

「教育長免許状」の経緯とこれからの教育長養成

Suggested Accreditation Requirement for School Superintendent Certification in Japan; Review of its historical development

安井 克彦
Katsuhiko YASUI

2015(平成27)年から教育委員会制度は大きく変わった。特に教育長のあり方が以前とは異なり、教育長と教育委員長が統合され、教育長は特別職になり、教育長の比重が大きくなった。地方自治体の教育は新教育長の力量に大きく関わるようになってきた。教育委員会制度ができたころは、任用条件として「教育長免許状」があって、それなりにふさわしい人物が選任されていた。それが8年ほどで消滅した。その経緯を究明するとともに、現在実施されているアメリカ合衆国の教育長免許状制度を考察し、筆者の教育長体験と合わせて、新教育長のあり方、特に養成のあり方を究明し、教育委員会の活性化への提言としたい。

キーワード：教育職員免許法 教育長免許状 旧教育委員会法
米国の教育長免許法 アイフェル（教育長等講習）
地方教育行政法

目 次

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 1. 教育委員会制度の創設と教育職員免許法の成立 | 6. 米国における教育長養成制度 |
| 1-1 教育委員会制度の成立 | 6-1 日本人から見たアメリカの教育委員会と教育長 |
| 1-2 教育職員免許法における教育長 | 6-2 アメリカの教育委員会と教育長 |
| 1-3 教育公務員特例法における教 | 6-3 教育長の免許資格と養成 |

| | |
|---------------------------------|----------------------------|
| 育長の規定 | (1) 教育長の免許資格と専門養成 |
| 1-4 愛知県教育委員会の教育委員会法への意気込み | (2) アメリカ学校指導者養成プログラム |
| 2. 教育長免許状の概要と教育長講習 | (3) 教育長免許状に対する要求される大学教育水準 |
| 2-1 教育長免許状の単位規定 | (4) 教育管理職養成プログラム |
| 2-2 教育長に関する免許法の考察 | (5) ハーバード大学教育長(校長)免許状プログラム |
| 2-3 教育長の資格 | 6-4 教育長職への生涯キャリア・ルート |
| 2-4 教育長の暫定資格 | 6-5 厳しいアメリカの教育長選任 |
| 2-5 教育長講習の概要 | 6-6 アメリカの教育長資格 |
| 2-6 教育長の養成計画 | 7. わが国の教育長の実態と研修 |
| 2-7 教育長講習規程と講習内容 | 7-1 市町村教育長の実態 |
| 3. 愛知県における昭和20年代の教育長の実態 | 7-2 わが国の教育長のキャリア・ルートの類型 |
| 3-1 愛知県の教育職員免許状の発行状況 | 7-3 愛知県 M 地区教育長のキャリア・ルート |
| 3-2 愛知県教育委員会の「教育長」に対する考え方 | 7-4 新教育長の任命 |
| 3-3 愛知県教育委員会の新免許法の立法精神 | 7-5 教育長研修の現実 |
| 3-4 他府県の教育長免許状の動向 | 8. これからの教育長養成 |
| 4. 曲がり角に立つ教育委員会法 | 8-1 教育長の専門性の確立 |
| 4-1 教育長の任用実態 | 8-2 B 教育大学の校長・教育長養成プログラム構想 |
| 4-2 教育長講習の期限短縮 | (1) 校長・教育長養成プログラム構想 |
| 4-3 愛知県における昭和28年前後の教育委員会・教育長の実態 | (2) 学校管理職教育行政職特別研修 |
| 5. 教育委員会法の消滅と地方教育行政法の成立 | 8-3 C 大学教育長養成私案 |
| 5-1 教育委員会法の消滅 | 8-4 わが国における教育長養成制度への提案 |
| 5-2 教育長免許状の挫折 | 8-5 わが国における教育長制度への提案 |
| 5-3 地教行法の成立と教育長 | 8-6 教育長は特別職 |
| 5-4 地教行法の一部改正 | |
| 5-5 教育長任命権の変遷 | |

1. 教育委員会制度の創設と教育職員免許法の成立

1-1 教育委員会制度の成立

戦後の教育改革のポイントは6・3・3・4制の確立、受教育権の確立、男女共学などであるが、教育行政制度も大きく変わった。アメリカ教育使節団の報告書も大きく影響し、アメリカの制度を模範とした教育委員会制度が確立した。教育の地方分権化を掲げた教員委員会法である。内容は教育行政の民主化、地方分権、独立性の原理を示し、公選の教育委員会の設置等の内容であった。⁽¹⁾

その中でも中核をなすのは「教育基本法」の制定である。準憲法として日本の教育の理想を掲げた。

「教育基本法」第10条（教育行政）を受け、「公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うため」（第1条）、1948年7月公布・施行されたのは「教育委員会法」である。中央集権的な戦前の教育行政のあり方を、民衆統制・地方分権・一般行政からの独立を原理とする教育行政に転換しようとしたものである。

この中では、教育委員の公選制委員会は教育長を任命し、教育長は委員会の指揮監督を受けながら教育事務をつかさどり、教育長は教育長免許状を有する者から任命されるものとし、その後「教育職員免許法」（1949年）において教育長免許状が公布されることになった。素人（レイマン）の教育委員による統制と専門職たる教育長のリーダーシップによるバランスのよい運営が期待されたのである。⁽²⁾

ここに初めて教育長免許状を持っていなければ教育長になれないということが明記された。初めての試みで教育委員会制度が実施されたのである。

1-2 教育職員免許法における教育長

教育職員免許法は1949年（昭和24年）に成立・施行された。その基本理念は①教職の専門性の確立 ②免許主義 ③大学における教員養成 ④免許状の開放性 ⑤現職教育の尊重であった。そしてすべての教育職員（一般教員はもちろん、校長、教育長、指導主事）に免許状を定めた。⁽³⁾

その中で、教育長に関する条項は教育職員免許法の第1条、第2条、第4条、別表2、別表7、及び同施行規則第8条である。第1条はこの法律の目的、第2条は同法律の定義、特に教育職員とは誰を指すのかということ、勿論ここで教育長を指すことが明確にされている。第4条には免許状の種類が記載されており、ここに教育長、校長、指導主事には免許状が必要だということが記載

されている。

また別表2には、教育長普通免許状を取得するための教育事務に在職した年数、大学における教職に関する科目の履習についての最低所得単位数が明確化されている。別表7には上級免許状を取得する場合の単位数等の規定の一覧表が明記されている。同施行規則第8条の規定は「教育長の暫定資格」に関する規定であり、教育長資格のない者への配慮がなされている。当然、この制度は戦後初めて施行されたものであるから、免許状を持っていない者がすべてであるので、この規則が決められたものと思われる。⁽⁴⁾

1-3 教育公務員特例法における教育長の規定

教育長の身分等に関する取扱いは、教育公務員特例法(昭和24年)、教育職員免許法(昭和24年)、地方公務員法(昭和26年)に定められている。特に筆者は当初の教育公務員特例法における教育長の取り扱いに注目すべきであると考えている。

当初の教育公務員特例法で教育長の身分取扱いについて規定していた事項は、(1) から (7) までであるが、特に関係する事項のみ抜粋する。

- (1) 教育長の採用は、採用志願者名簿に記載された者について教育委員会が行う選考による。(第16条)
- (3) 教育長の任命権は、教育委員会であり、この任命権者が教育委員会の、任用、免職、休職、復職退職及び懲戒処分 の権限を有する。(第15条、第18条—2項)
- (5) 教育長は自ら研修に努めるべきこと、及び任命権者たる教育委員会は教育長の研修を行うよう努めること。(第19条)
- (6) 教育長には研修を受ける機会が与えられるべきこと。(第20条)⁽⁵⁾

などから見ると、教育長は単に教育行政をしておればいいというものではなく、一般教員と同じように、いやそれ以上に、研究や修養を積まなければならないとする規定と見ることができる。その意味からして、市町村教育長(県も同じであるが)は常に研修に励む必要がある。現在は教育公務員特例法の中に、市町村教育長は含まない。すなわち対象にしないということであるが、この法律ができた当初は校長が教育長になる例が多かったので、こういう規定があったようであるが、筆者はこの精神は現在も変わらないと考えている。

1-4 愛知県教育委員会の教育委員会法への意気込み

1949(昭和24)年に発行された愛知県教育委員会編『教育要覧』の「教育委

員会の機能と運営」の項目、第2章教育行政（一）で、教育委員会法の趣旨が次のように述べられている。⁽⁶⁾

「次の時代の公民の運命を決定するものは教育であり、これを更に組織化する者は教育委員会である。教育は実に民主主義の大きな安定力である。すなわち、民主主義をはぐくみ、助成していく教育哲学と技術とを民主的に創造し実践していかなければならないのである。そして、この民主的教育を推進するものは教育委員会であり、教育委員会ほど大きな存在と責任とを、地域社会からゆだねられている組織は他にないのである。」

そして「個人の価値と尊厳とを基とする民主主義的教育を行うがためには、(1)教育の中央集権を打破して、あくまでも地方分権が行われ、(2)教育行政が全ての一般政治機構から独立して不当な支配から解放され、(3)国民自らの手により国民自らのために行われなければならない。」として、今までの教育行政を否定し、新しい方向に向かわなければならないことを強調している。

これらを実現するために、アメリカの CIE（民間情報教育局）関係者が愛知県はじめ全国を回り、講演会、討論会、映画会によって、新教育の普及徹底に努力した。もちろん、その目的は「教育の民主化」「教育の自主権の確立」「教育行政の地方分権」であることは言うまでもない。

引用・参考文献

- (1) 仲新、伊藤敏行『近代教育小史』福村出版 1984 PP.217～218
- (2) 米田俊彦「教育委員会法」『現代教育史事典』東京書籍 2001 PP.14～15
- (3) 小田義隆「教員養成の仕組み、教員免許」土屋基規編著『現代教職論』学文社 2006 P.49
- (4) 文部省教職員養成課内教員免許法研究会編 平原春好責任編集『教育職員免許法関係解釈事例集』1998 日本図書センター PP.224～237
- (5) 責任編集 平原春好 教育基本法問題文献資料集成Ⅱ 文部省中等教育局『旧教育基本法の下における地方教育行政運営の沿革』2007 日本図書センター PP.51～52
- (6) 愛知県教育委員会編「教育行政・教育委員会法の制定」『教育要覧』1949 P.22

2. 教育長免許状の概要と教育長講習

2-1 教育長免許状の単位規定

教育職員免許法で教育長免許状の規定はどのようなになっていたか、当時の教育職員免許法の教育長の項のみを紐といてみると以下のようになっている。⁽¹⁾⁽²⁾

第二章 免許状

(種類)

第四條 免許状は、普通免許状、仮免許状及び臨時免許状とする。

2 普通免許状は、左の通りとする。

- 一 小学校教諭免許状
- 二 中学校教諭免許状
- 三 高等学校教諭免許状
- 四 養護教諭免許状
- 五 盲学校教諭免許状
- 六 ろう学校教諭免許状
- 七 養護学校教諭免許状
- 八 幼稚園教諭免許状
- 九 校長免許状
- 十 教育長免許状
- 十一 指導主事免許状
- 3 普通免許状は、一級及び二級とする。
- 4 仮免許状は、左の通りとする。
- 一 小学校教諭仮免許状
- 二 中学校教諭仮免許状
- 三 高等学校教諭仮免許状
- 四 養護教諭仮免許状
- 五 盲学校教諭仮免許状
- 六 ろう学校教諭仮免許状
- 七 養護学校教諭仮免許状
- 八 幼稚園教諭仮免許状
- 九 校長仮免許状
- 十 教育長仮免許状

別表第二

| 免許状の種類 | 所要資格 | 基礎資格 | |
|--------|---------------------------------------|-------------------------------|----------|
| | | 職名 | 在職年数 |
| 校長 | 一級普通免許状 普通免許状の授受を受ける資格を有すること。 | 教育職員は官公庁若しくは私立学校における教育事務に関する職 | 五 四・五 |
| 教育長 | 一級普通免許状 右に同じ。 | 右に同じ。 | 三 四・五 |
| 指導主事 | 一級普通免許状 教員の一級普通免許状の授受を受ける資格を有すること。 | 指導主事又は教員 | 七 三〇 |
| 教員 | 二級普通免許状 右に同じ。 | 教員 | 五 一・五 |

