)	9 (77.8)	11 (100.0)

表Ⅲ－9 「教育委員の役割」観と教育長のリーダーシップの受容度（財政的問題）

役割 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
住民代表者としての役割	40 (36.4)	70 (63.6)	110 (100.0)
施策承認者としての役割	1 (9.1)	10 (90.9)	11 (100.0)

表Ⅲ－10 「教育委員の役割」観と教育長のリーダーシップの受容度（論争的問題）

役割 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
住民代表者としての役割	58 (49.1)	54 (50.9)	108 (100.0)
施策承認者としての役割	5 (41.7)	7 (58.3)	12 (100.0)

表Ⅲ－11 意見の一致度と教育長のリーダーシップの受容度（論争的問題）

一致度 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
よく合う だいたい合う	40 (34.2)	77 (65.8)	117 (100.0)
ほとんど合わない 全く合わない	5 (62.5)	3 (37.5)	8 (100.0)

公職就任意欲のある委員に比べるとない委員の方が教育長のリーダーシップにより受容的であることが、表Ⅲ－12、表Ⅲ－13から読みとれよう。公職就任意欲のある委員は全体としてきわめて少数派である。そして、公正な教育行政を保持する上にむしろ負の評価が与えられてきた。しかし、教育長に同調するだけが委員の役割でないとするれば、この点で、公職就任意欲のある委員は評価されよう。

表Ⅲ－12 公職就任意欲と教育長のリーダーシップの受容度（財政的問題）

意欲 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
あ る	11 (45.8)	13 (54.2)	24 (100.0)
な い	32 (32.3)	67 (67.7)	99 (100.0)

表Ⅲ-13 公職就任意欲と教育長のリーダーシップの受容度（論争的問題）

意 欲	リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
あ	る	14 (58.3)	10 (41.7)	24 (100.0)
な	い	46 (47.4)	51 (52.6)	97 (100.0)

また、政党所属の委員も少数派であるが、所属していない委員に比較すると、教育長のリーダーシップに受容的でない傾向がある（表Ⅲ-14、表Ⅲ-15参照）。

表Ⅲ-14 政党所属と教育長のリーダーシップの受容度（財政的問題）

所 属	リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
所属している		7 (50.0)	7 (50.0)	14 (100.0)
所属していない		36 (34.0)	70 (66.0)	106 (100.0)

表Ⅲ-15 政党所属と教育長のリーダーシップの受容度（論争的問題）

所 属	リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
所属している		8 (57.1)	6 (42.9)	14 (100.0)
所属していない		50 (48.1)	54 (51.9)	104 (100.0)

表Ⅲ-16 地域と教育長のリーダーシップの受容度（教育専門的問題）

地 域	リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
市		12 (42.9)	16 (57.1)	28 (100.0)
町		27 (35.5)	49 (64.5)	76 (100.0)
村		6 (28.6)	15 (71.4)	21 (100.0)

表Ⅲ-17 地域と教育長のリーダーシップの受容度（財政的問題）

地 域	リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
市		12 (44.4)	15 (55.6)	27 (100.0)
町		25 (32.9)	51 (67.3)	76 (100.0)
村		6 (30.0)	14 (70.0)	20 (100.0)

地域社会との関連では、市、町、村の順でより受容的となっている（表Ⅲ-16、表Ⅲ-17参照）。

以上、鮮明にというわけではないが、教育委員をして教育長のリーダーシップに受容的にしているいくつかの条件が示唆された。

つぎに、教育長の場合に移る。

教育長の場合も、同様の操作で回答を点数化した上で平均値を算出し、平均値以下の点数を与えた教育長と平均値以上の点数を与えた教育長に分けた。前者は、教育委員の意見を尊重するタイプの教育長、後者はそうでないタイプの教育長とみなすことができよう。

