

任意設置下における地方教育委員会制度の研究

—— 大坂府堺市教育委員会の場合 ——

山本由美

A Study on Boards of Education Voluntarily Established

— Case of Sakai City —

Yumi YAMAMOTO

Board of Education Law of 1948 prescribed that all prefectures and 5 big cities should establish the school board and that cities but for these big cities, towns, and words could establish the school board voluntarily.

In this paper, I try to make the following questions, which has been unanswered, clear by investigating the case of Sakai City.

- 1) Why did they establish the school board voluntarily?
- 2) What did the school board do?

Sakai City was the biggest of these cities and the activity of its school board was characterized by making its own curriculum in addition to the national curriculum.

《目次》

I 任意設置下における地方教育委員会制度の意義

II 堺市教育委員会設置

1. 堺市の特性
2. 教育委員会設置に至るまで

III 堺市教育委員会の当初の活動

1. 地域の教育内容行政
2. 一般行政との関係—教育委員会予算をめぐる—

IV 堺市教育委員会の意義と限界

I 任意設置下における地方教育委員会制度の意義

1948年に制定された教育委員会法により、都道府県および5大市では公選制教育委員会の設置が必要的とされた。市町村レベルの地方教育委員会に関しては設置が自治体の任意とされた。そして、1949年の教育委員会法一部改正により、1952年11月からすべての市町村にまで一斉設置することが決定された。任意設置下に、全国で21市、16町、9村が同制度を採択した。

教育委員会法による公選制教育委員会制度は、教育行政の地方分権化、民主化、および一般行政からの独立を主要な原則として考案されたものである¹⁾。しかし、日本への同制度の導入、特に、市町村レベルの

地方教育委員会の設置に対しては様々な議論があった。自治省などには、主に小規模の自治体は財政能力が低いという理由で地方教育委員会設置に反対する意見も見られたが、文部省は市町村への一斉設置を推進した。その背景には自由党の賛同があったと言われる。日本教職員組合と一部の研究者は、文部省—自由党のそのような動向に反対していた²⁾。その理由は、地方教育委員会一斉設置により、地域に存在する保守的勢力が活用されること、そのような勢力の教員人事支配によって、教員組合勢力の分断が行われることを危惧したというものであった³⁾。

宗像誠也は、当初、教育委員会制度に期待を寄せていた。米国教育使節団報告書が、地方教育委員会の全国一斉設置を強く主張していることに対して、教育委員会の基本理念である教育の「民主化」も「地方分権化」も「日本の教育行政の中には存在せず、また国民もそれを欲していないにもかかわらず、彼らがそれを受け入れ同時にそれを統制する主体とならなければならない⁴⁾」と積極的に評価していた。しかし、実際に地方教育委員会が全国に一斉設置された実態を知り、さらに自らその状況を調査した後は、地方教育委員会に対する評価を変えている。

彼が調査を行った、関東地方のA町の調査報告の中で

は、1952年の教育委員選挙に際して、都道府県のように市民団体の影響力が大きくない地方教育委員会の場合、前近代的な地縁血縁的結合に支配されるため、「いわゆる進歩系教育委員」が選出されず、それまでの秩序になら変化が起きない、という結論が出されている⁵⁾。また、選出されたいわゆる「保守系」教育委員によって教員人事が握られると、教師の自由が拘束されることを危惧している⁶⁾。結局、宗像は、地方教育委員会制度がもたらす、教育行政の「分権化と独立化とは住民の教育に対する関する自治意識を強めるということは認められる」と一定程度評価しながらも、基本的には地方教育委員会をコントロールする地域末端の「封建性の残存物」は、教育行政の「民主化」および「近代化」に対立するものであると考えたのである⁷⁾。その結果、その時点で彼は教育の民衆統制の機関としての地方教育委員会制度に期待することを当面断念し、都道府県および五大市のみへの教委設置案のオピニオンリーダーとしての役割を果たしたのである。

しかし、宗像は1957年の教育委員会法廃止、地方教育行政法制定に伴う任命制教育委員会への移行に対しては、「教育委員会制度には、未熟さや欠陥もたくさんあったが、教育委員の公選に、民衆の意思をあらわすという、民衆統制の考えは本筋において正しかった」と述べている⁸⁾。宗像は地教委一斉設置の際に、前述のような社会的・政治的状况から、地方教育委員会一斉設置に反対したと思われる。宗像の当時の判断は、当該自治体が「保守的」勢力が強いのか「進歩的」勢力が強いのかによって、教育委員会の設置が決定されるというものではないだろうか。これは前述した教育行政の地方自治の原則に見合ったものではなかろう。

宗像らが行ったこれらの調査に対して、後に教育調査研究の立場から問題点があげられている。例えば久富善之は、同A町及び関東のB市で行われた宗像らのアンケート調査結果に対して、次のような指摘をしている。同調査は実施された教育委員選挙が「教育行政民主化の構図を、社会の更新を阻止するために逆用した」ものであるという仮説を実証する」ために行われたが、久富によると、その分析結果からは「教育選挙への民衆意識の独自性を明確に浮かび上がらせる」点も読み取れる。そこには「『教育の地方自治』『教育行政の独立』を住民自治だけが支えるという可能性が示されている⁹⁾」というのである。

宗像が調査対象としたのは一斉設置後に初めて教育委員会を設置した市町村だけであった。一斉設置以前の任意設置期に、自発的・積極的に教委を設置した市町村は

果たしてどうであったのか、それらに関しても調査を行う必要があったのではなかろうか。財政事情が厳しく、教育委員会制度に対する知識も充分でないと思われる1948年（あるいは1950年）段階でそれらの自治体はなぜ同制度を導入したのだろうか。そこに、教育行政の地方自治原則の具現化と考えられる実態を見ることはできないだろうか。本研究は、それらの自治体の教育委員会の設置理由及びそれに関連した初期の活動を明らかにしようとしたものである。それが、どのような点で教育行政の地方自治原則に沿ったものであったのか、あるいはそうでなかったのか。その中でも、1948年に公選制地方教育委員会を設置した一都市を事例として以上の点を解明したい。事例とするのは、大阪府堺市である。地教委を一斉設置した市町村の中でも堺市を選んだ理由は次のようなものである。

まず第一に、堺市教育委員会は、当初の活動として、教育内容行政の面で、積極的に活動を行っていた。具体的には、教育内容の地域編成をめざして、市民アンケートによるカリキュラム作製などを行っていたのであるが、このような事例は、当時の雑誌、調査などに見る限り、任意設置下の教育委員会においては少数のことであったと思われる¹⁰⁾。そこから、堺市教育委員会が、何等かの積極的な活動を行っていたことが推測できよう。教育委員会法においては、49条で「教科内容及びその取扱に関すること」などを公選制教育委員会の職務としていた。地方の実状を生かした教育内容を編成することが教育委員会に求められていたと言えよう。実際に、県教育委員会が学習指導要領を編成、発表した事例も紹介されている。堺市の場合、任意設置下の地方教育委員会が同様のことを目指したと思われる。堺市の事例から何等かの示唆が得られるのではないだろうか¹¹⁾。