備考 この表中校長及び教育長の免許状授受の所要資格中、教育職員又は官公庁若しくは私立学校における教育事務に関する職員としての在職年数には、校長の免許状の場合にあつては二年以上、教育長の免許状の場合にあつては一年以上の教員としての在職年数を要する。但し、前項の間、教育長の免許状の場合には、教員としての在職年数を要しない。

2-2 教育長に関する免許法の考察

昭和23年7月15日、教育委員会法が公布され、全国すべての市町村に合議制による執行機関として教育委員会が創設された。これにより、教育における公正な民意の尊重、教育の自主性の確保、教育行政の地方分権化という基本理念が確立され、教育長は「別に教育職員の免許に関して規定する法律の定める教職員の免許状を有する者のうちから、教育委員会が任命する」ことになった。

これを受けて、「教育職員免許法」（昭和24.5.31）が制定され、教育長免許状制度が設けられ、教育長は、教育長免許状を取得している有資格者の中から、原則として任命されることになった。

教育長免許状には、かつての教員免許状と同様に、1級免許状、2級免許状、仮免許状の3種類があった。仮免許状は、もちろん、制度が発足してもすぐには正規の有資格者を確保することが困難であったために置かれたものである。1級免許状は教育長の2級免許状を持っていて、しかも校長等の経験が3年以上あって、大学で8単位以上の教職単位を取得した者という条件がある。2級免許状は仮免許状をもっていて、しかも校長等の経験が3年以上あって、大学で15単位以上の教職単位を取得したものであるという条件がある。

昭和24年5月31日公布の教育職員免許法に「第2章第4条2普通免許状 十教育長免許状」⁽³⁾が明記されており、また教育長仮免許状も認められている。教育長免許状の所要資格として、基礎資格は学士の称号を有し、または教員の1級普通免許状の授与を受ける資格を有すること、「良好な成績で勤務した旨の所轄庁の証明を有することを必要とする職名及び在職年数」として「教育職員又は官公庁若しくは私立学校における教育事務に関する職」についていることが条件とされており、その在職年数は1級教育長免許状は5年、2級教育長免許状は3年となっていた。しかも大学における教職に関する科目についての最低修得単位数は1級が45単位、2級は30単位となっていた。

2-3 教育長の資格

教育委員会法では、「教育長」の資格について、第41条2項に「教育長は別に教育職員の免許に関して規定する法律の定める教育職員の免許状を有する者のうちから、教育委員会がこれを任命する」と規定している。現行の地方教育行政法では「教育委員会の委員」（第16条）から任命するのに対し、「教育長が教職員免許状を有している者のうちから」とされている点が大きく異なっている。

制定時において具体的にどのような人物が教育長にふさわしいと想定されていたかについては、文部省内教育法令研究会著『教育委員会—理論と運営—』にその手がかりが示されている。それを見ると、「第41条教育長 教育委員会に教育長を置く。2 教育長は、別に教育職員の免許に関して規定する法律の定める教育職員の免許状を有する者のうちから、教育委員会が、これを任命する。3 教育長の任期は、4年とする。但し、再任することが出来る。第42条 教育長は、教育委員会の指揮監督を受け、教育委員会の処理するすべての教育事務をつかさどる。」と規定している。⁽⁴⁾

特筆すべきこととして、ここで「教育長の資格」を明記していることである。この教育委員会制度を範としたのはもちろんアメリカ合衆国である。したがって、参考として紹介されているアメリカ合衆国の事例にみるができる。では「どのような人物が教育長に推されている」か、参考になるので米国の例ではあるが紹介する。⁽⁵⁾

三 教育長の資格

教育長は、極めて重要であると同時に困難な地位であるから、教育長たるにはいろいろな資格要件が必要とされる。これについて米国のリーダー教授は、教育長に望ましい資格として次のような諸点を挙げている。

- 1 人格者であること
- 2 人づきのすること
- 3 公の演説者としての能力あること
- 4 健康であること
- 5 勇気と程よい積極性のあること
- 6 他の人々と協力する能力があること
- 7 教育行政について優れた一般的知識を持ち特別の訓練あること
- 8 健全な進歩的思想を持ち、又教育について健全な思想を持ち証左のあること
- 9 1年以上、教職、視学、あるいは行政官として立派に勤め上げたこと

又教育長たるに要求される大学における最低限の教育として、クレジットを与えられた大学を卒業し、1年のグラジュエイト・コースを終えることが必要とされ、その大学における履修科目としては、政治学、社会学、哲学、経済学、心理学、生物学並びに教育行政に重点を置いた種々の専門教育を受けることが必要とされた。教育行政における研究としては、教科課程、人事管理、教授法、外的交渉、行政手続き等の重要事項とともに教育財政や学校管理を重要視しなければならない。

ここから、教育長の資格がいかに人格高潔で、力量のある人物でないといけないうことが言える。ただ単に、教育長免許状を取得していればいい、というものではない。

2-4 教育長の暫定資格

同法第78条1項、並びに同法施行令第13条では、「教育長の暫定資格」として、次の各号の一に該当する者で、別に文部大臣の定める講習を修了したものとしている。

- 1 1年以上、学校の長の職にあった者
- 2 1年以上、視学官又は視学の職にあった者
- 3 1年以上、1級または2級の官吏又は吏員の職にあって、教育の職務又は教育に関する事務に従事した者
- 4 5年以上、3級の官吏又は吏員の職にあって教員の職又は事務に従事した者
- 5 その他、市町村立若しくは私立の学校の事務職員で教育に関する事務に従事した者、市町村の吏員の職にあって教育に関する事務に従事した者又は私立の学校の教員で、それぞれの職務の内容に応じて、文部大臣の定める在職年数を有する者⁽⁶⁾

これは教育職員免許法が制定されるまでの経過措置であり、免許法制定によって同条は削除された。この点は、北岡健二、天城勲『教育委員会の理論と実務』⁽⁷⁾においても次のように厳しく言及している。

「この措置はあくまで経過的なものであつて、従つてその者に限つて、翌年三月三十一日まで当該教育長に在任できるものである。その期間中においてその者が教育長を辞職した場合の補充、あるいはその期限後における教育長任用に当たつて、既に述べた免許状を所有する者のうちから新規に採用しなければならないのである。」

2-5 教育長講習の概要

各方面の教育改革が行われ、教育基本法、学校教育法、教育委員会法、教育職員免許法等の制定によって、日本における新教育の輪郭は一応出来上がった、といえる。しかし、教育委員会制度ができ、教育長制度が施行されたが、教育長がいなかった。教育長は教育長免許状を保持していなければならない。そ

こで、暫定措置がとられ、資格認定のための講習が行われた。「教育長等講習」は、1948年（昭和23年）9月から12週間にわたって、東京大学等で実施されたのである。

後にその免許資格が教育職員免許法において法定化されたが、成立当初は暫定措置として資格認定の講習が行われた。初めての制度であるので、教育長の免許保持者はいないわけであり、各自治体は大慌てしたわけである。そこで登場したのが、アイフェル（教育長等講習）である。講習を受けて、教育長免許状を取得するわけである。この講習会の正式名称は、The Institute For Educational Leadership で、IFEL（アイフェル）と呼ばれていた。⁽⁸⁾

そのために、米国は自国から76名の学者を送り込み、講習が4回に分けて行われた。1948年の秋から1950年の春までに、約3ヶ月の講習が4回行われた。それは、東京大学、京都大学、東北大学や九州大学で行われ、受講者は教育長、指導主事、大学教授、青少年指導者、行政関係者で、4期合わせて1750名であった。もちろん、日本を代表する教育学者も教壇に立った。

2-6 教育長の養成計画

当時の文部省教職員課長は「教育長の養成計画」を次のように述べている。⁽⁹⁾

このたび、全国一万余の市町村に新たに教育委員会が設置された。委員の選挙を終わり……形の上では教育委員会は成立した。教育委員は教育行政については素人であり、今後この委員会が健全な発達を遂げるかどうかは、最も多く来年度のはじめに任命される有資格者その人の識見、手腕にかかっているといっても過言ではない。教育長は、教育行政の専門職であって、特別の教養を必要とし、その資格については教育職員免許法、同施行法に種々の規定がしてある。……その修了者は合計1095名に上っている。……そうして講習修了者は教育長の仮免許状を受ける資格を得たのである。……一般に学歴経験ともに十分な人達で新たに設けられた町村の教育長には待遇その他の関係で就任しにくいであろう。……官公庁の教育従事者は、5年以上の経験あるものは教育長の仮免許状を与えられる資格があるという類のことを想定しているが、この該当者は全国に少なくとも48000人以上に達していると推定せられる。……教育長になるには恩給年限が続かぬとか、給与が十分出ないとか、地方教育委員会の将来性に不安があるとかの理由で、現在の職をなげうって就

任する決意を成しえないものも多いようである。……この際、都道府県教育委員会にお願いしたいことは、上に述べたような講習があること、教育長の免許状がなければ4月以後は教育長となることはできないこと、各市町村で選考する教育長のリストを作ってもらうことである。

これらから、教育長講習も希望者が多く大変だったこと、教育長の待遇が余りよくなく、なり手も少なかったことがわかる。しかし、反面、文部省が教育長という職を重視していることも十分予想できる。教育長の講習は当初、4つの主要大学のみで行われていたが、受講者の便宜も考えて、いわゆる県で一つある学芸大学または学芸学部で受講できるようにした。市部の教育長は12週間、町村の教育長は8週間ということもあった。¹⁰⁰⁾

なお、この講習会の講習期間、講習科目等については、昭和23年11月16日文部省令に詳細な定があるので、紹介する。

2-7 教育長講習規程と講習内容

第1条 教育委員会法施行令第13条第1項に規定する教育長の暫定資格を与えるために行う教育長講習については、この規定の定めるところによる。

第2条 教育長講習は文部大臣が主催する。

第3条 教育長講習の受講者は、教育委員会法第13条第1項各号の一に該当する者について、文部大臣又は都道府県の教育委員会が選定する。

第4条 受講者の人数は、文部大臣が定める。

第5条 教育長講習の期間及び、開始の時期は文部大臣が定める。

第6条 講習科目は、別表による。

第7条 受講者に対しては、その学習の程度及び成績について考査する。

第8条 文部大臣は、受講者の人物、学力、勤惰、健康その他の事情について引き続き講習を受けさせることが適当でないと認めたときは、その受講を差し止めることができる。

第9条 文部大臣は所定の講習科目を修了したと認めた者について修了証書を与える。

附則

1 この省令は、公布の日から施行し、昭和23年10月1日から適用する。

別表 講習科目

- | | | |
|--------------|--------------|--------|
| 1 教育原理 | 2 教育の社会的基礎 | 3 教育心理 |
| 4 学校教育の原理と指導 | 5 教育行政 | 6 教育財政 |
| 7 社会教育 | 8 教育調査及び教育評価 | |

講義の内容もさることながら、その雰囲気もすこぶる有意義であったようである。ここに、第3回文部省教育長講習会講義録⁽¹⁾がある。東京大学会場、昭和24年10月のものである。

第1編 教育行政 行政法の基本原則 地方自治法

合議制行政機関 教育政策 人事行政

第2編 教育財政 地方財政 地方税財政 教育財政 教育財政の本質

第3編 教育原理 教育と民主主義 教育の原理

教育の目標と教育学 日本文化の特性と教育目標 教育哲学

第4編 教育心理学序説 精神衛生 成長と発達 社会性の発達と指導

第5編 カリキュラムと学習指導法 カリキュラムと教育の科学的調査

などが講義内容である。講師は現在でも知られている東京大学、東京教育大学(筑波大学)、文部省の錚々たるメンバーである。なかにはアメリカの学者も多くいたので、初めて外国人教師から学ぶ受講者は度胆を抜かれたのではなかろうか。

