

# 制度移行前の首長調査データと制度移行後の教育委員会調査 データの比較による新教育委員会制度の運用実態

—日本教育新聞社・東北大学調査と文部科学省調査の二次分析—

廣 谷 貴 明\*

青 木 栄 一\*\*

本稿の目的は、教育委員会制度移行前の首長の意向が、どの程度実際の運用に反映されているのかを明らかにすることである。分析には、制度移行前の首長の意向データと、制度移行後の運用実態データを用いた。分析の結果、以下の3点を指摘した。第1に新教育長の任命や総合教育会議事務局の設置場所、教育委員会議事録の公表状況、教育長の議会での職務執行状況報告、教育委員の人選に関しては首長の意向が実現されていること、第2に大綱の策定、総合教育会議の協議内容、開催頻度、及び議事録の公表に関しては部分的に首長の意向が反映されていること、第3に教育長の議会での所信表明、総合教育会議以外での首長と教育長、教育委員との接触に関しては首長の意向通りとならなかったことである。

**キーワード：教育委員会制度、首長、教育長、総合教育会議、二次分析**

## 1. 教育委員会制度移行前後データの比較に基づくインパクトの検証

本稿の目的は日本教育新聞社・東北大学が共同で実施した「教育委員会制度改革に関する首長アンケート調査」と文部科学省が実施した「教育委員会の現状に関する調査」「新教育委員会制度への移行に関する調査」を組み合わせて比較分析し、教育委員会制度移行前の首長の意向が、実際の制度運用にどの程度反映されていたのかを明らかにすることである。分析の結果、次の3点を指摘する。第1に新教育長の任命や総合教育会議事務局の設置場所、教育委員会議事録の公表状況、教育長の議会での職務執行状況報告、教育委員の人選に関しては首長の意向が実現されていること、第2に大綱の策定、総合教育会議の協議内容、開催頻度、及び議事録の公表に関しては部分的に首長の意向が反映されていること、第3に教育長の議会での所信表明、総合教育会議以外での首長と教育長、教育委員との接触に関しては首長の意向通りとならなかったことである。

2015年4月から一部改正された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(以下、地教行法)が施行され、教育委員会制度に変革が生じた。具体的には、①教育長と教育委員長の職務を一本化した新教育長を設置すること、②新教育長の任命は、議会の同意のもとで首長が行い、その任期が3年に短縮されること、③教育長の職務執行状況について教育委員のチェック機能を強化すること、

---

\*教育学研究科 博士課程後期

\*\*教育学研究科 准教授

④首長と教育委員会が教育に関して議論を行う総合教育会議が設置されること、⑤地域の実情に応じた教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱の策定が首長に求められること、⑥教育委員会の怠慢等によって、児童生徒に被害が生じる可能性がある時には文部科学大臣は教育委員会に対して指示できるようにしたことである(村上編 2014)。このような制度移行はいじめ問題の発生による教育行政の責任の所在の不明確さや、教育委員会運用の形骸化が問題視されたことによって行われたものである(青木 2015, 大島 2015)。制度移行前にも首長の意向が教育政策に反映されることはあったが(阿内 2012, 青木 2013)、地教行法の改正によって、さらに首長の意向が教育政策に反映されることが予想された。

このような教育委員会制度移行の運用実態へのインパクトに関して、これまでもいくつかの研究が行われてきた。例えば、本田(2016)は、首長が教育委員会に対する事前コントロールを志向しない自治体では、総合教育会議の開催回数は少なくなり、大綱策定の際に既存の計画を用いる自治体もあれば、一方で首長部局との連携を深めようとする自治体もある等、総合教育会議運用の多様性を示した。青木(2018)は総合教育会議の運用は慎重になされており、首長にとっては教育行政に対する理解を深める場として機能し、教育委員会にとっては予算獲得の理解を得る場として機能しており、両者にとってメリットのある制度移行であると指摘した。

しかし、これらの研究はいずれも制度移行後のみの運用実態を観察したものであり、スナップショット的な分析となっている。制度移行前にも首長が教育政策に対して影響力を行使できたことから、新教育委員会制度運用に関する意向は首長にも存在していると考えられる。このような首長の意向が、どの程度実際の新教育委員会制度運用に反映されていたのかは不透明である。本稿ではこの限界を克服するために、都道府県、政令市、市区町村を対象とした調査データをもとに解明することを目的とする。このようなデータを整備することによって、教育行政への首長のコミットに関する論点に対して知見を提供できるという学術的な意義がある。

## 2. 分析データの概要

分析に用いるデータは日本教育新聞社と東北大学が共同で実施した「教育委員会制度改革に関する首長アンケート調査」(以下、日本教育新聞社・東北大学調査)と、文部科学省が実施した「教育委員会の現状に関する調査」(以下、現状調査)「新教育委員会制度への移行に関する調査」(以下、移行調査)である。前者が制度移行前(2014年度)に実施された調査であり、後者が制度移行後(2015年度以降)に実施された調査である<sup>1</sup>。制度移行前後で比較可能な質問項目を照合し、首長の意向が実際の教育委員会運用にどの程度反映されているのかを検討する。

文部科学省の現状調査、移行調査はともに全国悉皆調査であり、全ての自治体からの回答が得られている。一方で日本教育新聞社・東北大学調査は、自治体規模を考慮したうえで、都道府県、政令市、市区町村全体で690の自治体を無作為に抽出し、抽出された自治体を対象に調査票を配布した。得られた有効回答数は382であった(有効回答率:55.4%)。この有効回答があった382の自治体が分析対象となる。その内訳は都道府県38、政令市12、市区176、町村156である。

### 3. 経年比較分析—制度移行前の首長の意向は教育委員会運用に反映されたか—

#### 3-1. 大綱策定に関する集計分析

まず、大綱策定の意向に関する集計結果をまとめたものが表1である。日本教育新聞社・東北大学調査では「新制度では、教育の振興に関する基本的な方針としての大綱を、首長が主宰する『総合教育会議』で策定することとされています。各自治体には、すでに教育振興基本計画(以下、『計画』)を策定する努力義務がありますが、今後、大綱をどのように策定していきたいですか?一つ選んで、番号に○をつけてください」という質問項目に対して、計画をつくっている自治体に対しては「既存の計画をもとにして策定する」「計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する」「どのように策定するか検討中」という3つの選択肢を用意し、計画をつくっていない自治体に対しては「大綱のみを策定する」「大綱とともに計画も策定する」「どのように策定するか検討中」という3つの選択肢を用意した。制度移行後の実態については、移行調査の2017年9月1日時点での大綱策定に関する質問項目を用いた。

表1を検討すると、教育振興基本計画策定済みの自治体に関して、制度移行前に「既存の計画をもとに策定する」「どのように策定するか検討中」と回答していた自治体でも、大綱を新規に策定する傾向にあったことがわかる。ただし、都道府県に関しては制度移行前に「既存の計画をもとに策定」と回答していた場合、その意向通りに既存の計画等をもって充てたという回答割合が高かった。「計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する」と回答していた自治体は、特に新規に策定した割合が高い。一方、教育振興基本計画を策定していない自治体に関しては全体として、新規に策定した割合が高い。2017年9月1日時点で大綱策定に未着手の自治体はなかった。

#### 3-2. 総合教育会議での協議内容に関する集計分析

次に、総合教育会議での協議内容に関する集計結果が表2である。日本教育新聞社・東北大学調査では協議したい内容について「学力向上策」「学校教育のICT(情報通信技術)化」「特別支援教育の充実」「教職員の資質向上や服務規律の確保」「学校統廃合・適正規模化」「子供のいじめや不登校等への対応」「教育委員会組織の在り方の見直し」「学校教育担当部署と首長部局の連携」「そのほか」を選択肢と用意し、この中から重要だと思う順に順位をつけて回答してもらった。中には順位がつけられないと回答した自治体もあったため、そのような回答に関しては「順位付けなし」として処理した。日本教育新聞社・東北大学調査と移行調査で比較可能な選択肢は「学力向上策」「学校教育のICT(情報通信技術)化」「学校統廃合・適正規模化」「学校教育担当部署と首長部局の連携」である。ただし、「学校教育担当部署と首長部局の連携」に関しては、移行調査の「福祉部局と連携した総合的な放課後対策」と比較している。そのため、あくまで放課後対策を事例とした福祉部局との連携であり、その他の首長部局との連携状況はわからない。