これも問題事項別に検討できるが、委員の場合と同様の相関係数を算出すると、新校舎建設とその他の問題事項の2つの問題群に分かれた。教育長にとっては、新校舎建設という問題以外はすべて専門技術的な性質をもつ問題とみなされたということである。そこで、教育長の場合、①専門技術的問題群、②財政的問題群（といっても、中味は新校舎建設のみ）に分けて分析することになるが、財政的問題群に関して、平均値以下の教育長が少なく（2名）比較がむずかしいため、専門技術的問題群のみで検討する。

専門技術的問題群といっても、新校舎建設を除くすべての問題事項ということになるが、これについて、平均値以下の点数を与えた教育長と平均値以上の点数を与えた教育長はそのおかれた状況がどう異なるのか。平均値そのものが高く、教育長のリーダーシップの自己主張の高さを示しているのであるが、平均値以下の教育長のグループは相対的にみて民意尊重の教育長とみなすことができるので、このように問うことは、教育委員の意見を尊重する教育長はどんな特徴をもっているのか、ほとんどの問題において自己のリーダーシップを主張する教育長がどんな条件の下では委員の意見を尊重せざるをえないのかを問うことだといってもよい。

表Ⅲ-18によると、教育委員の役割を「施策承認者」とした教育長の多くは平均値以上の点数を与え

表Ⅲ-18 「教育委員の役割」観と意思決定での委員尊重度

リーダーシップ 教育委員の役割 得点	平均値以下	平均値以上	計
住民代表者としての役割	11 (55.0)	9 (45.0)	20 (100.0)
施策承認者としての役割	1 (20.0)	4 (80.0)	5 (100.0)

て（自己のリーダーシップを主張して）いるのに対して、住民代表的役割と回答した教育長（回答選択肢の「住民代表者」「情報伝達者」「施策監視者」に回答した教育長）の過半数は平均値以下の点数を与えており、それだけ、委員の意見を尊重する傾向を示している。

教育長は、教委会議の論議が活発であると認知するほど、意思決定において委員の意見を尊重する傾向がある。表Ⅲ-19は「あなたの会議では、さまざまな意見がたくさん出て、論議が長びいたり調整に手間どったりすることがあるか」という問いに対する回答とのクロス集計である。それによると、論議が活発であるとする教育長の71.4%は平均値以下であるのに対して、活発な論議は「めったにない」か「全くない」とする教育長はその大多数が平均値以上である。これは、会議で多様な意見の交換が行われるほど委員の意見が尊重されることを示唆するのではないか。会議での委員の発案に関して、同様のことがいえる。表Ⅲ-20は、委員の発案があると回答した教育長ほど委員の意見を尊重する傾向のあ

ることを示している。

表Ⅲ-19 会議の論議の活発度と意思決定での委員尊重度

リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
活発な論議 ひんばんにある 時々ある	5 (71.4)	2 (28.6)	7 (100.0)
めったにない 全くない	7 (88.9)	11 (61.1)	18 (100.0)

表Ⅲ-20 委員の発案と意思決定での委員尊重度

リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
委員の発案 ひんばんにある 時々ある	5 (62.5)	3 (37.5)	8 (100.0)
めったにない 全くない	7 (41.2)	10 (58.8)	17 (100.0)

教育委員が教育長の提案や施策に反対することはほとんどなく、全員が「めったにない」か「全くない」と回答しているのであるが、「めったにない(まれにある)」と回答した教育長と「全くない」と回答した教育長とは、リーダーシップ得点に微妙な差異がみられるのである。前者の方が委員の意見を尊重する傾向がより大きい(表Ⅲ-21 参照)。

表Ⅲ-21 教育長への反対と意思決定での委員尊重度

リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
教育長への反対 まれにある	9 (60.0)	6 (40.0)	15 (100.0)
全くない	3 (30.0)	7 (70.0)	10 (100.0)

表Ⅲ-22 委員の影響力と意思決定での委員尊重度

リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
委員の影響 ひんばんにある 時々ある	6 (85.7)	1 (14.3)	7 (100.0)
めったにない 全くない	6 (33.3)	12 (67.7)	18 (100.0)