引用・参考文献

- (1) 文部省教職員養成課内教員免許法研究会編 平原春好責任編集『教育職員免許法関係解釈事例集』日本図書センター 1998 PP.224～237
- (2) 文部省編『教職員免許法・同施行規則』1949(昭和24)年5月31日公布 同9月1日施行
*ここで初めて教育長に教育長免許状が必要であることが明記された。
- (3) 教師養成研究会編著『注解 教育法規集』学芸図書 KK 1950 PP.330～348
- (4) 文部省内教育法令研究会『教育委員会一理論と運営一』時事通信社 1949 P.101
- (5) 前掲(4) P.65
- (6) 文部省教職員養成課内教員免許法研究会編 平原春好責任編集『教育職員免許法関係解釈事例集』日本図書センター 1998 PP.224～237
- (7) 北岡健二、天城勲『教育委員会の理論と実務』時事通信社 1950 P.130
- (8) 拙稿「教育長職の成立過程に関する一考察」『名古屋学芸大学研究紀要・教養・学際編』第8号 2012 P.71
- (9) 文部省教職員課「教育長の養成計画」『教育委員会月報』1952 4月号
- (10) 前掲(8) PP.71～72
- (11) 前掲(8) PP.73～74

3. 愛知県における昭和20年代の教育長の実態

3-1 愛知県の教育職員免許状の発行状況

愛知県内の市町村教育長の設置状況の実態が明確に示されている資料は見当たらない。しかし、当時の免許取得実態を見ることで、その実態を垣間見ることができる。それは「(四) 現在勤務教員の旧免許状 旧令による教員免許状等所有者調 (学務課 昭和24.7)」である。それによると、以下のようになっている。⁽¹⁾

| | |
|----------------|-------|
| 校長仮免許状 | 1,342 |
| 教育長の暫定資格を有する者 | 9 |
| 指導主事の暫定資格を有する者 | 22 |

これらから見ると、当時は愛知県内における地方自治体のほとんどの教育長は免許状を持っていなかったものと思われる。東京大学をはじめ、京都や広島大学まで行って講習を受けてまで、教育長になるということは、経済的にも負担がかかるし、それだけの面倒をみる自治体は少なかったとみるべきであろう。その理解もなかったし、戦後すぐのことでもあり、その体制が十分できていなかったとみるべきであろう。

教育委員会自体、法律ができてすぐ着手した自治体は、愛知県では2つだけである。一宮市と半田市のみである。教育委員会さえないわけだから、教育長がいなのは当然である。こういう状態だから、教育長免許状を取得する自治体は少なかったということになる。

3-2 愛知県教育委員会の「教育長」に対する考え方

愛知県における教育長に対する考え方が、昭和24年度版『教育要覧』によく述べられている。

「教育の内容は複雑であり、地域を異にするに従って、その要求するところも異なっていて同一ではない。この常に新しく、複雑な事態に対応し、誤りなく教育をしてその進むべき道を進ましめるためには、専門家を必要とする。教育長は常に

- (1) 公人としても、個人としても、地域社会の指導者と見なされるべき人であり
- (2) 児童生徒の幸福と地域社会の不断の発展のために積極的に実施計画を立案し
- (3) 学校のためにはいかなる反対とも戦う勇気と機知とをもち
- (4) 自己宣伝をさけ

- (5) 国民の税金による教育予算の価値を認識し
- (6) 有能なる教職員の獲得に努力するとともに、民主的に、能率的にその教職員をしてその職務を遂行できるように計り
- (7) 青少年に対し深い理解と熱意とをもち、その成長には強い関心を持ち得る人でなければならない。」⁽²⁾

として教育長の重要性を述べている。

したがって、教育長は教育行政の専門家として十分な経験をもち、教育組織の運営はもちろん、教育委員会の処理する全ての教育事情を統括しうる人物でなければならない。

アメリカ側からすれば、自分の国では100年も前から実施しているから当然のことであるが、文部省にとっては初めてのことであり、教育職員免許法に対して、特に愛知県教育委員会も慎重な態度を示している。と同時に、教育長に対する大きな期待を読み取ることができる。

3-3 愛知県教育委員会の新免許法の立法精神

愛知県に限ったことではないが、各都道府県とも新しい教育、教育基本法、学校教育法、教育委員会法から見て、教育に対する意気込みをうかがうことができる。箇条書きに5つにまとめられているので、記載する。⁽³⁾

- (1) 新憲法の本質にのっとりきわめて民主的に作られた。
- (2) 教育職員はすべて免許状を持たねばならぬ。
- (3) 免許状授与の資格として学校教育が非常に尊重されている。
- (4) きわめて開放的であると共に、現職者にとって合理的である。
- (5) 現職でありながら自ら努める研修を重視した。

免許法は愛知県のものではない。文部省が定めたものであるから、全国共通である。それにもかかわらず、愛知県教育委員会の「立法精神」としていることからすると、愛知県が格別、新教育に期待するものが大であるという印象が強い。

特に(5)の現職にありながら、更に大学に再入学して専心努力することを促している。現職のままで大学に入学することを自治体に求めていたり、余暇を見つけて自ら研修に努めたりすることを奨励している。

終戦前後に師範学校を卒業した教師たちの中に、大学の後期課程に再入学をしたり、通信教育をしたりする教師が多かった。戦後の免許状取得のみが教師たちの向学心をあおったとも思わないが、それも一つの理由であろう。

戦争で学徒動員や軍隊に出征したことが、勉強することを削いだ一番の理由であろうが、いずれにしろ、終戦直後、青年教師たちは向上しようとする意欲が高かったことだけは確かである。

また、旧免許法では教師にのみ免許法が適応されていたが、ここで新たに教育長、校長、指導主事の免許状制度が確立されたことが述べられているが、これは画期的なことであると説いている。

3-4 他府県の教育長免許状の動向

青森県の「教育長」の実情について書かれた文書がある。『青森県教育50年史』⁽⁴⁾である。ここで、教育長免許状の稿があるので採録する。

「教育行政の事務を實際つかさどるものとして教育長がおかれる。教育長は教育委員会が教育の根本方策を立て、教育上の諸問題を解決する際に必要な資料、報告を提供し、専門家としての立場からこれに助言し、推薦する職務を有している。これが教育長を単なる事務補助者または事務局の長であるのみでなく、独特の職たらしめているゆえんであり、免許資格が要求される理由である。」とされていた。

このように免許資格を要する理由を述べるとともに、有資格者は数少なく、暫定措置によって大部分がまかなわれていたことを述べている。

「教育委員会発足前の教育関係課の長を教育長とみなす、と教育委員会法では定められていたが、青森県の場合、大部分の町では課制を敷いておらず、該当する部課長がいなかった。そのような場合、暫定教育長として、次に候補にあげられたのは助役であった。しかし、町村によってはその助役もないというところもあり、その時は、仕事を担当していた係でもやむをえないとされた。また、教育長免許との関連で、それ以外の者、例えば、校長等を教育長にすることを望む時には、議会で課制を敷く議決をして、課長と兼任という方法を採用すれば、それも可能とされていた。それでも有資格者の絶対数は少なく、二つ以上の教育委員会を同時に兼ねる教育長も少なくなかった。」

ここからもわかるように、教育長免許状の実施がいかに難しいものであったかということである。愛知県のような財政力のある県はまだしも、東北地方や九州地方での実施はいかに難産であったことが容易に想像できる。

引用・参考文献

- (1) 愛知県教育委員会『教育要覧』1949 P.46
- (2) 前掲(1) P.26

(3) 前掲(1) P.40

(4) 青森県教育庁総務課編『青森県教育50年史』青森県教育委員会 1999 PP.17～18

4. 曲がり角に立つ教育委員会法

4-1 教育長の任用実態

教育委員会法下での教育長の実態についてまとめた久保義三の『昭和教育史』があるので、当時の実態を再度みてみたい。ここでも教育長の制定がいかに難しかったかということを見ることができる。

「教育委員会の事務を処理するために教育長と事務局がおかれ、事務局には教員に対し教育課程・学習指導など専門的事項を指導し、相談にあずかる指導主事がおかれたことは今も同じである。教育長は、教育委員会の指揮監督の下に事務をつかさどり、教育委員会のすべての会議に出席し議事について助言する。教育委員が教育に対して素人であることが建て前であるから教育長の助言は『専門的』立場から行われる。ところで、都道府県教育委員会の教育長の前歴をみると（1949年3月20日現在）都道府県の教育局長、教育部長であった者が32名で圧倒的に多かった。民生部長、労働部長であった者が4名、教育課長4名、校長2名、大学教授1名、文部省視学官1名その他であった。そのうち、前述の『教育長等講習』を受講した者は31名であった。5大市や市教育長の場合は、前歴は、教育部長、教育局長6名、教育課長12名、町村教育長は兼務で小学校長、青年学校長15名であった。受講者は18名であった。このような教育長の前歴を見ただけでも、教育委員会の事務局は、従前のものと何ら変わっていなかったのである。こうした様々の問題を含みながらも、教育委員会は発足した。」⁽¹⁾

また、市町村（特に町村）の場合は、財政的に見て、新しく教育長を選任し、採用することはなかなか難しいのが実態であった。したがって、教育委員会法では、しばらくの間、助役が兼任することを認めたのである。実態を調べて見ると、こういう助役兼任をしている町村が結構多いことがわかる。その理由は何といっても財政的な理由であろう。財政的に苦しい小規模町村にとって、新たに教育長を抱えるのは大きな負担になるからである。昭和28年4月1日現在の「教育長設置形態市町村教育委員会数」を見ると、総数9,373のうち、専任2,214、兼任1,737、併職1,215、事務取扱4,207となっており、有資格教育長は55%である。いかに無資格教育長が多かったかということがわ

かる。⁽²⁾

これらの実態を見ると、教育委員会法は消滅すべくして消滅するという運命をもっていたようである。一部の財政的に裕福な都道府県や政令市を中心にして教育長を置いていたということになる。多くの弱小市町村ではとても教育長を単独で置くということはできなかったというのが実情のように思われる。

4-2 教育長講習の期限短縮

教育長免許状制度を立ち上げたものの、この制度は必ずしもスムーズにいかなかった。したがって文部省はその取得の弾力化をはじめた。単位数を削減したり、講習日数を少なくしたりした。また、校長経験が少なくても、教育長仮免許状を与える制度を考えた。その法規がたびたび改正された様子を資料から見ることができる。

「教育長の暫定資格を得るための教育長講習は、12単位の課程であったが、地方教育委員会の発足に伴って、教育長の養成が必要となったので、施行法施行規則第11条を設けて、これを当分の間8単位の課程とすることができるようになった。(昭和27年11月26日改正) また、教育長仮免許状の資格範囲も拡張され、免許法別表第7の規定によると、官公庁で教育事務を5年以上担当した者は、教育長仮免許状が授与されることとなっている。この教育事務の中に校長として在職した年数も含められることになった。従って、校長を5年以上勤めた者は、教育長仮免許状が取得できる。(昭和28年6.11改正)」⁽³⁾

教育委員会法は早くも25年5月に大幅改正されることとなっていたのである。

「24年5月と25年5月の改正のほかに、教育委員会法は十数回の改正が行われたわけですが、あまり大きいものではありませんでした。ただ、一、二比較的重要なものを挙げれば、25年4月に公職選挙法が制定されたのに伴って、教育委員の選挙も公職選挙法の中に規定されることになり、関係法令の整備が行われたりしましたね。それから、教育長や指導主事について、初めは専門職にふさわしい人材を得ようと、免許資格を設けていたんです。しかし、緊急の養成講習(いわゆる IFEL)などを実施したが、なかなか有資格者を得ることが難しかったし、教育長は教育者であるだけでなく、有能な行政実務家であることが必要ですからね。そこで、教育長の資質緩和が図られていき、最終的には教育長の免許状は廃止されました。」⁽⁴⁾

これらの証言を見る時、教育委員会法に難しい所が多かったように思われ

る。「何回も修正した」とあるように、アメリカからの強硬な押しつけもあり、日本の国土にはそぐわない面もあったように思われる。

教育長には暫定措置が認められ、教育長免許状を取得していなくても、昭和28年3月31日までは暫定的に教育長の職に就くことができるという規定があった。市町村の教育関係の部課長を一時的に教育長に任用する特別の措置であった。また、小さな町村の場合、そういう人物がいない場合、助役を教育長に充てるということが多くみられた。