表2の度数の列を検討すると、首長が制度移行前に重要であると考えていた施策は「学力向上策」「学校教育担当部署と首長部局の連携」「子どものいじめや不登校等への対応」であった。このうち「学力向上策」を第1位にあげた自治体に関して、2017年9月1日時点で協議があったものは52.8%

表1：教育大綱の策定に関する意向と実態の比較

自治体種	教育振興基本計画の策定状況	大綱策定に関する首長の意向 (2014年度時点)	大綱の策定状況(2017年9月1日時点)				
			新規に作成	既存の計画等をもつて充てた	策定中	未着手	合計
都道府県	教育振興基本計画策定済み	既存の計画をもとに策定	1 (25.0%)	3 (75.0%)			4 (100.0%)
		計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する	6 (100.0%)				6 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	18 (72.0%)	7 (28.0%)			25 (100.0%)
	教育振興基本計画未策定	どのように策定するか検討中	1 (50.0%)	1 (50.0%)			2 (100.0%)
政令市	教育振興基本計画策定済み	既存の計画をもとに策定	4 (80.0%)	1 (20.0%)			5 (100.0%)
		計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する	1 (100.0%)				1 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	4 (66.7%)	2 (33.3%)			6 (100.0%)
市区	教育振興基本計画策定済み	既存の計画をもとに策定	33 (57.9%)	24 (42.1%)			57 (100.0%)
		計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する	9 (81.8%)	2 (18.2%)			11 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	24 (58.5%)	15 (36.6%)	2 (4.9%)		41 (100.0%)
	教育振興基本計画未策定	大綱のみを策定する	7 (87.5%)	1 (12.5%)			8 (100.0%)
		大綱とともに計画も策定する	7 (100.0%)				7 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	35 (67.3%)	16 (30.8%)	1 (1.9%)		52 (100.0%)
町村	教育振興基本計画策定済み	既存の計画をもとに策定	27 (61.4%)	17 (38.6%)			44 (100.0%)
		計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する	5 (83.3%)	1 (16.7%)			6 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	7 (50.0%)	7 (50.0%)			14 (100.0%)
	教育振興基本計画未策定	大綱のみを策定する	9 (81.8%)	2 (18.2%)			11 (100.0%)
		大綱とともに計画も策定する	6 (75.0%)	2 (25.0%)			8 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	39 (56.5%)	24 (34.8%)	6 (8.7%)		69 (100.0%)
政令市・市区町村全体	教育振興基本計画策定済み	既存の計画をもとに策定	64 (60.4%)	42 (39.6%)			106 (100.0%)
		計画の見直し・修正を含め、新たに大綱を策定する	15 (83.3%)	3 (16.7%)			18 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	35 (57.4%)	24 (39.3%)	2 (3.3%)		61 (100.0%)
	教育振興基本計画未策定	大綱のみを策定する	16 (84.2%)	3 (15.8%)			19 (100.0%)
		大綱とともに計画も策定する	13 (86.7%)	2 (13.3%)			15 (100.0%)
		どのように策定するか検討中	74 (61.2%)	40 (33.0%)	7 (5.8%)		121 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 制度移行前の首長の意向がなかったものは表中に記載していない。

(注2) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注3) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

表2: 協議内容に関する首長の意向と運用実態の比較<sup>2</sup>

自治体種	取り上げたい協議内容 (2014年度時点)	順位付け	度数		2017年9月1日時点			
			都道府県	政令市・ 市区町村	都道府県		政令市・市区町村	
					協議あり	協議なし	協議あり	協議なし
全体	学力向上策	第1位	6	117	5 (83.3%)	1 (16.7%)	60 (51.3%)	57 (48.7%)
		第2位	2	44	1 (50.0%)	1 (50.0%)	20 (45.5%)	24 (54.5%)
		第3位	1	24	1 (100.0%)		11 (45.8%)	13 (54.2%)
		順位付けなし	4	57	2 (50.0%)	2 (50.0%)	24 (42.1%)	33 (57.9%)
	学校教育のICT化	第1位	0	5			3 (60.0%)	2 (40.0%)
		第2位	0	17			9 (52.9%)	7 (41.2%)
		第3位	0	21			11 (52.4%)	10 (47.6%)
		順位付けなし	0	14			8 (57.1%)	6 (42.9%)
	特別支援教育の充実	第1位	1	11				
		第2位	2	14				
		第3位	2	24				
		順位付けなし	0	18				
	教職員の資質向上や 服務規律の確保	第1位	1	7				
		第2位	0	21				
		第3位	0	29				
		順位付けなし	3	20				
	学校統廃合・適正規 模化	第1位	0	23			13 (56.5%)	10 (43.5%)
		第2位	2	25		2 (100.0%)	12 (48.0%)	13 (52.0%)
		第3位	0	32			10 (31.3%)	22 (68.8%)
		順位付けなし	0	20			7 (35.0%)	12 (60.0%)
	子どものいじめや不登 校等への対応	第1位	1	28				
		第2位	5	72				
		第3位	5	38				
		順位付けなし	6	42				
	教育委員会組織の在り 方の見直し	第1位	0	1				
		第2位	0	10				
		第3位	1	7				
		順位付けなし	0	5				
学校教育担当部署と首 長部局の連携	第1位	2	32	1 (50.0%)	1 (50.0%)	5 (15.6%)	26 (81.3%)	
	第2位	0	26			5 (19.2%)	21 (80.8%)	
	第3位	2	42		2 (100.0%)	5 (11.9%)	37 (88.1%)	
	順位付けなし	0	26			5 (19.2%)	21 (80.8%)	
そのほか	第1位	3	20					
	第2位	3	8					
	第3位	3	13					
	順位付けなし	2	7					

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成<sup>3</sup>

(注1) 斜線部分は比較可能な調査項目がなかったこと、あるいは該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

(注2) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

あった。しかし、第2位、第3位、順位付けなしになると50%を下回り、首長の意向が十分に反映されていない可能性が示唆された。「学校教育担当部署と首長部局の連携」に関しては、いずれの順位も協議ありの割合が低いが、そのほかの首長部局との連携が進んでいる可能性が残されている。そのほかの選択肢について、「学校統廃合・適正規模化」は第1位にあげた自治体のみ50%を上回った。「学校教育のICT（情報通信技術）化」は、いずれの順位においても、相対的に協議があった割合が高かった。

### 3-3. 総合教育会議事務局に関する集計分析

総合教育会議事務局の設置場所に関する集計結果が表3である。日本教育新聞社・東北大学調査では「会議の事務は、首長部局で行うことが原則とされていますが、教委事務局に委任・補助執行させることも可能とされています。事務局はどこに設置する予定ですか？一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対して「首長部局」「教育委員会事務局」「検討中」の3つの選択肢を設けた。

移行調査2017年9月1日時点での総合教育会議事務局に関する質問項目と比較分析したところ、全体として事務局の設置場所についてはおおむね首長の意向通りになっていることがわかる。教育委員会事務局と回答していた場合、教育委員会事務局に委任するか、補助執行させる。自治体種別に検討すると、政令市、市区では補助執行させるケースが多く、町村では委任するケースが多かった。

### 3-4. 総合教育会議の開催回数に関する集計分析

総合教育会議の開催頻度に関する意向と、実際の開催回数の平均値をまとめたものが表4である。日本教育新聞社・東北大学調査では、会議の開催頻度の意向に関して「会議はどのくらいの頻度で招集したいですか？一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対して「年1～2回程度」「教育委員会会議と同程度（月1～2回）」「月3回以上、年11回以下」「不定期の招集を予定」「検討中」という5つの選択肢を設けた。移行調査からは2017年9月1日時点での累積開催回数がデータとして得られた。

