

2000 年春学期 片岡研究会最終レポート

「品川区の学校選択制」
～ 地方教育行政のイノベーション～

総合政策 4 年 熊沢一晃
学籍番号 79703579
平成 12 年 9 月 28 日

1 はじめに

地方政府のイノベーションとは、「国が簡単に決定できないような新しい政策を地方政府が主体的に決定・実行すること」だとすれば、地方政府のイノベーションのアイデアが中央省庁もしくはそれに準ずるものであっても、その政策の具体化、そしてその実行は地方政府のイノベーションといってもよいと考える。

西尾勝地方分権推進委員会委員も次のように述べる、「自治体が得た自由を活用しないと変化は起きない。例えば公立小中学校の就学校指定は自治事務になるが、どういう場合に学校選択の自由を許すのか、各市町村がルールを決める必要がある」と分権の活用を勧める。

まさに地方分権の中で、国が大枠を示したとしても、その具体的な運用のルールを決めることすなわち「政策を形作る」ことは地方政府がしてゆかなくてはいけない。

今回の学校選択制は、「通学区域の弾力化(学校選択までは答申・通知も言及していない)」という国の大枠の中で、具体的かつ実行可能な政策を品川区が形作ったのである。

この品川区の試みは大変に大きな意義をもっている。

その大きなものは、地方教育行政の可能性を社会に知らしめたことである。一般的に、教育行政はトップダウンだと言われる。つまり、文部省が決めた学習指導要領によって教育の中身は定められ、学校教育法をはじめとする各法令により、学校は手足を縛られているというイメージがあったし、実際のところ多くの学校は横並びであった。公教育は公平・中立そしてみな同じく等しくあらねばならないという価値観に長らく固執していた。まさに、地方交付税に頼りきりの 3 割自治の地方政府と同じで、居眠りしている自治体ならぬ「居眠り地方教育行政」であった。

けれども、時代は変わった。文部省の教育改革案も「画一性」の教育から「多様性」の教育にシフトしている。地方分権一括法案の中でも、より多くの権限を教育委員会に付与する地方教育行政法の改正がなされた。平成 11 年の通常国会で、今までは文部省および都道府県教委から任命されてきた教育長を教育委員が兼任できるようにするなどの分権がなされた。地方政府が本当に主体的に教育にコミットできるような環境が、まだ不十分ながらも、整備されつつある。

今回の品川区の学校選択制は、教育の画一性にくさびを打ち込む作業である。教育の個性化・多様化は、地方政府こそ担うことができるし、担うべきである。決してトップダウンで全国一律に基準を設けたり、法令を制定することでは成立し得ない。教育の個性化・多様化は、地方教育行政の個性化・多様化と平行に進んでいくものであるし、当然そこには、画一性を打破したイノベーションが生じうる。

本研究発表では、品川区の学校選択制をイノベーションと捉え、その政策研究を行う。

2 学校選択制の経緯

今までの学校選択制導入の経緯は、はるか臨教審までさかのぼる。簡単な年表に沿って、その学校選択制そのものの議論がどのように展開をしたのか、そして品川区の学校選択制はその大きな議論の流れの中でどう位置付けられるのかをまとめてみる。

表1 学校選択制・略年表

1987年	一九八七年、文部省は 臨教審 の答申に基づき、通学区域の弾力的運用を求める通達を都道府県教育長あてに出している。前年二月、東京都中野区の中学二年生が、いじめを苦に自殺する事件が起きており、通達の背景には、いじめにより、逃げ場を失った子どもたちを救済する目的もあったとみられる。
1996年11月	行政改革委員会の 規制緩和 小委員会の最終報告書「市町村教育委員会に対して、学校選択の弾力化の趣旨を徹底し、保護者の意向に対する配慮、選択機会の拡大に向けて、多様な工夫を行うよう指導する」との穏やかな提言
1997年1月	文部省初中局長 が各都道府県教育委員会教育長に対し、通学区域制度の弾力的運用について通知。「児童生徒などの具体的な事情に則して相当と認めるときは、保護者の申し立てにより、これをみとめることができること。区域外就学の仕組みについては入学期日等の通知などさまざまな機会を通じて、広く保護者に対して周知すること」が通知された。
1998年9月	中央教育審議会 、地方教育制度の改革に関して、この話題が取り上げられ、答申では「小中学校の通学区域の設定や就学する学校の指定等に当たっては学校選択の機会を拡大する観点から、保護者や地域住民の意向に十分配慮し、教育の機会均等に留意しつつ地域の実情に即した弾力的運用に努めること」と提言された。
2000年4月	教育改革構想「プラン21」スタート。品川区の小学校で学校選択制開始(2001年度には中学校に拡大)