表Ⅲ-23 指揮監督の頻度と意思決定での委員尊重度

リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
指揮監督 ひんばんにある 時々ある	9 (90.0)	1 (10.0)	10 (100.0)
めったにない 全くない	3 (20.0)	12 (80.0)	15 (100.0)

教育委員から影響をうけると認知する教育長ほど、また、指揮監督の頻度が多いと認知する教育長ほど、委員の意見を尊重する傾向が、表Ⅲ-22、表Ⅲ-23に明白にあらわれている。

市町村教委は態度志向がきわめて同質的であって意見の対立がないのが一般的である。しかし、同質性の度合の微妙な差異が教育長の委員の意見に対する尊重度に関連している。表Ⅲ-24をみると、教育・

表Ⅲ-24 委員の同質性と意思決定での委員尊重度

同質性 \ リーダーシップ 得点	平均値以下	平均値以上	計
どちらもいえない	4 (100.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
ほとんど同じである 全く同じである	8 (38.1)	13 (61.9)	21 (100.0)

教育行政に対する考え方において「ほとんど」または「全く」同じであるとする教育長に比べて、「どちらもいえない」とする教育長は委員の意見をより尊重する傾向が暗示されているように思われる。少なくとも、同質的でなく意見の対立があると、教育長の単独のリーダーシップで問題解決がなされる可能性が減少することを示唆するといえないだろうか。

すでに強調してきたように、ほとんどすべての問題領域に関して教育長は自己のリーダーシップを主張しているのであるが、以上のクロス集計の結果から、そうした教育長に対して教育委員の意見を尊重せざるをえなくしているいくつかの条件が示唆されたと思われる。 (堀 和郎)

〔Ⅳ〕 住民自治機構としての教育委員会制度の弱体化とその要因連関に関する試論

(1) 教委制度の理念と現実との乖離

教委制度をめぐって明らかにされた以上の基本的事実からひとつの教委像がうかがいあがったと思われる。それは、制度理念にえがかれた教育の住民自治ないし住民統制機構としての教委像の弱体化と特徴づけられよう。

教育委員会とは、ここで説明するまでもなく、地方公共団体の議会や首長＝一般行政から相対的に独立して、当該地域社会の教育にかかわる諸政策の決定・管理・実施の責任と権限をもつ「教育の住民自治」のための複数の委員からなる「合議制」行政委員会であり、教委制度とは、この教委の合議を中心にして、その下に執行責任者でありかつ専門的助言者である教育長と教育長の統轄する事務局を配して、地域の教育問題を自主的に解決する社会的公共的仕組みのことである。教委制度の弱体化とは、このような制度的枠組の基本が今日変質し、教委制度が、事実上、教育長を最高責任者とする、いわば独任制の教育行政機関であるかのごとく変容していることをさす。巷間、「教育長への包括的委任体制」の成立とか「教育長専決体制」の確立とかいわれていることを裏書きする調査結果が、われわれの調査からも明らかになったのである。つまり、端的に言えば、自ら委員として積極的に行動せず、教育長のリーダーシップを受容する教育委員と、教育委員を兼任する教育長の、立案・実施責任者でありかつ専門的助言者でもあるという形を通じてのリーダーシップの確立によって教育の住民自治ないし住民統制機構という教委制度の制度理念は後退を余儀なくされているといえよう。

すなわち、一方において、教育委員は教委への「高い期待」を感じつつ、また、高い代表意識を誇りつつも、それに見合うだけの自発的で積極的な委員活動を行っていない。教育委員は地域住民にある程

