

大学院生プロジェクト型研究・研究成果報告書

研究代表者：毛塚 勝良（教育政策科学コース）

■ 研究題目
宮城県における市町村教育長のキャリアパス分析
■ 研究代表者・分担者（氏名、コース）
毛塚 勝良（教育政策科学コース、研究代表者） 三浦 奈々美（教育政策科学コース）
■ 研究成果概要（目的、実施内容、結果、今後の課題など）
<p>1. 課題設定</p> <p>1.1 研究の背景と問題関心</p> <p>本研究の目的は、宮城県内の市町村教育長のキャリアパスの実態を明らかにすることである。</p> <p>教育長は、首長と副首長と並んで「三役」にも数えられる、地方自治体内でも有数の重要ポストである（青木 2015）。「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）が施行された 1956 年から、市町村教育長は特別職である教育委員を兼任する役職となり、首長が議会の同意を得て任命する政治的任用職としての性格を持っていた。法制度上は教育長の任命は教育委員会の互選によるとされたが、実際の教育長人事は教育長への就任を前提とした教育委員人事によって行われており、実質的な任命権は首長にあったと考えられている。また、56 年地教行法施行では教育長職の免許・資格要件も撤廃されており、法制度上の教育長候補者の人選の幅は格段に広がった。</p> <p>しかし、免許制と資格任用制が廃止されてから 70 年近く経過した現在も、市町村の教育長ポストの多くは教員出身者によって占められている。文部科学省「教育行政調査」（令和 3 年度）によれば、市町村教育長のうち一般行政経験者が 27.7%、教職経験者が 75.6%を占めている。同調査で都道府県教育長は一般行政経験者が 70.2%、教職経験者が 23.4%であることを踏まえると、市町村教育長ポストは圧倒的に教員出身者が占める割合が高い。</p> <p>以上のように、教育長の出身属性別の集計は一定程度行われてきた一方で、属性内のキャリアパスの内実は十分に明らかにされていない。市町村教育長は当該自治体の退職校長が就任する「上がりポスト」であるとする言説も存在するが、この言説を実証的に</p>

分析した研究は未だない。

本研究は、不足している市町村教育長のキャリアパス研究の端緒となる試みである。今回は資料へのアクセスが良好な宮城県内の市町村教育長を経歴データの収集対象とし、作成したデータセットから自治体規模別の基礎的集計および教育長に就任した自治体と校長歴任校の関係に着目し実態把握を行う。

1.2 先行研究の検討と本研究の課題

本研究は、市町村教育長のうち特に教員出身者のキャリアに関心がある。そこで本節では、教育長に関する先行研究に加えて、教員人事に関する先行研究を検討する。

まず教育長に関する先行研究には、①教育長ポストの運用実態に着目した研究（雲尾 1991, 1993; 村上 2003, 2011; 本田 2016）、②教育長職の専門性と職務意識に関する研究（佐々木 2006, 河野 2007）、③教育長ポストへのキャリアパスを分析した研究（Tallerico 2000, Davis & Bowers 2019）がある。今回は本研究に特に関連が深い、雲尾（1991）と村上（2003; 2011）、Tallerico（2000）、Davis & Bowers（2019）を参照する。

雲尾（1991）は、都道府県ごとに教育長の在任年数を出身属性別に集計し、教育長ポストは県ごとに多様な運用が行われていることを明らかにした。自治体ごとに制度の運用実態が多様であることは、各自治体内にポストの運用を決定する要因が存在することを示す。村上（2003, 2011）は中央省庁からの教育長ポストへの出向が、幹部人材の育成や地方政府内の政治的環境といった地方政府側の事情によって行われていることを指摘した。雲尾と村上はともに都道府県と政令指定都市を分析対象とし、首長と地方政府による教育長の出身属性にかかわる選択を記述しているが、出身属性内の詳細なキャリアについては検討していない。

日本と同様に教育委員会制度を有するアメリカでは、教育長までの昇進経路にかかわる研究に一定の蓄積がある。Tallerico（2000）と Davis & Bowers（2019）は、教育長ポストへの昇進経路として最も一般的なのは校長職を経由したルートであり、有色人種と女性は教育行政機関を経由してから就任することが多いことを示した。Tallerico と Davis らはともに教育長就任には特定の職務経験やポストを歴任する必要があることを指摘しており、日本の教育長キャリアパス研究に重要な示唆を与える。