第二に、堺市は図1に見るように、任意設置下において5大市を除いて自治体の人口、教育委員会運営費の総額ともに最大であった。当時、前述のように特に小規模の自治体における地方教育委員会への設置が論点となり、個別の事例調査もそのような都市を対象に行われてきた傾向があるように思われる。大規模で、都市的性格を持つ堺市では異なった実態があることが予想されるのである。

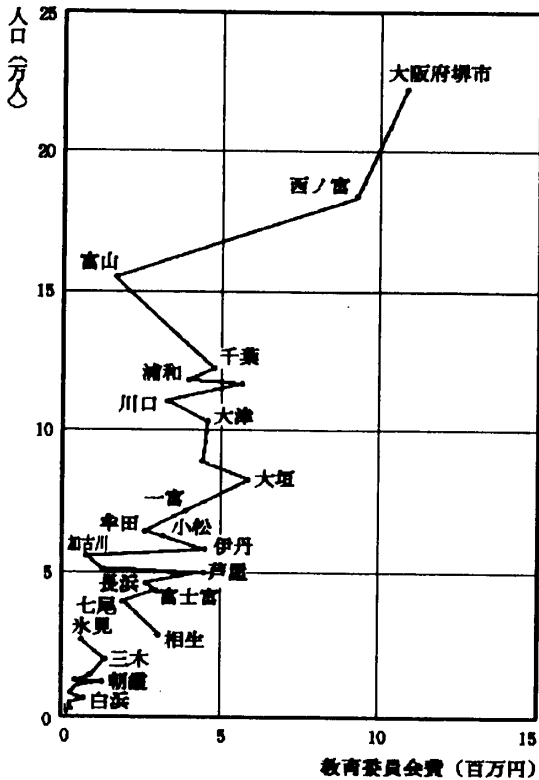
以上、地教委の活動及び設置規模からみて、堺市は、任意設置下の地方教育委員会制度における一つの典型として取り上げる意味はあろう。

II 堺市教育委員会設置

1. 堺市の特性

堺市は、大阪市に隣接する、中世以来のマニファクチュアから発展した中小規模の金属・機械器具工業を中

図1 人口と教育委員会費の相関 ('48年度任意設置地教委)



註：五大市、図示できない小規模自治体、及び'50年設置のものは除いて図示されている。五大市は比較にならぬほど人口・教育委員会費が大であるためであり、50年設置のものは他と比較が困難だからである。

皇至道「市町村教育委員会の実態」81頁 '53年 明治図書

心とした、伝統的な商工業都市であった。自転車製造業、織物業など古くからの地場産業を擁していたが、その生産様式は前近代的なものであり、保守的、停滞的性格を有していたと言われる¹²⁾。戦前には軍需工業都市として、1943年当時で人口約25万人を抱える大都市であった。しかし、戦災で人口・産業が集中している旧市街区域の約40パーセントを焼失、人口も減少し、1947年における産業別人口構成は表1のようなものである。また、1947年の衆議員選挙における政党別の得票状況をみると、自由党・進歩党40.4パーセント、社会党27.3パーセント、中立12.3パーセント、共産党4.6パーセントであり、保守党系がやや優勢であった。

自治体としての歴史は、1868年、大阪府から堺県とし

て独立、1882年再度大阪府に合併され、堺市が成立したものである。戦後、再び堺県構想が浮上する。1947年地方自治法制定を機に、大阪市を含む5大市は政府に対して、独立自治体として政府の直轄下に置かれる特別市制の実施を要求する運動を展開する。それに対して、堺市では、大阪市と経済的に密接な関係を持っている商工業界を中心に特別市制反対の意見が出され、市議会において特市対策委員会が結成されている。そこで、残留都市群による新県の県庁を堺市に置き、堺県とすること、あるいは、周辺部と合併して特別市に昇格することなどが提案された¹³⁾。結局これらは実現しなかったが、堺市の、自治体としての自立性の高さが見て取れる。

戦前の教育界の状況を見ると、1940年、軍需産業の下請けにより豊かであった市商工業界から成る「堺市科学振興会」の要請により、当時全国唯一であったと言われる堺市立科学教育研究所が設置されている。これは「当時の緊迫化に伴ない、国防上の見地から科学振興が要請されるようになってきた¹⁴⁾」のにこたえたものであり、市立小中学校でその研究に基づいた科学教育実践が行われている。市教育部門の職員は他県などからも招へいされ、一部、戦後教育委員会に継承される。特に、戦後初代学務課長から、初代教育長になった早勢弥一郎は戦前、当時の河盛安之介市長に科学教育担当者として招へいされた人物である。堺市の地域産業界と市教育部門職員の密接な関係は、戦前期に確立していたものと推量される。

2. 教育委員会設置に至るまで

阿部彰によれば、大阪地方軍政部民間情報教育課長E・ジョンソンは教育の民主化を進めるに当たって「急進型」の代表例であった¹⁵⁾と言われる。それに関しては、当時の堺市学務課嘱託、高尾正二は次のような証言をしている。

〔ジョンソンあらしと言われた大阪軍政部に、毎月堺市市長も招集され市民啓発をやれと言われるが、時々早勢学務課長が代理で出かけていた。教育委員会設置についてどのような市民啓発を行ったか、二週間に一遍英文で

表1 産業別人口

昭和22年10月1日現在

産業別	人口	%
農業	6,245	5.1
林業	33	0.03
水産業	1,347	1.1
鉱業	111	0.09
工業	36,554	29.9
商業	10,741	8.8
交通業	3,580	2.9
公務自由業	5,772	4.7
その他	1,067	0.9
無業	122,246	
計	187,246	100%

註 堺市勢要覽昭和23年度版 10頁より

報告書を出せという通達があったが、市長が怠りがちだったために、軍政部から呼び出しがあり厳しく叱責された。¹⁶⁾

1947年2月、文部省は、地域教育行政改革の呼び水の意味を込めた、新学制実施協議会を、各都道府県、郡、市町村ごとに設置する旨の通牒発学63号を発した。それを受けて、全国で様々な名称の協議会が組織されたが、都道府県レベルで協議会が組織されず、「市レベルで新学制の完遂が目指された¹⁷⁾」のは、大阪府始め4自治体のみであった。文部省の通牒では、市町区村協議会委員は教員と一般、同人数によって構成され、公選で選ばれる、とされていたが、48年2月の大阪府教育部長名による各市郡への通達では、委員は「現に教職にある者を選ばないこと¹⁸⁾」とされ、中央と異なった方針が取られている。それを受けて、大阪市では同年4月に大阪市教育委員会（教育委員会法によらない）が設置されている。これは、市民4名、市議1名を市長が委嘱したものであるが、その要綱には、やはり大阪地方軍政部の要請があったことが記されている¹⁹⁾。

