

# 地方発教育改革を阻むものは何か：愛知県犬山市教育委員会の研究

## What Really Thwarts the Local Educational Reform in Japan?: A Study of the School Board of Inuyama City, Aichi Pref.

新井 元 ARAI, Hajime

● 放送大学  
The University of the Air

**Keywords** 犬山市, 教育委員会, 全国学力・学習調査状況調査, 全国学力テスト, 1956年体制

Inuyama city, board of education, the National Assessment of Academic Ability, the national achievement test, 1956 system

### ABSTRACT

児童・生徒の学力低下が問題視されるようになって、日本政府は全国学力・学習調査状況調査（全国学力テスト）を実施することを決定。2007年、2008年と日本全国の公立学校が参加することになったが、ただ一つの例外が愛知県犬山市であった。前市長と市教育委員会のもと、「学び合い」を重視する独自の教育改革を押し進めてきた犬山市は、文部科学省の競争原理導入による考えを拒否。しかし、数年に渡る紛擾を経て、2009年の全国学力テストに犬山市は参加。この参加を実現させるため、現市長は市教育委員会の委員の入れ替えや自ら指名した委員を送り込むべく教育委員会の定員増の条例改正を実行。こうした騒ぎの原因を特定人物の「不当な介入」とすることは判断を見誤る可能性があり、実際に地方教育行政が一般行政から独立し得ないのは、教育行政制度に問題が内在している。1956年の法改正によって、教育委員は公選制から地方自体の首長による任命制となり、こうした「1956年体制」とも言うべき状態が戦後日本の教育問題の原因となっているのである。

As the deterioration in academic skills of students became people's concern, the central government decided to conduct the National Assessment of Academic Ability (the national achievement test) which had been

taken all Japanese public schools in 2007 and 2008 with only one exception, Inuyama city, Aichi prefecture. Under the former mayor and the local board of education, the city has done its own educational reform which focused on students' personal interaction rather than the policy of promoting competition by the Ministry of Education and Science. But in 2009 the city took the achievement test after troubles which lasted few years. For participating in the national achievement test, incumbent mayor of the city had done the reshuffle of member of the board or amended city regulation to increase the number of the board to send new members who appointed by himself. It may be wrong to attribute all this turmoil to 'unjust intervention' by any particular personage but what really retards the independence of local educational administration from municipal government exists in the educational administrative system itself. By the revision of the law of the board of education in 1956, the appointment of the board's member should be done by the head of municipal government instead of public election. This '1956 system' had been a cause of educational problems of the post war Japan since then.

## 1. はじめに

2009年4月21日、日本全国の小学6年生と中学3年生を対象に、全国学力・学習状況調査（以下、全国学力テスト）が実施された。参加した児童生徒数は、およそ234万人。参加校は約32300におよぶ。三回目をむかえたこの全国学力テストで大きな話題となったのは、愛知県犬山市の公立学校の参加である。2007年度、2008年度と共に不参加だったが、今回の初参加で、人口およそ7万5千のこの町に多くの報道陣が詰めかけ、調査実施の様子は広く報道されることになる。地元の中日新聞は、当日の夕刊一面で「全国学力テスト／初の「全校」参加」と報道した（中日新聞／2009年4月21日付夕刊）。ここ数年、犬山市の公立学校がこの全国学力テストに参加するかどうかは、常に話題となり、新聞やテレビの各種報道で取り上げられていたが、とうとう参加するというので、これだけのあつかいになったのである。当日、押し寄せる報道陣によって学校現場が混乱しないよう、地元の教育委員会では、取材陣の入る学校を限定するなどの措置を採ったという。しかし、教育に関わる話題でこの自治体を取り上げられるのは今回が初めてではない。これほど大掛かりではないにしろ、犬山市の教育委員会がこれまで行ってきた、市独自の教育改革は、教育分野では各種研究対象となるほど有名なものだった（杉江, 2003）（荻谷他, 2006）（杉江, 2008）。勿論、

主体的に教育改革を行なって来た犬山市教育委員会も、独自の改革を複数の書籍の中で自ら検証して来た（犬山市教育委員会, 2003）（犬山市教育委員会, 2005）。本来、話題の中心となるべきは、これまでのそうした教育改革の是非であるべきなのだが、今回の全国学力テストの初参加もあって、ここ数年は「教育行政と一般行政の対立？」（星, 2008）と言われるまでに、市教育委員会と市長の対立ばかりが目立つようになっていた。地元の住民にとっては、そうした形で犬山市が取り上げられる事は不本意であつたらうし、教育改革の実践例としての検証／評価はすでに上にも挙げた先行研究に詳しい。しかし、本稿では、全国学力テスト参加にいたるここ数年の市教育委員会と市長との対立を見る事によって、犬山市ばかりでなく、現在の日本の教育行政が潜在的に抱える教育委員会制度の問題を明らかにしていきたいと考えている。今後、各自治体で教育改革が必要とされるのならば、その主体は誰であるべきで、その改革を押し進める、あるいは阻む可能性を持つのは誰なのかという事を、犬山市を例として提示していきたい。