表4をもとに回答した選択肢ごとの総合教育会議の開催回数の平均値を検討すると、全体として「月3回以上、年11回以下」と回答した自治体の総合教育会議開催回数が増えていることがわかる。次いで「検討中」「教育委員会会議と同程度（月1～2回）」が順に多い。ただし、いずれも意向通りの開催頻度が実現されているとはいえない。「年1～2回程度」と回答した自治体のみ、意向通りの開催頻度が実現されている。全体の選択肢ごとの開催回数の平均値を一元配置分散分析によって、その差を検討したところ1%水準での統計的有意差が認められた（表4最下行）。同様に自治体種ごとに一元配置分散分析を行ったところ、市区にのみ10%水準での統計的有意差が観察された。特に市区での「月3回以上、年11回以下」と回答した自治体の総合教育会議の開催回数が増えていることを示す。

表3：総合教育会議事務局に関する意向と運用実態の比較

自治体種	会議事務局の設置場所予定(2014年度時点)	総合教育会議の事務局について (2017年9月1日時点)			
		首長部局が担当した	首長から教育委員会事務局に委任した	首長から教育委員会事務局に補助執行	合計
都道府県	首長部局	16 (100.0%)			16 (100.0%)
	教育委員会事務局		1 (50.0%)	1 (50.0%)	2 (100.0%)
	検討中	10 (52.6%)	1 (5.3%)	8 (42.1%)	19 (100.0%)
政令市	首長部局	5 (83.3%)		1 (16.7%)	6 (100.0%)
	教育委員会事務局	1 (33.3%)		2 (66.7%)	3 (100.0%)
	検討中	2 (66.7%)		1 (33.3%)	3 (100.0%)
市区	首長部局	40 (81.6%)	1 (2.0%)	8 (16.3%)	49 (100.0%)
	教育委員会事務局	16 (40.0%)	4 (10.0%)	20 (50.0%)	40 (100.0%)
	検討中	57 (66.3%)	8 (9.3%)	21 (24.4%)	86 (100.0%)
町村	首長部局	13 (86.7%)	1 (6.7%)	1 (6.7%)	15 (100.0%)
	教育委員会事務局	20 (26.7%)	38 (50.7%)	17 (22.7%)	75 (100.0%)
	検討中	21 (34.4%)	18 (29.5%)	22 (36.1%)	61 (100.0%)
政令市・市区町村全体	首長部局	58 (82.9%)	2 (2.9%)	10 (14.2%)	70 (100.0%)
	教育委員会事務局	37 (31.4%)	42 (35.6%)	39 (33.0%)	118 (100.0%)
	検討中	80 (53.3%)	26 (17.3%)	44 (29.3%)	150 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注2) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

表4：総合教育会議の開催回数に関する意向と運用実態の比較

首長の総合教育会議の開催頻度に関する意向(2014年度時点)		総合教育会議の開催回数(2017年9月1日時点)							
		年1～2回程度	教育委員会会議と同程度(月1～2回)	月3回以上、年11回以下	不定期の招集を予定	検討中	合計	自由度	F値
平均値	都道府県(N=37)	4.00		4.00	6.74	6.70	6.54	3	0.508
	政令市(N=12)	6.33		5		6.63	6.42	2	0.161
	市区(N=175)	4.86	5.83	7.5	5.54	5.59	5.39	4	2.078 *
	町村(N=153)	3.39	4.38	6	4.06	3.37	3.52	4	1.490
	政令市・市区町村全体(N=340)	4.11	5.00	7.00	4.72	4.84	4.59	4	5.596 ***

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) \*は10%水準、\*\*\*は1%水準でそれぞれ統計的有意差があることを示す。

(注2) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

### 3-5. 総合教育会議の議事録作成に関する集計分析

総合教育会議の議事録作成状況に関しての集計結果をまとめたものが表5である。日本教育新聞社・東北大学調査では、議事録の作成に関して「会議の議事録は原則として公表することが努力義務となっています。公表方法について、一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対し「議会会議録のような詳しい形で公表したい」「会議概要のような形で公表したい」「公表する予定はない」「未定」の4つの選択肢を設けた。

表5をもとに議事録公表の意向と実態を比較すると、議事録の作成状況に関して、制度移行後に多くの自治体で詳細な議事録が作成されていることがわかる。制度移行前に「議会会議録のような詳しい形で公表したい」と回答した自治体は80%以上、詳細な議事録を作成しており、意向通りの議事録作成が行われていた。一方で「会議概要のような形で公表したい」と回答した約70%の自治体も詳細な議事録を作成しており、必ずしも制度移行前の意向が反映されているとはいえない。さらに「公表する予定はない」と回答していた自治体に関して、いずれの自治体もホームページ上、あるいは事務局で閲覧可能な状態となっており、この点に関して首長の意向通りの運用がなされているとはいえない。

### 3-6. 教育長の人選方法に関する集計分析

教育長の人選方法の見直しに関する意向と、新教育長が新任か否かをまとめたものが表6である。日本教育新聞社・東北大学調査では教育長の人選方法の見直しの意向に関して「貴自治体の教育長について人選方法を見直す必要があると思いますか。一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対して「見直す必要がある」「見直す予定はない」「検討中」という3つの選択肢を設けた。

表6を検討すると、「見直す必要がある」と回答した自治体は、1つの自治体を除いたすべての自治体で新任の教育長を任命している。逆に「見直す予定はない」と回答した自治体は経過措置により旧教育長であったものを改めて任命する割合が高かった。このことから、教育長の任命に関して、制度移行前の首長の意向が実際の教育長の任命に影響を及ぼしていたと考えられる<sup>4</sup>。なお、表7をもとに新任の教育長に関して、その経歴を検討すると、全体として、教育行政経験者、教育職員経験者、一般行政経験者の順に高かった<sup>5</sup>。

表5：総合教育会議の議事録作成に関する意向と実態の比較

自治体種	議事録の公表の予定 (2014年度時点)	議事録の作成状況(2017年9月1日時点)				議事録の公表状況(2017年9月1日時点)			
		詳細な 議事録	議事概要	作成して いない	合計	HPに公表	事務局等にお いて閲覧可能	公表して いない	合計
都道府県	議会会議録のような詳 しい形で公表したい	11 (100.0%)			11 (100.0%)	11 (100.0%)			11 (100.0%)
	会議概要のような形で 公表したい	4 (100.0%)			4 (100.0%)	4 (100.0%)			4 (100.0%)
	未定	20 (90.9%)	2 (5.4%)		22 (100.0%)	22 (100.0%)			22 (100.0%)
政令市	議会会議録のような詳 しい形で公表したい	4 (100.0%)			4 (100.0%)	4 (100.0%)			4 (100.0%)
	会議概要のような形で 公表したい	3 (100.0%)			3 (100.0%)	3 (100.0%)			3 (100.0%)
	未定	5 (100.0%)			5 (100.0%)	5 (100.0%)			5 (100.0%)
市区	議会会議録のような詳 しい形で公表したい	36 (78.3%)	10 (21.7%)		69 (100.0%)	41 (89.1%)	3 (6.5%)	2 (4.3%)	46 (100.0%)
	会議概要のような形で 公表したい	48 (69.6%)	21 (30.4%)		2 (100.0%)	65 (94.2%)	4 (5.8%)		69 (100.0%)
	公表する予定はない	1 (50.0%)	1 (50.0%)		59 (100.0%)	2 (100.0%)			2 (100.0%)
	未定	45 (76.3%)	14 (23.7%)		176 (100.0%)	54 (91.5%)	4 (6.8%)	1 (1.7%)	59 (100.0%)
町村	議会会議録のような詳 しい形で公表したい	6 (75.0%)	2 (25.0%)		8 (100.0%)	5 (62.5%)	3 (37.5%)		8 (100.0%)
	会議概要のような形で 公表したい	48 (62.3%)	28 (36.4%)	1 (1.3%)	77 (100.0%)	38 (49.4%)	33 (42.9%)		77 (100.0%)
	公表する予定はない	3 (75.0%)	1 (25.0%)		4 (100.0%)	1 (25.0%)	3 (75.0%)		4 (100.0%)
	未定	40 (63.5%)	22 (34.9%)	1 (1.6%)	63 (100.0%)	34 (54.0%)	22 (34.9%)	7 (11.1%)	63 (100.0%)
政令市・ 市区町村 全体	議会会議録のような詳 しい形で公表したい	46 (79.4%)	12 (20.7%)		58 (100.0%)	50 (86.2%)	6 (10.3%)	2 (3.4%)	58 (100.0%)
	会議概要のような形で 公表したい	99 (66.4%)	49 (32.9%)	1 (0.7%)	149 (100.0%)	116 (77.9%)	37 (24.8%)	6 (4.0%)	149 (100.0%)
	公表する予定はない	4 (66.7%)	2 (33.3%)		6 (100.0%)	3 (50.0%)	3 (50.0%)		6 (100.0%)
	未定	90 (70.9%)	36 (28.3%)	1 (0.8%)	127 (100.0%)	93 (73.2%)	26 (20.5%)	8 (6.3%)	127 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員  
会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 「公表する予定はない」と回答した都道府県と政令市はなかったために、表から省略している。