一方、堺市では、同年2月、市当局内で教育委員会設置案が検討された形跡がある。これは、「市PTA連合総合の投票、市議会互選の市議等」により、「婦人4名、父兄5名計9名で構成され」その中から教育長を選出する、いう大阪市教育委員会とも異なった特性を有したものであった²⁰⁾。この案作成にあたっては、当時の学務課長早勢弥一郎が関与したという証言もある²¹⁾。しかし、同案は市議会定例会、臨時会で正式に審議されていない²²⁾。

同年5月には、市当局によって新教育振興協議会という教育委員会の諮問機関がつけられた²³⁾。会の構成員は28名で、市議会議員3名、産業界、婦人会、学校長会、社会教育諸団体代表者から成り立っていた²⁴⁾。設立の目的は堺市において新教育、民主教育を振興させることとされていたが、「実は教育委員会制度への準備機関として置かれた²⁵⁾」ものであると言われる。やはり早勢学務課長が、計画および市民委員の任命を行ったと高尾は証言している。同協議会は、実際には、新教育のありかたについての会議、学校教育機関の視察などを行った。この委員の中に、1名、議会選出の共産党議員が含まれており、議論が対立しがちであった、と高尾は述べている。同議員は、市議会においても、新学制実施の財政的負担をPTA寄付の形態で負っていること、堺市教育界のボス支配などについて積極的に批判意見を述べている²⁶⁾。

翌48年3月10日に、堺市議会において市長山口勝は、

次のように答弁している。

〔一 政府は、軍政部の意見もあり本年より先づ教育委員会法を実施致しまして、次に昭和25年度よりは学校財政法を実施致しまして地方教育委員会として独立の教育税を徴収するの権能を与えまして教育法に関する完全独立の方途を立てるべく目下計画中である様に聞き及んでおるのであります。かかる時期が到来致しますれば真に名実共に義務教育の実績が上がり、地方財政の負担も現在より軽減せられる事と存ずる次第であります。²⁷⁾〕

堺市においては、早勢学務課長らが周到に教育委員会設置の準備を進めていったと思われる。また、教育委員会案などにも見られるように、多くの市民を参加させるなど堺市の特色が見られる。そして、厳しい教育財政状況を打開する手だてとして、市行政部門の中には、教育委員会制度が一定程度イメージされていたとも思われる。

1948年8月15日、教育委員会法の公布、19日、同施行令公布後、25日に堺市第11議会で、教育委員会を設置する決定がなされた。この論議は「一面『戦災にあえぐ本市が復興の基盤を何に求めるべきであるか²⁸⁾』を論議せられたもの」であったといわれる。堺市は空襲で商工業地帯を失い、戦災都市に指定され1946年度から復興事業に取り組んでいた。また市の財政状況は厳しかった。「時期尚早²⁹⁾」とする反対意見に対し、「勇敢に民主的教育を断行すべし³⁰⁾」とする意見が僅差で採択されたものであったと言う。その際、新教育振興協議会の活動が設置決定に影響を与えたとする意見もある³¹⁾。大阪府下で、教育委員会を設置したのは、他に大阪市、岸和田市の二市であった。

10月5日の選挙まで市学務課などによる啓蒙、候補による選挙運動が行われたが、投票率は約56.1パーセント（有権者118,835名中66,674票）であった。これは46年度堺市総選挙の投票率57パーセントと同程度とみてよからう。市民になじみのない教育委員会選挙が国勢選挙と同程度の投票率であったということは、それがある程度市民の関心を集めたものであったという評価もできよう。5大市の平均投票率は42.7パーセント、その他の市町村は71.2パーセントであった。一般に都市部ほど投票率が低かったことからみて、堺市はその中間に位置しているといえよう。各候補および投票数は表3のとおりである。

表3

当選	奥野広雄……	堺市校長会代表	20,648票
当選	高木幸太郎……	高木鉄鋼所（市地場産業の自転車製造）社長、堺市商工界のリーダー的存在。1948年設立の「堺市教育振興会」（後、「堺市教育	

会』へ名称変更) 初代会長
16,255票

当選 北沢フサエ……婦人会会長 12,376票
当選 八尾 栄……堺市内の地主、1947年堺市議会
選挙で落選するまでは自由党系市
議 5,167票
次点 藤川 豊……共産党系、次期(1951年)の堺
市市議選挙で当選 5,163票
落選 今西四良……社会党系

4位当選の八尾と、次点の藤川の票がせりあっている際に、後回しにされていた疑問票が問題となり、開票所に押し掛けていた両者の運動員、有権者ら2百余名の一部がなだれ込み警官が出動、混乱のうちに八尾の当選が決まってしまったため、藤川の開票立会人が選挙管理委員会に異議を申し立てたが却下された³²⁾。

選挙後の市議会では、革新系市議村田忠二から、次のような批判が行われている。奥江、高木、北沢、八百候補は「共産党と社会党を倒すならば堺の教育は我々が自由に出来るというので共同戦線をは」り、両候補に対して、「軍政部の方針としての政党の推薦、或は党の公認はまかりならんにも拘わらず、社会党から出ておるところの今西候補はあれは完全なところの政党の代表である。藤川氏これまた共産党の公認候補である。教育委員は政党、或は特定の代表であってはならない」と攻撃を加えた。しかし、そういう四候補とも、各々団体の代表であり、八百は元自由党市議である。ゆえに同選挙は「こういうようなからくりを以て市民を欺まんした票によるものであった」と思われる、と言うのである³⁴⁾。

当選した4名のうち、奥野、高木、北沢の3名は、新教育振興協議会で早勢が任命した委員でもあった。3人の経歴に見るように、人口約20万の堺市では、委員として当選するためには団体などの広範な支持の基盤が必要であったと思われる。

II 堺市教育委員会の当初の活動

1. 地域の教育内容行政

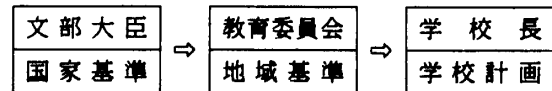
前述のように、堺市教育委員会は「教育内容に対する民意の直接反映 — 市民の参加による教育内容の決定 — 」といった教育内容行政面の活動を積極的に行っていると自己評価していた。実際にそれはどのような性格を有したものであったのか。

まず、最初に教育内容行政を行う基本的な考えかたは次のようなものであった。1948年に出された大坂地方軍政部によるステートメント「府県知事各位に — 教育委員選挙について」において、教育委員会設置により「学

