

《論 文》

## 首長の教育長選出の基準と手法

～瀬戸内市における教育予算獲得のための教育長人事～

鈴木 麻里子

### The Standard and Method for Election of Education Chief by the Mayor

Mariko SUZUKI

キーワード：教育予算の獲得 教育長の選出方法 中央からの出向人事

keywords: Acquisition of Education Budget, Election of Education Chief, Seconded from Ministry of Education

#### 1. はじめに

教育委員会制度の改編により、総合教育会議の設置や首長による教育「大綱」の策定が新たに設けられ、首長の教育行政への介入の強化が指摘されているところである。とはいうものの、これまでも首長による教育行政への関与は、議会の同意を得ることで教育委員の任命権があり、「一般行政からの独立」原則を必ずしも全うするものではないという指摘もあった。さらに教育長の任命に関しても、改正前は地方教育行政法第16条で「教育委員会が任命する」とされていたが、首長が前もって教育長として教育委員に任命していることはもはや周知の事実であった。新制度においては、このような実態を踏まえ、新「教育長」は首長が直接任命することとなり、さらに新「教育長」の任命を議会にて諮る際には、所信表明などを行い丁寧な手続

きが求められるようになった。

首長への教育行政の権限が強まる中、首長にとって新「教育長」の任命の際は、自身の目指す教育行政を実施可能とする人材を見出すことが必至となる。そのため首長の教育行政に関する考え方と、さらにそれを実行しうる教育長の選出基準を明確に示すが必要になると考える。

本稿では瀬戸内市における教育長の選出について取り上げる。特に瀬戸内市長がその人選に際し、こだわったのが「新しい風」を吹き込む人材であることであった。瀬戸内市は人口3万8千人の小規模自治体であり、他の小規模自治体同様、その財政は決して潤沢とはいえない状況にある。教育予算についても、逼迫した財政の中で適正な予算計画と執行を行わなければならない、その財源確保は重要な課題の1つであった。首長は、これまで求められていた教育長の人物像ではその課題に風穴を開けることは難しいと捉えていた。そ

のため教育長を選出する際には「学校の自主性を発揮できる環境を作ってくれる人物」と同時に「外部から教育予算の獲得が可能な人物」という人材を求めた。その結果、一時は公募による教育長選出を実施したものの、その後文科省からの出向人事とするに至った。

本稿では、瀬戸内市における教育長選出の手法を事例とし、教育委員会新体制での小規模自治体における教育長の中央出向人事について検討する。

## 2. 中央省庁からの出向人事の着眼点 ～先行研究をもとに～

中央からの出向人事に関する実証的研究は、数は多くないものの、青木（2003）<sup>(1)</sup>や村上（2003）<sup>(2)</sup>、雲尾（1991）<sup>(3)</sup>などが行っている。しかしながらいずれも中央から都道府県と政令指定都市の大規模自治体への出向が主な観点となっており、市町村自治体レベルでの研究はほとんど行われていないといつてよい<sup>(4)</sup>。村上（2003）は、中央省庁出身の都道府県教育長を時系列で分析し、92年以降中央出身の教育長が減少していることを突き止めた。この結果から村上は「出向人事は中央による地方への統制の手段として本当に有効なのか、という疑義が生じる」と述べ、中央からの出向人事が地方統制を強める手段として行われていたという見解には批判的な立場をとった。しかしながら、村上をはじめ、これらの調査はいずれも教育委員会旧体制における中央と地方との権力構造を明らかにすることを目的とした研究であり、教育委員会新体制において首長の権限が強まる中での首長と教育長の関係に着眼したものではないことは明白である。すなわち、本稿における瀬戸

内市の中央省庁からの出向人事は、地方が積極的に中央に働きかけ、教育予算を獲得するための人事を行った事例であり、地方分権が進行した結果として実施された、地方の新たな戦略としてとらえるのが妥当であろう。

以下、瀬戸内市長の教育長選出の手法をもとに、教育予算に焦点を当てた首長の教育長選出の経緯について述べていく。

## 3. 瀬戸内市の教育財政の課題と教育長に求めたもの～公募の失敗と中央への出向依頼～

### (1) 瀬戸内市の課題

瀬戸内市は2004年に旧邑久郡牛窓町、邑久町、長船町が合併してできた市で、岡山県の南東部に位置している。市の東南部は瀬戸内海に面する丘陵地と複数の島々からなり、人口およそ3万8千人規模である。市の教育施設としては、小学校9校、中学校3校、幼稚園7園、各種スポーツ施設ほか、美術館、図書館、公民館などがある。

2009年から武久顕也氏（現在2期目）が市長に着任したが、このころの教育行政上の大きな課題として市立図書館の整備があった。合併前は旧牛窓町にのみ町立図書館があり、他は独立した図書館ではなく公民館図書館を活用していた。このため旧牛窓町立図書館を瀬戸内市立図書館として引き継いだ。建物の老朽化もさることながら、十分な図書館システムも構築されておらず、利用者にとっては非常に使いにくい施設となっていた。その後ネットワークの改善等も施してきたが、老朽化等による移転工事により、瀬戸内市には独立した図書館施設がなくなってしまった<sup>(5)</sup>。

その影響を受け、平成22年度には瀬戸内市は

岡山市町村立図書館60館のうち、「登録率」「人口当たり貸し出し冊数」「人口当たり蔵書数」いずれも県下「ワースト1」という不名誉な結果を残すことになった<sup>(6)</sup>。

これによって、武久市長は図書館の新築の構想を打ち出すのであるが、当然のことながら施設の新設には莫大な予算が必要となる。決して潤沢とは言えない市の財政において財源の確保が課題となった。さらに武久市長は図書館の「公設公営」にこだわった<sup>(7)</sup>。そのため首長にとって教育長を任命する際の基準の大きな柱として「教育予算を外部から獲得できる人物」となった。