次に教員人事に関する先行研究を検討する。本研究と関連が深い管理職への昇進人事に関わる先行研究（元兼 2000, 川上 2005）では、学校—教育委員会間の人事交流をはじめとする特定のキャリアパターンと管理職への昇進の関連が指摘されている。また、日本の教員人事研究として代表的なものの一つである川上（2013）は、公立学校教員の異動の地理的範囲や異動サイクルに関する方針やルールには自治体間で差異が存在し、任命権者によって多様な運用が行われていることを明らかにした。昇進に係る特定

のキャリアパターンについても、任命権者による多様性が存在していることが指摘されている（元兼 2001, 川上 2013）。

以上のように、教員人事と管理職昇進管理の研究は一定程度蓄積があり、学校管理職（校長・教頭）への就任をキャリアのゴールとして設定して教員人事行政における昇進管理の実態を明らかにしてきた。しかし市町村教育長ポストの4分の3以上を教員経験者が占めているにもかかわらず、教員人事と市町村教育長ポストの運用の関連については触れてこなかった。2015年の地教法改正を経て、首長と教育委員会の仲介役を担う（Aoki & Henig 2022）教育長ポストの重要度は増しており、市町村教育長ポストの運用実態に関する記述を蓄積していくことは必要な試みである。

以上から、本研究は「市町村は教育長ポストに誰を就任させているのか」「市町村ごとに教育長ポストの運用パターンは存在するか」を研究上の問いとする。これらの問いに取り組むために、資料へのアクセスが比較的良好な宮城県内の市町村教育長を経歴データの収集対象とし、作成したデータセットから自治体規模別の基礎的集計および教育長に就任した自治体と校長歴任校の関係に着目した実態把握を行う。

2. 分析手法

2.1 分析対象とデータセット作成の手順

分析対象は、宮城県内の市町村で1994年1月7日から2022年1月1日までに在任した教育長、275名（延べ285名）である。本研究は各市町村の選択に注目するため、同一人物が2つ以上の市町村で教育長に就任している場合はそれぞれ別の人物として扱い、延べ人数で集計している。データセットの作成は2つの資料に依拠する。まず宮城県教育委員会が毎年発行する「宮城県教育行政の概要」のうち「市町村教育委員会の概要」の項を参照し、1994年1月7日から2022年1月1日までに在任した宮城県内の市町村教育長の名簿を作成する。次に、河北新報社が提供する「河北新報データベース」で各教育長の姓名を検索し、可能な限り歴任ポストを収集した。

2.2 経歴データのコーディング


経歴データのコーディングは、出身属性、校長経験の有無、教育長就任自治体での校長経験の有無、校長歴任校数の4点で行った。具体的な手続きは表2-1の通りである。

2.3 データセットの概要

本研究のデータセットは、分析対象全275名（延べ285名）のうち224名（78.6%）の経歴を掲載している。残り61名（21.4%）は河北新報データベースから経歴を収集することはできなかった。河北新報データベースは1991年8月以降の掲載記事を閲覧することができるが、現在から遠ざかったり自治体の規模が小さかったりするほど掲載

が少なくなる。そのため、教育長の経歴データの精度・網羅度もそれに伴って低下する傾向がある（表2-2、2-3）。例えば、現存する市レベル（5万人以上）の自治体で在任した教員出身教育長のうち70.8%は、校長として初めて就任した学校から最後に校長を務めた学校まで経歴を収集できたのに対して、町村レベルの自治体に在任した教員出身教育長の半分程度は、校長としての経歴を収集しきることができなかった（図2-3）。

表2-1. 経歴データの指標と基準

指標	基準
出身属性	◎全員に付与 1：教員出身者 ※「教育職員」（教免法第2条）としての経歴がある者 2：教員出身者以外 3：経歴データなし
校長経歴 ①校長経歴の網羅度 ②校長経歴の有無	◎出身属性が「1：教員出身者」の者に付与 ①校長経歴の網羅度 1：校長新任時から有り 2：一部のみ 3：経歴なし ②校長経歴の有無 1：経験あり 2：経験なし 
教育長就任自治体での校長経歴の有無	◎校長経歴データ有無が「1：校長初任校から有」「2：一部のみ有」の者に付与 1：あり 2：なし
校長歴任校数	◎校長経歴データ有無が「1：校長初任校から有」の者に付与 校長を歴任した校数をカウント

出典）筆者作成。

表2-2. 出身属性（経歴データなし含む）

		教員出身	教員以外	データなし	計
計（割合）		195（68.4%）	29（10.2%）	61（21.4%）	285（100.0%）
規模別	市（現在）	48（71.6%）	12（17.9%）	7（10.4%）	67（100.0%）
	町村（現在）	97（85.8%）	6（5.3%）	10（8.8%）	113（100.0%）
	合併前市町村	50（47.6%）	11（10.5%）	44（41.9%）	105（100.0%）