科は特定地域の特殊な経済事情に応じて計画され³⁵⁾」と記されている。堺市の場合もこのような発想に近いものが見られる。

図2はその基本的な考えかたを示す。「地域社会の計画に基づいた学校の教育計画を立案するために、市内各小中学校において一応基準となるべきものを作り出したい」というこのような一般の要求と、教育委員会法により地方教育委員会の任務としてあげられている同地域における学校の教育内容及び教育方法に関して、教育委員会が指示することに裏付けられ、国家としての教育計画と各学校における教育計画の中間に位する地域社会の教育計画を立案するために、その教育内容構成に関する原理的研究を行³⁶⁾」たというのである。

図2



註 堺市教育委員会「地教委設置の手引」昭和25年より

1952年に堺市教育委員会によって編纂された『地教委設置の手引き』の記述では、地方教育委員会未設置の市町村では、「都道府県教育委員会の基準よりも、国家的基準か学校計画の両端に走っている状態が多く見受けられ」〇〇プランと称される熱意ある学校が少数存在し、残りの多くは「全く国家的基準のままに動いていた」という評価がされている³⁷⁾。このことから、教育内容の地域的基準が、ある程度、国家的基準とは異なった性格を持つことが想定されていたことが推量される。

実際の活動は次のようなものであった。まず教育委員会設置以前に、市学務課の主導によって教育内容行政面での活動が見られたのである。まず、1947年に、社会科の系統的学習を研究するという目的で、堺市立教育研究所が学務課の管轄の下設置されている³⁸⁾。研究所設置と同年、戦前の同名の機関を再建する、という名目で、科学教育研究所の設置運動が起こる。これは、結局実現しなかったのだが、市産業界の後押しによるものであったとされる³⁹⁾。この推進者たちは、1948年に「堺市教育振興会」(市産業界関係者を中心に正会員429名、教員423名から成る。1955年、「堺市教育会」に名称変更)を結成した。同団体の初代会長は高木教育委員であった⁴⁰⁾。

教育委員会発足後は、委員会会議の場では、特に教育内容行政について活発な論議が行われているわけではない。市の教科書採択に関する報告が見られる程度である。しかし、おそらく事務局などを中心に計画が進められたと見られ、すでに教育委員会発足直後の1949年3月に、市教科内容の基準を示す「昭和24年度堺市立小学校中

校の教科内容及びその取扱の方針」が制定され、以後数年間機能している⁴²⁾。これは、小学校8項目、中学校2項目のあくまで「大まかな方針」であり、小学校における「教育内容の地域化」、中学校における「社会的要求に応ずる」「職業指導」などの特徴は見られるが、特に堺市独自の内容—地域産業界に関連した事項など—は見られない⁴³⁾。

堺市教育委員会が具体的に行った特徴的な活動は以下のようなものである。

まず、1949年、全国で唯一、教育研究所、科学教育研究所、および健康教育研究所の3研究所を教委の諮問機関として設置したことがあげられる。既設の教育研究所に加えて、科学研究所は以前に設立計画が一度立ち消えになったものである。さらに健康教育研究所は、教育委員会の社会教育課職員が、設置を主張したというものであり⁴⁴⁾、学校保健事業などを行った。3研究所に関しては、各規定が定められたが、科学研究所のみには「市内各産業部門と密接な連携を保ち後援会、協議会を持つ」という項目が見られる。

次に、市民参加による各種委員会の設置があげられる。これは、表4にみるように、教科用図書採択委員会、教育内容委員会等、地域の教育内容にかかわるものであった。教育内容委員会は、教育研究所と共に、1949年度から3箇年計画で市民アンケートを伴う小学校社会科カリキュラムを作製している。その経過は図3のとおりである。また、表5は、表調査対象者の人数および構成である。いわゆる「川口プラン」などにも似た典型的な新教育による地域教育計画案であると思われる。アンケートなどから抽出された課題のまとめには、(今後は)「小工場の企業連合の形をとる」、「為替レートのために打撃

表4 堺市教育委員会各種委員会

委員会名	委員数	主なる任務	会議
堺市教科用図書採択委員会	75 (14)	教科用図書を研究調査の上、堺市立小・中・高校に於て採択する教科書を選定する	6. 7. 8月 随時
堺市立学校生徒職業指導委員会	31 (17)	市立中学・高校における職業指導について調査研究を行い、教済施設の建設を計画する	毎月第三土曜
堺市特殊教育研究委員会	23 (?)	特殊児童、生徒の診断と処置について調査研究を行い、教済施設の建設計画をする	研究会 毎月第二土曜 委員会 每学期一回
堺市進学対策委員会	40 (15)	学校学区制の確立、進学者の妥当な註衛方法、進学者の啓蒙に関し研究立案する	随時
堺市教育課程委員会 (委員の数字は'51年度)	64 (25)	市内各小学校において教育課程構成の際に一応の基準となる地方教育委員会において示すべき地域社会に即した教育課程の試案を作製する	目的設定委員会 年5回 内容教科部会 国語部会 算数部会 各毎月1回

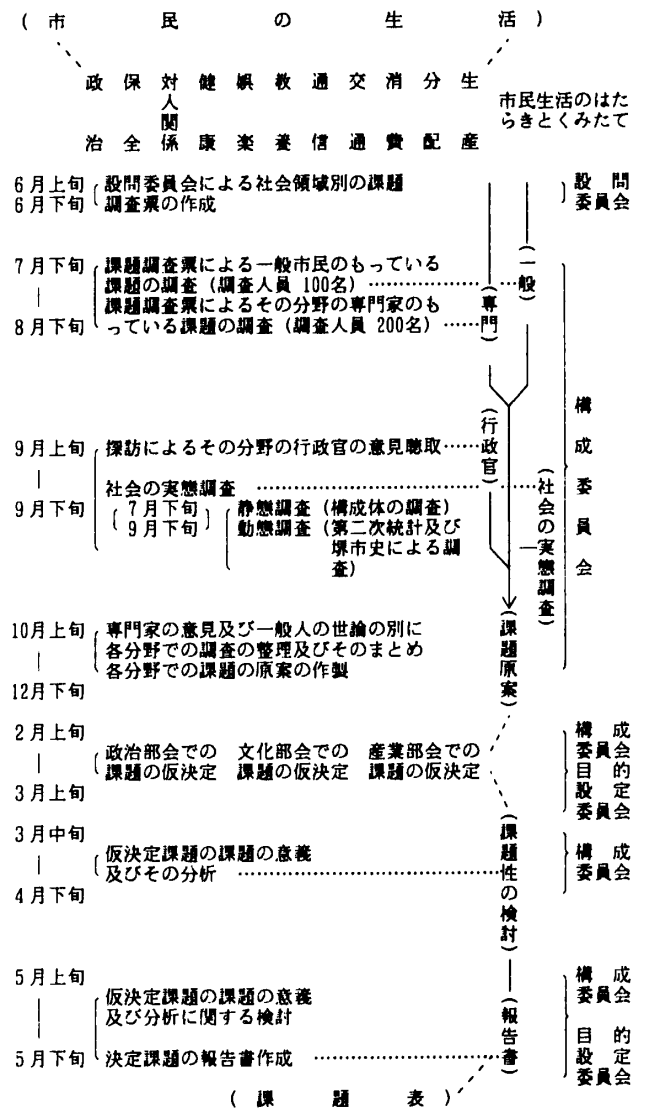
()内：うち一般市民人数
註：堺市教育委員会「地教委設置の手引」
'52年「堺市教育委員会紀要 昭和25年度版」より作製