度の「知名度」を有しながらも、地域住民からの働きかけもさほど受けず、みずからも「住民代表」として地域住民の中へ働きかけもしていない。「教育の住民自治」のために、地域住民の教育意思にもとづいて教育行政を行うために、地域住民の教育意思の担い手として、それを教育行政当局に代表し、また、教育行政を監視することにより、よりよい教育の実現に向けて尽力することに教育委員の存在理がある。学校をはじめとする組織的教育機関を通して日常的に教育サービスの提供を「管理」する教育行政当局と地域住民との結節点に位置するのが教育委員である。ところが、このような制度的期待に育委員は応えていない。われわれの調査結果はこのように語っているのである。

他方、教委内部においても、教育委員は、本来、住民代表として地域社会のかかえる教育問題の解決を発案し、あるいは、既存の施策の修正を提起し、また、提案された議題につき討論・審議を意欲的に行うことを求められている。にもかかわらず、現実には、教育長のリーダーシップのもとに消極的な役割しか演じていないように思われる。教育委員として同僚であり、自ら選出した教育長を信頼している結果といえないこともないが、教委制度の趣旨のいう教育委員と教育長との関係から程遠いことを認めざるをえない。教育委員は教育長に対して問題解決を「白紙委任」している形になっているといえはいいすぎであろうか。教育委員・教育長の役割意識、会議運営の実態、意思決定上のリーダーシップ観を総合的に考察するとき、このように結論づけざるをえない。

われわれは、これを制度理念のいう layman control と professional leadership の調和の教委制度から layman acquiescence と bureaucratic leadership の和合の教委制度への変質とよぶことにしたい。

とはいえ、どこでも一樣に教委の弱体化が進行しているわけではない。教委の弱体化に関して地域的ヴァリエーションが全くないのではない。教委の弱体化に関連するいくつかの側面について市教委・町教委・村教委の間に差異のある点はある。しかし、それは部分的にとどまっている。全体としての体系的な差異は見出されなかった。ただし、教委をひとつひとつ比較すれば、教委の弱体化をもたらしている条件の有無によって、弱体化の度合は当然異なるであろうから、教委を単位にした分析を行えば、もっとも弱体化した教委からそうでない教委への連続体の上に各教委を位置づけられるかもしれない。しかし、この場合も、多くの教委が連続体の一方の極に集まることは予想されるのである。もっともこのような分析は別の機会に譲らざるをえない。

こうして、われわれの対象としたA県下の市町村教委において教委の弱体化、すなわち、住民自治機構としての教委制度理念と現実の乖離が明白な傾向としてあらわれている、といえるのである。

このように教委制度理念の後退が進行しているとすれば、それはなぜなのか。つぎに問われる問題はこれである。調査報告の中で、教委制度の弱体化を構成しているいくつかの側面を明らかにし、また、それを生みだしている要因について部分的に言及したが、直接的で体系的な論及はしてこなかった。教育委員は「代表意識」をもちながら、地域住民への働きかけも少なく、地域住民とのつながりも希薄であるのはなぜなのか。教育委員と教育長の役割意識の差異は何に由来するのか。会議運営における教育委員の消極性の理由は何か。教育長への「白紙委任」的態度はなぜなのか。こうした教委制度の弱体化の諸側面についての系統だった「説明」は課題として残されてきたのである。それは、われわれの調査目的がなによりもまず、教委制度の実態を把握することにおかれたからである。とはいえ、実態の解明というからには、当然それをもたらしている要因の解明を含まなければならない。だが、それは容易な課題ではない。ということで、ここでは、教委制度の弱体化に関して本調査が明らかにした要因連関とその背後にある背景要因についてひとつの試論を展開することにする。

(2) その乖離をもたらした制度的・組織的状況

教委制度の「住民自治機構」としての弱体化を、教育委員・教育長個人に帰属させることは妥当ではない、とわれわれは考える。たとえば、教育委員の役割意識にしろ、リーダーシップ観にしろ、会議での教育長との相互作用にしろ、layman acquiescence というべき特徴は、決して教育委員のもつ個人的属性やその心構えといった次元で説明できるとは考えない。むしろ、教育委員のおかれた制度的・組織的状況が重要と思われる。また、教育長が教育委員をさほどあてにせず「教育長専決体制」なるものが生じているとしても、それは、たとえば、教育長が「官僚制的パーソナリティ」をもっているために生じているのではないであろう。教育長のおかれた制度的・組織的状況が bureaucratic leadership とよぶべき教育長の意識と行動を支えていると思われるのである。