学校選択制の導入が公の審議会ですべて最初に取り上げられたのは中曽根内閣時代の臨時教育審議会(臨教審)であった。

臨時教育審議会設置法が参議院で可決、成立したのは、1984年のことである。同法は翌日法律第65号として公布され、その施行期日は政令第257号によって、3年間と定められた。

臨教審の審議の過程で、親に学校選択の自由を認め、学校に賛成派は「学校間で競争原理が働き、学校が活性化して、教育の画一性・硬直性が打破される」、反対派は「教育が商品となり、学校の格差と序列化が際立ち、公立学校が荒廃する」と主張した。臨教審および中教審では、反対派の意見も根強く、学校選択の自由という文言は入らなかった。

次にこの問題が取り上げられたのは、行政改革委員会の規制緩和小委員会である。当初、規制緩和小委員会では小・中学校の就学校指定を廃止し、親に学校選択の自由を認めるべきだという声が強かった。しかし、このときも最終報告書では、市町村教育委員会に対して、学校選択の弾力化の趣旨を徹底し、保護者の意向に対する配慮、選択機会の拡大にむけて多様な工夫を行うよう指導する、という比較的穏やかな提言にとどまっている。

その後、中央教育審議会において地方教育制度の改革に関連して、この問題が取り上げられ、1998年の答申では「小・中学校の通学区域の設定や就学する学校の指定等にあたっては学校選択の機会を拡大する観点から、保護者や地域住民の意向に充分配慮し、教育の機会均等に留意しつつ地域の実情に即した弾力的運用につとめること」と提言された。今回の品川区そして日野市の学校選択制の導入は、この中教審答申の影響を大きく受けていると思われる。

学校選択制自体は、すでにアメリカ、イギリス、スウェーデン、オランダ、オーストラリア、ニュージーランドなどで導入されている。OECDの調査報告書によれば、学校選択制を導入した諸国では、人気のある学校が選択されることによって学校間にヒエラルキーを生み出し、希望する学校に入れなかった親の大半が失望するだけに終わると分析している。

3 学校選択制に関する現行の教育制度

日本の公立小中学校ではこれまで学校を自由にはできなかつた。就学すべき小中学校は市町村教育委員会が指定することになっていた。教育委員会が指定することになっていた。教育委員会が指定する通学区域に関しては、法令上の定めはない。道路や河川等の地理的状況、地域社会が作られてきた長い歴史的経緯や住民感情等それぞれの地域の実態を踏まえ、各市町村教育委員会の判断に基づいて設定されてきた(文部省『公立小学校・中学校における通学区域制度の運営に関する事例集』1977)。

最近では、いじめや不登校などを理由に、どうしても転校したいと考える場合には、転校を認める教育委員会も増えてきた。しかし、これは学校選択という観点から見れば例外的であり、消極的であった。

品川区の学校選択制は、今までの消極的な制度的な保証を積極的なものへと転化したものと言える。品川区の学校選択制の中味に入る前に、今までの制度の枠組みを確認する。

現在の公立小中学校の就学校の決定は、次のようになっている(表2参照)。

表2 関係法令のまとめ

学校教育法施行令5条1項	市町村の教育委員会は就学予定者について、その保護者に対し、翌学年の初めから二月前までに、その入学期日を通知しなければならない。
学校教育法施行令5条2項	市町村の教育委員会は、当該市町村の設置する小学校または中学校が2校以上ある場合においては、前項の通知において当該就学予定者の就学すべき小学校又は中学校を指定しなければならない。
学校教育法施行令8条	市町村の教育委員会は第5条第2項の場合において、相当の理由があると認められるときは、保護者の申し立てによりその指定した小学校又は中学校を変更することができる