堺市教科用図書採択委員会委員構成

	人数	構 成								
		農 業	工 業	商 業	医 師	政 治	活 字	書 家	主 婦	そ の 他
臨時委員 (一般市民)	14人	2	1	1	1	2	1	1	1	2
常任委員	61人	指導主事, 教育研究所員, 小・中・高校教育(各教科)								

註：前掲「地教委設置の手引」より作製

図3 地域社会(堺市)における課題調査の計画



註：前掲「堺市教育委員会紀要 昭和25年度版」310頁より

を受けた」などといった、小工場が多くを占める堺市工業界が48~49年当時のインフレ下で、進むべき方向を模索していた状況に対応した記述も見られる⁴⁵⁾。

一般市民からの選出委員は、諸機関、団体の代表を中心としたものであったが、選出に際して、事前調査協力者の中から調査者の推薦に基づいて決定したため「いわゆる政治性にわずらわずに円滑に諸事が運びえた」と

表5 '49年度目的設定委員会構成

一般市民全25名職業	
生産（農業…2人、工業…3人、水産…1人）	
分配…2人、消費…2人、交通…3人、通信…1人	
教養…2人、娯楽…1人、健康…3人、保全…1人	
対人関係…1人、政治…3人	
①農業	⑭主婦 海外引揚者（女性）
②堺市農地委員	⑮主婦 PTA副会長
③浅香スコップ	⑯堺東宝映画館
④鉄工業	⑰大阪地労委事務局長
⑤堺電機製作所	⑱大和薬局主 府議
⑥浜寺漁業協同組合	⑲堺商工会議所
⑦堺郵便局	⑳前堺港修築工営所長
⑧司法保護団体宝珠園	㉑日通堺支店
⑨衣料品商	㉒高野線堺東駅
⑩協和銀行堺北支店	㉓歯科医 市議
⑪堺古文化調査研究会長	㉔堺保健所次長
⑫民生委員（女性）	㉕市民病院
⑬堺市消防所	

註：堺市教育課程委員会・堺市教育研究所「教育課程委員会による地域社会の生活課題の設定 — 社会科学学習指導計画案（試案）の作製に関する報告書 —」「教育課程構成委員会名簿」より作製

いう証言もあり、あらかじめ、委員は支持政党などにより規定されていたことが推量される。また、堺市の人口20万人以上にたいして、アンケート調査者の人数が十分な意見を反映できる適切なものであったかは疑問である。この活動は、1951年1月の課題設定、3月の課題報告書「地域社会の生活課題の設定 — 社会科学学習指導計画案（試案）の作製に関する報告書」の完成に至るまで「非常に多額の費用と時間と労力を要した」ものであった⁴⁷⁾。それが、どのような意味を持ったものであったのか、調査に一貫して参加した教育研究所員岩井龍也は次のように述べている。今まで行ってきた学習指導の内容と実生活のギャップを理解し「一般論、抽象論を問題とする学習から、生活そのものと取り組んだ学習が行える」教材が作製できたという点で、これを評価する。調査のみならず、「一般市民委員との意識の差から、いかに今まで教員が観念論でものを考えていたかを痛感させられた。⁴⁸⁾」また、一般市民委員の側でも、課題の議論等を通じて、教育に対する関心が高まった、と言う。しかし、本来委員は「社会改革の真先に立って社会をリードしていく」ことが望まれたはずであったが、やはり堺市の場合規模が大きすぎて限界があった⁴⁹⁾、と述べている。

初代教育長早勢弥一郎は次のように述べている。

「私達が普通演えき的に教育の目標を設定し、その内容を観念的に構成する場合と、こうした民主的な科学的な調査による場合とにおいて相当な開きがあることに気がついたのであって、真実な市民の生活課題は市民に直結する必要があると痛感したのであります。⁵⁰⁾」これら二人の発言から、少なくとも教育委員会サイドにおいて、教育課題調査を通じて、住民の意見を反映させ、帰納的に教育課題を設定することの意義を認めた見解があったと思われる。

しかし、実際には、新教育に対する全国的な批判の風潮、及び「教育内容が…従来より少ない⁵¹⁾」といった地域における批判などから、同課題は十分に活用されなかった。教育委員会全国一斉設置が行われた1952年には、それまで教育内容の大綱となってきた「方針」に替わり、いわゆる新教育を批判する内容の、「新教育振興方策」が出され、それまでの方針転換が図られた。

中学校において、「方針」の内容で重視されたのは職業指導であったと思われる。1947年7月に発足した職業指導委員会による職業科の教育内容研究、中学校における職場実習、適確検査、就職斡旋などが行われた。1949年当時で中学校3年生中、進学希望者は48.7パーセントであり、就職希望者は約半数であった。同年後半からインフレの影響により受け入れ側の態勢に不備が生じるようになったため、同委員会が設立されたと言われる。職場実習は就職希望者8校194名（同年度）を対象に、主に地場産業の工場で行われた。その中には、高木教育委員の経営する高木製作所も含まれていた。受け入れ側の中には、教育的見地からではなく「営利的手伝的⁵⁴⁾」な考えのあるところも存したと言われる。さらに同年、委員会は、各学校に対して、本年は女子事務系統の求人が殆どないので「生産第一に進むよう啓蒙すること⁵⁵⁾」、あるいは、産業界が好転するまで「卒業生を手放さぬ様⁵⁶⁾」連絡をとること、といった指導的な決議を呈示している。このように、地域産業界の要請が直接学校教育の範疇にまで及ぶ事態が見られたようである。1952年次に、堺市教委は「就職率は管下つねに100パーセント」「業者が学校教育を理解し教育的に受け入れるようになった」など⁵⁷⁾、職業指導委員会の活動を評価している。中学校の場合、産業界と教育の結び付きは小学校にくらべより直接的であった。52年に「方針」が改正された後も、職業教育の重視という項目は変更されなかった⁵⁸⁾。

このように、堺市では、一貫して地域産業界が学校教育と結び付く構図が見られる。それは、教育委員会設置後には、各種諮問機関の設置という形で行われるように

なっている。戦前、産業界の要請に応える役割を果たした科学教育担当の早勢が教育長であり、産業界の代表が教育委員であることから、両者の関係は円滑に機能したと思われる。小学校における、市民参加によるカリキュラム作製は、必ずしも産業界に直接的な利益をもたらしたとは思われないが、中学における職業指導は産業界の要請に直接応えたものであった。むしろ、後者のほうが主眼として行われたとも思われる。教育委員会に対して、一般の父母・住民などの意見が反映されるルートは、年に一回の公聴会以外は見られなかった。教委が企画した「上からの」住民参加以外に、父母・住民による自主的な住民参加は堺市の場合ほとんど見られなかった。