① 教育委員の状況

まず、教育委員のおかれた制度的・組織的状況の中で、教委制度の弱体化に関連するものとして、その選出過程の特質が注目される。

市町村教委における委員の選出は、市町村長が議会の同意を得て「人格高潔な」人物が選任される建前になっているが、われわれの調査が明らかにしたように、それは、ほとんどの場合、人選が地域的にかたよらないというつよい配慮の下、限定された「教育的」選出基準が適用される結果、委員の大多数はなんらかの集団なり勢力の利害を代表する存在ではない。たしかに「住民代表」という意識は高いが、「地域全体」の利害を代表するという、具体的な代表行動とは結びつきにくいあいまいな意識しかないことが、これを証明する。

これはまた、就任意欲や就任動機にもあらわれている。調査結果で明らかなように、大多数の教育委員が「一地域住民としての」市民的義務感から就任依頼を「断りきれずに」就任しているのである。将来、他の公職へ就任する意思もない。つまり、教育委員の選出過程は、就任意欲も低く、動機づけも弱く、政治的意欲もなく教育に関する明確な利害意識をもたない教育委員をリクルートするメカニズムとして作動していると特徴づけられるのである。

教育委員の多くが問題解決にさいして地域住民が何を要求しているかよりも、自分自身の考えを優先して判断することにも、何か特定の利害を代表するという意識の希薄な面があらわれている。こうした、きわめて没政治的な選出過程の生みだす意欲の欠如や利害意識の希薄さが委員の住民代表性の低下、すなわち地域住民との交流の不活発さを生み、教育長のリーダーシップへの高い受容性の土壌を準備すると思われる。

また、われわれの調査が示したように、教委はきわめて同質的であり、意見の対立といったことはほとんどない。これは教育委員の選出基準が限定されていて態度志向の同質的な委員が多いことに他ならないが、これも選出過程の特質に由来すると思われる。すなわち、「教職経験」や「社会教育団体での活動歴」を主たる選出基準にして人選がすすめられるためおのずと同質的な——政治的・文化的態度志向において——委員が就任する。教育委員の同質性は、教委に求められる合議体としての構造を奪い去ってしまうだけでなく、教育委員が同質的で意見の一致度が高いほど教育長への受容性が高いという調査結果にあらわれているように、教育長の「状況規定」を受け入れやすくする雰囲気醸成することは容易に予想できる。教育委員が利害意識が希薄で、同質的であれば、合議制行政委員会である教委の中核である会議での委員の発案もなく討論も活発でなく、教育長の施策への反対もみられないのは少しも不思議ではない。そして、これが教育長のリーダーシップへの受容性を生む条件となることはいうまで

もないであろう。

それでは、こうした選出過程の背後にあるものは何か。それを生む要因はひとつではないであろうし、また、本調査はこれについて直接明らかにしていない。しかしながら、任命制という制度そのものがこれに深くかかわっているのではないか、というわれわれの仮説を提起しておきたい。つまり、教育問題に高い関心と意欲をもち住民の教育要求をきめこまかに吸収するような積極的で活発な教育委員をリクルートしえない選出過程の特徴は、任命制という制度が関連しているというのである。もちろん、任命制であれば、どこでもつねに選出過程はこうした特徴をもつというのではない。任命制にはいろいろな活用の可能性が残っているとはいえる。だが、たとえば、意欲の欠如した委員とか「断りきれずに」就任した委員がこれほど多いのは、やはり、任命制という制度が関連しているとみていいのではないか。公選制において「適任者」が選出されない可能性があるかもしれないが、といって就任意欲のない人が選出されることがあるだろうか。

