

1980年代高槻市教育委員準公選運動の現代的意義

—住民運動による教育委員会制度改革構想の挫折と遺産—

* 西 田 喜 一

1. はじめに
 - (1) 問題意識
 - (2) 先行研究の検討
 - (3) 研究目的と課題
2. 高槻市教育委員準公選運動の経緯—運動生起から条例請求運動による条例案の提出まで
 - (1) 高槻市における教育委員準公選運動生起の背景と要因
 - (2) 準公選条例制定の請求運動による条例案の市議会提出
3. 高槻市教育委員準公選運動における成果—条例案の特色と条例案審議
 - (1) 高槻の条例案の特色と特色が示された根拠—中野条例との比較
 - (2) 条例案審議による運動の成果と限界
4. まとめ
 - (1) 考察結果—準公選運動研究の現代的意義
 - (2) 今後の研究課題

1. はじめに

(1) 問題意識

1990年代以降、日本の地方行政制度は、地方分権改革の中で地方自治体の自主・自律的な地域運営という意味での団体自治は強化されたものの、住民自治が後回しにされてきたことが指摘されている¹。住民が、自らの住む地域のあり方について考え、直接的に地方行政の運営に参加する機会をいかにして保障していくかが問われている。

地方教育行政制度においては、住民自治にもとづく教育委員会制度をいかにつくりあげ、運営していくかが問われている²。近年では、2014年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地方教育行政法)が改正されたが、中嶋哲彦はその改正趣旨を、「教育委員会による教育事務の管理執行に対する首長の影響力行使を制度化し、かつ首長によって任命される教育長の教育委員会内部での地位と役割を強化することにある」(中嶋 2015, p.28)と指摘する³。選挙で選ばれた

首長が、教育行政へ一定関与できるようにすることで教育行政に「民意」を反映するとの観点から、首長の教育行政における権限強化が進む一方で、住民自治の観点から教育行政に住民の教育意思を反映させる議論は、前述の地方教育行政法の改正前後を通じてきわめて不十分である。

以上のような現状をふまえ、教育委員会制度を住民自治の観点から問い直し、教育行政に住民の教育意思を反映させるための住民参加を担保する多様な仕組みや方途を構想することが必要である。そして、そのためには、全国各地で取り組まれた住民自治にもとづく教育委員会制度改革をめざす事例から学ばねばならない。地方教育行政への住民参加の観点から、各地の取り組みを具体的に把握し検討することにより、教育委員会制度を理論的・実践的に充実させる示唆を得たい。そこで筆者は、とりわけ教育委員準公選運動に着目する。

これまで、地方教育行政への住民参加に関する議論の一つとして、教育委員の選任方法に関する議論が行われてきた。戦後の教育委員選びの国民的経験としては、公選、任命、準公選などの方法がある。そのうち、

* 名古屋大学大学院学生

準公選は東京都中野区（以下、中野）だけの経験であり、住民自治を基盤とした条例制定により制度を創設し運営されたことが注目される。また、中野の取り組みをきっかけに、「第2の中野」をめざす住民運動が各地で取り組まれた。この教育委員準公選運動（以下、準公選運動）は、住民が主体となり準公選制実現をめざしながら、独自の準公選条例案の作成や教育委員会会議の傍聴活動、会議や議事録の公開要求（公開は今日一般化しているが）、教育委員との懇談を持つなど、多様な形で展開された⁴。住民が運動の過程における学習と行動を通じて、教育の自治主体としての力量を形成してきたと思われる準公選運動は、教育委員会制度を住民自治の観点から問い直すための示唆を内包している。

準公選運動の実態を把握し分析することには、教育行政に住民の教育意思を反映させるための仕組みや方途を構想する観点から次の2点に意義がある。第1に、中野だけでなく、他の地域において住民が主体的に構想した準公選の内容を検証することにより、教育委員の選任方法にとどまらない住民の教育意思反映のための多様な仕組みや方途を把握できる。第2に、教育条件整備において、住民が様々な情報を取得できる知る権利や自らの意思を発信する意見表明権を保障するうえで必要な視点とは何かを明らかにできる。地域における教育の条件整備課題やそれに対する教育行政施策などの情報が、住民に公開・共有されなければ、住民がその課題を認識し、施策についての妥当性を検討することができず住民自治が機能する必要条件を満たさない。準公選運動が取り組まれた1980年代以降、国の情報公開制度に先がけ、各地方自治体が情報公開条例を制定し、住民の「知る権利」を保障する取り組みを進めた。このような時代背景の中で、各地の取り組みが情報公開の観点から教育行政にどのような変化をもたらしたのかを明らかにすることは、今日の教育行政における情報公開のあり方について検討する際、参考になるだろう。

本稿で取り上げる大阪府高槻市（以下、高槻）は、中野に続く準公選制実現をめざし、直接請求を利用して準公選条例案が市議会に提出された唯一の自治体である。結果的に条例案は否決され、準公選制実施には至らなかった。しかし、後述するように、高槻における準公選運動は、次の2点に特徴がある。第1に、中野の条例を参考にしつつ、高槻独自の条例案を作成していることである。第2に、高槻では準公選制が実現しなかったものの、運動を契機として、情報公開に関する高槻市教育委員会の取り組みに変化があったこと

である。

（2）先行研究の検討

準公選（運動）研究としては、兼子（1980）や三上（2013, pp.190-240）など、中野に関する論稿がある。準公選制が、憲法に示された地方自治・住民自治の原理に沿ったものであり、中野での準公選運動の経緯や準公選制の成果として、会議の公開制（議事録の公開制や傍聴者が会議終了後に教育委員に対し意見を述べる機会をつくるなど）や「夜の教育委員会」など、教育委員と住民や教育関係者との間に様々な対話の場をつくり、教育行政に住民の教育意思を反映させるための取り組みが進められたことを明らかにしている。