昭和27年現在の教育長有資格者は全国で1,096名、仮免許状所有者は48,469となっており、町村教育委員会では教育長の獲得がかなり困難となることが予想される、と文部省はみていた。⁽⁵⁾

こうしてみると、教育長免許状については初めから無理があったように思われる。アメリカでは100年も前から実施されていた教育長免許状制度であるが、日本ではやや無理があったようである。「教育長免許状を保持した者を人材としてなかなか確保できなかったこともあり」、しかも現場サイドでは「そのうちに改正されるであろう」という憶測もあったようである。これではいくら文部省、教育委員会サイドが教育委員会法を守って、よい教育長制度を行っていこうとしてもうまく機能しないのは当然である。

4-3 愛知県における昭和28年前後の教育委員会・教育長の実態

当時の意気込みや実態は「教育愛知」（昭和29年）に見ることができる。文部事務官木田宏と県内の有力な教育長の座談会の記録である。教育委員会制度が出来てずいぶん経過してからの会談であるが、教育委員会制度が必ずしもうまくいっていない様子をうかがうことができる。⁽⁶⁾

- ・「問題としては事務局の陣容ですね。現在のように教育長も指導主事もおらぬ役場の書記とか、助役、事務取扱、学校と行った人が免許状も持たないままに教育長事務取扱でお茶を濁しているという状態では教育委員会の趣旨は達成できない」
- ・「本気に教育委員会を盛り立てようという気なら、早急に解決せねばならない問題となる訳です。」
- ・「全国九千余りの市町村教育委員会で専任教育長を持っているのは2割5分しかない。残りは兼任でしかもその大部分、つまり全体の4割5分以上が無資格ということではどうにもなりません。」
- ・「教育長の給与を平衡交付金から切り離して別に補助金制度を設けるということになります。平衡交付金を貰わない市町村について何等財政措置が講

じられていないというわけのものではありません。」

- ・「教職員から事務局に身分を移すと、場合によっては恩給が切れてしまうということがあるのです。それで、先生から専任教育長に採用ということは、栄転ではなくて不利益になってしまうのです。」
- ・「教育長の資格要件については最近教育職員免許法施行規則の第52条が改正され、これによって5年間学校長の職にあったものについて検定により教育長の仮免許状が授与できることが変わったようです。」

などの座談会の様子を見ると、教育委員会制度は必ずしもスムーズに進行していないことが分かる。それどころか、今のところは「お茶を濁す」程度にしておけば、そのうちに制度も変わるであろうという県内教育長たちの思惑を読み取ることができる。

引用・参考文献

- (1) 久保義三『昭和 교육史—天皇制と教育の史的展開—』東信堂 2006 PP.903～904
- (2) 責任編集 平原春好 教育基本法問題文獻資料集成Ⅱ『旧教育基本法の下における地方教育行政運営の沿革』日本図書センター 2007 P.54
- (3) 愛知県教育委員会「三 教職員の免許」『教育要覧』1954 P.37
- (4) 木田宏『証言 戦後の文教政策』第一法規 1987 PP.109～110
- (5) 岡野清豪他『市町村教育委員会の手引き』明治図書 1952 P.75
- (6) 木田宏「座談会」『教育愛知』愛知県教育委員会 1954 PP.14～18

5. 教育委員会法の消滅と地方教育行政法の成立

5-1 教育委員会法の消滅

1954(昭和29)年教育委員会法は廃止された。5年施行されたのみで、廃止された。前にみたように公布時から何回も改正された。それだけ問題の多い、わが国の実情にそぐわない法律だったということであろうか。批判も多かった。と同時に「教育公務員特例法の一部」ならびに「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」のいわゆる「教育二法」、すなわち教員の政治的活動に強い制限、政治的中立の問題を是正するという目的もあった。いやそれの方が重要な意味があった。

教育委員会法は、組織や金が必要、教員組合は組織票を持っているから強い、など日教組に都合のいい法律でもあった。しかも教育委員の選任方法が公選のために、政治的中立の確保が必ずしも難しく、政治的なものがからんでくる等が問題となっていた。これを変更するというのが政府の意図であっ

た。したがって、教育長が免許状を持つか否かというのはどうでもよかったのではないと思われる。

しかし、校長、教育長、指導主事等の免許状の廃止については、文部省内には異論があったにもかかわらずに改訂に至った。それを示す省内資料が見られる。すなわち、1953年3月7日付で、「辻原弘一衆議院議員外二名提出 教育職員免許法の一部を改正する法律案に対する文部省意見」がある。議員意見は「①教育職員を教員と改め、現行の校長、教育長、指導主事の免許状を廃止する。」等とするものであった。これに対して、文部省は、次のような見解を示していた。

「教育職員の免許法は、教員、校長、教育長、指導主事の職務の特殊性とその重要性とに鑑み、それぞれの免許制度を定め、その資質の保持と向上とを目的として制定されたものであり、施行以来3年有半を経過して最近ようやく軌道にのったばかりである。本来の免許法は大学における教員養成制度及び現職教育制度を規定し、又教育職員の需給状況とも密接に関連するばかりでなく、教育職員個人の利害にも影響するところが大であるので、今軽々にこの案のような大改正を行うことは教育界に大混乱を招くばかりでなく、教育職員の資質の低下を来し、また教員の需給を困難ならしめる危険が大であるので、この案には全体として反対である。第一校長、教育長および指導主事は教員とはその職務内容を異にするのでそれぞれの職に必要な専門的教養を与えて免許することは、その職能向上のためきわめて必要であり、又これらの教育職員は新しい教育計画によって既に養成配置せられており、且つ各大学において現に養成中である今日、この改正案はこれらの教育職員の質的低下を来すので反対である。」⁽¹⁾

このような文部省見解を堅持できなかったことは教育の専門職制の確立までの道程がなお遠いことを示していた。前田充明・上野芳太郎によれば、この改正は「免許状の種類を少なくし、大学における教員養成の基準を改正し、又現職教育による上級免許状授与の方式を設ける等」の変更であった。⁽²⁾

おおよそ6つの視点から変更の要旨が述べられているが、6番目に、校長・教育長・指導主事の免許状が廃止されたことが記されている。しかし、その理由は書かれていない。⁽³⁾ 有資格者が少ないということが本当の理由であろうが、教育という観点から、もう一步踏み込んだ法律の吟味が欲しかった。いずれにしろ、ここに、免許法制の基本が整備され、その後部分的な改定があったものの、基本的には長期に維持される法制となった。

5-2 教育長免許状の挫折

昭和27年11月、ついに全国の市町村に教育委員が設置された。教育委員会の総数は9958になった。全面設置に伴って、教職員人事、学校管理、教育内容の指導などの事務が全て市町村段階に下された。実際問題として全部をやり切ることは難しかったけれど、教育委員会法が目指した教育行政の地方分権化が現実のものとなった。⁽⁴⁾

しかし、当時は教育長の正式免許状をもっていた者は少なかった。仮免許状や助役と併任、事務取扱い（課長）ですます市町村教育委員会がほとんどであった。

教育委員会自体、法律ができてすぐ着手した自治体は、愛知県では前にみたように2市だけである。教育委員会さえないわけだから、教育長がいらないのは当然である。こういう状態だから、教育長免許状を取得する自治体は少なかったということになる。

「昭和27年の全国の市町村の一斉措置により、有資格者の不足が判明し、昭和29年に教育長免許状は廃止された。」⁽⁵⁾

「昭和28年には助役教育長を認めるという特別措置が講ぜられた。自治法の一部改正で昭和29年3月31日までの間当該市町村の教育委員会の教育長を兼ねることができる」

「昭和28年を迎えたのであるが、現実には有資格者を教育長に任命することはすこぶる困難であった。」

「当時の教育長の有資格者は49000人以上あると推定されたが、現実には市町村の教育長の職に就かせることが可能な者については、有資格者がすこぶる少なかった」⁽⁶⁾

この対策として、

- (1) 免許法施行規則の改正による資格の緩和
 - (2) 教育長就職予定者に資格を付与するための講習
 - (3) 地方自治法改正等による助役と教育長の兼任の途をひらくこと
- の三つの措置が行われた。

また、28年の免許法施行規則の改正により、校長5年の経歴のあるものならば、検定により教育長仮免許状が与えられることになった。

このようにして、教育長免許状はしだいに消滅に向かった。免許状はなくても誰でも教育長になることができるようになったのである。

5-3 地教行法の成立と教育長

1956年（昭和31年）、今までの教育委員会法は消滅し、新しく「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地教行法）になった。教育委員の任命制などを柱にしたものである。教育委員会法の全面実施から8年たらずで、地教行法の制定になったわけである。

地方教育行政法は、正式には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」という。長いので、通常は「地方教育行政法」や「地教行法」と略して呼ばれている。地方教育行政法は、地方行政制度を定める「地方自治法」の特別法となっている。これは地方行政制度のうち、「教育行政」の部分を定めている法律だからである。

前の法律（教育委員会法）が、占領という特殊な事情の下で、短時日のうちに作成されたものであるから、その理念に基づく具体的な構想について、後で再考すべき点が出てくるのは、むしろ当然といえる。

教育委員会法は8年で廃止され、1956（昭和31）年から地教行法が施行された。これによって、教育委員会制度は公選制から任命制に衣替えした。この衣替えは短時日のうちに準備されたのではなく、教育委員会法の立法段階からの長い伏線があったことを改めて再認識したい。また、教育委員会制度は米国に範をとり、GHQ が強力に主導力を発揮したのは事実だとしても、単にアメリカの制度を直輸入したのではなく、日本側の様々な努力が組み込まれたことも各種審議会記録を紐解けば、容易に理解できる。⁽⁷⁾

教育委員会制度は戦後初めて日本人が出会った制度であり、大きな初体験だった。教育行政の充実を図るために、市町村教育委員会が地域住民と密着することが必要であることは言うまでもない。それだけに短命に終わったことは残念である。

特に地教行法における教育長の規定がどのようになっているか、吟味しておきたい。教育長に関する項目は地教行法第16、17条に規定されている。⁽⁸⁾

- (1) 教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属する全ての事務をつかさどる。
- (2) 教育長は、当該教育委員会の委員の中から教育委員会が任命する。
- (3) 教育長は、委員としての任期中在任するものとする。
- (4) 教育長は常勤の一般職の地方公務員である。

このように規定されているが、教育長の任用資格として教育長免許状が必要であることには触れられていない。

5-4 地教行法の一部改正

地方教育行政法は概ね順調にいつているように思われた。しかし一方では教育委員会制度は責任の所在が明確になっていない、という側面があるのではないかという意見も多かった。それを如実に表したのが平成26年の「大津いじめ事件」である。

教育委員会は学校を守るという立場から、保護者の要望を無視した。「いじめはなかった」として一方的に処理しようとした。これに対して、大津市長はしっかり調査をするように命じた。ここに教育委員会側と首長部局とで意見が異なった。市民は市長側の態度を潔いとし、応援した。教育委員会の隠ぺい体質と無責任で不誠実な対応が世論の大きな批判を浴びた。そこで教育委員会制度の見直しを求める声が高まった。

とかく教育委員会制度は、事務局が案件を用意し、それに教育委員が賛成すると言った形式的な制度になっており、以前から批判があった。教育委員長はいたが、順番性で1年交替、教育に対してレイマンコントロールということで、教育に対して素人である。事務局が用意した案件に対して、何もいえず、賛成するだけになっていた。

教育委員長は教育委員会を代表するにもかかわらず、事務局を代表する教育長の意見に従うという構図になっていた。また、教育委員会そのものが教育委員会法時代のように、権限をもっていけばいいが、地方教育行政法時代には予算権などはなくなり、その力は低下した。教育委員は事務局の用意した案件に対して「賛成」といった構図になってしまった。

そのために、安倍政権はこういう責任をとることができない教育委員会制度を改正することに着手した。つまり教育長が教育委員長を兼ねるという制度である。これによって教育委員会の責任を強く、明確化した。