## (2) 教育長選出の方法

武久氏が市長に就任して以降現在まで、武久市長本人が任命した教育長は3名である。最初の1人目は公募とし、市内出身の学校長経験者が選出された。1期3年の任期を務める間、学校教育の充実には大いに貢献したが、教育予算の外部獲得という目標に対しては大きな成果には至らなかった。次の教育長選出についても一時は公募としたが、「該当者なし」という結果となった。これによって武久市長は、「公募のリスクは非常に大きく、必ずしも望むべき人材が確保できるわけではないことを痛感した」<sup>(8)</sup>と述べている。この反省をもとに、その後は再公募とはせず、武久市長は文部科学省へ依頼し、文科省からの出向という形態によって教育長の任命を行った。この時着任したのが、当時文部科学省スポーツ・青少年局少年課に所属していた藤原一成氏である。藤原氏は地方で現職の教員を務めたのち文科省へ着任したいいわゆるノンキャリアである。教育長を2年2か月務め、2015年3月末に出向期間終了により、文科省に

復職した。この藤原氏の任期中、外部から教育予算を獲得することに成功している。続く3人目の教育長は教育委員会制度改正時期となり、新「教育長」として任命することになった。現教育長も同様に文科省からの出向を依頼し、国立大学で事務を担当したのち文科省に着任した50歳代半ばの人物で、藤原氏同様ノンキャリアの人物である。

## 4. 中央出向人事で得られた効果

さて、教育長を中央省庁からの出向とし、これによってこれまで得られなかった教育予算を外部から獲得することに成功したわけであるが、なぜこれが可能となったのか。

武久氏によると、情報ネットワークの構築が大きかったという。地方にはなかなか入らないインフォーマルな情報が、中央官僚同士のネットワークによって、より迅速に、かつ正確に得られることができた。この情報ネットワークにより、これまでのようにあいまいな情報に振り回され、結果的に政策決定が遅くなるということがなくなり、プロアクティブな政策展開が可能となった。つまり、いつ、どこで誰に相談すれば、市に必要な予算をもたらしてくれるのかという情報が正確に入手できるようになったわけである。また、県の教育次長が中央省庁から出向できていたことも予算獲得につながった。同じ中央省庁出身者ということで、県とのやり取りがスムーズになった。これも県から速やかに得られる情報をもとに、県主体の施策に積極的に協力することで、県との信頼関係が構築され、この信頼関係は各種の予算交渉の場面でも有効に発揮されるという結果をもたらした。

瀬戸内市は、教育長選出を中央からの出向人

事と変えたことにより、決して潤沢とは言えない市の予算に、外部から資金を獲得することで教育予算の増加を実現した事例といえる。増額された予算は、目下の課題であった市立図書館の新築構想を可能としたほか、学校教育の充実にあてられた。

## 5. おわりに

地方の小規模自治体は、その地域性や歴史的経緯からも地元の学校教育関係者から教育長を選出する傾向がある。もちろんその人事によって教育委員会と学校との連絡調整をスムーズに行い、学校教育の充実に図る効果が期待され、実際に成果もあろう。しかし一方で教育の充実に必要な予算は、首長部局にゆだねるほかなかった。これを教育委員会自らが獲得していく姿勢を求めてもよいのではないか。瀬戸内市での教育長選出は、教育財源を外部から獲得するという目的のため、小規模自治体ではこれまでほとんど行われていなかった中央からの出向人事に着手した例である。首長が教育長の直接任命となった今、その選出には明確な根拠が必要となる。首長の掲げる政策を実現しうる教育長を選出するためには、これまで地域的な慣例によって選ばれてきた「地元の有力な学校関係者」という枠にとらわれることなく、広く人材を求めることは今後ますます必要となってくるであろう。

その一方で、首長の教育行政への介入が強まったことにより教育の政治的中立性を危ぶむ意見があることも事実である。しかしながら首長が介入することで、これまで教育委員会だけでは難しかった教育予算の増額がしやすくなり、さらにその執行が格段にすみやかになったこと

は間違いのない。特に施設の新設など大規模な市の財政が捻出される場合には市民の理解を得ることが第一であり、その作業にあつて「民意の代表」といわれる首長が表に立って広報することが肝要であることは言うまでもない。であるからこそ、首長による過剰な介入により教育に政治的イデオロギーが投影されることのないよう、本来の教育委員会の機能であるレイマン・コントロールをより一層発揮させる必要がある。

最後に、武久市長が教育委員会新体制での教育行政とのかかわりについてどのように考えているかについて付記しておきたい。同市長は「教育委員会の独自性は今後も尊重する」としたうえで、「教育委員会だけでは解決できない課題もあるはずだ」とし、「これまで課題解決に向けてうまく連携できていなかったその“すきま”を埋める作業が、まさに総合教育会議の意義だと考えている」と述べている。

## 注

- (1) 青木栄一(2003)「文部省から地方政府への出向人事-1977年から2000年までの全825事例分析-」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第22号。
- (2) 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』。
- (3) 雲尾周(1991)は「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」『教育行財政論叢』2号、京都大学教育行政学研究室
- (4) 青木(2003)は市への出向状況についても検討しているが、「事例が少ないため教委事務局、首長部局への出向をまとめて検討」(29頁)している。
- (5) 瀬戸内市「新瀬戸内市立図書館整備基本構想」2011年5月、1頁
- (6) 同上、2頁
- (7) 武久顕成「私が新瀬戸内市立図書館を公設公営にした理由」2015年4月『出版ニュース』2376号、4頁～9頁を参照。
- (8) 武久顕成瀬戸内市長へのヒアリング調査より、2015年3月18日実施。