出典）河北新報「河北新報データベース」より筆者作成。

表 2-3. 教員出身者の校長経歴の網羅度

		新任時から有り	一部のみ	経験なし	計
計 (割合)		87 (44.6%)	103 (52.8%)	5 (2.6%)	195 (100.0%)
規模別	市 (現在)	34 (70.8%)	14 (29.2%)	0 (0.0%)	48 (100.0%)
	町村 (現在)	48 (49.5%)	45 (46.4%)	4 (4.1%)	97 (100.0%)
	合併前市町村	5 (10.0%)	44 (88.0%)	1 (2.0%)	50 (100.0%)

出典)河北新報「河北新報データベース」より筆者作成。

3. 分析結果

3.1 出身属性

表 3-1. 出身属性 (経歴データなし除く)

		教員出身	教員以外	計
計 (割合)		195 (87.1%)	29 (12.9%)	224 (100.0%)
規模別	市 (現在)	48 (80.0%)	12 (20.0%)	60 (100.0%)
	町村 (現在)	97 (94.2%)	6 (5.8%)	103 (100.0%)
	合併前市町村	50 (82.0%)	11 (18.0%)	61 (100.0%)

出典)河北新報「河北新報データベース」より筆者作成。

まず出身属性別の割合を見る。経歴を収集した市町村教育長のうち 87.1%が教員出身者であり、宮城県内の市町村教育長ポストのほとんどは教育職出身者によって占められていることが分かる。また、教員出身者以外の市町村教育長 (29名, 12.9%) のほとんどは、その自治体の一般行政職員 (例: 仙台市、大衡村) であった。一般行政職員の他にも元大学教員 (大崎市、岩出山町) や一般公募で募集を行ったケース (志津川町) も見られた。

自治体規模別にみると、町村では教員出身者が 94.2%を占めており、小規模な自治体では特に教員出身者を任用する傾向が強い。

3.2 教員出身者の校長経歴の有無

表 3-2. 教員出身者の校長経歴有無

		経験有り	経験なし	計
計 (割合)		190 (97.4%)	5 (2.6%)	195 (100.0%)
規模別	市 (現在)	48 (100.0%)	0 (0.0%)	48 (100.0%)
	町村 (現在)	93 (95.9%)	4 (4.1%)	97 (100.0%)
	合併前市町村	49 (98.0%)	1 (2.0%)	50 (100.0%)

出典)河北新報「河北新報データベース」より筆者作成。

表 3-2 からは教員出身教育長はほとんどが校長ポストを歴任していることが読み取れる。全体として、97.4%の教育長が校長を1回以上経験していた。日本（宮城県）で教員出身者が教育長に就任する場合は、校長職を経由することがほとんど必須の要件となっているといえる。校長経験がない場合は、指導主事や教頭を経験したのち、県教育委員会や教育事務所で教育行政経験を経てから、教育長に就任している。教育長の任用経路として校長を経由したルートが最も一般的であることを指摘した Tallerico と Davis らと同様の結果である。

3.3 教育長就任自治体内での校長経験の有無

表 3-3. 教育長就任自治体内での校長経験有無

		経験あり	経験なし	計
計（割合）		99（52.1%）	91（47.9%）	190（100.0%）
規模別	市（現在）	38（79.2%）	10（20.8%）	48（100.0%）
	町村（現在）	45（48.4%）	48（51.6%）	93（100.0%）
	合併前市町村	16（32.7%）	33（67.3%）	49（100.0%）

出典)河北新報「河北新報データベース」より筆者作成。

表 3-3 は教育長に就任した自治体内の学校での校長経験の有無の割合を表している。全体として 52.1%が就任した自治体内で学校長の経験がある。例えば、大河原町では、教員退職時に大河原町立大河原小学校の校長であった人物が、大河原町教育長に3名連続で就任している。他にも、石巻市では4名の教育長の直前歴が、新しい順に①石巻市立住吉中学校長、②石巻市立石巻中学校長、③石巻市立石巻中学校長、④石巻市立石巻小学校長となっており、自治体内の学校での校長経験を持つ教育長が連続して就任している。

自治体規模別にみると、市レベルでは約8割の教育長が同自治体内で学校長経験がある一方で、町村レベルでは5割弱、合併前の小規模自治体では3割弱とその割合は小さい。規模が大きい自治体は学校数が多いため、教育長候補者の幅が広くなり、自治体内で校長を経験した人物を教育長に充てることができる。一方、町村や合併前の小規模自治体では、当該自治体内に学校が少ないため、自治体内で校長を経験した教育長候補者も少なくなる。そのため、小規模自治体では近隣自治体の校長経験者を教育長に充てる傾向があると考えられる。