つまり、保護者に通知される就学すべき学校はあらかじめ教育委員会において定められた学区内の学校(原則1学区1校)が指定されるが、その指定に異議があるときは、保護者の申し立てをまって個別に審査し、申し立てにもっともな理由があるときに限って、例外的に就学校の変更を認めるという仕組みになっている。今回の品川区の学校選択制は、教育委員会が就学すべき学校を指定する前に、保護者に希望登録票を送って、ブロック内の複数の学校の中から希望する学校を選ばせ、それを指定するという方式をとっている。これは現行法令の枠内で弾力的運用により行うものといえる。

3 品川区の学校選択制とその波及

文部省が一昨年、通学区域の弾力化を打ち出したことが契機となって、学校選択制を導入する市町村・及び特別区が出てきた。紀伊半島の先端に近い三重県紀宝町が昨年、全国で初めて導入した。

品川区の学校選択制は、都市部の自治体では初めての試みとして注目を集めている。来年四月に入学予定の児童について、計四十校の区立小学校を八～十二校の計四ブロックに分け、その中なら保護者が自由に通学する学校を選べる。また同教育委員会は、2001年度からは同じような選択制度を中学校へ拡大することを打ち出している。

高橋区長は、中学校における学校選択制導入に関して、「小学校とは違い、中学校では『受験』や『生活指導』、『部活』など越えなくてはならないハードルが多い。しかし、学校を自由に選ぶ権利は中学にもあっていい。学校側も今まで以上の努力が必要になるだろう」とコメントしている。

選択制の流れは波及を見せており、岐阜県穂積町では来春から小学校のほか中学校でも導入の予定。また、東京都日野市でも小中学校で再来年から取り入れる予定だ。また、東京・杉並区でも、山田宏区長が導入に前向きな姿勢を見せており、来年度にも有識者と区民による同区教委の諮問機関である懇談会を設置し、是非を検討するとしている。

表3 学校選択制波及の略・年表

1999年11月	品川区で参観のための学校開放開始
2000年4月	品川区の小学校で学校選択制開始
	岐阜県穂積町の小・中学校で学校選択制開始
	杉並区で21世紀の区内教育の在り方を考える「杉並の教育を考える懇談会」懇談会を設置
2001年4月	品川区、中学校にも拡大
	日野市の小学校・中学校で学校選択制開始

4 品川区の学校選択制の現在

制度施行から3ヶ月余りであるが、学校選択制はどのように機能しているのでしょうか。主に学校選択の現状と保護者の声に焦点を当てて調べてみた。

約一割が指定校以外の学校を選択

今春の入学予定児童のうち約一割が、指定校以外の学校を選んでいる。

同区内の来春の就学予定児童数は、1792人(1999年12月1日)であり、このうち225人が通学区域以外の希望を出した(資料1)。いままでの通学区域外の学校に通わせたい保護者は、ブロック内にある学校から選び、区教委に学校選択の希望登録票を出すことになっている。

報告では、ほとんどの学校で、10人未満の増減にとどまった。最も児童数の多い学校で当初の予定児童数59人に加え、48人が従来の通学区域外から希望を出した。

選択希望は来年一月上旬まで受け付けており、指定校の変更は可能になっている。通学区域外からの入学希望者が最も多かったのは、大井第一小学校の四十八人で、全入学見込み者百七人の半数近くを占めた。品川区によると、同校は開校して百二十年以上たつ伝統校で、児童数も六百十一人と区内で最も多い。