地方教育行政法は、任命制について「人格が高潔で、教育・学術及び文化に関して識見を有するもの」のうちから教育委員を選出する旨を規定しているが、この規定を市町村レベルに適用すると、おのずと調査結果にあらわれたような限定された選出基準による同質的な委員を就任させることになるのではないか。これは、任命制を公選制に変更すべきであるかどうかは別にして、任命制という現行の制度的手続きは、教育長に同調的な教育委員を生むような選出過程の形成される可能性を高くしているということである。

つぎに、教育委員が「住民代表的行動」において積極的でないばかりか教育長のリーダーシップに対して受容的であることはまた、われわれの調査結果で明らかにされた、委員が自らの情報源をもたず情報を教育長に依存しているという事実が関連していると思われる。

教育問題に関して適切な判断を下しよりよい解決策を発案するにはさまざまな資料を収集する必要がある。資料を検討した上ではじめて問題解決の方向をきめる適切な判断が可能になる。教育委員としての職務遂行には情報が不可欠である。委員にはただ単に一住民としての意見を述べたり、要求を提示することにとどまらず、問題解決のための提案を行ったり提出された問題をじっくりと多角的に吟味し、よりよい解決策を見出す責任がある以上、質・量ともに豊富な情報が必要である。とすれば、自分独自の情報源をもたず、情報を教育長・事務局に依存していることは、教育長との関係において、とくに会議の討論場面において大きなハンディキャップとなる。会議での委員からの議題の発案が少ないことや教育長の提案に対する反対の度合いが小さいことは調査結果に明白であるが、これは教育長への情報依存と無関係ではないであろう。要するに、情報依存が教育長のリーダーシップの受容性を高めるのである。

ところで、こうした委員の情報依存の背景を考えると、教育委員の非常勤職性という条件がこれにかかわっていると思われる。いうまでもなく、この条件は、民間人を行政上の意思決定に参加させるという制度本来の趣旨から必然的なものであり、この条件ゆえに通常では期待できない地域住民の教育意思を的確に教育行政の諸施策に反映させる可能性を高めるメリットがある。それぞれの職域における経験からくる幅広い知識や技術、市民として生活している、その生活実感や経験にもとづく教育的見識や関心を行政に活用するというのが layman control、すなわち、民間人による教育行政の統制の趣旨であって、それは、委員が非常勤職ならではの貢献であるといえる。しかし、この条件は、今日の教育問題の複雑化・高度化の前では、委員の教育長への情報依存を生みだしていると思われる。委員によっては独自の情報源をもつ委員もいるであろうし、非常勤職ならではの情報を与える機会もあろう。また、住民

として意見を述べるだけであれば、非常勤職であることはとくにハンディキャップとならないであろう。しかし、今日の複雑化し高度化した教育問題状況の下において意思決定機構の一員としての責任を遂行

② 教育長の状況

するには、多角的に問題を検討するための多くの情報が不可欠である。それに必要な情報を十分に収集しえない点で、非常勤職であることはやはり不利な条件となろう。

教育長のおかれた制度的・組織的状況に目を移そう。

市町村教委の教育長は、周知のように、教育委員として選任されたものの中から、都道府県教委の承認を得て、互選されるという委員との兼任制をとっており、教育委員としては非常勤職であるが、教育長としては常勤の一般職であるというきわめてユニークな制度的条件の下におかれている。この兼任制が教委制度を教育長を中心軸にして動かす背景要因となっている。つまり、「教育長への包括的委任体制」とか「教育長専決体制」とかよばれる教委制度の作動に、教育委員が教育長を兼任するという制度が大きなかわりをもつと思われる。

第一に、教育長は同僚委員の互選によって選出されている存在なので、教委の教育長に対する指揮監督権の行使は有名無実化するおそれがある。兼任制の下では教育委員会と教育長とが独立している場合と異なり、教育委員として同僚である教育長に対する信頼もおのずと生まれるであろうし、少なくとも指揮監督が行われにくいことは考えられる。