任期も3年になり、市長に任命権を与え、しかも「総合教育会議」と呼ばれる首長（知事・市町村長）が主宰する組織をつくった。首長の意向が強くなり、教育の中立性という点で問題はあるが、教育委員会の責任が明確化したことだけは高く評価したい。

5-5 教育長任命権の変遷

ここで教育委員会制度、特に教育長の任命権の変遷をまとめてみる。教育委員会法下では教育長の任命権は、教育委員会にあった。今まで見てきたように、1948(昭和23)年の教育委員法では教育長の任用資格として、免許状が必要とされた。その制度も8年余りで消滅し、1956(昭和31)年の地方教育行政

法に変わり、任用資格が廃止され、任用時の上部組織の承認が必要とされた。それも1999(平成11)年、任用時の承認制は廃止され、届け出制になった。そして今回の2014(平成26)年度の法改正において、首長へ教育長の任命権が移行した。

このように教育委員会制度の変遷を見てみると、教育委員会組織内部での教育長の役割が、大きくなったことがわかる。教育長の力量がますます問われることになる。また、首長との関係が深くなったことが理解できる。しかし、最近の静岡県の学力テスト校長名公表問題や犬山市の学力テスト非実施問題にみられるように、首長と教育長が異なった見解を呈すとき、教育の中立性が損なわれる危険性をはらんでいることを承知しておいてほしい。

このように教育長のあり方が重視された今、筆者は後で述べるが、教育長の免許状制を復活し、学識の高い教育行政の専門家を登用すべきではないかと考えている。

引用・参考文献

- (1) 国立公文書館「(追加公開文書) 文部省」教育職員免許法綴 1956
- (2) 前田充明・上野芳太郎『新教育職員免許法教育職員免許法解説』1954 学芸図書
- (3) 山田昇 第5章「新教員養成制度の実態化及び教員養成をめぐる諸論議」第4節「教育職員免許制度の改正等の動向」『戦後日本教員養成史研究』風間書房 2002 P.357
- (4) 宗像誠也「教育委員会法の収録について」『教育小六法』市川須美子他編 学陽書房 2011
- (5) 片山秀雄・高木英明『教育行政提要』ぎょうせい 1987 P.164
- (6) 責任編集 平原春好『旧教育基本法の下における地方教育行政運営の沿革』日本図書センター 2007 PP.47～48
- (7) 米田俊彦「地方教育行政法」久保義三他編著『現代教育史事典』東京書籍 2001 PP.25～26
- (8) 市川須美子他編「地方教育行政法」『教育小六法』学陽書房 2011 PP.759～760
- (9) 村上祐介『教育委員会改革・5つのポイント』学事出版 2014

6. 米国における教育長養成制度

6-1 日本人から見たアメリカの教育委員会と教育長

アメリカのシカゴ日本人学校に勤務する後輩の友人、中根正樹氏から、筆者の依頼に対して、メールをもらった。

日本人から見たアメリカの教育委員会制度の実感である。アメリカの教育委員会や教育長を理解する上で参考になるので記す。

「私が知る範囲で書かせていただきます。日本は、各県が一つの学校区であり、それぞれに教育委員会と教育長がいる構造になっていると思います。アメリカの学校区（District）は、もっと小さな市、町の大きさが単位です。しかし、市や町の区切りとは同じではありません。例えば日本人学校のある学校区はアーリントンハイツの80%ぐらいと周りの市の一部からなっています。また、幼小中の学校区と高校のもっと大きな学校区とは全く別です。そしてそれぞれの学校区に、教育委員会（Board of Education）と教育長（Superintendent）がいます。もちろん、それらの学校区を束ねるイリノイ州の教育委員会と教育長が、その上に位置します。

アメリカは、州の独立性が日本の県よりも強く、州は日本の国に近く、独自の教育制度を持っていて、いろいろな組織形態があり得ますが、この辺りを含めて、多くの州では、分離型、公選教育委員会型を取っていると聞いています。そして、この組織形態は、戦後マッカーサーの下で日本に導入されたモデルであり、現在の日本の形態と同様だと考えられます。

日本と違う点は、アメリカでは公立校の運用費用は、教職員の人件費も含めて、ほぼ全額その地区の不動産税で賄われます。例えば、私の、アメリカにしては小さな一戸建に対して、年間1万ドルを超える不動産税がかかり、その約30%は教育費に充てられます。その結果、当然のこととして地域による教育の格差は歴然としたものがあり、アーリントンハイツでは小学校でも児童数と同じだけ、MacBook か iPad があり、教師の給料も高い一方、貧しい地域では子どもたちのコンピュータにも事欠き、教師の給料も半分程度、とその差はとても激しく、いい公教育を受けるためにはいい地域に住むことは必然なのです。

話がそれましたが、多くの地域では、住民が選挙によって、教育委員会のメンバー（10人程度）を選び、その教育委員会のメンバーが教育長を面接その他の選考を経て任命します。しかし、日本よりも小規模の学校区がほとんどで、多くの教育委員会のメンバーは非常勤で、常勤の教育長をきちんとコントロールするのは困難である、という問題を抱えていると聞きました。」⁽¹⁾

6-2 アメリカの教育委員会と教育長

アメリカの教育委員会制度、教育長免許状についてわが国の研究の第一人者、奈良教育大学の八尾坂修の著書から要点を記す。⁽²⁾

アメリカには、各地方学区の教育長職についている人が約1万4500人と言われている。属性をみると、教育長の96%は男性であり、女性は4%である。

ただし15万人以上の都市部は16%で比率が多くなっている。人種的にみると、教育長の97%が白人である。圧倒的に白人が多い。年齢では教育長の70%が45歳以上である。その平均年齢は49歳になっている。また、大規模学区の教育長は小規模学区の教育長に比較して高齢である。更に職務経験としては、平均25年の教育歴である。そのなかで教職経験は7.2年であり、意外と低い。教育長としてのキャリアを得るまでに教職への道が最初の職能的段階となっているわけである。

次に待遇面をみてみると、1987年当時の意識調査によると、学区教育長の51%は年間5万ドルの給与を得、しかもその家族は共働きで、どちらも高学歴であることから、より高い収入が得られていると報告されている。さらに生徒数1万人以上いる学区の場合、教育長の99%は5万ドル以上、またその中で半数近くの48%は7万5000ドル以上の収入である。この5万ドルの数字はアメリカの大学卒業者の21%、全給与所得者の4.8%であることを考えると、かなり高いと考えられる。これに比べ、校長職はやや低い。もちろん校長職は他業種の管理職に比べれば、高いといえる。したがって、教育長職はかなり高い給与だといえる。しかし、教育長の意識調査をすると、自分たちの給与はあまり高くないという意識を抱いているようである。

このようになっている背景は、教育長にはそれだけの国民の期待があるということであるし、また教育長になるにはそれだけの苦労が課せられていると考えていいのではないか。

6-3 教育長の免許資格と養成

(1) 教育長の免許資格と専門養成

アメリカで最初教育長職は1837年に、ニューヨーク州等で成立したと指摘されている。その結果、19世紀の中頃までに教育管理職に就いても職位に基づく分化が出現した。1854年には教育長の免許状が発行されているという研究があったと言われている。ただし、全州における教育長免許状の実施は1930年代後半に始まりつつあったようである。

次に教育長免許状の資格要件の概括をしてみる。

まず免許状はアメリカにおいてはほとんどの州で採用されている。その免許状の種類は校長、教育長、指導主事を包括した一般行政免許状がほとんどのようであるが、教育長固有の免許状を発行している州も多い。裏書程度で、それらを分けている州も多い。

次に、それを取得すべき学位は、博士号または修士号である。大学院にお

ける特定の学位である。必ずしも教育行政学の学位でなくてもいいようである。

大学院での履修単位、履修時間は各州によってまちまちであるが、アーカンソー州では履修単位を60単位にしている。しかも最小限30単位の教育行政に関わる履修を伴った修士号取得を条件にしている。

- ①教育の基礎（教育史、教育哲学、心理学）
- ②カリキュラムと指導（授業の指導・助言、教授、学習、心身障がい児教育）
- ③組織研究（行政、リーダーシップ、組織理論、組織改造）
- ④政策研究（教育政治、教育政策分析、連邦・州政策、教育委員会との関係）
- ⑤経営プロセスと工学（人事行政、学校施設、教育法、学校財政、企業管理、コンピュータ工学、経営科学）
- ⑥調査研究

また、アーカンソー州での教育長免許状 (*administrator's certificate*) は10年間有効である。それを取得するためには教員又は行政官4年の経験を必要としている。

イリノイ州では個別に教育管理職免許状 *General supervisory general administrative superintendent* を発行し、能力試験 全米教員試験「教育リーダーシップ・行政と指導助言」(145小問からなる) を実施している。⁽³⁾

教員から指導主事になり、教育行政職員免許状を取得し、修士学位を得て、3年間の教職経験(1年間最低140日)、2年間の校長等管理職経験を経て、教育長になるようである。

(2) アメリカ学校指導者養成プログラム⁽⁴⁾⁽⁵⁾

アメリカにおいては、さまざまな教育長免許状を発行する大学がある。ここでは2段階の課程が準備されている。修士号プログラムと博士号プログラムである。その目標は、以下のような人材育成に焦点が絞られている。具体的には10項目の能力や力量を獲得させることが目指されている。これらはカリフォルニア州教員免許委員会が指示している育成されるべき教育管理職の能力・力量でもある。

1) プログラムの目標

- a 教育組織のリーダーシップ (Educational Leadership)
- b 組織経営 (Organization Management)

- c 教育計画 (Instructional Program)
- d 学校経営 (Management of Schools)
- e 教職員管理 (Human Resource Administration)
- f 財源と事務管理 (Fiscal Resource and Business Service Administration)
- g 法規の適用 (Legal and Regulatory Applications)
- h 政策と政治 (Policy and Political Influences)
- i 学校と地域の連携 (School-Community Collaborations)
- j テクノロジーの活用 (Use of Technology)

2) 2年4セメスターの課程

次に「教育管理職予備免許状課程の教育内容とシークエンス」を見てみよう。2年4セメスターの修学期間である教育管理職予備免許状課程の修了要件は、24単位である。上記の能力・力量を育成するためのカリキュラムは三つの要素で構成されている。すなわち、第一要素の経営関係、第二要素の教育関係、そして実地関係（フィールドワークないしインターンシップ）である。

①セメスター1

・上級教育心理学 ・教育組織の経営 ・インターンシップ I

②セメスター2

・上級教育課程開発 ・評価セミナー ・教育組織のリーダーシップ
・インターンシップ I ・教育経営フィールドワーク I

③セメスター3

・教職員管理セミナー ・教育研究法 ・インターンシップ II
・教育経営フィールドワーク II

④セメスター4

・プロジェクト ・修士論文 ・学校現場のリーダーシップ
・インターンシップ II

(3) 教育長免許状に対する要求される大学教育水準

アメリカにおいては、教育長になるために高い学識が要求される。各州によって異なるが、わが国では考えられない現実である。教育長になるには厳しい現実があると言わざるを得ない。考えてみれば、大学卒の保護者が多くなっているわが国においても、参考とすべきではないか。

〈教育長免許状に対して要求される大学教育水準〉

1967年1月1日現在

| 要求される大学教育あるいは学位 | 要求する州の数 |
|-----------------|---------|
| 7年あるいは博士号 | 1 |
| 6年＋博士号取得以下の教育 | 1 |
| 6年 | 18 |
| 修士号＋6年以下の教育 | 4 |
| 修士号 | 26 |
| 学士号＋5年以下の教育 | 0 |
| 学士号以下の教育 | 0 |
| 免許状を発行しない | 2 |

(6)

(4) 教育管理職養成プログラム

八尾坂によれば、アメリカでは多くの大学で「教育管理職養成・研修プログラム」が開講されているようである。その内容は、人間関係論的な項目はそれほど開講されておらず、「経営管理」「教育法規」「教育財政」が主流を占めているようである。