しかし、中野以外の準公選（運動）を対象とした研究は稀少である。高槻における準公選運動に関するものとしては、管見のかぎり浪本（1985, pp.138-142）と中谷（1985）がある⁵。浪本は、中野や中野以外の地域で、形骸化した教育委員会に、住民の手で再び活力をふきこもうとする動きとして準公選（運動）に着目し、中野以外の地域として高槻を取り上げた一人である。浪本は、中野の条例と高槻の条例案を比較し、高槻の特色として次の5点を指摘している。第1に、市長は4年ごとに行なう市民投票の結果を参考にして教育委員（4人）を任命する。ただし、教育長候補は教育委員が推せんすること。第2に、市内在住の外国人登録者（当時）にも、推せん権と投票権を認めること。第3に、安易な立候補を防ぐため、最低得票数（有効投票数を立候補者数で除した数の4分の1の得票）を設定し、それ以下の者は候補者としめないこと。第4に、教育委員立候補者の資格要件に「人格高潔」を盛り込んだこと。第5に、投票を通じて市民の教育上の意見を集めることができたようにしたことである。しかし、高槻独自のものであることとその特色について若干触れてはいるものの、運動当事者たちがどのような理由からそれらの特色を条例案に示したのかは明確ではない。中谷は、親や市民の参加による地域に根差した教育を実現する上で準公選が重要な取り組みであり、そこに外国人も参加することで「民族の教育権」が認められる点からも中野区より進んだ条例案であると高槻を取り上げている。しかし、条例案が直接請求により市議会に提出された経緯は明らかにされていないものの、運動が展開されている時期における考察であるために、運動の成果・意義については考察がなされていない。また、浪本は、条例案の審議概要と運動の帰結として条例案が市議会において否決されたことに言及し、市議会各会派が提出した修正案・代案について

も取り上げている。しかし、準公選制が実現しなかったことのみ言及にとどまり、運動が高槻の教育行政における住民参加や情報公開に対しいかなる影響を与えたのかまではわからない。このように、浪本・中谷の研究をふまえ、運動生起による成果・意義の解明と教育行政の変化に関する考察が必要である。

（3）研究目的と課題

以上の問題意識と先行研究の検討から、本稿の目的は、教育行政に住民の教育意思を反映させる仕組みや方途を構想するうえで、高槻の準公選運動がもつ現代的意義とは何かを明らかにすることである。そのために、具体的には次の2点を課題として解明する。第1に、高槻で運動がなぜ生起し、どう展開したのかをいまいちど把握することである。運動当事者たちは、どのような思いから運動を始めたのか、また運動に参加した住民たちはいかなる思いをもって参加したのかを描出する。考察する対象時期としては、準公選運動が本格的に始動すると考えられる「私たちの手で教育委員を選ぼう市民の会」が結成した1983年頃から、直接請求による準公選条例制定の請求運動（以下、条例請求運動）により条例案が市議会に提出され審議を経て否決される1984年頃までとする。考察時期を条例案が否決されるまでとしたのは、運動団体が条例案否決によって一旦解散しその後再結成しているが、再結成後大きな動きは見られず条例案の否決が運動の節目となっているからである。第2に、高槻の準公選運動における成果とは何かを明らかにすることである。運動の成果としては、高槻の条例案にみられる特色と条例案審議を経て明らかにされた新たな教育委員会の取り組みなどがある。よって、条例案と中野の条例とを比較検討し、その特色がいかなる理由（住民の意思）から示されたものなのかを解明する。また、市議会に提出された条例案の審議過程を分析することを通じて、運動が教育行政に与えた影響を明らかにし、教育委員会が具体的にどのような取り組みを進めたのかを示す。

これらの課題を明らかにする資料としては、主に当時の運動資料や運動当事者へのインタビュー、条例案審議の議事録などを利用する。インタビューは、半構造化インタビューの方法を取り、2013年1月14日と2013年10月31日の2回行った⁶。1回目は、運動の創始者である三木治子⁷をはじめ、高村勝子、二本洋子（運動を経験して高槻市議会議員となり、インタビュー当時も議員であった）からの聞き取りを三木の自宅にて行った。2回目は、三木、高村と運動当時市議会議員であった岡本嗣郎から、岡本しろう事務所にて行った。

2. 高槻市教育委員準公選運動の経緯—運動生起から条例請求運動による条例案の提出まで

（1）高槻市における教育委員準公選運動生起の背景と要因

高槻市（当時人口約34万人）は、大阪府北部の大阪市と京都市の中間に位置し、高度経済成長期以降、特に1970年代において大阪・京都のベッドタウンとして開発がすすめられ、近畿圏からの人口流入が多く、急激な人口増加を経験した地域であった。戦後高槻では、高槻市教職員組合（以下、市教組）が中心となり、五段階成績表の見直し、地元高校集中受験への指導、高校増設・私学助成・義務教育諸学校建設に対する国庫補助の増額を求める請願など、教育に関する様々な実践・運動が住民とともに展開されてきており、教育への関心が高い地域であった（東京・調布教育委員を自分たちで選ぶ会 1985, p.28）。開発に伴う急激な子どもの増加により、「運動場はせまく、危険がいっぱい。1教室を2教室にわけて授業しているので隣の声がまる聞こえ」の状態や「5年間の児童数の伸びは3倍以上という異常さ。このため、運動場、特別教室も満足に使えず、児童も教師も疲れきっている」などの教育環境に関する問題が生じ、特に学校の増設が重大な課題であった（高槻市史編さん委員会 1984, pp.1276-1277）。

高槻の準公選運動の創始者である三木治子は、自分の子どもが幼稚園に入った頃から、人口急増にともなう学校教育の環境悪化に対し、PTA活動を通じて教育条件整備を求める運動に取り組んだ。三木が様々な要求運動を通じて教育委員会に教育要求を出す中で、交渉する相手は、主に教育長あるいは市長であった。しかし、三木は本来教育委員が存在することに気づき、「何故これらの人達が直接私達の悩みを受け止めてくれないのだろう」と教育委員が住民の意見を直接受けとめてくれないことに疑問を持つようになる（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.x）。また、市教組が主体となって取り組んできた教育実践・運動をめぐり、市教組・教師と親、あるいは親同士の意見が対立する状況が生まれてきた⁸。三木は、「親や市民の気持ちや悩みを知って、教育行政のなかでその良い解決を目指して張り切って欲しいのに、という市民としての期待はいつも空振り、彼等（教育委員；筆者註）の活動は全く目に見えて来ない」ことを感じ、「これは教育委員を私達市民が直接選んで、もっと市民と学校現場と教育行政の風通しを良くする以外