## 2. 犬山市独自の教育改革

市教育委員会と市長の対立の構図を理解する為に、それまでに犬山市ではどのような教育改革が行なわれ、全国学力テストがどのようにその改革

に絡んでくるのかを簡単に説明しておきたい。

そもそも、犬山市独自の教育改革は、前市長石田芳弘（在任期間 1995～2006）が当選し、教育委員を任命するところから始まったと言っているだろう。石田市長は、それまで愛知県議を勤めていたが、その時に知り合った、県の企画部出身の県経済研究所所長だった瀬見井久を市教育委員会教育長に選任した。同時に他の4人の教育委員も選任していくが、その中には、教育行政学の専門家である名古屋大学大学院教授の中嶋哲彦もいる。中嶋は、2001年春に瀬見井教育長から次の様な相談を持ちかけられたという（広報いぬやま、H18-4-15号）。「来年度から使用する教科書は内容が3割も減り、これでは学力が低下する。独自の教科書を作り、採用できないか」「教科書がダメなら、副教本か副読本でもいい」。当時の文部科学省の「ゆとり教育」の方針に真っ向から対立し、市の教育委員会が独自の教育改革を進めるなど、当時の常識では考えられなかった。「憲法で保証された義務教育（共通教育）を、国、県といった上位機関とのタテ系列において実施するにあたり、従来国の決定を、県が設定した強固な枠組みのもとで学校現場に伝えることに、市町村教委は終始してきたからである。そもそも市町村教委には独自性を発揮することが期待されてこなかった」（荻谷、2006）のが当時の状況だった。

さらに、教育効果を上げる為に、学習集団の単位を少人数にしようとするが、その為には教員の数を増やして配置する「加配」が必要になる。クラス規模を決定する学級編成権は県教育委員会が握っており、それまでは40人が適正規模とされていた。犬山市では、とりあえずクラスを二分するなどして少人数授業を取り入れていたが、その為にも人件費が必要となる。犬山市では2001年度から独自に非常勤講師を採用し、2008年度には常勤講師7名、非常勤講師56名、計63名を採用している。これまでに少人数学級の要望が強まると、県教育委員会は通達で「30人以下の学級としてよいが、これに伴う人件費は当該市町村負担」としている。また、市教育委員会でも、市費採用で段階的に3ポスト（主幹・課長・部長）を設け、教員

出身者を配置し、市教育委員会の事務局体制の強化が実施された。

先の副読本の予算も含め、犬山市ではこうした改革に伴う負担増を（人件費だけで1億5千万円程）、給食の調理部門を民間委託することで生まれた余剰金などでまかなっている。こうした姿勢は、市教育委員会が掲げる「犬山の子は犬山で育てる」の言葉に集約されるだろう。犬山市教育委員会作成の保護者向けチラシには、次のようにある。

### 1 犬山のめざす教育

犬山の教育は、人格の完成をめざし、学校を「共生」「共同」の場と位置づけ、子ども同士、子どもと教師との豊かな人間関係を育み、すべての子どもの学びを保証することがねらいです。そのために、「自ら学ぶ力」を重要な要素と位置づけ、幅広い人間性を育むとともに、幅広い学力の形成に努めています。

（中略）

### 2 犬山の教育改革

犬山では、「犬山の子は犬山で育てる」という考えのもと、子どもの人格形成と学力保証をめざし、少人数学級、少人数授業・TT、副教本の作成・活用、2学期制の導入、学び合いの授業づくりなど、さまざまな取り組みを進めてきました。

文科省は、小学校では2011年度、中学校では2012年度から完全実施となる新学習指導要領を2008年3月に告示しました。学力低下への対応として、学習内容と授業時数と増やしました。犬山では、少人数による学習環境を整備するとともに、学習内容を補うために副教本を作成したり、学習時間を補うために2学期制を導入したりするなど、学力保証に向けた市独自の取り組みをすでに進めてきています。