- 1、組織と経営 2、学校法 3、政治学・政策
- 4、リーダーシップ 5、人事行政
- 6、組織研究（グループダイナミックス） 7、インターンシップ
- 8、リサーチ（教育経営問題研究） 9、指導助言（教授上の指導助言）
- 10、経済学・財政学 11、学校事務管理、 12、学校と地域社会
- 13、カリキュラム・プログラム評価
- 14、工学（教育経営へのコンピュータ利用） 15、基礎学（教育学入門）
- 16、計画（教育計画の理論と実際） 17、教授プロセス（教授改善の経営）
- 18、経営とシステム（システム理論）
- 19、施設設備計画（教育施設・設備計画）
- 20、倫理・価値（教育リーダーシップにおける価値と倫理）
- 21、文化的多様性（多文化的な場における学校行政）
- 22、生徒（成人学習者への教育）
- 23、教育の将来（社会と教育の将来）⁽⁷⁾

(5) ハーバード大学教育長（校長）免許状プログラム

ハーバード大学教育学大学院の校長免許資格のためのカリキュラムの内容

を八尾坂の分析からみてみよう。アメリカの場合、校長と教育長はほぼ同じ内容で免許状を取得することができるので、2つを区別していない。「学校長職のための実習」「学校長職のための講習」の講座が必修となっているのが特色である。それらを校長経験を有する大学教官が指導するのが特徴である。教育長はもとより、校長も大学院で夜間を活用して上級免許状を取得する様子がうかがえる。

秋学期 「カリキュラムと指導の哲学」

「教育哲学」

「指導、カリキュラムおよび学習環境に関する特別購読と研究」

「教育社会学；学校文化」

「アメリカ社会秩序における学校教育；歴史的・社会的展望」

「教育哲学に関する特別講義と研究」

「教師教育における授業観察」

「学校改善：演習と実習」

春学期 「教育法の事例」

「学区の学校予算と財政コントロール」

「公立学校計画」

「学校長職のための実習」

「学校長職のための演習」

「職能成長のための演習」⁽⁸⁾

* 上記のカリキュラムは、「行政・計画・社会政策」専攻の博士課程在籍者以外の者のための1年間カリキュラムである。

上記専攻の博士課程在籍者は2年間に分けてほぼ類似のカリキュラムを受講する。

* 校長と教育長はほぼ同様なカリキュラムとなっている。

6-4 教育長職への生涯キャリア・ルート

教育長への資格条件を検討してみよう。教育長の資格は、教職経験26州、行政職16州、両者の経験を8州が要求している。教育長へのキャリア・ルートは下の図が見出される。

a ルート・グループ A

教員―教頭あるいは校長―教育長

b ルート・グループ B

教員—他教育・行政職1—教頭あるいは校長—教育長

c ルート・グループ C

教員—他教育・行政職1—校長—他教育・行政職2—教育長

d ルート・グループ D

教員—他教育・行政職2—教育長

- * 他教育・行政職1 カウンセラー、学年主任、教科主任、指導主事など
- 他教育・行政職2 校長以上の職位、教育次長など

八尾坂によれば、概ね以下のようなことが指摘できる。⁽⁹⁾

「全米学校管理者協会の調査によると、Dは58.4%から37.2%に減少している。逆にCは16.5%から30.2%に増加していることを指摘している。アメリカの教育長はいずれも『学校』という教育実践の場を教員の職位において体験していることをキャリア・ルートにおける特徴と見なすことができる。」

「教育長職キャリア取得のためのユニークな養成プログラムを導入したハーバード大学教育学大学院における例を検討してみよう。この大学院では、博士課程専攻の一つとして、『都市教育長プログラム』というユニークなコースを全国の大学に先がけて設立した。従来、一般的には、教育長の資格要件を得るためには、『教育行政・経営専攻』のなかで、校長職資格要件にさらに一定の取得単位を上乗せする形態であった。このプログラムは、アメリカ大都市地域に蔓延する貧困、子どもの学習環境の悪化、高校中退者の増加といった危機的状況のなかで、それらに対応できる識見、指導力を具備した教育長の養成を考えた独自カリキュラムを実施しているとのことである。」

「1990年8月に新入生10名を迎えたが、毎年8～12人の入学者を受け入れることにしている。ただし、担当者であるウィリアム教授によると、黒人および女性の志願者がとくに望まれている。しかも入学者として現に、校長・教頭・教科主任・学区の教育行政官といった職に就いている者のほか、地方学区の教育長職にある者も見られ、多様な経験をもつ者が自己の生涯キャリア形成を目指している。履修内容は11ヵ月間（8月から翌年6月）のコース履修、続いて6ヵ月から9ヵ月に及ぶ大都市地域での実習が要求されている。実際に教育行政の指導的立場にある教育長を助言者として、指導を受けるのであるが、この実習ののち、自己の職場に戻り、博士号取得のため、都市部の学区に直面する現実的教育問題を解決するための詳細な実証的分析からなる論文を提出しなくてはならないことになっている。」

これらを見ると、教育長免許状を取得するのも大変である。教育長免許状

を取得するためには、現職の教育長の下で、経験をつむことを条件にしている州も多い。また博士論文を書かなければならない州もあると聞く。それを取得した後も、教育長として、保護者の要望を得て、教育行政をするのも厳しい現実があるようである。博士号を持った教育長にならないければ、保護者から信頼が得られない。そのためには常に、研究的な教育経営をしなければならない。

6-5 厳しいアメリカの教育長選任

次に、アメリカ教育行政学の研究家・中谷彪の「アメリカ教育長の現状」を紹介する。

アメリカの教育委員会の仕事は日本の教育委員会の仕事とはほぼ同じように考えていいようであるが、決定的に違うのは、教育長の選任方法である。かつては日本に於いても教育長の公選制であって、選挙で教育長を選んでいくことは前にも述べたが、ここがアメリカと日本の違うところである。

日本の場合は、首長が教育長になる人物を教育委員に選び、教育長に任命する。給与は当該の市町、地方公共団体の規定に従う。政令指定都市や中核都市の場合は給与も高いが貧乏な市町村は校長よりも給与が安い場合が多い。

アメリカの場合、住民が必死で自分の町の教育長にふさわしい人物を探す。探された人物も、自分の主張をしっかりと言う。給料を初め、条件をつきつけて、それでだめなら教育長就任を断わるというケースも多いと聞く。教育委員会関係者は応募してきた候補者を、学歴、職歴、過去の経歴としての経歴、人柄、年齢、教育的信条等を精査して選考していくと聞く。選考する教育委員は真剣である。なぜなら、教育委員の成否が、その町の教育を良くも悪くもするからである。

選任された教育長も大変である。地域住民から査定されるからである。成果をあげなければ、すぐ更迭されるからである。もちろん成果ができれば、もっと大きな市の教育長に抜擢されたり、大学教授になれたりするという。

日本と比べると、教育長にはこのような現実がある。厳しい現実である。また、これがアメリカの教育長であるということを認識する必要がある。⁽¹⁰⁾

これらをみると、アメリカの教育長になることの厳しさ、なったことの厳

しさを見ることができる。しかし、こういう実情がアメリカにはあるということ、日本の教育関係者は知る必要がある。日本の場合、教育長職を低く見る傾向がある。一般の行政の世界では、市長、副市長、収入役、教育長（平成15年以前）の序列があった。給料もほとんどの自治体で特別職3番目に位置していた収入役よりも1～2万円低いというのが定番であった。（現在は収入役という役職はなくなった）

6-6 アメリカの教育長資格

それでは、教育長にはどのような方がなっているか、を調べてみると、ほとんどが博士、修士の持ち主である。大学院で教育学等を学んだ者がほとんどだということである。アメリカでは小中、高等学校の管理職もほとんど大学院出身者である。民主党政権時代、一般教員も大学院出身者をということもあった。このことからすれば、管理職ましてや教育長という教育行政職のトップである教育長は博士、修士号を取得するといったことは当然である。

もちろん、大学院修了がよくて、大学では劣るということを言っているのではない。大学卒業でも力のある方はいるし、大学院を出ていても力量のない教師はいくらでもいる。しかし、概していえば、学部卒業よりも大学院修了の方が、学識や力量において上であり、期待する者が多い。

アメリカの教育長の場合、博士が45%、修士が54%というから、驚きである。アメリカの場合、なぜ、このような現象が出ているのか？ 大学卒業者と大学院修了者では待遇面に大きな格差があるようである。そのために、少しでも上のポスト（大きな都市の教育長）に就くために大学院をめざすようである。⁽¹⁾ そのために、現職をするなかで、夜間等の大学院へ通う例が多い。

筆者の場合、上のような意識は全くなかった。ただ自分の町の教育をいい方向にもっていきたかったから、大学院に進学した。教育長をしながら、A教育大学大学院へ通学したが、結果的に多くの先生方にお会いすることができ、それがわが町の教育行政に好結果を与え、多くの小中学校教職員や保護者に喜んでもらえたと思っている。

引用・参考文献

- (1) 中根正樹「アメリカの教育委員会と教育長・後輩の友人からの手紙」2015、メール
- (2) 八尾坂修『アメリカ合衆国教員免許制度の研究』風間書房 1998 P.139
- (3) 前掲書(2) PP.161～162
- (4) 加治佐哲也「アメリカの学校指導者の養成プログラムに関する事例研究」兵庫教育大学研究紀要 2004 P.17

- (5) 加治佐哲也『アメリカの学校指導者養成プログラム』多賀出版 2006
- (6) 前掲書(2) P.145
- (7) 前掲書(2) PP.157～158
- (8) 前掲書(2) P.160
- (9) 前掲書(2) PP.160～171
- (10) 中谷彪「アメリカの教育長の選任とその厳しい運命」『ガンバレ！ 先生・教育委員会』晃洋書房 2011 P.61
- (11) 前掲書(10) P.63

7. わが国の教育長の実態と研修

7-1 市町村教育長の実態

市町村教育委員会の教育長の実態については、文部科学省の「教育行政調査結果の概要」⁽¹⁾を見る必要がある。

- ①年齢構成では、60歳～64歳が最も多く（46%）、65歳以上（37%）、50～60歳（16%）と続いている。教育長の平均年齢は63.4歳である。
- ②教育長の前歴は、教職員（39.0%）が最も多く、一般職の地方公務員（22.3%）、教育委員会関係職員（20.9%）と続く。教職経験者、教育行政経験者、一般行政経験者に分けると、順に69.7%、79.8%、31.3%となっている。
- ③教育長の在職期間は、2年以上4年未満が27.7%で最も多く、1年以上2年未満が14.5%、1年未満20.4%の順で、平均在職期間は3.5年となっている。

これらの結果を愛知県の状況と比べてみても同様な結果が見られる。⁽²⁾

これらのデータを分析的にみると、①の年齢構成は俄然高齢者が多いということが言える。多くが学校等を退職した者が教育長になっているということからすれば、うなずける。

日本の教育長は、地方公務員を定年退職または定年間近かな方の仕事になっている。高齢者は一般的に上の者（首長）の言うことを聞く、無難に収めるという傾向が強い。保守的になるという傾向が否めない。

②は、教職員経験者、教育行政経験者の中からほとんどの教育長が選ばれている。愛知県においては、ごく少数（山間へき地地区等）が一般行政経験者である。最も中核都市で最近、一般行政者が教育長になったケースがあるが、60市町村のほとんどが教職員経験者、教育行政経験者である。この人事

はどうしても、「指導・助言」の名のもとに、文部科学省→県教育委員会→市町教育委員会→学校→教員という上意下達なものになってしまう傾向がある。

③は、在職期間であるが、平均3.5年と比較的短くなっている。短いとしても思い切ったことができない。教育長の独自性や主体性と言ったことが十分発揮できないで、役職を終えてしまうということになってしまう。⁽³⁾

このように見てくると、現在の教育長制度は、教育委員会が生き生きとした活動ができないようになっていっているような気がする。しかも、この度の教育委員会制度の改正は、教育長の首長選任制にしたわけであるが、これはますます教育長を委縮させる結果となった。なぜなら、自分が市長と異なった意見を言えば、次の再任時に更迭される恐れが出てくる。教育長は首長の意向ばかり気にして、思い切った自分の意見を言わなくなってしまうことになる。