にないではないか……」と考える中で中野の準公選に出会う（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, pp. x - xi）。

三木は、教育委員が住民の意見を受けとめるようにするには、住民が教育委員選定のプロセスに参加できるようにすることが必要だと考えた。また、住民が教育委員を選べるようにすることのみが準公選を実現する目的ではなく、同時に「選ぶ過程を通じて、沢山の教育論議をする機会を市民がもつこともまた大きな目的」(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, pp. x - xi)だと述べている。そして、「みんなで議論して、教育委員を送りだす、傍聴を通じて委員の活動をみまもる、委員に対して市民が意見を述べる場も確保される、複数の意見が真剣に市民のためにという観点から議論されて、一定の結論に達するプロセスを目の辺りにすれば、自分の考えたと必ずしも一致しなくても、それはそれとして、理解できる、又、今私達の町で何が教育上の課題であるのか（学校教育だけでなく、社会教育も含めて）を知ることができる」（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.xi）ような教育委員会と住民のあり方を中野の準公選教育委員会が実現しており、高槻でもそのような教育委員会を実現したいという思いから運動に取り組みはじめた。

このような動機から、三木はPTA活動を共にした仲間とともに、教育委員会の理念・制度についての学習や中野の教育委員会への視察などの準備を経て、1983年12月1日に、「私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会」（以下、市民の会）を結成する（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, pp.1-4）。市民の会は、6名の代表委員で構成され、その代表に佐賀二郎(大阪大学名誉教授)が就いた。市民の会の「会則」には、「全市民的運動によって高槻で教育委員準公選制を実現させることを目的」とし、「高槻在住の個人、又は市民団体によって構成」され、「特定の政治勢力にかたよらないで活動」することなどが明記されている（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.6）。高槻における準公選運動は、三木という一住民の問題意識から始まり、特定の政治勢力や組織・団体から生じたものではないところに特徴がある。また、後述するように、運動には多くの運動未経験の母親が参加している。その多くは、専業主婦であったと思われる、そのために、特に署名活動を日中行える生活条件があった人たちが参加していたことは運動成立の要因としてあっただろう。また、それは、より広範な住民が参加する運動として展開できた

要因ともいえる。これらの側面は、当時の運動の担い手拡大の到達点であり、限界でもあった。そして、教育への関心が高く、様々な運動が展開されてきた歴史的土壌も高槻の運動生起の背景にはあっただろう。

（２）準公選条例制定の請求運動による条例案の市議会提出

市民の会の発足により運動を展開するための組織体制ができあがり、直接請求による準公選条例制定のために、条例制定請求の署名集めに必要な書類の作成や地域での説明会、条例案の作成が進められた。そして、1984年2月13日に条例制定請求のための手続きを行い、17日に署名活動が許可され4月16日～5月16日の1カ月間で行われた。

署名集めの協力者（受任者）は、約900人が集まり、多くが10～20代の子どもを持つ母親であった⁹。そのほとんどが住民運動の未経験者であったが、「市民の会ニュース」（1984年5月17日付）において運動に取り組む理由を次のように述べている。

- ・わが子の教育に関して、日々、直面する課題を、自分一人の心の中に持ちきれないで迷い、悩んでいる人は多いと思います。私も、そんな母親の一人として、何か突破口を見つけ出したいという、純粋な気持ちから、この運動に参加しました。
- ・市民の声を教育の場に反映させたい……との思いが受任者を引きうけたきっかけです。……親と先生が同じ方向で考え合える日が来るための第一歩として、この市民運動を、とても大切なことだと思います。

親の立場から自分の子どもが置かれている教育状況について考え、話し合う場をつくりだすことを求めて運動に取り組んでいたことがうかがえる。このような親の参加により署名活動が展開された。

直接請求による条例案の議会提出のためには、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者の総数の50分の1以上の者の連署が必要となる。高槻の場合、約5,000人以上の署名が必要であったが、署名活動10日目の4月27日には9,352人の署名が集まり、直接請求に必要な法定数を越えた。署名活動が終了し、5月21日に署名簿が高槻市選挙管理委員会に提出された。署名簿審査を経て6月10日に署名結果が公表され、署名総数25,708、有効署名数23,776、無効署名数1,932となり直接請求は認められた。そして、18日に条例制定

を市長に請求し、7月3日、条例案は市議会本会議において、市長により提出された。

3. 高槻市教育委員準公選運動における成果—条例案の特色と条例案審議

(1) 高槻の条例案の特色と特色が示された根拠—中野条例との比較

署名活動により、条例案が市議会に提出された。高槻の条例案は、基本的に中野の区民投票条例(以下、中野条例)を参考しているため、条文そのものは共通する部分が多い。しかし、高槻の条例案と中野条例を比較すると、中野とは違う視点から住民の教育意思を反映させようという高槻独自の試みが看取される。先行研究において、浪本が5点の特色を指摘しており、ここではそれらを、条例(案)の条文に沿う形で、次の3点に再整理し各条文を比較検討してみよう。第1に、「教育委員候補者の選定」に関するものである。第2に、「投票方式」に関するものである。第3に、「立候補者の資格」・「投票資格」(特に外国人に関する規定)に関するものである。

まず第1に、「教育委員候補者の選定」に関しては、中野条例、高槻の条例案ともに第二条に以下の通り規定している。

[中野条例]

(教育委員候補者の選定)

第二条 区長は前条の目的を達成するため、区民の投票(以下「区民投票」という。)を実施し、その結果を参考にしなければならない。

[高槻の条例案]

(教育委員候補者の選定)(下線は中野条例にない条文で、筆者による:筆者註)

第二条 市長は前条の目的を達成するため、市民の投票(以下「市民投票」という。)を実施し、その結果を参考にしなければならない。但し、教育長候補は教育委員が推せんするものとする。