（後略）

### 3 全国学力テストへの流れ

全国学力テストを実施するまでもなく、これまでも文部科学省は抽出型の全国調査は行っている

(「教育課程実施状況調査」)。しかし、1990年代後半からの「学力低下論争」の中、2004年11月、経済財政諮問会議での席上、当時の文部科学大臣中山成彬が、「甦れ！日本」と題した教育改革私案を発表。その中に義務教育改革の一つとして「競争意識の涵養、全国学力テスト実施」があった。中山大臣は「人材こそが資源であるため、日本の学力を世界のトップに押し上げるような教育改革をしたい。子供の頃から競い合い、お互いに切磋琢磨する、といった意識を涵養する」と述べ、全国学力テストの目的は競争意識涵養であるとした(犬山市教育委員会、2007)。後に述べるように、中山大臣には別の思惑もあったようだが、ともかく、この発案は、「国が教育の成果をしっかりと把握し、教育の質を保証する仕組みが必要である。そのためには全国的な学力考査をするのが適当」とする中央教育審議会の提案もあり実現に至った。文部科学省内に学力調査室が設置されるのは、2006年4月。第一回の全国学力テストが実施されたのは、その一年後、2007年4月24日であった(志水、2009)。

犬山市教育委員会が、五名の委員全会一致で全国学力テストへの不参加を決定したのは、実施のほぼひと月前の2007年3月22日だが、文部科学省が全国学力テスト実施の通知した2006年6月から間もなく、当時の石田市長と瀬見井教育長は、研究者のインタビューに次のように答えている。

**石田** (前略) 全国一斉学力テストをやらないと教育長が言ったのには、これだ、と思いました。私は市長の立場としては、脱中央集権なんです。地方が自立する、地方が自分で判断するという事です。全国一斉テストというのは法律ではなくて「事務」なんです。地方分権上大事なことは、事務はこちらの判断で拒否、選択する自由を持つということだと思っています。教育長は教育的見地から反対したかもしれないが、私は地方の自立という点から全国一斉テストに反対しているのです。

**荻谷** 文科省の立場からすれば、全国一斉テスト

をやることでそれぞれの地域の子どもの学力をとらえよう、自治体にデータを返すからそれぞれ自分たちの教育を検証してください、評価として今後の改善に使ってくださいという意味合いがあるように言われています。ですが、犬山は必要ないという判断ですね。

**瀬見井** 犬山では子どもの自ら学ぶ力をはぐくむためにいろいろな施策を講じており、手ごたえを感じているので、やる必要はないと言っているのです。テストとは評価ですね。国が教育の地方分権を進めいろいろな考え方を中教審で打ち出しているなかで、これは地方に任されてしかるべきものです。評価は授業改善のなかの重要な要素なのだから、学校に任せればよい。

(荻谷他、2006)

犬山市の不参加方針は、文部科学省も重く受け止めたらしく、2006年3月には初等中等教育課程課長が犬山市の教育長室に赴き、市長と教育長を前に事情説明と、市側の真意を問い質している。その時の課長の説明は次のようなものであった。「犬山市の教育改革は人格の完成を目指し、子どもの学ぶ喜びや教師の教える喜びを実感させることにより、学力を向上させるのが目的であり、文科省の教育方針とも一致する。全国学力テストもその一環であり、ご理解を」。瀬見井教育長は次のように答えた。「犬山は独自の予算で教師を雇い、少人数授業などで学力を保証している。本来は国がもっと投資すべきでしょう」「やるべきことをせず、調査だけはやらせるんですか」「『マルベケ(○×)テスト』で測れるのは得点力だけ。そもそも教育に市場原理を持ち込もうとしている。無益でなくむしろ有害だ」(朝日新聞2006年11月5日付朝刊)。「話し合いは1時間半ぐらい続き、常盤課長は入口を出るなり一言「聞きしに勝る・・・」と言い残し帰郷した。说得しようとしたが、予想に反し密度の濃い議論をし、市側に次にと(引用者注/原文ママ)反論されたため、不調に終わり、思わず口から出たらしい」(広報いぬやま、H18-4-15号)。

この時期までの全国学力テストへの参加問題は、それが賛成であれ反対であれ、まだ学力観や公教育論として、教育論の体裁を整えていたと言っていたらう。地方自治体が独自の公教育の目標を持ち、中央の教育官庁の政策を不満とすれば、当然教育改革の方向性も別のものとなるであろうし、中央と地方が、それぞれの教育観を突き合わせ、より望ましい公教育のありようを導き出し、協力することも可能であったらう。ところが、石田市長が辞任し、新しい市長が就任して暫く、この犬山市教育委員会と全国学力テストの問題は、その内容が殆ど問われる事なく、次第にテストへの参加／不参加だけを巡る、泥沼の様相を呈する事になる。