7-2 わが国の教育長のキャリア・ルートの類型

わが国におけるキャリア・ルートをアメリカの例にならって作成してみた。現実にはもっとさまざまなケースが考えられるが、ここではおもに5つのルートを考えてみた。

- a ルート・グループ A 伝統的、短縮ルート
教員——教頭あるいは校長——教育長
- b ルート・グループ B 伝統的、短縮ルート
教員——他教育・行政職1——教頭あるいは校長——教育長
- c ルート・グループ C 伝統的、非短縮ルート
教員——他教育・行政職1——校長——他教育・行政職2——教育長
- d ルート・グループ D 非伝統的、短縮ルート
教員——他教育・行政職2——教育長
- e ルート・グループ E 伝統的、短縮ルート
事務職員——行政職課長・部長——教育長

※伝統的＝今まで習慣になっている教育長選出方法、定年退職校長中心

非伝統的＝他教育——行政職2——教育長のように校長経験を得ずに教育長になるケース

短縮＝教員——校長——教育長または教員——行政職1——校長——教育長というように比較的行政経験の短いもので教育長になったケース

非短縮＝校長二校目経験の前に、県教委課長、主幹、教育事務所所長、次

長経験者、附属学校副校長を経験している者

*行政職1＝指導主事、教育主事等

行政職2＝教育事務所・所長・次長、附属学校副校長、市教委・市部長・課長等

7-3 愛知県 M 地区教育長のキャリア・ルート

- (1) K・Y 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 公立中学校教頭
県教委教育事務所管理主事 公立小学校校長
県教委義務教育課指導主事 公立小学校校長
県教委教育事務所次長 公立小学校校長 町教育長
- (2) K・O 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 市教委指導主事
公立小学校教頭 県教委指導主事 公立小学校校長
県教職員課主幹 県教育事務所次長 公立中学校長 市教育長
- (3) O・F 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校教頭 市教委指導主事
県教委指導主事 公立中学校長 県教育事務所次長 市教育長
- (4) I・S 大学卒業 公立学校教員 公立小学校教頭
教育事務所管理主事 公立小学校校長 公立中学校長 町教育長
- (5) H・T 大学卒業 公立学校教員 組合専従 大学附属学校
県教育事務所管理主事 公立小学校校長 公立小学校校長
県教育事務所主査・課長 公立中学校長
定年退職・県団体職員 町教育長
- (6) T・Y 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校・同教頭
市教委指導主事 公立小学校教頭 県教委指導主事・主査
公立小学校校長 教育事務所所長 公立中学校長 市教育長
- (7) T・K 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校・同教頭
市教委指導主事 教育センター指導主事 公立小学校校長
市教育長
- (8) H・O 大学卒業 公立学校教員 公立学校教頭 市教委指導主事
市教委課長 公立中学校長 市教育長
- (9) I・M 新制高校卒業 県土木課職員 町土木課課長 町土木部長
町教育長 町助役
- (10) O・T 大学卒業 公立学校教員 公立中学校校務主任・教務主任
公立中学校教頭 市教育長
- (11) T・K 大学卒業 市役所吏員 市役所課長 市部長

市役所教育長

- (12) T・K 大学卒業 公立学校教員 公立学校教頭 市教委指導主事
公立小学校長 市教育長
- (13) N・A 大学卒業 公立学校教員 教育センター指導主事
公立小学校長 公立中学校長 退職・文化振興会
市教育長
- (14) K・U 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校・同教頭
公立学校教頭 県教育事務所社教主事・管理主事
公立小学校長 県教委教育主事 県教育事務所次長
県教委課長 公立中学校長 町教育長
- (15) M・I 大学卒業 公立学校教員 公立学校教務主任 市教委指導主事
市教委課長 公立小学校長 市教育長
- (16) O・E 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 市教委指導課長
県教委指導主事 県教育事務所次長 公立学校長 町教育長
- (17) O・E 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 海外日本人学校教頭
市教委指導主事 公立小学校長 市教委教育部長
公立小学校長 市教育長
- (18) N・W 大学卒業 公立中学校教員 大学附属学校 市教委指導主事
教育センター指導主事 市教委課長 公立中学校長 教育長
- (19) T・S 高校卒業 市職員 市課長 市部長 市教育長
- (20) T・M 高校卒業 村職員 村課長 村教育長
- (21) T・H 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 市教委指導主事
公立小学校教頭 公立小学校長 県教委課長補佐
公立中学校長 市教育長
- (22) A・H 大学卒業 公立学校教員 市教委指導主事 公立小学校教頭
公立中学校長 市教育長
- (23) G・H 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 市教委指導主事
県教委指導主事 校長 県教育事務所長 公立中学校長
市教育長
- (24) S・W 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 県教委指導主事
公立小学校長 県教委管理主事 公立中学校長 市教育長
- (25) C・I 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 市教委指導主事
公立小学校長 附属学校副校長 市教育長
- (26) T・U 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 市教委指導主事

- 公立小学校長 県教委課長 公立中学校長 町教育長
- (27) M・H 大学卒業 公立学校教員 公立中学校教頭 公立小学校長
市教育長
- (28) S・N 高校卒業 町役場職員 町役場課長 町教育長
- (29) T・S 高校卒業 町役場職員 町役場課長 町教育長
- (30) O・S 大学卒業 公立学校教員 大学附属学校 組合専従
公立小学校教頭 公立小学校長 附属学校副校長
公立中学校長 町教育長

愛知県 M 地区の教育長30名のうち、ルート A は1市と1町のみ、B ルートは7市、C ルートは15市町、D ルートは6市町となっている。県内すべての地区を見る必要があるが、今回は調査の関係上、30市町の教育長経験者のみを調査した。⁽⁴⁾ C ルートと B ルートの市町が多い。すなわち、教員から指導主事の経験をしてから校長になるタイプが B ルートであり、指導主事と教頭・校長そして教育次長・所長または大学附属副校長、ふたたび校長を経験して教育長になるタイプが C ルートである。特にこの C ルートの教育長が多くみられる。県下の教育行政の主要ポストの経験者である。また、山間部の小規模町村の場合、D ルートがほとんどであり、役場の行政出身者である。特に教育行政というより、一般行政経験者が登用されている傾向が強い。町の助役に次ぐポストという感じで与えられている傾向がある。なお、このなかで、大学院修士課程修了者は1名のみである。

7-4 新教育長の任命

改正された地方教育行政法のもとで、新教育長制度が発足した。文部科学省の新教育委員会制度に沿って、教育長と教育委員長は統合された。全国の新教育委員会のもとでの教育長の実態調査が行われ、その結果が発表されたので、ここに掲載する。⁽⁵⁾

新教育長を任命した教育委員会は、都道府県・政令指定都市で38.8%、市町村で19.4%となっており、まだ市町村では遅れている。また任命された教育長は教育行政経験者が多く、実数では都道府県・指定都市教委で26人、このうち新人が16人。市町村教委では330人、新人は150人だった。

全新教育長の半数以上は教育行政経験者。次に一般行政経験者、市町村では教員経験者が多くなっている。

「総合教育会議」については、自治体で差があるが、都道府県・指定都市で

68.7%が開催した一方、市町村教育委員会は39.8%と低くなっている。「総合教育会議」では教育大綱の策定や同会議の運営事項を議題にあげる教委が多かった。新たな大綱を作成したり、今までの大綱と既存のもので済ます教育委員会も多かった。

文部科学省の担当者のコメントは「新教育制度の理解は徐々に進んでいる。だが、大綱の策定や総合教育会議を開催していない教委もまだある。通知などで促していきたい。」としている。

新教育長制度になったが、それに対する教育委員会の対応が今一步という感じがする。制度のみ変わって、中身や内容が依然として、従来通りというのでは、改正の意味がない。この新制度の趣旨を理解し、教育委員会の活性化を期待したい。

7-5 教育長研修の現実

今まで筆者は9年間の町教育長を経験した。そこでどのような研修をしたかを回顧してみる。町村教育長と都市教育長の場合では少々異なるが、まず町村教育長の研修状況を見てみる。

町村の研修では、まず全国研修があげられる。年1回、文部省の担当官を招いて、全国町村会の研修がある。2日目は中央の大学教授による講演を聞いている。他には県単位で、年2回の研修がある。春は県市町村教育長協議会の総会を半日日程で行い、その折、県教育委員会の義務教育課長または県教委の管理主事からの講話を聴くことにしている。秋は、町村教育長研修会ということで、県の担当官から講演をしていただくことになっている。その他、県を2つのブロックに分けての研修会に都市教育長等を招いて、年1回ずつ宿泊を兼ねて行っている。その折は、開催地の文化財等を見学するようにしている。

都市教育長会は、郡部の町村よりも数が多いので、全県下にわたる組織と三河部・尾張部に分けた教育長会が催されている。特に各部の教育長会は2か月に1回のペースで、研修会を行っている。都市教育長会は町村教育長会よりも回数も密度も濃いように思われる。

都市と町村合同の教育委員会連合会という組織がある。年1回、三河部と尾張部の持ち回りで、愛知県内の市町村教育委員会委員の総会であり、研修会である。半日日程で、学識者を招いての研修会である。

会合の他は、教育雑誌、教育委員会月報や教育新聞等を学習しているくらいが現実のようである。暇があるようであるが、教育長の現実には教育委員会

の守備範囲は広く、学校関係はごく一部であり、生涯学習や社会教育、スポーツ行事など、土曜日、日曜日は結構フル回転という状況である。

したがって、在職中はなかなか教育長自身、研修ができない状況である。思い切って、暇を作って学習・研修をしないと、なかなか研修できない状況である。これが教育長の現実である。

引用・参考文献

- (1) 文部科学省「教育行政調査」ホームページ 2015
- (2) 斎藤秀平・添田久美子『愛知県内の教育委員会調査』愛知教育大学学長裁量経費研究 2007
- (3) 中谷彪『ガンバレ！ 先生・教育委員会』晃洋書房 2011 P.60
- (4) 前掲(2)
- (5) 教育新聞「新教育長の任命」2015年7月30日号

8. これからの教育長養成

8-1 教育長の専門性の確立

もしいい教育を各地方自治体に実現しようとするならば、教育長が専門性を高めることだと私は言うであろう。〈子どもの最善の利益〉しいては保護者のために、教育長はそれを実現するために邁進しなければならない。そのためにこそ、教育長は専門的力量を高め、努力しなければならない。具体的には、最低の基礎資格として大学院での学習を期待する。

わが国においては、基礎資格は数年の教職経験＋教育行政経験＋大学院経験であると、筆者は考えている。大学院は修士課程と博士課程とあるが、最低修士課程を、「教育長養成コース」と考えていいのではないかと、思っている。

わが国における教育長養成コースは、どの大学院においても用意されていない。校長の研修コースは少しの大学院で試みられ、準備されつつある。B教育大学やD教育大学などである。教育長と校長とは同じような研修内容であるので、(アメリカはそうである。)ここではB教育大学とC大学から、教育長養成コースの試案を考えてみたい。

8-2 B教育大学の校長・教育長養成プログラム構想

B教育大学は、教員養成大学院大学として、積極的に教育現場の養成に込めている大学である。まだはっきり教育長養成とまでは言っていないが、校

長のための大学院研修の構想は加治佐哲也を中心にしてよく研究されているので、参考になりたい。

(1) 校長・教育長養成プログラム構想① 2年間構想⁽¹⁾⁽²⁾

- ・学校経営・教育行政基礎科目
 - ・学校経営・教育行政調査研究法（フィールドワークと統計）
 - ・学校組織・リーダーシップ・現代教育改革
 - ・教育情報処理
- ・学校指導者専門科目
 - ・学校ビジョン・目標構築・学校組織マネジメント
 - ・学校自己評価・教育課程経営
 - ・教職員職能開発・学校財務・開かれた学校づくり
 - ・学校危機管理
- ・学校経営実地科目
 - ・学校経営インターンシップ・学校経営インターンシップ・セミナー
 - ・ポートフォリオと学校経営改善計画の作成