2 市民投票の結果、有効投票数を立候補者数で除した数の4分の1以下の得票者は教育委員候補者としない。

教育委員候補者を選定する際、市(区)長が、市(区)民投票を実施し、その結果を参考にしなければならない点は共通している。しかし、次の2点において

高槻独自のものが見出される。第1に、「教育長候補は教育委員が推せんするものとする」という規定である。これについて市民の会は、「専従者で教育行政事務のカナメになる教育長については、特に教育長候補という形で市民投票を行うことは適切とは考えません」とし、「ひろく、教育委員候補者内外から教育委員の推せんを得て人材を求める」としている(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.26)。教育長には、教育行政に通じた人が必要との見解から、あらかじめ教育長候補として市民投票により選ぶことはしない仕組みである。ここには、教育行政に通じたものを教育長とし、教育委員会における教育行政の専門性を担保しようとする意図がある。また、教育委員が推せんすることによって、教育長選にも住民の教育意思を反映するルートを確認しようということでもある。この被推せん者は、「教育委員候補者内外」から「教育委員候補者として市民投票にかかわった者でもよいし、そうでない者でもよい。また、各教育委員が推せんするから、複数の推せんもありうる」としている(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.26)。第2に、条例案の第2項において「市民投票の結果、有効投票数を立候補者数で除した数の4分の1以下の得票者は教育委員候補者としない」としている。市民の会は、「泡沫ないし売名候補を排除する意味で一定数以下得意者(得票者:筆者註)は除きます」(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.26)としている(しかし、なぜ4分の1以下なのかはわからない)。

第2に、「投票方式」に関しては、中野条例、高槻の条例案ともに第三条に以下の通り規定している。

[中野条例]

(区民投票)

第三条 区民投票は、教育委員候補者になろうとする旨を区長に届け出た者(以下「立候補者」という。)について行う。

2 前項の区民投票は、郵便投票とし、4年ごとに行うものとする。

3 区民投票の投票期限は、少なくとも30日前に告示しなければならない。

[高槻の条例案]

(市民投票)(下線は中野条例にない条文で、筆者による:筆者註)

第三条 市民投票は、教育委員候補者になろうとする旨を市長に届けた者(以下「立候補

- 者」という。)について行う。
- 2 前項の市民投票は、4年ごとに行うものとする。
 - 3 市民投票の期日は、少なくとも40日前に告示しなければならない。
 - 4 市民投票を通じて教育に係る市民の意見などを求めることができる。

投票期限の日数が異なる点をはじめ、大きく違うのは次の2点である。第1に、中野で行われた区民投票の方法は「郵便投票」であったのに対し、高槻の条例案では、その規定がないことである。市民の会は投票方法について、実際に投票を実施する際に施行細則を制定しなければならないため、その際に投票方法などは決めればよいとし、市長が選挙管理委員会とは別に組織を設け、公報やポスターなど必要なものを措置し、投票はハガキ投票などもありうるとして条例案には明記していないと見解を示している(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.27)。第2に、高槻の条例案の第4項において、「市民投票を通じて教育に係る市民の意見などを求めることができる」と規定している。これは、中野が郵便投票のハガキを利用して、区民の声を集めるために自由記述式のアンケートを実施したことを参考に、「市民投票の性格に応じて、教育委員候補者をえらぶ投票だけでなく、大きな教育課題について市民の意見も同時に集められる」よう条文に明記している(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.10)。単に賛成や反対などでは意思表示できない具体的な住民の教育意思も集約しようという意図が読み取れる。

第3に、「立候補者の資格」・「投票資格」に関しては、中野条例においては第四条、五条、七条、高槻の条例案においては第四条、六条にあたる条文であり、以下の通り規定している。

〔中野条例〕

(立候補者の資格)

第四条 教育委員候補者になろうとする者は、区長の被選挙権を有する者で、教育に関して深い理解と識見を有するものとする。

(立候補の届出)

第五条 教育委員候補者になろうとする者は、第三条第3項の告示のあった日から5日以内に、郵便によることなく、文書でその旨を区長に届け出なければならない。

- 2 前項に定める届出をする場合には、区の

住民基本台帳に登録されている年齢満20年以上の区民60人以上100人未満の推せん書を添付しなければならない。

(投票資格)

第七条 第三条第3項に規定する告示の日前10日現在において、区の住民基本台帳に登録されている年齢満20年以上の者は、投票を行うことができる。

〔高槻の条例案〕

(立候補者の資格)(下線は中野条例にない条文で、筆者による：筆者註)

第四条 教育委員候補者になろうとする者は、市長の被選挙権を有する者で、人格高潔で、教育に関して深い理解と識見を有する者とする。

- 2 前項の者は、市の選挙人名簿に登録されている市民及び外国人登録者のうち選挙権に準じる資格(年齢及び居住期間)を有する者の4000分の1以上2000分の1以下の推せんを得たものでなければならない。

(投票資格)

第六条 市民投票の期日の告示のあった日において、市の選挙人名簿に登録されている者、及び外国人登録者のうちで選挙権に準じる資格(年齢及び居住期間)をもつ者は、投票を行うことができる。

「立候補者の資格」と「投票資格」に関しては、次の3点に特色がある。

第1に、中野条例、高槻の条例案ともに第四条において「立候補者の資格」がある。高槻の条例案の第1項では、教育委員候補者は「人格高潔」であることが追加され、倫理規定を定めている。これは、地方教育行政法に定めている文言を用いている。第2に、第四条・第六条に「外国人規定」を設けている。市内の外国人登録者のうち選挙権に準じる資格を有する者が教育委員候補者の推せん人になれるようにし、さらに投票権を保障することは、高槻の地域性を考慮したものとなっている。市民の会は、外国人にこれらの権利を保障することを明記した理由として「……都市市民の直接投票による教育環境づくり、社会教育づくり、文化づくりの行動であるようにした」(高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.10)とし、「推せん人、および投票資格者に在住外国人を加えた

のは、この住民投票は、国の方針ないし国政にたずさわる人を定めるのではないこと、税金を納め、かつ公教育をうけている外国人の父母兄弟などについて、何らかの発言を認めていくことは、国際社会の常識であり、憲法の前文にいう国際社会の一員としての責務であると考えたから」（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.27）だと述べている。高槻には、韓国・朝鮮籍を筆頭に、多くの外国籍住民が居住していた¹⁰。そのため、その子どもたちの多くが学校教育を受けていること、また、親たち自身の社会教育や文化活動なども視野に入れ、外国籍住民の意思まで集約することをめざしていたのである。第3に、中野条例では第五条、高槻の条例案では第四条において、「推せん立候補制」を規定している。中野条例が、推せん者数を「60人以上100人未満」としたのに対し、高槻の条例案では「4000分の1以上2000分の1以下」としている。市民の会は「上限を設けたのは、推せん者の多寡によって投票者が惑わされることを慮れたから」（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.27）だとし「中野区よりも推せん立候補制を明確にした」（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.10）と述べているものの、割合を設定した具体的な理由まではわからない。