第二に、兼任制は、教育委員との関係において、諸々の面において教育長に有利に作用する。教育長は本来、教委で決定された諸施策の実現をめぐる生ずる諸々の事務を執行する責任者として教委事務局を統轄すると同時に、教育・教育行政の専門家として教委の意思決定の専門的補助をその基本的任務とする。専門的助言を行うというのはこのことである。これは問題解決に対する価値中立的な技術的助言をすることであり、政策判断＝価値判断を下すべき議決に加わらないことが専門的助言を公正中立な専門技術的助言たらしめるのである。兼任制の下では、教育長は教育委員でもあるから当然議決に加わる。教育長は公正中立な助言者の立場にとどまりえない。委員たる教育長の助言は、議決参加者としておのずと討論の方向を左右するであろうし、それと無関係に中立的になされることは少ないであろう。

専門家としてさまざまな情報をもつ教育長が会議の局面で討論を方向づける主導権を握るのは自然である。教育長が諸施策の実施責任者であるのみならず、複雑化した教育問題の処理における教委の専門的補助という名目で立案責任者と化し、会議をリードするであろうことは想像にかたくない。われわれの調査結果から明らかになったように、会議があまり長びくこともなく円滑に行われるのも当然であり、教育委員から影響をうけることもほとんどないというのも、委員を兼ねる教育長の常勤専門家としての率直な回答であろう。

こうした教育長の自信が常勤職として組織＝機構上、情報の集中点に位置していることに裏づけられていることはいうまでもない。教育長の専門家性は、この常勤職に由来する情報の独占という条件に支えられる部分がかかなり大きいと思われる。つまり、教育行政の専門的知識・技術をもつといっても、それは長期の専門的訓練によって得られた理論的体系的なものというよりは、その大部分は実務経験によって得られる手続的・法規的知識を中心とする実務的な性質を有するものと思われる。それは、実務経験を通じて教育行政上の情報を掌握している強みである。これが、教育長が会議をリードし他の教育委員の信従をかちえるゆえんであろう。このように考えると、教育委員を兼ねて議決にも加わる常勤職という教育長の制度的条件は、教育長に教委制度の中心たるべき強力な組織的土台を与えているといっ

は、その実務的知識・技術の所有である。集権化によって、画一的（全国的）基準による問題解決が多くなり、教育行政上の問題処理には手続き的・法規的知識を中心とする実務的知識が不可欠となり、それなしではほとんどなにも処理できない事態が生まれている。常勤職としての教育長の問題解決における存在理由が従来以上に大きくなっている。教育行政の集権化が進行せず、教委で討論・決定すべき問題の多くが地域社会独自の問題であれば、教育長が常勤職として実務的知識や情報量で教育委員に優るとはいえ、それが意思決定の上で決定的な重要性をもつということはないからである。

集権化はまた、画一的手続きの優位をもたらすことにより地方的選択の余地を奪う。これは、教委から合議的決定の機会を減少させ、手続き的問題処理を増加させる。この面からも、合議体として機能してこそその存在意義を発揮するであろう教育委員の地位の相対的低下の生じる一方、「教育長専決体制」が生まれてくる背景があると思われる。

こうして、結局、教委制度の弱体化という現象についてわれわれのたどりついた仮説は、その背景には、教育委員・教育長に関する制度的条件がある、というものである。すなわち、教育委員に関する制度的条件である任命制による委員選出と委員の非常勤職性と、教育長に関する制度的条件である教育委員を兼任する常勤職であるという点が教委制度の住民自治機構としての弱体化にかかわっている、というのがわれわれの仮説である。たしかに、教委制度の弱体化はこの制度的条件だけで説明できるのではないが、それが弱体化の背景要因として有意義に関連しているというのである。