(注2) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注3) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

表6：教育長の人選方法の見直しに関する意向と実際の任命形態の比較

自治体種	教育長の人選方法の見直しの意向(2014年度時点)	新教育長について(2017年9月1日時点)		
		新任	旧教育長であった者を改めて任命	合計
都道府県	見直す必要がある	1 (100.0%)		1 (100.0%)
	見直す予定はない	5 (71.4%)	2 (28.6%)	7 (100.0%)
	検討中	13 (68.4%)	6 (31.6%)	19 (100.0%)
政令市	見直す必要がある	2 (100.0%)		2 (100.0%)
	見直す予定はない	2 (50.0%)	2 (50.0%)	4 (100.0%)
	検討中	5 (100.0%)		5 (100.0%)
市区	見直す必要がある	6 (100.0%)		6 (100.0%)
	見直す予定はない	43 (42.2%)	59 (57.8%)	102 (100.0%)
	検討中	18 (48.6%)	19 (51.4%)	37 (100.0%)
町村	見直す必要がある	2 (66.7%)	1 (33.3%)	3 (100.0%)
	見直す予定はない	42 (47.2%)	47 (52.8%)	89 (100.0%)
	検討中	9 (39.1%)	14 (60.9%)	23 (100.0%)
政令市・市区町村全体	見直す必要がある	10 (90.9%)	1 (9.1%)	11 (100.0%)
	見直す予定はない	87 (44.6%)	108 (55.4%)	195 (100.0%)
	検討中	32 (49.2%)	33 (50.8%)	65 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注2) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

表7：新任教育長の属性

自治体種	新任教育長の属性(2017年9月1日時点)				
	教育行政経験者	一般行政経験者	教育職員経験者	その他	教育長が新任の自治体数
都道府県	11 (50.0%)	16 (72.7%)	3 (13.6%)	1 (4.5%)	22 (100.0%)
政令市	8 (80.0%)	4 (40.0%)	3 (30.0%)		10 (100.0%)
市区	50 (71.4%)	17 (24.3%)	45 (64.3%)	3 (4.3%)	70 (100.0%)
町村	28 (52.8%)	22 (41.5%)	27 (50.9%)		53 (100.0%)
政令市・市区町村全体	86 (64.7%)	43 (32.3%)	75 (56.4%)	3 (2.3%)	133 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 新教育長の属性を回答するにあたって、自治体は複数選択が可能であることから、()内のパーセンテージを足し合わせても100%にならない。

(注2) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

### 3-7. 新教育長の任命時期に関する集計分析

新教育長の任命時期に関する意向と、実際の任命のタイミングについてまとめたものが表8である。日本教育新聞社・東北大学調査では新教育長の任命時期に関する意向に関して「新教育長の任命には経過措置が取られ、現在の教育長の任期満了後とすることも可能です。新教育長の任命時期について、一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対して「現在の教育長の任期終了後に任命したい」「法律の施行日を踏まえ、前倒して任命したい」「検討中」という3つの選択肢を設けた。

表8をもとに新教育長の任命時期を検討すると、制度移行前に「現在の教育長の任期終了後に任命したい」と回答した自治体は旧教育長の任期満了を受け、新たに教育長を任命する傾向にあり、一方で「法律の施行日を踏まえ、前倒して任命したい」と回答した自治体は旧教育長の辞職を受け新たに任命する傾向にあることがわかる。このことは新教育長の任命時期に関して首長の移行が実際の運用に反映されていることを示すものである。ただし、政令市では旧教育長の任期終了後に任命したいとの意向であっても、旧教育長の辞職を受けた任命の方が多かった。

表8：新教育長の任命時期に関する意向と実態の比較

自治体種	新教育長の任命時期に関する意向(2014年度時点)	新教育長について(2017年9月1日時点)		
		旧教育長の任期満了を受け、新たに任命	旧教育長の辞職を受け新たに任命	合計
都道府県	現在の教育長の任期終了後に任命したい	4 (100.0%)		4 (100.0%)
	法律の施行日を踏まえ、前倒しして任命したい		1 (100.0%)	1 (100.0%)
	検討中	10 (40.0%)	15 (60.0%)	25 (100.0%)
政令市	現在の教育長の任期終了後に任命したい	1 (20.0%)	4 (80.0%)	5 (100.0%)
	法律の施行日を踏まえ、前倒しして任命したい		1 (100.0%)	1 (100.0%)
	検討中	5 (83.3%)	1 (16.7%)	6 (100.0%)
市区	現在の教育長の任期終了後に任命したい	66 (73.3%)	24 (26.7%)	90 (100.0%)
	法律の施行日を踏まえ、前倒しして任命したい	1 (14.3%)	6 (85.7%)	7 (100.0%)
	検討中	13 (26.0%)	37 (74.0%)	50 (100.0%)
町村	現在の教育長の任期終了後に任命したい	55 (71.4%)	22 (28.6%)	77 (100.0%)
	法律の施行日を踏まえ、前倒しして任命したい	2 (20.0%)	8 (80.0%)	10 (100.0%)
	検討中	13 (46.4%)	15 (53.6%)	28 (100.0%)
政令市・市区町村全体	現在の教育長の任期終了後に任命したい	122 (70.9%)	50 (29.1%)	172 (100.0%)
	法律の施行日を踏まえ、前倒しして任命したい	3 (16.7%)	15 (83.3%)	18 (100.0%)
	検討中	31 (36.9%)	53 (63.1%)	84 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注2) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

### 3-8. 新教育長の職務執行チェック方法に関する集計分析

新教育長の職務執行チェック方法に関して、どのような方法を採用したいか、制度移行前の首長の意向をまとめたものが表9である。日本教育新聞社・東北大学調査では「責任・権限が強まる新たな教育長について、国会では職務執行をチェックする必要性が指摘されました。今後、必要だと思われる措置について、次から三つまで選んで○を付けてください」という質問項目に対して、「教育長による議会での所信表明」「教育長が議会で職務執行状況について報告する場を増やす」「総合教育会議以外で、首長が教育長と話し合う場を十分に確保する」「総合教育会議以外で、首長が教育委

員と話す場を十分に確保する」「教育委員会の議事録を詳しく公表する」「教育委員の人数を増やす」「首長が教職員や住民から教育について直接意見を聞く場を十分に確保する」「その他」という8つの選択肢を設けた。

表9を検討すると、全体的にチェック機能として総合教育会議以外で首長と教育長、あるいは教育委員が話し合う場を十分に確保すること、首長が教職員や住民から教育について直接意見を聞く場を十分に確保するという回答が多くなっていることがわかる。