（2）条例案審議による運動の成果と限界

提出された条例案は、高槻市議会において「高槻市教育委員候補者選定に関する市民投票条例審査特別委員会」（以下、特別委員会）が設置され、審議が行われた。市議会の会派構成は、社会党9名、共産党8名、市民クラブ7名、公明党7名、自民党6名、民社党2名、無所属1名の40名であった。また、特別委員会には、社会党3名（うち1名は円実義雄委員長）、共産党3名、市民クラブ2名（うち1名は須磨章副委員長）、公明党2名、自民党2名、民社党1名の13名が選出された。特別委員会での審議には、約1年を要し、総括質疑・公聴会・懇談会・条例案の逐条審議が行われ、特別委員会での採決の後、本会議で採決された。特別委員会においては、1985年7月8日に採決がなされ、委員長1名を除き、賛成5名（社会党2名・共産党3名）、反対7名（公明党2名・自民党2名・民社党1名・市民クラブ2名）となり否決された。続いて7月24日の本会議の採決では、議長1名（市民クラブ）と退場者1名（市民クラブ）を除き、賛成18名（社会党9名・共産党8名・無所属1名）、反対20名（公明党7名・自民党6名・民社党2名・市民クラブ6名（うち1名退場））となり2票差で否決された¹¹。

審議を通じて、「教育行政と教育委員会の活性化を図るためには何らかの市民参加、民意の反映」（高槻市議会事務局 1985, pp.270-271）が必要であることについては意見の一致をみたが、条例案は否決された。しかし、具体的な教育委員会の取り組みとして次の2点が行われることとなった。第1に、教育広報の発行である。第2に、教育委員会会議の開催日時の定例化である。これらは、条例案審議中に教育長から明らかにされたもので、総括質疑において竹本委員（公明党）と蕨教育長の間で次のようなやり取りがあった（高槻市議会事務局 1984, pp.55-57）。竹本委員は、「これだけ騒がれておるにもかかわらず一向に教育委員会としては目に見えた動きをしてへんで、というのが実感なんですよ……これから教育委員会として取り組んでいこうと考えておられる中身を聞かせてもらいたいと思います」と質問している。これに対し蕨教育長は、「現段階としては昭和60年度からぜひ教育広報を発行してい」きたいとし、「教育委員会はこういうことをやっております、また現場の学校における市民にも広くPRすべき内容も含めまして教育広報を発行したい。……学校教育、社会教育、また現場の学校を含めて、十分市民に開かれた教育行政というものをまずこの点から形づくりたい」と答弁している。また、教育委員会会議については、「定例会は……それも曜日を決めて、たとえば第1週の何曜日、あるいは第2週の何曜日というふうに、時間も決めて、広く市民にも早くご通知を申し上げる。……広報活動、広聴活動については、もっと広く市民も参加願えるような形をとっていこう、ということで……委員会としては議論をいたしたところでございます」と述べている。

市の教育行政を市民に開かれたものにするために、教育委員会独自の広報物『たかつき教育だより』が1986年度から発行されるようになり、また、会議が定例化され、毎月第2火曜日午前10時から開催されることとなった¹²。しかし、今日の高槻市教育委員会において、教育広報の発行および会議の定例化は行われていないようである。三木とともに運動に取り組んだ二木へのインタビューによれば、教育広報は「予算の都合上、市の広報の中に年2回くらい見開きで教育委員会のための枠をもらっているだけ」で、独自の発行は廃止されたという。また、会議の定例化については、高槻市教育委員会のHPで定例会議録を確認すると2011年3月から不定期となっている¹³。運動によって実現した教育委員会の取り組みも、時間の経過とともに失われている。

4. まとめ

(1) 考察結果—準公選運動研究の現代的意義

本稿の目的は、教育行政に住民の教育意思を反映させる仕組みや方途を構想するうえで、高槻の準公選運動がもつ現代的意義とは何かを明らかにすることであった。そのために、運動の経緯を辿り、運動の成果として次の三点を明らかにした。

第一に、高槻で運動がなぜ生起し、どう展開したのかを把握した。高槻では、教育への関心が高く、市教組を中心とした教育運動・実践が展開されてきていた。しかし、その運動や実践は、時に市教組・教師と親、あるいは親同士の間で意見が対立することもあった（註8参照）。そのような教育論議が困難な状況において、教師や親、市民が準公選による教育委員選びのプロセスに参加することを通じて、議論できる場を作り上げようと呼びかけたのが三木治子だった。高槻の準公選運動は、三木という一住民の問題意識から始まり、特定の政治勢力や組織・団体から生起したものではないところに特徴があることがわかった。

第二に、高槻の条例案が、中野の条例を参考にしつつも、地域の実情を考慮した形で独自に追及されたものであったことを解明した。また、その条例案の特色としては、次の3点を指摘し、その特色が示された背景についても明らかにした。第1に、「教育委員候補者の選定」に関するものである。ここには、教育委員を選ぶ際、住民の意思が反映されるよう投票によって候補者を選ぶことが定められている。また、教育長を選ぶことについては、教育委員とは異なり、教育長候補として市民投票により選ぶことはせず、教育委員による推せんによって選ぶ仕組みにしようとしていた。それは、教育長は教育行政に通じた人が必要であり、専門性が必要な人を投票で候補者として選出するよりも、広く適切な人を集める方がよいとの見解に基づくものであった。そこには、準公選制を通じて選ばれた教育委員が推薦することによって、教育長選びにも住民の教育意思が反映されるような手続きを確保しつつ、教育行政の専門性も担保する狙いがあったのだろう。第2の特色としては、「投票方式」に関するものがあった。投票方法は中野で実施されたハガキ投票などもありうるが、具体的に明記することはせず、投票の実施については施行細則を定めることを求めている。また、市民投票を単に教育委員候補者選定の機会とするだけでなく、住民の教育に係わる意見を集約する機会としようとしていた。これは、中野が郵便投票の際に、区民の声を集めるための自由記述式アンケートを