2. 教育委員会運営の問題点

教育委員会の設置は、一面では一般行政からの独立という意味を持つ。堺市の場合、なぜ一般行政部門から教育部門を独立させる必要があったのか、地域産業界の要求に応えた教育内容行政面の活動に対して、一般行政部門、市議会はどのような反応を示したのか。

教育委員会会議の議事内容とその比率(表6)を見てみると、予算関係に関する議事が多く見られる。教育委員会法下において、公選制教育委員会は予算原案送付権

表6 堺市教育委員会の議事内容とその比率

議事内容	議 案 件 数 (%)				計
	48年11月 49年10月	48年11月 49年10月	48年11月 49年10月	48年11月 49年10月	
教育委員会の運営 (諸規則制定等)	11 (13.4)	2 (3.3)	8 (11.3)	6 (9.2)	27 (9.7)
事務局機構および 事務局人事	13 (15.9)	8 (13.3)	6 (8.5)	5 (7.7)	32 (11.5)
教 職 員 の 人 事 (異 動)	5 (6.1)	6 (10.0)	5 (7.0)	11 (16.9)	27 (9.7)
教 職 員 の 給 与	7 (8.5)	2 (3.3)	4 (5.6)	3 (4.6)	16 (5.8)
学校の組織運営	10 (12.2)	17 (28.3)	15 (21.1)	12 (18.5)	54 (19.4)
対教員(教組、教員 心得、主任)	5 (6.1)	4 (6.7)	10 (14.1)	5 (7.7)	24 (8.6)
教科書採択 (教育内容)	3 (3.6)	1 (1.7)	1 (1.4)	1 (1.5)	6 (2.2)
社 会 教 育	5 (6.1)	0 ()	2 (2.8)	1 (1.5)	8 (2.9)
予 算 関 係	16 (19.5)	14 (23.3)	13 (18.3)	14 (21.5)	57 (20.5)
そ の 他	7 (8.5)	6 (10.0)	7 (9.9)	7 (10.8)	27 (9.7)
計	82	60	71	65	278

註：堺市教育委員会「堺市教育委員会二～六周年誌」より作製
(議案事項のみで、協議・報告事項は除く)
なお、表の項目に関しては阿部前掲書を参考にした。

表7 教育関係予算をめぐる教育委員会と市当局との意見対立の状況

(1948年11月～1952年10月までの主な対立)

年月日	対 立 内 容	順 末
1949 2.12	①昭和24年度教育費予算案 教育委員会案と市側案対立 (大阪府教組堺支部が委員会案と市側案二本立てで行く様に陳情)	市当局と妥協、出見委員(議会選出委員)が調停、委員会案から一部(特別備品費等)削減
8.22	②新制中学校並職災学校復旧のための人件費を市当局建築課のものとするか、教育委員会のものとするか	教育委員会事務局内の委託事務の人員最少人数を建築課へ戻す。但し予算繰越は委員会が持つ
10.17	③堺市民文化祭予算追加要求 委員会要求額33万3,400円 市総務部長、10万円程度に縮減要求	市当局と妥協、17万7,800円残り一部経費を市、庶務課、市民課で負担
1950 1.12	④「教員手当等」追加予算、571万7,616円要求	一部来年度予算に回すように総務部長が支持。教委では、一部PTA費及び学校前渡金より繰越
2.8	⑤昭和25年度教育予算 教育委員会側1億3千万円要求、市長・総務部長9千万円程度認める、高木委員「二本立てで行く」要望	市当局と妥協、教委側見積1億1,035万1,358円、実際には9,596万4,879円
9.12	⑥小学校校舎増築費(追加予算) 市の単独起債8千万円中、教育長が2千万円を「あてがわれて引き下がった」と出見委員から注意	
1951 1.30	⑦市歳入2億6,800万円の内災害(ジェーン台風)のため4,700万円の減額、教育費は758万円の減額決定	「教育費はすでに学校に配分してしまっている。従って他の部とは性格が違う」と反発
2.16	⑧昭和26年度教育費予算 教育委員会側、2億9千万円要求、市財務局、昨年度並み(1億円程度)	市当局と妥協 1億3千万円
2.26	⑨教育委員会より山口市長に対して意見書提出 「昭和26年度教育費予算提出について」「教育委員会が予算編成当初に見積りながらも実現し得なかった事項に関し特に希望条件を附して」	
12.15	⑩教育委員長奥野広雄、市議会にて研究費要求にからむ失言、辞表を提出し、教育委員長辞任、研究費4千円要求	市の基本線とおり3千円
1952 1.17	⑪昭和27年度教育費予算 教育委員会案2億5千万円要求	市当局と妥協 1億6千万円
2.27	⑫教育委員会より大塚市長に対して意見書「昭和26年度学校建築事業の促進について」 「学校建築がおくれ、監督官庁・府教委より再三再四の注意」	
3.15	⑬追加予算、成人学校予算58万円要求(以前に協議が成立しなかった分)	市に財源がないので、27年度当初予算流用

堺市教育委員会会議録昭和23～27年度分より作製

等、一般行政に対して一定の教育財政権を有していた。厳しい市財政下で教育委員会が予算を獲得するために苦心している。表7は、教育委員会議事録に見られる、教育委員会と市当局の意見対立の状況である。「今年は二

任意設置下における地方教育委員会制度の研究

本建てで議会に出すほうがよいかもしれません⁶⁰⁾」(50年2月8日、高木委員)といった、教委独自の予算案を呈示すべきとする委員の意見も何回かみられたが、事務局の説得、市議会選出委員の調停などにより、そのような事態には至らなかった。しかし、財政状況が悪化した1951・52年には、教委の当初案と市側案が大きく食い違ったため、教育委員会は市長宛意見書を提出している。それは、学校建築費について「別個の財源を以て処理されたい⁶¹⁾とする厳しいものであった。対立を引き起こした問題は、ほぼ教育活動全般に及ぶが、特に学校建築費等、施設の条件整備費が目立つ。表8の費目別予算をみても各学校費が圧倒的に多い。そのため、教委では、その他の活動にまで予算がまわらず、科学教育研究所、職業指導委員会は予算不足で十分に活動ができない点を反省点としてあげている。科学教育研究所の場合、「市の財政状態から考えて新事業中止の原則により、一応予算面から立ち消えに至り⁶²⁾という経緯もあった。また、表9に見るように、予算不足、特に学校維持費、備品費などをPTAからの寄付金で補う場合が多かった。PTAに対して出費を求めながら、要求に応じられないため、「委員会としては立場がないではないか⁶³⁾」(高木教育委員)といった意見も出されている。