以下、表9に記された選択肢を回答したか否かによって、運用実態に差があるかを検討する。まず「教育長による議会での所信表明」に関して、実際に議会で所信表明を行っているかどうかをまとめたものが表10である。表10を検討すると、全体として、教育長の議会での所信表明を実現したいと首長が思っている、実態には反映されていないことがわかる。制度移行前の意向があるにせよ、ないにせよ、実態として議会での所信表明や質疑はなく、議会は採決するのみの自治体が多いことがわかる。

表9：教育長の職務執行チェック方法

自治体種	教育長の職務執行機能チェックに関する意向(2014年度時点)								
	教育長による議会での所信表明	教育長が議会での職務執行状況について報告する場を増やす	総合教育会議以外で首長が教育長と話し合う場を十分に確保する	総合教育会議以外で、首長が教育委員と話す場を十分に確保する	教育委員会会議の議事録を詳しく公表する	教育委員の人数を増やす	首長が教職員や住民から教育について直接意見を聞く場を十分に確保する	その他	合計
都道府県	2 (11.1%)	3 (16.7%)	12 (66.7%)	6 (33.3%)	3 (16.7%)	/	6 (33.3%)	5 (27.8%)	18 (100.0%)
政令市	/	/	6 (60.0%)	5 (50.0%)	3 (30.0%)	1 (10.0%)	3 (30.0%)	3 (30.0%)	10 (100.0%)
市区	42 (27.3%)	28 (18.2%)	106 (68.8%)	76 (49.4%)	35 (19.9%)	5 (3.2%)	47 (30.5%)	11 (7.1%)	154 (100.0%)
町村	37 (25.0%)	69 (46.6%)	106 (71.6%)	86 (58.1%)	7 (4.7%)	8 (5.4%)	71 (48.0%)	4 (2.7%)	148 (100.0%)
政令市・市区町村全体	79 (25.3%)	97 (31.1%)	218 (69.9%)	167 (53.5%)	45 (14.4%)	14 (4.5%)	121 (38.8%)	18 (5.8%)	312 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」より筆者作成<sup>6</sup>

(注1) 無回答の自治体は表中から除外している。

(注2) 自治体は3つまで選択することができるため、各項目の( )内のパーセンテージの値を足し合わせても、合計のパーセンテージと一致しない。

(注3) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

表10：教育長の職務執行チェック機能としての所信表明に関する意向と実態の比較

自治体種	教育長の所信表明に関する意向 (2014年度時点)	教育長の任命手続きについて (2017年9月1日時点)					合計
		議会における教育 長候補者による所 信表明、質疑	議会における教 育長候補者によ る所信表明のみ	議会における首 長に対する質疑	議会において所 信表明や質疑は なく、採決のみ	その他	
都道府県	意向あり				1 (50.0%)	1 (50.0%)	2 (100.0%)
	意向なし	1 (6.7%)	1 (6.7%)	2 (13.3%)	7 (46.7%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)
政令市	意向なし		5 (50.0%)	2 (20.0%)	1 (10.0%)	2 (20.0%)	10 (100.0%)
市区	意向あり	2 (5.7%)	9 (25.7%)	7 (20.0%)	16 (45.7%)	1 (2.9%)	35 (100.0%)
	意向なし	5 (5.2%)	16 (16.5%)	19 (19.6%)	38 (39.2%)	19 (19.6%)	97 (100.0%)
町村	意向あり	2 (7.7%)	5 (19.2%)	8 (30.8%)	10 (38.5%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)
	意向なし	5 (5.9%)	12 (14.1%)	35 (41.2%)	29 (34.1%)	4 (4.7%)	85 (100.0%)
政令市・市区町村 全体	意向あり	4 (6.6%)	14 (23.0%)	15 (24.6%)	26 (42.6%)	2 (3.3%)	61 (100.0%)
	意向なし	10 (5.2%)	33 (17.2%)	56 (29.2%)	68 (35.4%)	25 (13.0%)	192 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注2) 「意向あり」と回答した政令市はなかったため、表中から除外している。

(注3) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

次に「教育長が議会で職務執行状況について報告する場を増やす」に関して、現状調査と組み合わせた集計結果をまとめたものが表11である。現状調査では教育委員会の活動状況に関する議会への報告状況に関して「本会議、委員会等で説明し、審議」「本会議、委員会等で説明」「書面による提出のみ」という3つの項目があり、必ずしも報告の機会の回数を示す指標ではないが、報告の質を示す指標として、この指標を用いた。

表11を検討すると、わずかにではあるが教育長の議会での職務執行状況報告の意向がある自治体の方が「本会議、委員会等で説明し、審議」「本会議、委員会等で説明」と回答した割合が高い。おおむね首長の意向が反映されていると考えることができる。

次に「総合教育会議以外で、首長が教育長と話し合う場を十分に確保する」「総合教育会議以外で、首長が教育委員と話す場を十分に確保する」に関して、制度移行後の情報交換機会の回数とを比較したものが表12である。表12を検討すると、t検定の結果、意向があるにせよ、ないにせよ、総合教育会議以外の情報交換機会の回数に統計的な有意差がないことがわかった。このことは首長の意向が十分に反映されていないか、あるいは制度移行前にもともと首長と教育委員会の連携が密であったために、重要であると認識しなかったことが理由として考えられる。

表11：教育長の職務執行状況の議会での報告に関する意向と実態の比較

自治体種	教育長の職務執行状況の議会報告(2014年度時点)	教育委員会の活動に関する議会での報告状況(2016年度時点)			
		本会議, 委員会等で説明し, 審議	本会議, 委員会等で説明	書面による提出のみ	合計
都道府県	意向あり	1 (33.3%)	1 (33.3%)	1 (33.3%)	3 (100.0%)
	意向なし	2 (13.3%)	9 (60.0%)	4 (26.7%)	15 (100.0%)
政令市	意向なし		4 (40.0%)	6 (60.0%)	10 (100.0%)
市区	意向あり	1 (3.6%)	13 (46.4%)	14 (50.0%)	28 (100.0%)
	意向なし	12 (9.5%)	30 (23.8%)	84 (66.7%)	126 (100.0%)
町村	意向あり	13 (19.1%)	22 (32.4%)	33 (48.5%)	68 (100.0%)
	意向なし	11 (14.3%)	28 (36.4%)	38 (49.4%)	77 (100.0%)
政令市・市区町村全体	意向あり	14 (14.6%)	35 (36.5%)	47 (48.9%)	96 (100.0%)
	意向なし	23 (10.8%)	62 (29.1%)	128 (60.1%)	213 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注2) 「意向あり」と回答した政令市はなかったため、表中から除外している。

(注3) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

表12：総合教育会議以外での首長と教育委員会の接触に関する意向と実態の比較

自治体種	首長と教育委員会の会議以外での情報交換機会の回数(2017年9月1日時点)									
	首長と教育長の会議以外での話し合いの場を増やす					首長と教育委員の会議以外での話し合いの場を増やす				
	意向あり	意向なし	差	自由度	t 値	意向あり	意向なし	差	自由度	t 値
都道府県 (N=18)	0.00	0.00	0.00			0.00	0.00	0.00		
政令市 (N=10)	0.50	1.00	0.50	8	0.800	0.80	0.60	-0.20	8	-0.316
市区 (N=154)	0.46	0.23	-0.23	144.50	-1.415	0.34	0.44	0.10	152	0.450
町村 (N=148)	0.39	0.26	-0.13	134.31	-0.957	0.41	0.27	-0.14	146	-0.868
政令市・市区町村全体 (N=312)	0.43	0.28	-0.15	310	0.646	0.39	0.37	-0.02	310	0.601

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注1) Levene の等分散性の検定を行った上での数値を記載している。

(注2) 意向に関する回答があった都道府県は、いずれも情報交換機会回数が0回であった。

次に制度移行前に「教育委員会の議事録を詳しく公表する」を選択した自治体が、制度移行後に教育委員会会議録をどのように公表しているかを集計したものが表13である。表13を検討すると、全体として、詳細な議事録を公表したいという意向をもつ自治体の方が詳細な議事録を公表している傾向にあることがわかる。このことから、教育委員会議事録の詳細な公表を望む首長の意向が反