表 3-4. 校長経験回数

		平均値（単位：校）
全体		2.36
規模別	市（現在）	2.06
	町村（現在）	2.58
	合併前市町村	2.40

出典)河北新報「河北新報データベース」より筆者作成。

表 3-4 は、各教育長が校長を経験した回数の平均値を表している。全体として教育長は、就任前に 2.36 校で校長を経験している。自治体規模別にみると、市で 2.06 校、町村では 2.58 校、合併前の小規模自治体で 2.40 校であり、市の方が校長経験回数はやや少ない傾向にある。市の場合は、校長経験だけでなく県教育委員会や教育事務所での教育行政経験を経ている場合が多いため、校長経験回数が少なくなることが予想される。校長を 2 回以上経験している教育長の経歴を具体的に見ると、①小学校の校長経験 2 回のうち、1 回目は小規模校、2 回目は中・大規模校、② 1 回目は小学校校長、2 回目は中学校校長を経験、などのバリエーションが見られた。

4. 考察

4.1 分析による知見と考察

分析による知見は 3 点ある。以下ではそれぞれに対して考察を加える。

1 点目に、宮城県内の市町村は教員出身者を教育長に任用する傾向が強いことが明らかになった。文部科学省「教育行政調査」によれば、市町村教育長のうち「教職経験有」の割合は 1999 年から 2021 年度にかけて 7 割前後を推移している。それに対して宮城県は 1994 年から 2022 年までに就任した市町村教育長の教員出身者の割合は約 87% であった。さらに、教員出身者以外を継続的に任命したのは政令指定都市である仙台市と大衡村だけであり、その他の市町村はほとんど教員出身者のみを任用している。他県では市町村レベルでも一般行政職員を教育長に任用しているケースも少なくない中で、これは特異である。市町村による教育長ポストの柔軟な運用が何らかの力によって妨げられているという見方もあれば、反対に教員出身者を任用し続けるのは最適化の結果とも考えられる。教育長ポストの流動性・固定性が自治体の教育政策過程に及ぼす影響は大きい（川上 2013）、強固に維持されてきた教育政策過程の中では、ある特定のアクターの発言力が不釣り合いに大きくなっている可能性がある。

2 点目に、市町村は自治体内の学校で校長を経験した人物を教育長に任命する傾向が一定程度見て取れた。特に規模が大きい自治体では、8 割近い就任者が自治体内の学校

の校長から任用されていた。規模が大きい自治体では学校数が多いため、教育長候補となる人材を豊富に確保できることが要因と考えられる。なかには大河原町のように、特定の学校の校長ポストから継続的に教育長を任用する事象も見られた。一方、自治体規模が小さく他自治体での校長経験しかない人物を任用する場合でも、地理的に近い範囲の自治体で学校長を経験していることが多い。小規模自治体は教育長候補者となる人材も限られていることから、可能な限り条件に近い自治体から候補者を探していると考えられる。

3点目に、平均して2～3校で校長を経験したのちに市町村教育長ポストに就任している。自治体規模別では規模が大きい自治体の方が小規模自治体よりも校長経験校数が少ないことが明らかになった。大規模自治体で教育長に就任する人物は、県・市町村教委や教育事務所での豊富な教育行政経験を有していることが求められる。教育行政経験は学校管理職への出世コースの構成要素でもあり、豊富な教育行政経験を持つ人物は同期の教員のなかでは「出世頭」である可能性が高い。すなわち、昇進筆頭候補の教員は校長ポストの代わりに県・市町村教委や教育事務所で幹部ポストを経験し、次点の教員らが校長ポストを多く経験していると考えられる。そのため大規模自治体は中・小規模自治体よりも教育長の平均校長歴任校数が少なく算出されたと推察できる。

以上の知見は、本研究の問い「市町村は教育長ポストに誰を就任させているのか」「市町村ごとに教育長ポストの運用パターンは存在するか」に対する回答となる。すなわち、市町村は自治体内または近隣の自治体の学校長から教育長をリクルートする傾向があり、さらに、大規模自治体では豊富な教育行政経験を有する「出世頭」の校長を、中・小規模自治体では出世競争では次点の校長を教育長に任用する傾向が見られる。

4.2 本研究の課題と今後の展望

最後に本研究の課題と今後の展望を3点挙げる。

1点目に、今回分析で使用したデータセットをより詳細で緻密なものにしていく必要がある。本稿の分析では、比較的収集状況が良好であった校長以上のキャリアに着目したが、校長就任以前の教育行政経験や教頭経験については新聞記事を収集元とした兼ね合いで欠損する部分が多くあった。多くの教員人事研究が教育行政経験と管理職への昇進を分析しているように、教育行政経験と教育長就任との関連を今後検討していくためにも、より幅広い資料と方法で経歴データを収集し精緻化していく必要がある。