一方市議会では、教委が予算を使いすぎるのが問題

となっている。まず、主に革新系市議会議員は、堺市教委の活動内容に及ぶ批判を加えている。「— 関西の堺市、あるいは関東の川口市といわれるくらい非常に教育委員会の設置以来新しい出発をし、明るい華々しい研究会があり、実に躍進的な教育行政が行われておるが— 学校の現場におけるところの教育というものは非常に過重となり⁶⁴⁾」「中央から流れた愚民化教育⁶⁵⁾」(藤川豊議員 共産党)「なおまた教育委員会で主催せられる行事の多くは、対外的宣伝に流れ、真の堺市教育の内容充実に重点が注がれているかどうか。」⁶⁶⁾(木本清次議員 無所属) 予算内容、特に学校設置、学校間の予算配分など条件整備をめぐる問題に関しては、党派にかかわらず、保守党系議員からも批判が出されている。さらに、「学事課当時に30名、あるいは50名内外であったところの学務課、学事課関係(注—現在の教育委員会関係)の吏員が今日百名内外に膨張しております。その人件費たるや実に膨大— こういう人件費のみにくわれるような教育費の決定、査定」(田淵新一議員 自由党)⁶⁷⁾のような教育委員会の人件費増額に対する批判も複数出されている。51、52年と、教育委員会に対する市議会内の批判意見は増加し、「膨大な教育予算が上程されるときに—なぜ教育委員が出席せられないのか⁶⁸⁾」(泉本克美議員 共産党)といった意見も見られる。また、奥野教育委

表 8

	23年(当初)		24年(当初)		25年(当初)		26年(当初)		27年(当初)	
	金額	比	金額	比	金額	比	金額	比	金額	比
教 育 費	—	—	75,385,858	100	95,964,879	100	136,378,703	100	144,127,590	100
1. 教育委員会費	—	—	6,871,706	9.4	8,648,640	9.1	10,260,971	9.5	13,646,990	9.4
2. 小学校費	5,015,995	25.7	18,989,621	25.1	32,497,518	33.8	39,822,721	29.2	43,169,976	30.1
3. 中学校費	1,362,281	7.0	7,930,103	10.3	13,696,854	14.2	15,101,010	11.1	19,523,995	13.5
4. 高等学校費	8,973,944	46.2	24,863,624	33.0	22,114,431	23.0	27,844,835	20.4	36,048,263	25.0
5. 定時制高等学校費	—	—	—	—	—	—	—	—	5,108,141	3.5
6. 幼稚園費	687,105	3.5	3,037,820	4.0	3,647,345	3.8	3,622,094	2.7	6,650,458	4.6
7. 特設幼稚園費	—	—	—	—	—	—	1,410,000	1.0	1,196,729	0.8
8. 図書館費	592,267	3.0	1,737,339	2.1	2,180,909	2.3	2,391,075	1.8	3,727,257	2.5
9. 社会教育費	154,271	0.8	985,650	1.2	1,446,918	1.5	1,446,968	1.1	1,947,370	1.3
10. 健康厚生費	1,993,765	10.3	2,526,174	3.6	1,713,261	1.8	1,713,281	1.3	2,077,640	1.4
11. 学校保健費			5,326,433	7.4	2,673,023	2.8	3,727,023	2.0	3,072,710	3.1
12. 教育研修費	254,200	1.3	1,192,081	1.4	4,026,039	4.2	4,378,039	3.2	2,616,020	1.8
13. 教育研究所費	262,071	1.4	1,125,419	1.5	1,465,412	1.5	1,427,148	1.0	1,648,798	1.1
14. 科学教育研究所費	—	—	327,144	0.4	704,288	0.8	784,892	0.6	1,056,575	0.7
15. 健康教育研究所費	—	—	327,144	0.4	659,584	0.7	758,059	0.6	911,356	0.6
16. 諸 費	156,649	0.8	145,000	0.1	793,038	0.2	490,607	0.4	1,725,312	1.2
新制中学校整備費	—	—	—	—	—	—	13,700,000	9.9	—	—
小学校校舎増築事業費	—	—	—	—	—	—	8,500,000	6.2	—	—
教育長会議費	—	—	—	—	297,569	0.3	—	—	—	—
市 費 総 額	19,452,518.00		429,646,577.00		574,884,551.00		661,543,225.00		713,321,559.00	

表9 '49年度堺市児童生徒一人当たり学校経費

	教 職 員	維 持 費	学 校 備 品 費	合 計
	小学校 中 学	小学校 中 学	小学校 中 学	小学校 中 学
公 費	3,134	702	162	3,998
	3,533	708	175	4,416
学校直接収納 金 (P T A)	40	153	244	437
	34	248	477	759
計	3,174	855	406	4,435
	3,567	956	652	5,175
P T A 負担の 割合 率	1.3%	21.8%	150.6%	10.9%
	1 %	35.0%	272.5%	17.2%

注：堺市教育委員会 教育要覧 昭和25年度版より作製

※ 公費+PTA負担金

員長は、市議会で予算問題（教員研究費の増額）に関して失言し辞任している。（表7-⑩）

堺市教育委員会は、産業界の要請を受けたと思われる教育内容行政面の活動を積極的に行ってきたが、さしあたって当面施設設備の条件整備費の捻出に追われた。これは、財政状況の悪化などに負うところも大きいと思われる。市議会では、条件整備費に対する要求、教育委員界運営などに対する意見が多く見られる。教育委員選挙の際に、革新勢力が排除されたため、市議会のルートを通じて革新系議員が教育委員会の活動に対して批判を加えていく構図が見られると思われる。しかし、保守党系議員の要求も多く見られたこと、教育内容行政に関して好意的な見解がほとんど見られないことなどから、教育委員会を推進する勢力と市議会の主要な勢力の間にも要求のずれが存在したと思われる。

IV 堺市教育委員会の意義と限界

堺市に教育委員会が設置された理由として次の三点が考えられる。

第一に、堺市の地域産業界が戦災からの復興のために、地域経済に結び付いた地方教育行政を求めたと思われる。それは特色として教育内容行政を重視するものであった。第二に、戦前「教育都市」と称された時期以来の、充実した教育部門のスタッフが戦後も市教育部局に継承されたことがあげられる。教育委員会設立による一般行政からの一定程度の独立をその権限強化の機会と考えていたと思われる。また、彼らは地域産業界と密接な関係を有していた。第三に、厳しい市財政下で、堺市の教育事業再建のため市民からの協力を求めるために、何等かの「民主的な手続き」が有効性を持ったことが推量される。

教育委員選挙に際しては、宗像らが批判したところの前近代的な地域血縁関係による候補者選出といった面は表立ってはみられない。20万人市民に対して、4委員が

選出されるという状況から、広範な団体の支持基盤を有した候補者が当選している。しかし、宗像が「進歩的」と称した革新系勢力は排除されている。この点は、教育委員選挙から政治性が払拭されるのか、という問題にかかわろう。