映されていることが考えられる。ただし、都道府県、町村に関しては、詳細な議事録を公表したいという意向をもっていた自治体の方が、意向をもっていない自治体よりも、詳細な議事録を公表している割合が低い。都道府県や町村では、首長の意向が反映されていないか、あるいはもともと詳細な議事録を公表していたため、教育長の職務執行のチェック機能としての詳細な議事録の公表を選択しなかった可能性がある。

表13：教育委員会会議議事録の公表に関する意向と実態の比較

自治体種	教育委員会会議の詳細な議事録の公表に関する意向(2014年度時点)	教育委員会会議議事録の公表状況(2016年度時点)			
		詳細な議事録を公表	簡単な議事概要のみを公表	公表していない	合計
都道府県	意向あり	2 (66.7%)	1 (33.3%)		3 (100.0%)
	意向なし	15 (100.0%)			15 (100.0%)
政令市	意向あり	3 (100.0%)			3 (100.0%)
	意向なし	7 (100.0%)			7 (100.0%)
市区	意向あり	31 (88.6%)	4 (11.4%)		35 (100.0%)
	意向なし	93 (78.2%)	25 (21.0%)	1 (0.8%)	119 (100.0%)
町村	意向あり	4 (57.1%)	3 (42.9%)		7 (100.0%)
	意向なし	86 (61.0%)	55 (39.0%)		141 (100.0%)
政令市・市区町村全体	意向あり	38 (84.4%)	7 (15.6%)		45 (100.0%)
	意向なし	186 (69.7%)	80 (29.9%)	1 (0.4%)	267 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「教育委員会の現状に関する調査」より筆者作成

(注1) 表の網掛け部分は制度移行前の首長の意向と実際の運用が一致していない場合を示す。

(注2) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

次に「教育委員の人数を増やす」を選択したか否かと、教育委員定数の変化を集計したものが表14である。都道府県と政令市に関しては制度移行前のデータが得られなかったため、制度移行後の数値のみを参考値として記載している。表14を検討すると、全体として制度移行前後で、教育委員の人数を増やす意向のある自治体の方が制度移行後に教育委員定数が多くなっていることがわかる。一方で教育委員定数を増やすという意向のない自治体は教育委員定数が減少している。このことから教育委員定数に関して、首長の意向が反映されていると考えることができる。

表 14：教育委員の人数の増加に関する意向と実態の比較

自治体種	教育委員の人数の増加に関する意向 (2014年度時点)	教育委員定数						
		2013年度	2014年度	制度移行前 平均値	2015年度	2016年度	制度移行後 平均値	制度移行前後 の差
都道府県	意向なし(N=18)				5.89	5.89	5.89	
政令市	意向あり(N=1)				6.00	7.00	6.50	
	意向なし(N=9)				6.11	6.00	6.06	
市区	意向あり(N=5)	5.00	6.00	5.50	6.40	6.20	6.30	0.80
	意向なし(N=149)	5.14	5.11	5.13	5.11	5.08	5.10	-0.03
町村	意向あり(N=8)	5.00	4.75	4.88	5.00	5.00	5.00	0.13
	意向なし(N=140)	4.95	4.95	4.95	4.93	4.90	4.92	-0.04
市区町村 全体	意向あり(N=14)	5.00	5.23	5.12	5.54	5.46	5.50	0.39
	意向なし(N=316)	5.05	5.03	5.04	5.02	4.99	5.01	-0.04

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「教育委員会の現状に関する調査」より筆者作成

(注1) 市区町村全体の値に政令市の値は含まれていない。

(注2) 斜線部はデータが得られなかったことを示す。

次に「首長が教職員や住民から教育について直接意見を聞く場を十分に確保する」に関して、現状調査から保護者や地域住民からの意見を教育委員会で紹介する回数、直接意見交換する回数、保護者や地域住民への世論調査、アンケート調査の実施回数との関係をまとめたものが表15である。これらの指標は、教育委員会と保護者、地域住民との接触頻度を示す指標であり、直接的に首長が教職員や住民から意見を聞く回数を示すものではないが、代替的な指標として採用する。

表15を検討すると、政令市・市区町村全体で保護者や地域住民からの意見等を教育委員会で紹介する回数の平均値に関して、意向がある場合とない場合との間に統計的な有意差があることが認められた。「首長が教職員や住民から教育について直接意見を聞く場を十分に確保する」との意向がある自治体の方が意見を紹介する機会の回数が多くなり、この点に関して、首長の意向が反映されていると考えられる。ただし、自治体種によっては、その差は必ずしも統計的に有意にならず、統計的有意差が認められたのは町村のみであった。その他の意見交換回数や世論調査、アンケート調査の実施回数に関しては統計的有意差が認められなかった。ただし、これらの結果に関して、制度移行後の首長と保護者、地域住民との関係を直接的に示す指標ではないことには留意が必要である。

表15: 首長が教職員, 住民から教育について直接意見を聞く場を設けることに関する意向と実態の比較

保護者や地域住民の意見等を教育委員会で紹介する回数 (2016年度時点)					
自治体種	首長の教職員や住民からの意見聴取に関する意向 (2014年度時点)				
	意向あり	意向なし	差	自由度	t 値
都道府県 (N=18)	2.17	1.50	-0.67	16	-0.317
政令市 (N=10)	0.33	1.00	0.67	8	0.418
市区 (N=154)	3.02	1.78	-1.24	72.31	-1.470
町村 (N=148)	3.21	1.88	-1.33	134.79	-1.826 *
政令市・市区町村全体 (N=312)	3.07	1.79	-1.28	215.98	-2.409 **
保護者や地域住民の意見等を聴取し意見交換する回数 (2016年度時点)					
自治体種	首長の教職員や住民からの意見聴取に関する意向 (2014年度時点)				
	意向あり	意向なし	差	自由度	t 値
都道府県 (N=18)	18.00	30.25	12.25	16	0.282
政令市 (N=10)	6.33	31.00	24.67	8	0.653
市区 (N=154)	2.02	3.73	1.71	151.07	1.411
町村 (N=148)	1.66	0.94	-0.72	135.30	-1.230
政令市・市区町村全体 (N=312)	1.92	3.60	1.68	240.79	1.475
保護者や地域住民の意見等を聴取する世論調査等の実施回数 (2016年度時点)					
自治体種	首長の教職員や住民からの意見聴取に関する意向 (2014年度時点)				
	意向あり	意向なし	差	自由度	t 値
都道府県 (N=18)	2.00	0.50	-1.5	5.43	-0.900
政令市 (N=10)	1.33	3.86	2.53	8	0.469
市区 (N=154)	0.68	0.21	-0.47	48.66	-1.309
町村 (N=148)	0.49	0.16	-0.33	72.50	-0.980
政令市・市区町村全体 (N=312)	0.59	0.32	-0.27	189.46	-0.950

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「教育委員会の現状に関する調査」より筆者作成

(注1) \*は10%水準, \*\*は5%水準でそれぞれ統計的有意差があることを示す。

(注2) Levene の等分散性の検定を行った上での数値を記載している。

### 3-9. 教育委員の人選の見直しに関する集計

教育委員の人選の見直しに関する意向と、その後の教育委員構成の変化についてまとめたものが表16である。日本教育新聞社・東北大学調査では「新制度では、教育委員会を執行機関として残す一方、教育委員の人選についての工夫(専門性の高い学識経験者や教育的識見のある人、保護者の参加など)を求めています。貴自治体において教育委員の人選を見直す必要があると思いますか。以下から一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対して「見直す必要がある」「見直す予定はない」「検討中」という3つの選択肢を設けた。具体的な教育委員の属性としては、現状調査で集計されている保護者委員割合とスポーツ有識者委員の割合を用いた。なお、都道府県、政令市に

関しては制度移行前のデータが得られなかったために、制度移行後のデータのみ参考として記している。

表16を検討すると、全体として、教育委員の人選に関して見直す必要があると回答した自治体の教育委員定数に占める保護者委員の割合は制度改正後に増加し、一方でスポーツ有識者委員の割合は変化しなかったことがわかる。このことは首長が教育委員の人選に関して見直したいという意向を持っていた場合に、保護者委員を増やそうとする行動をとることが考えられる。保護者委員を増やすという点で首長の意向が反映されていると考えられる。