2点目に、今回は宮城県を事例として県内市町村の教育長の経歴データを収集したため、自治体規模別の教育長ポストの運用に関する本稿の知見がどの程度一般化可能であるかが不透明であることが挙げられる。今後は他県との比較や2時点間比較を通じて、より幅広く一般化された市町村教育長のキャリアに関する知見を蓄積していく必要がある。

3点目に、教育長ポストの運用を広く自治体政府のガバナンス上の問題として捉え、首長や議会との関係にも注意を払う必要がある。教育行政組織の管理職ポストの固定性・流動性は、自治体政府のガバナンス上の問題とも接合する。特に教育長は首長の政治任用職でありながら、政治的中立性が要請される教育行政の責任者でもある。教育長の職務内容が政治的中立性への配慮を必要とするものであっても、自治体の教育政策課題に取り組むうえで首長（部局）との連携は極めて重要であり、一定程度は首長の政策選好や自治体・学校の課題に応答的であることが望ましい。そのため、首長の意を介することなく特定の学校長ポスト経験者でのみ教育長ポストが占められることは、教育長制度の不健全な運用を意味する。今回の分析中でも一部の市町村では特定の学校長経験者のみが就任するポスト、いわば「指定席」として運用されていた実態が観察された。本稿の分析からは首長の意図が介在しているか否かは明らかにできていないため、今後は首長と議会の動きにも関心を払う必要がある。なお、今回の指定席化は自治体ごとの教育長ポスト運用の最適化の結果と見ることもできる。自治体内で最も規模が大きい学校は地域の学校教育の中核となる機関でもある。そのような学校で校長を経験すると、自治体内の学校教育全体に関する見識を深めたり、他自治体の取り組みに触れたりする機会が自然と増える。その結果、当該市町村で教育長の人選を行う際にもっとも適任と見なされやすい有力な候補者となる。

今後は以上の3点の課題に留意して、市町村教育長のキャリア分析を進めていきたい。

謝辞：本稿は、「東北大学教育学研究科先端教育研究実践センター2023年度大学院生プロジェクト型研究」の助成を受けて実施した研究成果の一部である。

参考資料

文部科学省「教育行政調査」（平成15年度～令和3年度）（入手元 URL：https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/1270341.htm 最終アクセス日：2024年2月16日）

参考文献

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』50、24-56頁。

川上泰彦（2004）「県・政令市教育委員会の人事戦略」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』23、13-23頁。

川上泰彦（2005）「教員人事システムの定着過程—県立高校と教育委員会の人事交流を題材に—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』44、369-377頁。

- 川上泰彦 (2013) 『公立学校の教員人事システム』 学術出版会。
- 雲尾周 (1991) 「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」 『教育行政財政論叢』 2、45-55 頁。
- 雲尾周 (1993) 「教育長職における専門性の推移—資格制度および職務規定からの分析—」 『日本教育経営学会紀要』 35、83-96 頁。
- 河野和清 (2007) 『市町村教育長のリーダーシップに関する研究』 多賀出版。
- 佐々木幸寿 (2006) 『市町村教育長の専門性に関する研究』 風間書房。
- 廣谷貴明・青木栄一 (2019) 「制度移行期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—」 『東北大学大学院教育学研究科研究年報』 67(2)、137-162 頁。
- 本田哲也 (2016) 「教育委員会制度移行期の教育長任用—2014年改正地教行法の経過措置に着目して」 『日本教育政策学会年報』 23、124-137 頁。
- 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、142-153 頁。
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究—』 木鐸社。
- 元兼正浩 (1999) 「校長・教頭任用制度の今日的状況」 『教育制度学研究』 7、190-195 頁。
- 元兼正浩 (2001) 「校長・教頭任用制度の今日的状況と課題—2000年度全国調査の結果から」 『福岡教育大学紀要・教職科編』 50、81-90 頁。
- Aoki, E. and Henig, J. R. (2022) “Mayoral Control and School Superintendents: Lessons from Japan.” *Teachers College Record*, 124(9), pp.175–198.
- Davis, B. W. and Bowers, A. J. (2019) “Examining the Career Pathways of Educators With Superintendent Certification.” *Educational Administration Quarterly*, 55(1), pp.3–41.
- Tallerico, M. (2000) “Gaining Access to the Superintendency: Headhunting, Gender, and Color.” *Educational Administration Quarterly*, 36(1), pp.18–43.