#### 4. 教育委員、数の攻防

石田芳弘市長が辞任したのは2006年11月。民主党などの推薦を受け、愛知県知事選挙に立候補するためであった（結果は落選）。同年12月10日、告示。17日に投開票が行なわれ、自民党が支援した田中志典市長が当選した。投票総数33420の内、13068票を獲得し、次点の5132を大きく引き離れた圧勝であった（全投票数の39%あまりを得た）。この市長選では、全国学力テストへの対応も争点となったが、田中市長は選挙戦の中で、テスト参加を公約に挙げていた。当選後のインタビューでは「文科省の統一学力テストは、よく関係者と話し合っていきます」と答えている（広報いぬやま、H19-1-1号）。

2007年2月16日、文部科学省は、全国学力テストへの不参加が犬山市のみと公表。先にも述べたように、犬山市教育委員会は3月22日に正式に不参加を決定。この時は、五人の委員全員が不参加支持であり、この委員は全員が石田前市長に任命されている。

4月24日、第一回の全国学力テストの実施を挟み、田中市長と市教育委員会の対立は、広報誌で取り上げられるほど、傍目にも明らかになっていく（広報いぬやま、H19-3-15号）。田中市長は、就任後初の定例教育委員会（1月19日）に出席。

丹波俊夫教育委員長に発言を求め、「市教委の独自性は認めるが、子どもや保護者の参加したい権利を奪わないでほしい」と要望し退席。この後の審議で、市教育委員会は「学力テストは学力アップと人格形成を進める犬山の教育を阻害する」として、不参加を再確認。田中市長は、2月20日の定例教育委員会に再び出席し、「専門家の中にはテストの中身を評価する意見があるが、市教委は中身を議論したのか」と指摘。これに対して、委員からは「参加、不参加は市教委の権限。民意というが選挙の争点はテスト問題だけではないはず」との反論が出た。この時、市教育委員会では、市内の全学校で全国学力テストへの不参加に関する保護者説明会を行なっているが、そこで配布された保護者向けのチラシでは、「Q 受けたいという子どもや保護者の権利を奪うことに？」の問いに次のように答えている。「このテストは市町村を単位とする「調査」であり、個々の児童生徒や各学校を対象とする「テスト」ではありません。国から県、県から市に下ろされる「行政調査」です。調査の結果によって個々の児童生徒の学力が全国的にどの位置にあるかを調べるための「学力テスト」ではないのです。したがって、子どもや保護者に対して受ける権利が与えられるものではなく、むしろ調査を受けさせられるという性格のものなのです」（広報いぬやま、H19-2-15号）。

この年の12月、5人の市教育委員の内、二人が退任（任期満了と辞職）。公認の同意案が市議会に上程され可決。新しい教育委員は田中市長の選任人事である<sup>1</sup>。翌2008年2月19日、市教育委員会は定例会で第二回全国学力テストへの不参加を決定。五人の委員の内、不参加支持は3名、参加支持は2名であったが、参加への支持表明したのは、（言うまでもないが）前年に田中市長に任命された新委員である。

新年度、昨年までの経緯を考えれば、不参加支持3名、参加支持2名で何の変化もなかったであろう。しかし、市長は4月の臨時市議会で市教育委員増員の条例制定案を提案。前年の2007年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正され、委員定数が都道府県・市で六人以上、

町村で三人以上でもよいと改正されていたのである<sup>2</sup>。この委員増員の条例制定案は民生文教委員会、本会議、さらに民生文教委員会への差し戻しと、7時間半に渡る紛糾の後、それに伴う新委員選任同意案と共に4月8日可決した。委員増員案提出の市長の真意はともかく<sup>3</sup>、この動きは全国学力テストへの方向転換ととらえられた。翌4月9日付の各紙の見出しは次のようなものである。「犬山市／学力テスト参加へ布石／教育委員増員条例可決／賛成派増やす／市長と市教委が対立」（日本経済新聞）。「犬山市会／教育委員増員案を可決／学力テスト参加の流れ加速」（読売新聞）。「犬山市議会／教育委員1増可決／学テ 来年度参加に道」（朝日新聞）。「犬山市／学力テスト参加高まる／来年から教委員増員を可決」（中日新聞）。この時点で、田中市長が任命した新委員がもし仮に全国学力テストに参加の考えであれば、教育委員6名の内、それぞれ3名が参加／不参加に分かれ、人数では拮抗したのである。