表16：教育委員の人選に関する意向と実態の比較

自治体種	教育委員の人選に関する意向 (2014年度時点)	教育委員定数に占める保護者委員の割合						
		2013年度	2014年度	制度移行前 平均値	2015年度	2016年度	制度移行後 平均値	制度移行前後 の差
都道府県	見直す予定はない (N=12)				19.72%	19.72%	19.72%	
	検討中 (N=17)				24.71%	28.63%	26.67%	
政令市	見直す予定はない (N=3)				16.67%	16.67%	16.67%	
	検討中 (N=8)				16.39%	18.11%	17.25%	
市区	見直す必要がある (N=6)	19.44%	19.44%	19.44%	20.28%	22.78%	21.53%	2.09%
	見直す予定はない (N=125)	24.36%	24.69%	24.53%	25.50%	25.66%	25.58%	1.06%
	検討中 (N=39)	24.87%	25.30%	25.09%	24.10%	25.04%	24.57%	-0.52%
町村	見直す予定はない (N=131)	25.38%	26.48%	25.93%	26.20%	25.73%	25.97%	0.04%
	検討中 (N=23)	20.58%	22.32%	21.45%	21.45%	21.67%	21.56%	0.11%
市区町村 全体	見直す必要がある (N=6)	19.44%	19.44%	19.44%	20.28%	22.78%	21.53%	2.09%
	見直す予定はない (N=271)	24.88%	25.60%	25.24%	25.75%	25.59%	25.67%	0.43%
	検討中 (N=87)	23.28%	24.19%	23.74%	22.35%	23.14%	22.75%	-0.99%
自治体種	教育委員の人選に関する意向 (2014年度時点)	教育委員定数に占めるスポーツ有識者委員の割合						
		2013年度	2014年度	制度移行前 平均値	2015年度	2016年度	制度移行後 平均値	制度移行前後 の差
都道府県	見直す予定はない (N=12)				1.39%	1.39%	1.39%	
	検討中 (N=17)				3.92%	2.94%	3.43%	
政令市	見直す予定はない (N=3)				11.11%	11.11%	11.11%	
	検討中 (N=8)				4.17%	4.17%	4.17%	
市区	見直す必要がある (N=6)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	見直す予定はない (N=125)	1.55%	1.36%	1.46%	1.39%	1.09%	1.24%	-0.22%
	検討中 (N=39)	1.03%	0.51%	0.77%	1.45%	1.37%	1.41%	0.64%
町村	見直す予定はない (N=131)	0.92%	1.53%	1.23%	1.53%	1.11%	1.32%	0.09%
	検討中 (N=23)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.87%	0.44%	0.44%
市区町村 全体	見直す必要がある (N=6)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	見直す予定はない (N=271)	1.22%	1.45%	1.34%	1.57%	1.22%	1.40%	0.06%
	検討中 (N=87)	0.65%	0.32%	0.49%	1.29%	1.52%	1.41%	0.92%

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「教育委員会の現状に関する調査」より筆者作成

(注1) 斜線部はデータが得られなかったことを示す。

(注2) 制度移行前の首長の意向がなかったものは表中から除外している。

(注3) 市区町村合計からは政令市の値を除いている。

### 3-10. 新教育委員会制度への期待と成果認識に関する集計

地教行法改正の趣旨が実現されると思うか否かと、制度移行後の首長と教育委員会の連携の変化に関する認識をまとめたものが表17である。日本教育新聞社・東北大学調査では「今回の新教育委員会制度によって、上記の法律の趣旨(教育行政の責任の明確化と首長の教育行政への積極的関与：質問紙をもとに筆者加筆)は実現されると思いますか。次から一つ選んで○をつけてください」という質問項目に対して「十分な改革で、趣旨が実現されやすくなる」「どちらかという実現されやすくなる」「どちらかという実現されやすくない」「改革は不十分で趣旨が実現されない」の4つの選択肢を設けた。

表17を検討すると、全体として特に制度移行前に新教育委員会制度に関して肯定的な評価をしていた自治体は、制度移行後に首長と教育委員会の連携に関して肯定的な評価をしていることがわかる。ただし、肯定的な評価としての「首長と教育委員会との連携を進めることができた」と「従来からの連携を継続させることに資している」は同程度である。

制度移行前に特に法改正に対して肯定的な評価をしていた自治体種は都道府県、政令市であった。「どちらか実現されやすくない」「改革は不十分で、趣旨が実現されない」との回答があった市区や町村では、制度移行前から首長と教育委員会の連携がすでに進んでいたために、制度移行によっても何も実態に変化がなかったということを示すものであると考えられる。これらのことから首長と教育委員会の連携に関する認識は制度移行前の首長の意向に左右されるというよりも、制度移行前の首長と教育委員会との連携状況に左右されることが示唆される。

表 17：制度移行前後での新教育委員会に関する意向と成果認識の比較

自治体種	地教行法改正の目的の実現性に関する認識(2014年度時点)	首長と教育委員会の連携に関する成果認識(2017年9月1日時点)			合計
		首長と教育委員会との連携を進めることができた	従来からの連携を継続させることに資している	まだ効果についてはわからない	
都道府県	十分な改革で、趣旨が実現されやすくなる	1 (100.0%)			1 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくなる	13 (52.0%)	12 (48.0%)		25 (100.0%)
政令市	十分な改革で、趣旨が実現されやすくなる	1 (100.0%)			1 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくなる	4 (40.0%)	6 (60.0%)		10 (100.0%)
市区	十分な改革で、趣旨が実現されやすくなる	6 (35.3%)	10 (58.8%)	1 (5.9%)	17 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくなる	66 (49.6%)	54 (40.6%)	13 (9.8%)	133 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくはならない		6 (100.0%)		6 (100.0%)
	改革は不十分で、趣旨が実現されない		2 (100.0%)		2 (100.0%)
町村	十分な改革で、趣旨が実現されやすくなる	3 (60.0%)		2 (40.0%)	5 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくなる	58 (45.7%)	47 (37.0%)	22 (17.3%)	127 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくはならない	4 (44.4%)	4 (44.4%)	1 (11.1%)	9 (100.0%)
	改革は不十分で、趣旨が実現されない			1 (100.0%)	1 (100.0%)
政令市・市区町村全体	十分な改革で、趣旨が実現されやすくなる	10 (43.5%)	10 (43.5%)	3 (13.0%)	23 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくなる	128 (47.4%)	107 (39.6%)	35 (13.0%)	270 (100.0%)
	どちらかという実現されやすくはならない	4 (26.7%)	10 (66.7%)	1 (6.7%)	15 (100.0%)
	改革は不十分で、趣旨が実現されない		2 (66.7%)	1 (33.3%)	3 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学「『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査」及び文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」より筆者作成

(注) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

#### 4. まとめと今後の課題—制度移行前後の比較でみえてくるもの—

これまでの集計分析を整理すると次の3点が指摘できる。第1に総合教育会議事務局の設置場所、新教育長の人選方法、任命時期、教育長の職務執行状況のチェック機能としての教育委員会会議録の詳細な公表、教育長の議会での職務執行状況の報告、教育委員定数の増加、教育委員の人選の見直しとしての保護者委員の増加に関して、首長の意向が反映されていることである。第2に大綱の策定、総合教育会議の協議内容、総合教育会議の開催頻度、総合教育会議の議事録の公表に関しては部分的に、制度移行前の首長の意向が反映されていることである。例えば、総合教育会議の開催

頻度に関して、「月3回以上、年11回以下」と回答した自治体の開催頻度は意向通りに実現されていたが、その他の選択肢を選択した自治体は、意向通りの開催回数とならなかった。第3に教育長の職務執行チェック機能としての、教育長の議会での所信表明、及び会議以外での首長と教育長、あるいは教育委員との接触に関しては首長の意向通りとならなかったことである。