実施しており、それを参考として条例に取り入れたものであった。第3の特色は、「立候補者の資格」・「投票資格」（特に外国人に関する規定）に関するものであった。いずれも、外国人の意思表明の権利を保障しようとしていた点に特徴がある。このような条文が盛り込まれた背景には、高槻において、韓国・朝鮮籍の人々が多く暮らしているという地域性が考慮されていた。また、推せん立候補制が設けられ、中野では「60人以上100人未満」としていたものを、高槻では「4000分の1以上2000分の1未以下」としていた。市民の会は、「中野区よりも推せん立候補制を明確にした」と説明しているが、具体的な理由まではわからなかった。

第三に、準公選運動が高槻の教育行政にいかなる影響を与えたのかを明らかにした。住民への情報公開の取り組みが、教育委員会によって新たに始められた。例えば、教育委員会が独自に教育広報を発行する、教育委員会会議が定例化し住民にいつでも行われるのかがわかりやすくなるなどの変化があった。

以上の三点を明らかにしたうえで、これらの観点から、教育行政に住民の教育意思を反映させるための仕組みや方途を構想するために今日我々が学ぶべきことは何だろうか。

それはまず、教育関係者や住民が、自身の教育に関する意見を述べたり、他者の意見を聴いたりするための機会や場を公的に設定することの必要性である。高槻では、地域全体において教育への関心が高かったことがうかがえた。しかし、教育に関する意見が衝突し、対立が生まれたとしても、その意見を聞かせ、議論を深め、利害を調整する機会や場が公的に十分に設定されておらず、教育委員会が機能していないという主張が準公選運動を通じてなされた。教育関係者や住民の間で意見を聞かせる機会・場を公的に設定し、討議するプロセスを制度上どう保障するのか、という問いは、今日の教育行政への住民参加のあり方を考える上でも重要なことであろう。また、投票や議論の機会・場を公的に設定することによって、教育行政への住民参加を保障するとともに、教育行政の専門性をいかに担保するのかということも、教育長の選定方法から考えさせられる。これは、教育委員選びにおける住民参加の保障と共に、教育行政の専門的な質もいかに担保すべきかを検討する際参考になるだろう。この方法は、投票というポピュリズムに陥る可能性のある手法への歯止めを内包しており、教育委員会における専門性と民主性を両立する上で示唆的だろう。

次に、外国人の推せん権や投票権を認めようとしたことから、今日では、外国籍労働者の問題や夜間中学

校に現れている外国籍住民の就学に関する問題など、歴史的背景のみならず、多様な社会的・文化的背景を持つ人々の意思表示の権利保障の必要性が想起される。国際化が進む中、日本で暮らす外国籍住民とその子どもたちの教育を受ける権利や学習権を教育行政としていかにして保障していくのが問われ、外国籍住民にも意思表示できるようにすることを含めた住民自治のあり方を模索していく必要があるだろう¹⁴。高槻では、戦前の植民地支配の影響により、歴史的な背景を持つ多数の在日韓国・朝鮮籍住民がいたことから、彼ら・彼女らが投票に参加する権利を保障しようとしていた。また、さらに議論の射程を広げるならば、外国籍住民だけでなく、公的な制度の射程に入っていない、あるいは見過ごされてしまっている人々の教育を受ける権利や学習権を保障するための意思表示の権利を担保する仕組みが必要である。公的な制度にアクセスできず、意思を示したくとも示すことができない人々がいることも想起しなければならない。例えば、障害のある人たちの意思表示の機会をいかに保障するのかということも重要であろう。教育行政には、そのような人々が置かれている実情に応じて施策を講じることができるよう、人々の教育意思を直接的・間接的（行政調査や専門家からの聴取）に集約し、行政運営に反映していくことが求められる。そのためには、当事者たちの意見が反映されるような仕組みが不可欠になる。

最後に、教育条件整備においては、住民が様々な情報を取得できる知る権利や自らの意思を表明できる意見表明権を情報公開や広報、パブリックコメントといった手段を用いて保障しなければならないということである。まず、知る権利を保障するうえで、あらゆる人々が自らの教育に関する意思を表明するために、教育に関する情報が公開・共有される仕組みが必要である。教育に関する情報は、個人情報保護の観点から慎重に扱うべきものもあるが、原則としては人々の教育を受ける権利や学習権を保障するために活用されるべきものである。教育行政においては、定例的な会議や各審議会の公開と議事録の作成や公開、地域の教育状況¹⁵や学校におけるいじめ・体罰・事故といった学校安全に関する調査・報告なども含む教育情報を住民が理解できる形で「わかりやすく」公開・共有される措置¹⁶（例えば、外国籍住民の中で言語理解の困難があるとすれば多言語に対応するなど）をとる必要がある。そして、住民の代表者である教育委員は、そのような情報が住民に常に公開され、ともに共有できるようにし、情報をもとに教育行政と住民の間で条件整備

に関する対話が可能になるよう調整する役割が求められる。次に、意見表明権を保障するうえで、投票以外の方法により住民の意見を集約することも考えられる。今日 Web を利用したパブリックコメント（ただし、この方法そのものの検討は必要）が、住民の意見を集約する仕組みとしてあるように、多様な形で住民が意見を表明できる機会と方法を構想することが求められる。

（2）今後の研究課題

今後の課題として、次の2点について検討したい。第1に、準公選運動において他の地域の取り組みを把握し比較検討することがある。註4）に記した調布市や国立市、川崎市や堺市などだけでなく、他の地域において教育行政に住民の教育意思を反映させるための取り組みがどう行われていたのか調査および考察を行い、準公選運動の全体像を描き出したい。第2に、準公選（運動）以外に教育行政に住民の教育意思を反映させる取り組みはなかったのか調査、検討する必要がある。また、国内だけでなく、海外においてすでに取り組まれている事例はないのかも把握するよう努めながら、教育行政に住民の教育意思を反映させるための多様な仕組みや方途を明らかにしていきたい。