このようにいえば、それは制度万能論に等しいのではないかという疑問が生ずるかもしれない。教委制度の弱体化がその制度的条件の必然的帰結であるとすれば、教育委員・教育長の制度的条件はどこでも同一であるから、それはどこでも回避できない運命ということになる。しかし、われわれのいわんとすることはそういうことではない。教委制度の弱体化にはさまざまな背景要因が関連しているであろうが、少なくともこの教育委員・教育長の制度的条件を抜きにしては、それを十分に説明できないのではないか、というのがここでの主張である。

たしかに、同一の制度的条件の下でも、ある制度がどのように作動するかはいろいろな可能性が残っている。しかし、ある制度の作動に対してその制度的条件の設定する制約ないし枠はたしかに存在するのであり、運用次第でいかようにもなるというわけにはいかないのである。しかも、同一の制度的条件でも、それが作用する教育・教育行政の社会的、組織＝機構的狀況が変動してその間にズレが生じ、制度の作動を制約することもある。今日の教委制度を織りなしている諸条件のうち、少なくとも前述の教育委員・教育長の条件が教委制度の作動に一定の制約を課しているというのがわれわれの考えである。制度的条件は万能ではなく、その他の人的・物的・環境的諸条件や運用によって活用の可能性を残すとはいえ、ある可能性を奪うことも事実である。つまり、前述の教育委員・教育長の制度的条件の設定した枠は、他の可能性は別にしても、教委制度の住民自治機構としての可能性を制限している、というわけである。

たとえば、〔Ⅳ〕で明らかにしたように、教育長に教育委員の意見を尊重させるという意味において教育長のリーダーシップを制限するいくつかの条件が見出された。そうした条件があれば、理論の上では、教委制度の弱体化はそれだけ少ないことになる。しかしながら、現実には、そうした条件の揃った教委はきわめて少ないのである。そうした条件は、多くの場合、制度的条件によって奪われているのである。

教委制度の弱体化に関する以上のような仮説が妥当であるとしても、教委制度の弱体化に関する説明が完全になされたわけではもちろんない。つまり、それに関連する要因がここですべて明らかにされた

てよい。

これに関連しているが、教育長を教育委員との関係において優位にしている制度的・組織的状况として、教育行政の集権化がある。前述のように、教育長のリーダーシップ上の優位を支える条件のひとつわけではない。ここで行った説明は、本調査によって明らかになった諸事実を合理的に関連づける中から示唆された仮説的推論を提示したにすぎない。

(堀 和郎)

おわりに — 残された課題 —

以上において、市町村教委に対する質問紙調査を通じて、いくつかの側面から教委制度の作動の実態を明らかにしてきた。そして、とりわけ、そこにおける教育委員の住民代表性の希薄化および教育長のリーダーシップへの依存と同調という特徴を抽出し、それにかかわる要因連関を試論的に説明仮説として提起した。いうまでもないことであるが、このような教委制度の弱体化とその要因連関に関するわれわれの結論はあくまでも仮説であり、どれだけ一般化できるかは他県のデータとの比較を行ってはじめていえることである。悉皆調査とはいえ、ある特定の県の市町村教委のデータのみに立脚しているからである。本調査と同一の枠組による調査をいくつかの県において行う必要がある。他県の調査を行なうことにより、本調査結果の一般性の検証とともに、とくに、本調査で明らかになった教委制度の弱体化に関する要因連関の背後にある背景要因として提起された制度的条件の意味についてより明確な解明が期待される。

また、データ・ベースとして限定されていることの他に、今回の調査は研究視点からみても限定されている。教委制度の動態を解明するために検討しなければならない多くの領域が残されているのである。本調査の焦点は、教育委員と教育長におかれてきたが、市町村長や議員は教委制度をどのようにみているのか、また、どんな関係を取り結んでいるか、といった教委と外部との関係の態様も重要であろう。さらに、県教委の市町村教委への行政指導、教育長と事務局との関係、教委会議の様相、地域住民からみた教委など、教委制度の全体像を構成するには、多くの検討課題がある。前述の説明仮説のより一層の精緻化とともに、今後の課題としたい。

(堀 和郎)