堺市の場合、地域産業界に寄与する地域独自の教育内容行政の確立が、めざされたと言えよう。しかし、その主体は、教育委員会事務局および地域産業界 — その意見を代表するものとしての教育委員 — であり、住民の参加は形式的なものにとどまったと思われる。その理由として、人口20万以上の大規模な自治体内での、「上から」進められた住民参加が、形式的なものから脱しえなかったこと、堺市において存在した対抗的な勢力が当初から教育委員会から排除されたことなどが考えられよう。しかし、あえて、教育委員会という手続きがとられたことの理由として、多数の中小企業からなる地域産業界の構成員の間の合意形成の場も必要とされたこと、彼らの要求が「産業復興」といったレベルでは比較的住民に近いものであったこと、参加という民主的な手続きを取ることにより広範な住民の協力が期待できたことなどが推量される。

設置規模の大きな商工業都市である堺市の場合、地域経済に寄与する教育計画を構想する際の合意形成のために、教育委員会が利用されたものとして、比較的近代的な問題に対応していたといえよう。占領期で中央集権的な勢力が相対的に弱体化した際に、地域間の問題解決に教育委員会が独自の適応をしたものであると思われる。

《注》

- 1) 鈴木英一『教育行政』東京大学出版会、1970年 408頁以下など参照
- 2) 3) 同、420頁
- 4) 宗像誠也「教育行政改革の状況判断」『思想』昭和26年4月号 11頁
- 5) 宗像「教育行政学序説」『宗像誠也教育学著作集 第三巻』青木書店1975年 295頁
- 6) 宗像「人民参与と専門指導」『宗像誠也教育学著作集 第三巻』54頁
- 7) 東京大学教育行政学研究室『現下地方教育行政再編成問題についての調査的研究』1954年 5頁
- 8) 宗像「『始末をつける』教育観」『私の教育宣言』岩波書店1954年 34頁
- 9) 松原治郎編『教育調査法』有斐閣1985年 168～171頁 久富善之の執筆より
- 10) 早勢弥一郎「教育内容に対する民意の直接反

任意設置下における地方教育委員会制度の研究

- 映」『教育委員会月報』1951年8月号など
- 11) 公選制期においては、教育内容行政にかかわる地方自治の問題が検討されているが、「教育と教育行政とにかかわる住民自治と学校教育との関係の問題」(室井力「憲法における地方自治の保障と教育法」『講座教育法6 教育の地方自治』1981年 総合労働研究所 15頁)が今日でも重要な課題となっており、何等かの示唆が得られれば、と考える。
- 12) 堺市史編纂委員会『続堺市史第三巻』48頁
- 13) 同掲書 37頁
- 14) 堺市教育百年のあゆみ刊行委員会編『堺市教育百年のあゆみ』大坂書籍 66頁
- 15) 阿部 彰『戦後地方教育制度成立過程の研究』風間書房 1983年 183頁
阿部は、当時の地方軍政部教育官像を、日本側地方教育行政関係者からみた際の民主化政策への対応の姿勢によって、「漸進型」と「急進型」にわけているが、中でもこのジョンソンを後者の代表例としている。
- 16) 1986年8月14日元堺市教育長高尾正二への聞き取りより
- 17) 18) 大坂市教育研究所『大坂戦後教育行政資料』1978年 168～170頁
- 19) 同、174～176頁
- 20) 前掲『続堺市史第三巻』131頁
- 21) 前掲、高尾正二への聞き取りより
- 22) 「堺市議会議事録 昭和22年度版」より
- 23) 高尾正二『私の回顧録 — 教育行政三十五年 —』自費出版 1983年 7頁
- 24) 同7頁および、前掲高尾への聞き取りより
- 25) 同、高尾への聞き取りより
- 26) 「堺市議会議事録 昭和23年度版」3月10日議会発言などより
- 27) 同、3月10日市長発言より
- 28) 29) 30) 堺市教育委員会『堺市教育紀要 昭和25年度版』6頁
「堺市市議会議事録昭和23年度版」には設置決定の議事は見られず、同年9月15日の臨時議会で、堺市教育委員会設置届出に関する件が報告、承認された旨の記述のみが見られる。
- 31) 高尾前掲書 7頁 前掲高尾への聞き取りより
- 32) 前掲『続堺市史第三巻』188頁より
- 33) 34) 「堺市議会議事録 昭和23年度版」10月18日議会、泉本克美議員の発言より
- 35) GHQ-SCAP大坂地方軍政部ステートメント「府県知事各位に — 教育委員選挙について」
- 36) 堺市教育委員会『地教委設置の手引』122頁 1852年
- 37) 同、122頁
- 38) 堺市教育委員会『堺市教育紀要 昭和25年度版』271頁
- 39) 40) 高尾前掲書 125～126頁
- 41) 「堺市教育委員会会議録」1948年～1952年度版より
- 42) 前掲『堺市教育紀要 昭和25年度版』129～131頁
- 43) 同、274～275頁
- 44) 1986年9月2日 初代堺市教育委員会社会教育課長吉田猪一郎への聞き取りより
- 45) 前掲『堺市教育紀要 昭和25年度版』45頁
- 46) 堺市教育研究所教育内容委員会、堺市教育研究所『地域社会の生活課題の設定 — 社会科学学習指導計画案の作製に関する報告書』14～15頁
- 47) 堺市教育内容委員会 堺市教育研究所 前掲書 17頁 岩井龍也(当時の教育研究所員)「研究経過及結果について」中の記述より
- 48) 同、15～16頁
- 49) 同、19頁
- 50) 早勢 前掲論文 59頁
- 51) 堺市教育委員会『堺市教育振興方策 — 講和後教育はいかにあるべきか —』1952年 7頁
- 53) 前掲『堺市地教委設置の手引き』7～13頁
- 54) 前掲『堺市教育紀要 昭和25年度版』213～214頁
- 55) 同、215頁
- 56) 同、219頁
- 57) 同、220頁
- 58) 前掲『堺市教育振興方策 — 講和後教育はいかにあるべきか』
- 59) 堺市教育委員会『堺市教育紀要 昭和25年度版』111～116頁
- 60) 「堺市教育委員会会議録 昭和25年度版」2月8日会議より
- 61) 「堺市教育委員会会議録 昭和26年度版」2月26日会議より
- 62) 前掲『堺市教育紀要 昭和25年度版』275頁
- 63) 「堺市教育委員会会議録 昭和27年度版」1月17日会議より
- 64) 「堺市市議会議事録 昭和26年度版」6月23日会議より
- 65) 同、6月23日会議より
- 66) 同、6月23日会議より
- 67) 同、2月会議より
- 68) 同、6月23日会議より