(2) 校長・教育長研修プログラム構想② 5日間構想⁽³⁾（仮免許状構想）

〈学校管理職・教育行政職特別研修〉

- 1日目 教育行政・学校経営改革と学校組織マネジメント
教育指導者と学校指導者に求められる力量
教育改革と学校経営課題の明確化
学校組織マネジメントとは何か①②
- 2日目 教育行政・学校経営改革と学校経営ビジョン
学校環境の分析 学校経営ビジョンの構築①②
学校業務の改善（講義・事例研究）（演習）
- 3日目 教育法規と学校危機管理
危機管理能力を高めるには
学校経営と危機管理の実際（事例研究）①②
体罰・いじめ問題と対応マニュアルの活用①②
- 4日目 教育課程経営と労務管理
組織的なカリキュラム開発（講義）
組織的なカリキュラム開発（事例発表）
労務管理関係（事例研究） 法規演習①②
開かれた学校づくり（パネルディスカッション）
- 5日目 学校評価と教職員評価

学校評価システムの活用 教職員の職能開発の実践

教職員の評価・育成システムの理解 教職員の評価・育成演習

8-3 C 大学教育長養成私案

まだ、C 大学大学院では、特に教育長を養成する講座が用意されていない。しかし、筆者は C 大学の教授スタッフからすれば、十分教育長を養成する課程が設立できると考えている。教育長養成を考えるとすれば、現在の講座から考えて以下のような講義を受講することができるので、そこから教育長養成を考えることができる。まったくの試案であり私案である。

生涯発達教育学講座、教育史、教育行政学、社会・生涯教育学、職業・キャリア教育学

学校情報学講座、カリキュラム学、教育方法学、教育経営学、教師教育学、教育情報学

関連教育科学講座、人間形成学、教育社会学、高等教育学、比較教育学、グローバル教育論

高等教育学講座、高等教育学

心理社会行動科学講座、教授・学習心理学、社会心理学

精神発達臨床心理学講座、生涯発達心理学、臨床心理学、学校心理学⁽⁴⁾

などが考えられる。また、教育学部のみでなく、法学部関係で、地方自治法、行財政学を含んだ教育長養成講座を考えることができる。この中で2年間、40単位くらいで修士課程修了としたらどうであろうか。

なお、教育長免許状には、修士論文は必須とし、教育行政に関するものとする。4単位程度でどうであろうか。やはり論文は教育の見方、考え方を深めるのに最適と思われる。筆者は「教育長の専門性」をテーマとした修士論文を執筆したが、未だに問題意識をもって、教育行政や教育問題に取り組む姿勢を植え付けてくれたと思っている。ぜひ、修士論文を教育長免許状の条件にしていいただきたい。

8-4 わが国における教育長養成制度への提案

教育委員会制度が変わり、教育長と教育委員長を統合した「新教育長」が誕生した。そこでは、教育長の資質が大きなウエイトを占める。その意味で、どのような方を教育長に据えるかということは、その自治体にとって重要なことである。そこで、筆者は自分の体験と関連して、その提案をしていきたい。

1、大学院で学問的な研究を少なくとも2年から4年はすべきである。

教育長免許状の取得には、大学院での学問的研究は必須である。大学の研究は前に見たような内容になるが、少なくとも教育行政学を中心に、大学教授と2～3年、みっちり取り組む必要がある。当然、自分の研究テーマを設定し、修士論文や博士論文を書かなければならない。筆者自身、教育長という現職をしながら、大学院修士課程（夜間を中心にした）を経験したことが、自分の町の教育行政をすることに大きな幅と深みをもたせた。

折しも、教育基本法の改正があり、各地方公共団体は「教育振興基本計画」をもたなければならなくなった。ちょうどその時、筆者が大学院でお世話になった教授に、その作成の顧問になっていただいた。そのために、県内では最も早く、教育振興基本計画を作成することができた。

教育長は深い洞察力が必要である。それには深い学問研究がないとできない。新聞や単行本程度の知識で教育施策をしていては、いい施策はできない。深い学問的な研究から出た教育施策は保護者や住民を魅了するに違いない。その意味で、ぜひ大学院は出ていてほしい。ましてや昨今、保護者の大学卒業者は一般的になってきている。

大学院修了者に教育免許状を取得させ、取得者から首長が自分の地域の教育長を選ぶようにすれば、問題はないように思われる。人格、学識ともに高い人物を、自分たちの自治体の教育長にしたいものである。⁽⁵⁾

2、教育現場の経験も必要である。

筆者は、教育長になる前に、小学校経験13年、中学校経験10年であった。そのために教師としての学校経験は十分あった。また校長経験が4年とやや少なかったが、教育行政をするという点においては問題なかった。特に、若い時の経験、油の乗り切った時の経験（不良ぎみの生徒と生徒指導で渡り合った）が、後の教育行政をしていくときのいい経験になった。

例えば、保護者からクレームが来た時など、自分の担任時代の経験とともに保護者に説明したり説得したりすることができた。行政をしていくときに、教育現場の経験がないと、机上の空論を展開することになる。子どもたちを念頭に置いた教育行政は不可欠である。温かい思いやりのある行政官でありたい。長くなくてもいいが、5～6年の教師経験は絶対に必要である。

3、行政経験も必要である。

筆者は町の教育長になる前に、県の教育委員会の勤務を6年経験している。義務教育課（指導主事）、教育事務所（管理主事）、教育事務所次長（事

実上の所長)である。それまで、学校教育経験のみであったので、それとはまったく異なる行政経験は、正直言っていい経験になった。学校現場と県庁や市役所では大きく異なる点が多い。

例えば、学校現場ではその学校のみ、そのクラスのみに通用するわけであるが、県や市になると、一つの書類が県下各地の学校、教育委員会にいくわけである。それだけ大きな影響があるわけで、慎重にならざるを得ない。一般行政と学校とは仕事も雰囲気も異なり、異なった経験は人間の幅を広くする。

また議会を経験するか否かは、大きな問題である。市長部局の職員は、議会をどう乗り切るかに四苦八苦している。市町村教育長も然りである。その意味で、教育長に就任する前に、議会経験をしておくと、教育長になってから、スムーズに対応できるようになる。

教育長の仕事の分野は学校だけではない。いや学校はほんの一部であり、30%程度である。生涯教育は今まさに脚光を浴びている。文部科学省においても、生涯学習課が筆頭課だと聞いている。狭い意味での教育(学校教育)からのみ教育を見ているは不十分になるであろう。

8-5 わが国における教育長制度への提案

教育委員会制度において中核的役割を果たす教育長には、どのような資質・能力が求められているだろうか。

一般には、政治的に中立で、教育に関し鋭敏かつ豊かな専門的識見と理解力を有すると同時に、行政的に練達した能力、手腕を持つことが期待されている。そのうえ、予算の獲得のために首長部局の対応を求められるから、彼らとうまくやっていく人柄と、時には政治的手腕も要求される。更に日曜日にも、さまざまな行事に儀式要員として引っ張り出されるから、それだけ強靱な体力も求められる。問題はこのような適材をどのようにして確保するかである。

まず、第1に考えられなければならないのは、教育長の資質である。いかなる職種の専門家であれ、放っておいて育ってくるものではない。専門家は養成して育ってくるものである。この趣旨からすれば、教育長に一定の、免許制もしくは任用資格制を導入し、教育長の養成を行うという方策が考えられる。これからの社会は学習社会へと移行していく。そこでは人はたえず、人生に必要な学習を継続して行っていく。その受け皿は、これからの高等教育機関の役割ということになる。

すでに多くの高等教育機関は社会のニーズに応じて、社会人の受け入れに積極的に乗り出している。例えば、夜間や土・日曜日を利用した経営大学院などは、サラリーマンの利用しているところである。各都道府県に1校置かれている国立大学教育学部、旧帝大系の教育学部もその例外ではない。教育長の養成は、こうした生涯学習の一環として、時間の空いた時や夜間において行われるようにするのである。ただし、県一つの教員養成大学の教育学部は教育行政を専門にする教授陣が手薄である。旧帝大系教育学部くらいの教授陣を配置してほしい。

第2に、もっと若い教育長を投入すべく、教育長免許状を発行し、免許状を持った者から、首長が教育長を選択するようにしたらどうか。現在の制度では、どうしても同じ職場の者から年功序列で登用するか、首長と同じ市町の校長を起用する傾向がある。これでは教育委員会の活性化は無理であろう。無難に任期を過ごすという消極的な姿勢しか出てこない。

本当は教育長のみ公選制にするといいと筆者自身は考えている。前に見たように、戦後の教育委員会法のもとでは教育委員は公選であった。教育委員は首長の任命と議会の承認という形でいいが、教育長こそ住民の公選にしたらというのが私の提案である。埼玉県の上野市で「2学期制」をめぐり、首長選挙が行われたようである。これこそ教育問題であり、教育長の姿勢の問題である。教育長がどういう考え方、教育観をもっているか、ということは住民にとって非常に大切なことである。

第3に、第2の方法が無理であるならば、当該地域にこだわることなく広い地域から人材を求めることも考えたい。すなわち、当該市町村出身者にこだわらず、広域化されていく姿勢が求められてもいい。⁽⁶⁾ただこの方法自体は、教育長が自治体と以前から関係していないことから、地域の住民との関係が希薄になるという可能性がある。筆者自身は自分の生誕の町で教育長をさせていただいた。小学生、中学生時代の知り合いも多く、住民から信頼を得ることも容易であった。したがっていい面と問題になる面があることを胆に命じておかなければならない。

8-6 教育長は特別職

1997(平成9)年、町村文部大臣は、第16期中央教育審議会に対し、「今後の地方教育行政のあり方について」諮問した。

これに先立って、文部省の「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する研究協力者会議」の「論点整理」が発表された。その中で、教育長に適材

を確保する方策について、「教育長に適材を確保し、重みをもたせるためにはこれを特別職化する必要があるのではないか」と述べて、教育長の特別職化を提案している。

これがこの度、平成26年度の地教行法の改正により、正式に教育長は特別職になった。教育長は特別職と正式に規定された。というのも今までの教育長の任命は教育委員会の任命であり、教育委員としては特別職であるが、教育長は一般の地方公務員である。なぜなら、教育長の任命は教育委員会であったからである。そこから、教育長の任命権は首長に移った。正式に各自自治体の特別職になったのである。

そこで問題は、首長がどういう人物を教育長に据えるかがポイントである。前にみてきたように、教育職経験、行政経験そして高い学識（修士又は博士号取得）を持った人物を特別職に任用するか否かにかかっている。単に、行政職の部長級の繰り上げ人事のようなことをしてほしくない。教育の専門家でもありたい。

全国3000の地方自治体のなかで、かつて大学の教育学部で教鞭をとっていた教授が教育長をしている自治体が管見の限り3つほどある。それなりにいい教育行政をしている。堅実で、活性化した教育行政が行われている。流石と思われる。すべて大学の教授が教育長に就任するといったわけではないが、教育委員会が活性化することは間違いない。

給料も考えたい。大学教授以上の給料にすべきではないかと考えている。自治体の首長級の給料にいただきたい。愛知県下の教育長の調査をしたことがあるが、教育長の給料は市の4役の一番下に位置づけられている。今は収入役がなくなったので3役であるが、そこでも最も下に位置づけられている。これではいけない。少なくとも副市長、副町長と同じか、市長、町長と同格の給料にしたらどうであろうか。

給料につられて教育長になる人物は、教育長としてふさわしくないという考え方もあるが、給料が高ければそれだけ尊敬されたことになり、一つの指標になると思う。各自自治体のトップと同等の給料に位置づけたらどうであろうか。

引用・参考文献

- (1) 加治佐哲也『アメリカの学校指導者養成プログラム』多賀出版 2006
- (2) 小島弘道『校長の資格・養成と大学院の役割』東信堂 2004
- (3) 兵庫教育大学大学院資料 「学校管理職・教育行政職特別研修」2015

- (4) 名古屋大学教育発達科学研究科『大学院紹介』2015
- (5) 拙稿「町村教育長に関する一考察・教育長の資質能力、職務能力」『名古屋学芸大学ヒューマンケア学部紀要 第5号』2011 P.5
- (6) 馬場将光「教育長の人材確保」『教職研修・教育委員会改革と校長の裁量権拡大』教育開発研究所 1998 PP.204～207