2008年4月22日、第二回の全国学力テストが実施されたが、公立学校で参加しなかったのは昨年延续了犬山市だけであった。

9月、先述の名古屋大学大学院教授中嶋哲彦が、任期満了で市教委を辞任。9月19日、市議会の最終日に教育委員の選任同意案は可決。すでに、マスコミの興味は犬山市独自の教育改革には無く、8月には次のような報道もされた。「犬山市教委／委員候補、市長に献金／9月任期切れ学テ反対派の代わり」（毎日新聞、2008年8月26日付）。この新委員候補は、元中学の教頭で教育関係者ということだったのが、ここ15年は会社を経営しており、前年に田中市長の資金管理団体に7万円を寄付していた。さらに田中市長の県議時代には、新委員候補の経営する会社が企業献金したこともあったという。ただし、この記事でも明記されているが、地方教育行政法では、教育委員任命に際して政治献金を禁止する規定はない（合法である）。新委員に任命された後、この委員は次のように述べている。「(全国学力テストについて) 検討を重ねた結果が反対、賛成になるわけで、初めから結論は出していない。ケース・バイ・ケースで

考える」（中日新聞、2008年10月2日付）。「子どもたちの立場にたち、白紙の状態からは是非々々で考えたい」（広報いぬやま、H20-10-5号）。

2009年3月23日、犬山市教育委員会は臨時会を開催。6名の委員は「不参加」が2名、「参加」が4名となり、2009年度の全国学力テストへの参加が決定した。参加決定を受け、瀬見井教育長は「結果はさまざまな考え方の帰結として尊重する。参加によって、これまでの犬山独自の教育改革が影響をうけることはない」と述べ、一方の田中市長は「いい形で結論が出た。参加を望む意見も多く寄せられており、これで市民の声に答えることができた」と述べている（中日新聞、2009年3月23日付夕刊）。

2009年4月21日、第三回の全校学力テストが実施され、初の公立学校全校参加となった。犬山市では市内10の小学校の小学6年生747人と、4の中学校の中学3年生616人が参加。市教育委員会では、そのままではテストの結果公表まで約四ヶ月かかるため、答案用紙を各校でコピーして、教師が独自に採点し、今後の指導に活用することにした（中日新聞、2009年4月21日付夕刊）。

以上が、犬山市の全国学力テスト参加にいたる経緯である。最後に、教育委員の数の攻防の最たる例として、2009年度の全国学力テストの翌日に報道された次の事例を挙げておく。「二十一日実施された全国学力・学習状況調査（全国学力テスト）に初参加した愛知県犬山市教育委員会で、参加可否の採決のめぐり、二人の男性委員が「瀬見井久教育長の辞任」を条件に、「白票」を投じてもよいという働き掛けをしていたことが分かった。教育関係者が明らかにした。（中略）働き掛けがあったのは当初採決を予定していた三月定例会（十三日）前の同月九日。委員二人は、瀬見井教育長が（来年十月四日）前の早い時期に辞任することを確約することを条件に、瀬見井氏ら不参加派に有利になる「白票」を投じる意思があることをこの関係者に告げ、教育長と直接話しがしたいと求めた。／関係者が同日、教育長に伝えたところ「会うつもりはない」と突っぱねたという。／採決は延期され三月二十三日に六委員が記名投

票。参加賛成四票、反対二票でテスト参加を決めた。仮に二人が白票を投じれば、賛成二、反対二、白票二となり、賛否同数の場合の決定権を持つ委員長も反対派だったことから、参加は見送られた公算が大きい。／働き掛けをした委員の一人は、本紙に対し「教育長の上意下達のやり方が我慢できなかつただけで、政治的な背景はない。教育長が辞任し、テスト不参加を継続すれば学校現場も混乱しないで済むと考えた」と語った。／瀬見井教育長は「教育に関する事柄は正論で決すべきで、裏取引まがいの交渉が入り込む余地はない」と話している。」(中日新聞、2009年4月22日付)。

今回は、たまたまこのような形で教育委員会内部のやり取りが明らかになったが、もしもこの時に、教育長が他の委員からの働きかけを受けていれば、犬山市では教育長の不可解な早期辞任と、他の委員の不可解な変節とが市民の前で繰り広げられたはずである。ここには、教育改革や教育政策を担うべき教育委員会の姿はなく、まったく別の論理で動く政治の現場となった戦後教育委員会の姿がある。この原因を特定の個人の資質や、国民性のようなのに還元することも可能だろうが、本稿では、戦後の日本教育行政上のシステムに内在する問題として考えてみたい。