〔註〕

- ¹ 地方分権改革の評価として、新川（2008, pp.50-54）、城山（2018, pp.543-544）などがある。新川は、団体自治の強化を手放しに歓迎するのではなく、住民自治の軽視を指摘している論者の一人である。また、城山も「いわゆる『団体自治』の側面が議論の中心となり、住民の参加や意思決定への関与、すなわち『住民自治』の視点が後回しにされたことは事実だ」と指摘している。
- ² 例えば、高橋寛人は、地方分権改革の中で、首長の権限が拡大し、首長への権限集中を避けるために行政委員会の役割が重要となり、地方教育行政制度においては、教育委員会制度を住民自治のために活用すべきであると指摘する（高橋 2014, pp.91-93）。
- ³ なお、2014年の地方教育行政法の改正評価として、改正は現状追認であり大きな変化は見られず、むしろガバナンス強化による行政権の積極的行使を「総合的、体系的な教育行政」推進の好機とする肯定的評価と「首長の教育行政支配」を警戒し、教育委員会の実質的形骸化を問題視する批判的評価がある（小川 2015, p.88）。中嶋哲彦は、批判的評価を代表する論者であるとともに、教育行政の「中央集権的

国民統治」に与しない立場から、「学習・教育の権利性承認に立脚した住民自治・教育自治的公教育管理」を重視しており、本稿での住民自治にもとづく教育行政への住民参加や住民の権利行使を拡大する議論の前提として不可欠な議論を提供している（中嶋 2015, p.41）。

- ⁴ 本稿で取り上げる高槻市をはじめ、東京都調布市や国立市、神奈川県川崎市など各地で運動が取り組まれていた（東京・調布教育委員を自分たちで選ぶ会 1985, pp.22-39）。また、住民主体の運動があった一方、教職員組合単位でも取り組みを進めようとした地域がある。例えば、大阪府堺市の堺市教職員組合は、従来からマンモス校の解消や全ての学校へのプール設置、学童保育の実施、すべての校区に図書館を設置するよう求めるなど、父母・市民と教職員がともに教育懇談会や学習会を進め、教育条件整備を要求する運動が進められていた。その中で、教職員組合の運動方針の一つとして、教育条件整備を進め、「父母・市民や教職員の声教育委員会に反映されるよう東京の中野区で実施されている「教育委員の準公選制」に学び、堺でもその取り組みに着手する」ことが掲げられている（堺市教職員組合1984）。
- ⁵ 当時の高槻の教育状況全般を知る有益な資料として、池田（1986）がある。しかし、池田の著書はルポルタージュとしての性格が強く、準公選運動について取り上げているのはごく一部である。運動の経緯は記録として概略的に整理されているものの、運動そのものの分析がなされているわけではない。
- ⁶ なお、本論文については、インタビュー当時の同意に加えて、投稿段階でも聞き取り調査の内容について同意を得ている。
- ⁷ 三木は、1934年生まれ、岡山大学で西洋史を学び、大学助手、高校教諭となり、長男誕生後専業主婦となっている（三木へのインタビューより）。
- ⁸ 高槻の準公選運動以外の、教育実践・運動とそれらをめぐっていかなる議論があったのかは、池田（1986）を参照。例えば、市教組が中心となって取り組んだ「地元高校集中受験への指導」は、「地元高校集中受験運動（高槻方式）」と呼ばれ、高槻の子どもたちを地元の公立高校へ集中受験させる進路指導であった。「地元（市内）高校を育て、学校間格差をなくそう」と取り組まれた運動に対し、親からは「親や子の学校選択権を侵している」という意見もあり、教師と親の意見が対立し高槻における教育問題の主要な焦点の一つであった（池田 1986, p.46）。
- ⁹ 佐賀（1986, pp.37-38）を参照。市民の会代表を務

めた佐賀は、受任者の年齢分布を示し、その75%が女性で、男性は25%、女性は30～40代、男性は40～60代が最も多く、10～20代の子どもを持つ親が多いことを示している。

- ¹⁰ 高槻市の外国籍住民は、当時25か国、2,478人おり、そのうち韓国・朝鮮籍が全体の9割近くを占めていた（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会 1986, p.11）。戦前「日韓併合」後の植民地支配の強化とともに、朝鮮からの移住者が増加し、大阪府の場合、在日朝鮮人の人口は1937（昭和12）年には23万4,188名と全国的に最も多かった。高槻でも農村部を中心に各地に居住しており、戦後もその影響から高槻に在住する人が多くいたと思われる（高槻市史編さん委員会 1984, p.811）。本稿では、高槻の条例案に関してはそのまま「外国人」とし、他については「外国籍住民」と表記する。
- ¹¹ 否決された理由はいくつかあるが、本稿では十分に検討する紙幅がない。しかし、少なくとも次のようなことは指摘しておこう。まず、市民の会自身が運動の反省をまとめており、運動側の課題として、市民との教育論議の不足、運動参加者が市民個人となり、様々な運動団体が加盟しない方針を採ったことで、地域の市民団体と連携できなかったことなどが挙げられている（高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会編 1986, pp.64-65）。他方、条例案審議の前から、当時自由民主党や文部省は、中野の準公選制は違法な制度であると主張していた。高槻においても、文部省が大阪府教育委員会を通じて、市長や教育委員会に対し「違法」であることを通知していた（文部省 1985, pp.12-15）。また、運動の過程でも、「大阪府教育推進連盟・高槻の教育問題を考える会」と名乗る団体がそのような主張をするビラを配布していた。しかし、このビラは、発行された日付、団体の詳細・連絡先等について触れられておらず、いつから発行され、配られたものかわからない。このような動きは、市議会の論議にも影響を与えたと思われる。審議当初から、自民党をはじめ保守系議員たちは違法性を主張し、社会党や共産党といった革新系議員たちは合法性を主張する構図ができており採決の票の割れ方がそれを象徴している（当時の審議の様子については、円実義雄（1986）が詳しい。円実は当時社会党議員として、条例案審議の特別委員会の委員長を務めた）。条例案が審議される前から、すでに高槻の地域内では違法論が目につくようになり、市民が運動に参加したり、積極的に支持したりすることを委縮させる効果があった