これまでの新教育委員会の運用実態に関する研究は、制度移行後の運用に焦点が当てられており、移行前に政治アクターがどのような意向をもっていたかは等閑視されてきた。本稿の集計分析結果は、そのような制度移行後のスナップショットに基づく研究を克服し、制度移行前の首長の意向を分析に組み込むことで、観察期間の射程を広げ、教育行政への政治アクターの関与に関する論点に知見を提供した。首長の意向が全ての局面において実現されるわけではないことは、教育行政に対する政治アクターのテイクオーバーを抑制する機能が作用していることを示す。

最後に本稿に残された課題を3点述べる。第1に分析期間内に首長の交代があったかどうかは分析の中に組み込まなかった。仮に分析期間内に首長の交代が起こっていた場合、前首長の意向が実際の新教育委員会制度の運用に影響するかどうかを分析するものとなり、必ずしも現首長の意向を分析するものではない。首長が交代することによって、教育委員会制度運用に変化が生じるのか生じないのか、より詳細な分析が必要になってくるであろう。

第2に首長の意向が新教育委員会制度運用に反映されている場合、どのような影響が教育政策や学力等のアウトカムに生じるか、首長の意向が反映されていない場合と比較して検証する必要がある。この点に関して、検証していくことで効率的、効果的な地方教育ガバナンスの様相を探求することが可能になる。

第3に時系列を拡大した分析の必要性である。本稿では分析期間として2017年9月1日までが分析対象となったが、この時点では教育長の任期満了による交代が起こっていない。その後、教育長の人選が変化するのか、あるいは変化しないのか、変化するとすれば、教育がどのように変容するのか、今後も追跡を続けて検証していく必要があるだろう。

## 【謝辞】

本稿が用いた日本教育新聞社・東北大学調査のデータ整備にあたっては、青木、廣谷の監督のもと、当時東北大学大学院工学研究科に在学中の早坂榛名氏にご協力いただいた。記して感謝申し上げる。

## 【付記】

本稿の執筆にあたっての各執筆者の担当は下記の通りである。

・ 廣谷がデータの整備 (①日本教育新聞社・東北大学調査データ、文部科学省調査データの自治体コード順への再配列、②コーディング、③時系列データ化、④日本教育新聞社・東北大学データとの組み合わせ)、全ての分析、原案執筆を担当した。

・ 青木がデータの整備の監督、文部科学省調査のデータセット構築の策定方針、原稿の確認、及び全体の調整を担当した。

**【注】**

- 1 文部科学省調査の結果は、文部科学省のホームページ上から確認できる（文部科学省「地方教育行政」（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_j.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_j.htm) 最終アクセス日：2019年3月23日）。
- 2 このほかにも日本教育新聞・東北大学の共同調査では「会議は、教科書採択や教育内容、個別の教職員人事など『政治的中立性が高い事項については協議題とするべきではない』（文部科学省施行通知）とされています。これについてお考えに近い選択肢を選んで番号に○をつけてください」という質問項目があり「教科書採択や教職員人事も含めて、議題は地域の課題に応じて設定して話し合いたい」「教科書採択や教職員人事など政治的中立性に関わる議題は避けて話し合いたい」「その他」という選択肢を設けた。文部科学省の調査とは比較可能な項目がなかったが、その集計結果を付表1として下に記す。

**付表1：政治的中立性が高い事項に関する議題設定への意向**

自治体種	教科書採択や教職員人事も含めて、議題は地域の課題に応じて設定して話し合いたい	教科書採択や教職員人事など政治的中立性に関わる議題は避けて話し合いたい	その他	合計
都道府県	2 (7.4%)	15 (55.6%)	10 (37.0%)	27 (100.0%)
政令市		8 (72.7%)	3 (27.3%)	11 (100.0%)
市区	23 (14.1%)	125 (76.7%)	15 (9.2%)	163 (100.0%)
町村	31 (19.7%)	116 (73.9%)	10 (6.4%)	157 (100.0%)
市区町村全体	54 (16.3%)	249 (75.2%)	28 (8.5%)	331 (100.0%)

[出所] 日本教育新聞社・東北大学『教育委員会制度改革』に関する首長アンケート調査より筆者作成  
 (注) 表中の斜線部は該当するカテゴリが存在しなかったことを示す。

- 3 日本教育新聞社・東北大学調査の「そのほか」の記述内容として、「予算に関すること」「小中学校一貫教育の推進」「地域及び家庭教育」という回答があった。
- 4 ただし、人選方法を見直さずに、新任の教育長を任命した可能性もある。
- 5 青木・本田・本多(2015:204-206頁)によると、制度移行前の教育長の属性は教員経験者が多く、次いで行政経験者が多いことが示されている。
- 6 「その他」の具体的な内容として「教育長と教育委員との協議の場の充実」「教育委員の資質向上、教育委員会会議の活性化を図る」「公募人選の拡大」等の回答があった。

**【参考文献】**

阿内春生(2012)「地方教育ガバナンスと影響力関係—市町村教育政策形成過程における影響力構造と黙示的権力—」『学術研究 人文・社会科学編』155-168頁。

青木栄一(2013)『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程—』勁草書房。

青木栄一(2015)「教育行政の専門性と人材育成—信頼低下がもたらす制度改革—」『年報行政研究』24-56頁。

青木栄一(2018)「新教育委員会の運用実態—敗者なき制度改革—」『教育ネットワークセンター年報』（東北大学大学

院教育学研究科), 1-8頁。

青木栄一・本田哲也・本多正人(2015)「都道府県・政令指定都市・中核市・特例市の教育行政に関する調査集計—教育行政職員の専門性・議会との関係・独自の教職員雇用—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』64集1号, 197-227頁。

大島菜穂子(2015)『戦後日本の教育委員会—指揮監督権はどこにあったのか—』勁草書房。

本田哲也(2016)「新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制—2015年度総合教育会議・大綱の運用実態から—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』36号, 181-190頁。

村上祐介編(2014)『教育委員会制度改革5つのポイント—「地方教育行政法」のどこが変わったのか—』学事出版。

## Did Mayors Take Over Education After 2015 in Japan?:

A Secondary Analysis of Survey Data Collected by the Japan Educational Press, Tohoku University, and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology

Takaaki HIROTANI

(Graduate Student, Graduate School of Education, Tohoku University)

Eiichi AOKI

(Associate Professor, Graduate School of Education, Tohoku University)

This paper aims to reveal how the intention of mayors before the board of education system reform affects the actual administration conditions after system reform. In Japan, educational administration system was amended in April 2015. By that reform, mayors came to be able to intervene more in educational administration, when compared to earlier. For example, mayors can appoint superintendent directly, call meetings with the board of education for education policy making, and make formulations for education. Several previous studies mention the actual conditions of the new educational administration system. However, these studies have a limitation that they analyze conditions only after the system reform. Because mayors could intervene in educational administration even before the system reform, there is a possibility that their intentions affect the actual conditions of educational administration.

This paper analyzed two kinds of data. One is collected by the Japan Educational Press and Tohoku University in November 2014, and the other is collected by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology from 2015 to 2017. The latter is a complete survey of all municipalities in Japan, but the former is a sampling survey. The sample number was 690, and 382 municipalities responded (response rate: 55.4%). Those 382 municipalities became the subject of analysis.

The following three points have been revealed from the analysis of survey data. First, mayors could appoint the superintendent and members of the board of education, establish the secretariat of the meetings for education policy making, publish transcripts of the board of education, and make superintendents explain the performance of duty in the assembly in the manner they wanted. Second, some mayors could make formulations for education, set agendas and publish transcripts of the meeting for education policy, and call meetings in the manner they wanted. Third, mayors could not get superintendents to make the first speech policy in the local assembly or communicate with superintendents and members of the board of education outside of meeting time in the manner they wanted.

制度移行前の首長調査データと制度移行後の教育委員会調査データの比較による新教育委員会制度の運用実態

Keywords : Board of Education, Mayor, Superintendent, New Education Administration System,  
Secondary Analysis