## 5. 「1956年体制」の矛盾

以上の経緯からは、全国学力テストの持つ意味や問題、地方自治体の教育改革についての知見を得るのは難しい。また、本稿の目的もそこには無いのは先にも述べた通りである。傍目には、全国学力テストへの参加／不参加を、教育委員の数合わせという、本筋とはまったく別のところで盛り上がってしまった不毛な混乱にも思えるが、少し距離をおいて見れば、この問題は一般行政から独立しえない、戦後の教育行政が半世紀あまり抱えて来た矛盾の一つの現れであるということがわかる。

そもそも教育委員会は、1948年の教育委員会法によって制度化されたもので、戦後日本の教育改革の一環として立ち上げられたものであり、60年

前の『新しい教育委員会方と教育委員の選挙制度』(1950)には、教育委員会の根本理念として次の三つが挙げられている。

- 1 教育の民主化
- 2 教育行政の地方分権
- 3 教育の自主性確保

上の犬山の事例を見た上で、この三つの理念の実現が更に望まれるのであれば、戦後の教育改革はまだその途上にあると言ってもいいだろう。当時は、地方公共団体の住民によって直接公選によって選ばれていたが、1955年の自由党と日本民主党の保守大合同(いわゆる「1955年体制」)のわずか一年後、今に続く地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地方教育行政法/地行法)が制定され、教育委員は各地方自治体の首長が任命することになった。この法律の制定時は、国会に警官隊が導入されるほどの騒ぎとなった(朝日新聞、1956年6月4日付、同6月3日付)。この法律により、教育委員会の公選制廃止、都道府県及び指定都市の教育長任命に関する文部大臣の承認、文部大臣の地方教育委員会への指導権の確立がなされる。筆者は、これ以降を教育制度の「1956年体制」と呼んでいるが、地方の教育委員会が、なかなか独自の改革に踏み切れない理由の一つは、制度上、戦前のような教育行政の中央集権型となっていることが挙げられるだろう。ところが、旧教育委員会法のお陰か、現在も各地方教育委員会にはある程度の権限が残されており、犬山市が行なった教育改革は、現行制度の変更を必要としていない。そのような中途半端な状態に全国の教育委員会が置かれていると言っている。犬山市もそうなのだが、そもそも、地方議会に文教委員会があって、さらに教育委員会が存在するのは二重行政とも言える。しかし、現在の制度では、教育委員会に予算権がないので(かつての旧教育委員会法での教育委員会にはあった)、教育改革を実行しようとしたときに首長や議会からの理解が得られなければ予算さえおきない。これで一般行政からの自主性を確保するのは非常に難しい。しかし、これもまた現行制度のもとで、東京都中野区が「中野区教育委員候補者選定に関

する区民投票条例」のもとで実践した準公選制という方法も可能だ（文部科学省や某保守党からの妨害や嫌がらせがなければ）。実際、犬山市議会でもそうした発想をする議員がいて、田中市長は議会での質問に次のように答えている。

「それから、準公選にしたらどうかというようなことについてどう考えるかというご質問につきましては、これはいつも私は疑問に思っておりますが、いわゆる昔は公選法で教育委員というのは決められてた。その名残が、前も指摘をしましたけども、解職請求をする場合は、いわゆる有権者の3分の1以上の署名が必要だと、これはまさにその名残ではあると思っております。そういった意味では、今の教育委員会制度というのは、両方のいいところは取ってやっておりますから、逆に矛盾も、制度の中の、いわゆる矛盾と言うとおかしいですけども、法の不備もあるように思っております」（平成20年4月 臨時犬山市議会会議録第1号）。

田中市長はあまり準公選には興味がないようだが、現行の教育委員会制度が両方のわるいところを取らないような改革をしていけば、一連の動きも「圧力」や「不当な介入」（朝日新聞、2009年4月19日付）などと言われることもなかったはずである。現に、犬山市の教育改革は各方面から高い評価を得て、地方発の教育改革の代名詞のようになっていた。

そうは言っても、教育行政が一般行政から完全に独立していくのは、なかなか難しい。時に、教育行政ばかりか一般行政も飲み込んでしまう、予想もつかない様な大きな波というものが起こることがあるようだ。最後に、犬山市が初めて参加した第三回全国学力テスト以後の流れを追ってみた。

## 6. 教育改革を担うべきは誰なのか

2008年9月、自民党・公明党連立の麻生太郎政権が誕生した。国土交通大臣は中山成彬。全国学力テストを提案した張本人である。この大臣就任会見で、中山大臣は、当時話題となっていた大分