- ことは否めない。条例案の審議が政治的な状況に左右されたことも要因の一つとして大きいだろう。
- ¹² 高槻市教育委員会管理部総務課（1986, p.8）を参照。1986年度以降、毎年3回程度発行されていた。
- ¹³ 高槻市教育委員会会議録参照：<http://www.city.takatsuki.osaka.jp/kakuka/kyoikukanribu/ksoumu/kyoikushingikai/kyoikuiinkai/20kaigiroku/index.html> 2019年3月12日18時5分閲覧。会議録の日付を確認したところ2011年3月から不定期となっているが、なぜ不定期となったのかは会議録からは読み取れない。
- ¹⁴ 前述したように、高槻では、幅広い住民の参加により運動を展開し、外国人の参加機会をも保障しようとする点に運動の到達点があった。しかし、その運動の当事者は概して母親が多く、参加を保障する対象であった外国人が運動に参加していたという形跡は見られず、当時の運動の限界であったともいえる。
- ¹⁵ 例えば近年では、人口減少に伴い小規模化する学校について「適正規模・適正配置」の議論が進んでいる。地域の学校のあり方を住民自身が考え、決定していくためにも情報が必要であろう。
- ¹⁶ 行政が公開する情報は、その内容が正確に伝わるように加工されることが必要である。また、加工された情報が正確に元の情報に基づいて公開・共有されているのかどうかを判断できるよう、加工した情報とともに元の情報も公開されなければならない。

【文献一覧】

- 池田知隆（1986）『理想のゆくえ 大阪・高槻市にみる戦後教育の軌跡』長征社。
- 円実義雄（1985）『“準公選”の試練 教育委員準公選の未来を展望して』自費出版。
- 小川正人（2015）「2014年地教法改正と『新』教育委員会をめぐる課題—『新』教育長と教育委員会の関係を中心に」坪井由実／渡部昭男編『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス—教育委員会制度のあり方と『共同統治』』三学出版, pp.88-103。
- 兼子仁（1980）「教育員準公選条例の意義と合法性」伊ヶ崎暁生／兼子仁／神田修／三上昭彦編『教育委員の準公選』労働旬報社, pp.108-126。
- 佐賀二郎（1986）『高槻準公選奮闘記』自費出版。
- 堺市教職員組合（1984）『週刊 堺の教育』NO.190, 3月14日。
- 城山勝（2018）「地方分権と民主主義—地方自治の『55年体制』を超えて—」総務省編『地方自治法施行70年記念自治論文集』pp.543-555。
- 高槻市議会事務局（1984）『高槻市教育委員候補者選定に関する市民投票条例審査特別委員会会議録（1）』1984年7月～1984年11月。
- 高槻市議会事務局（1985）『高槻市教育委員候補者選定に関する市民投票条例審査特別委員会会議録（2）』1985年1月～1985年7月。
- 高槻市教育委員会管理部総務課（1986）『教育要覧』10月。
- 高槻市史編さん委員会編（1984）『高槻市史』第2巻本編Ⅱ。
- 高槻市私たちの手で教育委員をえらぼう市民の会編（1986）『教育委員の準公選をめざして—高槻市準公選運動の資料』。
- 高橋寛人（2014）「地方分権改革に伴う首長権限拡大と教育委員会の意義」日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度—現代日本における教育と政治』福村出版, 2014年, pp.84-96。
- 東京・調布教育委員を自分たちで選ぶ会編（1985）『教育委員“準公選運動”の展開』エイデル研究所。
- 中嶋哲彦（2015）「統治機構再編成としての地方教育行政制度改革」坪井由実／渡部昭男編『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス—教育委員会制度のあり方と『共同統治』』三学出版, pp.28-42。
- 中谷彪（1985）「高槻市教育委員準公選制の本質と課題」大阪教育大学教育学研究室『教育学論集』第14号, pp.1-19。
- 浪本勝年（1985）『教師と教育改革—臨教審の教員政策批判』エイデル研究所。
- 新川達郎（2008）「地方分権改革と地方自治—住民自治と議会をめぐる—」日本行政学会編『年報行政研究』第43号, pp.43-63。
- 三上昭彦（2013）『教育委員会制度論—歴史的動態と〈再生〉の展望』エイデル研究所。
- 文部省（1985）『教育委員会月報』1月, pp.12-15。

Contemporary Significance of the Quasi-election of Board of Education Members During the 1980's Civic Movement of Takatsuki City, Japan

—Lessons Inspired by a Resident Autonomy Movement
that Urged a Board of Education System Reform—

Yoshikazu NISHIDA*

Regarding local public education, there is an ongoing debate regarding the creation and administration of a board of education system based on resident autonomy. This paper aims to clarify the modern significance of the quasi-election of board of education members chosen during a 1980's civic movement. Reviewing this case reveals social mechanisms that reflected residents' intentions regarding educational goals and the administration of its schools.

In this paper, the movement in Takatsuki City is analyzed by reviewing documents, as well as performing interviews with parties involved with the movement. The results of the movement are clarified the following two points:

The first point refers to Nakano's quasi-election of board of education members in Takatsuki City. As a precedence of this type, this paper clarifies features of the ordinance draft and how it was created. The following three features are recognized:

- (1) In the process of electing a board of education members, there was an attempt to indemnify foreigners' recommendations and voting rights.
- (2) The opinion of diverse peoples, including foreigners, was be included via voting.
- (3) A superintendent of education was appointed to ensure administrative expertise; he/she was elected in a manner reflective of the intentions of the residents.

Second, in terms of information distribution and disclosure of any administrative methods, a new initiative by the board of education regarding the disclosure of information to the residents was created. Takatsuki Board of Education oversaw their own publicity and held regular meetings for the Board.

Finally, the following two points from this study's results are instructive as suggestions for contemporary use. First, an effective system of self-government is required, including one that enables foreign residents to express their perspectives on education. To ensure the right to receive education for all citizens, including foreign residents, a mechanism is required to encourage free speech and the expression of educational goals. Second, the development of such an educational environment requires a system in which transparency and efficacy regarding educational management is open to all residents, thus achieving better consensus.

* Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University