県教員採用不正事件に触れつつ、「日教組の子どもなんて成績が悪くても先生になるのですよ。だから大分県の学力は低いんだよ」と発言（朝日新聞、2008年9月27日付）。四年前の、文部科学大臣時代に全国学力テストを提案した理由を「日教組の強いところは学力が低い、それを調べるため」とした。また自説が確認できたとして「学力テストを実施する役目は終わった」とも述べた。犬山市の人々がこの発言をどう受け止めたかが気になるところだが、ともかく、この他にも「単一民族発言」や「成田空港反対派はごね得ねらい」の発言もあって、9月28日に辞任（ただし、日教組への発言だけは撤回せず）。犬山市教育委員会では、12月19日、丹波俊夫教育委員長が文部科学省を訪れ、塩谷立文部科学大臣に全国学力テストへの意見書を提出。意見書の中で、結果の公表が過度の競争や序列化を引き起こす恐れがあるとして、すべての学校を対象とした悉皆調査を抽出調査に変更するべきだと要求していた。ところが、この意見書の提出が「委員長職権の乱用」だとして、22日の定例会議で問題となった。瀬見井教育長は「意見書作成は教育長に委任された専決事項で（教育委員会の）議決の必要はなく、対外的には委員長名の文書となるのが通例」としたが、他の学力テスト賛成派の委員は納得しなかった。結局、丹波教育委員長本人を除く5人の委員による投票がなされ、委員長解任に反対が1名、賛成が4名で可決された（中日新聞 近郊版、2008年12月23日付）。ところが、年が明けた2009年1月、非公式会合を開いた市教育委員会は、丹波教育委員長が当面その役職にとどまることで合意し、委員長の解任は凍結となった（中日新聞、2009年1月28日付夕刊）。

麻生太郎総理大臣は2009年8月末の衆議院選挙を決意。結果、民主党の大勝利によって、以後、民主党連立政権での内閣が誕生した（中山成彬は選挙への出馬や辞退への迷走を繰り返した挙句、自民党の公認がもらえないまま選挙に臨み、落選）。

犬山市の田中市長は、さらに市教育委員増員の条例可決案を議会に提出。9月18日に可決され、



犬山市の教育委員は7人となった(中日新聞 近郊版, 2009年9月19日付)。一方, 瀬見井教育長は, 10月7日, この夏の選挙で当選した愛知県6区選出の民主党衆議院議員石田芳弘(前犬山市市長)と共に, 東京の文部科学省を訪れ, 鈴木寛文部科学副大臣に全国学力テストを抽出式に変更する旨の具申書を手渡した。鈴木副大臣は「(全国学力テストの)方針は数日中に決める。具申の趣旨を重く受け止める」と応えた(中日新聞, 10月8日付)。また, 瀬見井教育長は, 10月27日の市教育委員会の定例会で「これが最後の委員会になる」と発言。教育改革に展望が開けたとして, 任期満了前の辞任を発表した。委員会後, 教育委員を終える感想を報道陣に求められ「まったくない。これまで日常生活と同じ当たり前のことをしてきただけで, 世の中が当たり前じゃなかっただけだ。学力テストの問題がクローズアップされたが, 教育には解決しなければならぬ分野がほかにくらでもある」と述べた。この知らせを受けた田中市市長は「学力テストや出版物の監査報告の結果について<sup>4</sup>, 市民に説明しないまま辞めるのは無責任だ。独善的な教育長が去れば, 犬山の学校現場は生き生きと活性化するだろう」と答えた(中日新聞10月28日付)。瀬見井教育長は11月6日付, 丹波俊夫他の二人の委員も同調する形で10月31日をもって辞任した。後任の教育長は, 田中市市長が提案した通り, 前市教育委員会事務局経営調整室長が務めることとなった(中日新聞 近郊版, 2009年12月22日付)。

クリスマスの翌日, 新聞では次のような報道がなされた。「小6と中3を対象にした全国学力調査について, 文部科学省は25日, 2010年度は全体の32%(小学校25%, 中学校44%)をサンプル抽出して実施することを決めた。政権交替後, 文科省の政務三役は従来の全員参加から抽出型にすることを決定。当初は抽出率を4割にする考えだったが, 事業仕分けで「もっと少なくとも学力傾向はわかる」という批判が続出し, さらに減らすことにした。(中略)文科省の計画では, 調査対象は学校単位で無作為抽出するため, 調査対象の学校が一つもない市区町村も出てくる可能性が

ある。文科省は, 自治体が希望すれば, 対象から外れた学校にも同じ問題を無料で提供する考えだ。この場合は自主採点とし, 全体の集計には加えないとしている(後略)。(朝日新聞2009年12月26日付)。まるで, 犬山市からの具申書をそのまま受け入れたかのような方針転換である。前年の12月, 丹波教育委員長が同様に文部科学省へ意見書を提出し, 市教育委員会で委員長解任が決定された時, 一年あまり後のこのような事態を誰が想像していただろうか?

全国学力テストばかりではない。四年前に自民党・公明党政権は三位一体の改革の名の下に, 義務教育費国庫負担金の国の負担割合を二分の一から三分の一に引き下げたが, 11月25日の事業仕分けでは, 負担割合について「100%, 国負担にしたなら」という国会議員の発言が聞かれたと言う(朝日新聞, 2009年12月27日付)。そうした教育予算が地方に回ってくるのであれば, 地方自治を謳う民主党政権としては, そのような予算が, 各地方にもっともよい形で使われることを期待しているはずである。その為には, 民意を反映した地方教育委員会の存在が必要不可欠となる。かつて, 1956年に旧教育委員会法を廃止に追いやったのは鳩山一郎政権だった。ここで, 新教育委員会法として, 公選制を含めた教育委員会制度の改革を鳩山由紀夫政権が実行し, 教育委員会を地域住民の手に戻してくれるれば, 教育委員会が地方発の教育改革の担い手として, 今後重要な役割を演じることになるだろう。

## 参考文献

- ※各新聞, 広報誌については本文参照
- 星徹(2008.8)「ルポ・犬山の教育 なぜ学力テストを拒否できるのか」『世界』 pp.210-216.
- 伊藤玲子(2008)中山成彬はなぜ日教組と戦うのか
- 犬山市教育委員会(2003)犬山発21世紀日本の教育改革 黎明書房
- 犬山市教育委員会(2005)自ら学ぶ力を育む教育文化の創造 黎明書房
- 犬山市教育委員会(2007)全国学力テスト, 参加しません。 明石書店
- 解説教育六法編修委員会編(2009)解説教育六法 2009 平成21年版 三省堂

- 刈谷剛彦他 (2006) 教育改革を評価する 岩波書店
- 木附千晶 (2007.4.20) 「子どもはもういない 1回 競わされる子どもたち これでも受ける? 43年ぶりに復活した全国学力テスト ※不参加の愛知県犬山市, 足立区・品川区の教育改革」『週刊金曜日』 pp.26-29.
- 中嶋哲彦 (2008.3.7) 「2008教育があぶない 全国学力テスト 不参加決めた愛知県犬山市 市長が目論むクーデター」『週刊金曜日』 p.14.
- 中村浩一 (1950) 新しい教育委員会法と教育委員の選挙制度 第一法規出版株式会社
- 三品純 (2008.5) 「学力テストが子供を戦争に駆り立てる」って本気で思ってるの!？」『正論』 pp.132-141.
- 志水宏吉 (2009) 全国学力テスト 岩波書店
- 杉江修治 (2003) 子どもの学びを育てる少人数授業 明治図書出版
- 杉江修治 (2008) 犬山がめざす学力の追求 日本協同教育学会

## 注

- 1 地方教育行政の組織及び運営に関する法律  
第二章 教育委員会の設置及び組織  
第四条 委員は、当該地方公共団体の長の被選挙権を有するもので、人格が高潔で、教育、学術及び文化（以下単に「教育」という。）に関し識見を有するもののうちから、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する。
- 2 通達 教育委員の数の弾力化  
今回の改正は、教育委員会が地域の実情に応じて、多様な地域住民の意向を教育行政に一層反映することができるよう、教育委員会の委員を増員すること等ができるようにする趣旨から行なうものである。委員を増員する場合の任期の定め方については、政令において定める予定である。  
(平成19・7・31文科初五三五事務次官)
- 3 1月19日、田中市長は、教育委員会の会議規則違反を理由に瀬見井久教育長と丹波俊夫教育委員長に辞任を促している。その際、市長は二人が辞任しなければ教育委員を増員する条例案を議会に提出し、全国学力テストに賛成する人物を教育委員会に送り込むと発言していた（中嶋、2008）。
- 4 2007年、犬山市教育委員会は『全国テスト、参加しません。一犬山市教育委員会の選択一』を明石書店から出版している。その際の事務手続きが不適切だったとして、市長からの請求を受けた監査委員会が報告書を提出していた。市教育委員会への処分として、11月4日付で、瀬見井教育長に口頭注意、当時の指導部長に文書で嚴重注意がなされた。  
(中日新聞、2009年12月1日付)