一方、通学区域外の別の小学校への入学希望が23人と最も多かったのは、同校の近くにあって同じブロックの原小学校(児童数372人)だった。このほか、児童数が区内で最も少ない第二日野小学校(77人)では、通学区域内の9人が別の小学校を希望したため、入学見込み者数が10人ととどまるなど、小規模な学校が敬遠される傾向が見られた。少子化で将来、統廃合される可能性があるためとみられる。

区教委は「通学区域外の学校を希望する人が最大で二割はいると予想していたため、特に混乱はない」としている。

表4 品川区の小中学校数

小学校数	41校	平成12年4月1日
児童数	11,998人	平成11年5月1日
中学校数	25校	平成11年5月1日
生徒数	9,346人	平成10年5月1日

4 作業仮説とその検証

作業仮説

品川区の学校選択制は、文部省の影響力だけではなく、それなりの内生条件があり、また地方行政内にキーパーソンの存在があり、地方教育行政のイノベーションと**いってよい**。また、それが他の自治体に波及している。

作業仮説に基づくリサーチクエスションとその検証手法

リサーチクエスション	検証手法
学校選択制のアイデアの起源はどこか？	担当者品川区教育委員会学事課森井氏にインタビュー そこからストーリーが膨らむ？
アイデアはどんな情報ネットワークによって、品川区に伝わったのか	
学校選択制の推進要因は何であったか？	教育改革構想「プラン21」の審議過程の分析
学校選択制の抑制要因は何であったか？	
波及はあったのか？	・品川区への訪問 資料請求のリストを分析 ・日野市への電話インタビュー
波及の可否に影響を与える各自治体・教育委の内生条件は何か	すべての資料を総合して分析

学校選択制についての議論が日本で公的なものとして現れたのは、1984 年の中曽根・臨教審であり、学校選択についても最重要課題として取り組まれた。ただ、臨教審では海外の事例を参考にした議論が多く展開されているため、海外の学校選択制(アメリカ、イギリス、オランダなど)を参考にしたであろうことは想像できる。

また、学務課学事係の森井氏へのインタビューのいくつかのことが明らかになった。特に校長会や教育委員会同士の横のネットワークから学校選択に関する直接的なアイデアが伝わったわけではないという。主として 1998 年の中教審の答申および 1997 年の初中局長通達が引き金になっている。

品川区の学校選択制は、昭和 53 年に定められた長期基本計画は平成 10 年に見直しをされ、第 3 次長期基本計画の中に位置付けをされた。その中で平成 10 年に教育改革構想プラン 21 の検討委員会が発足し、11 年の 9 月にプラン 21(資料 2)の発表がなされた。プラン 21 の審議過程では、また主としてこの学校選択制は組合職員は反対であったという。1999 年 10 月 19 日の日教組(川上祐司委員長)の第 135 回中央委員会でも反対が表明された。川上委員長は「学校間の格差の拡大や希望者の偏りが懸念されるなど多くの問題を含んでいる。競争原理を持ち込み、さらに差別、選別の方向に子供たちを追いやる結果となる」と批判した。組合自身は、学校の統廃合および教職員の首切りにつながるのではとの懸念が

ら反対行動に出ているものと思われる。

また職員組合に近い議員は反対をしていたという(森井氏コメント)。品川区議会の文教委員会でも問題になり、小学校についての情報の提供が不十分なのではという指摘があった。

また導入が性急であるとして、ブロック化が決定された9月28日の教育委員会の中でも「最初に始めるのがよいわけではない。なぜ来年から始めるのか解せない」という反対意見が出された。一部の学者は学校選択制は公教育の崩壊につながるとして反対をしている。

若月教育長は学校選択には前向きであり、「これまでも特色ある学校づくりは、機会あるごとにさげばれてきた。しかし、言葉だけが先行し、現実的には『特色ある学校』は一部の例外を除いては実現しなかった。それはなぜか。理由はいろいろあるが、一言でいえば、学校同士のいい意味での切磋琢磨がかけていたからである。待っていても子どもが来てくれるという甘さがあって、自分たちの学校を改革していこうという気概が充分とはいえなかった。だから十年一日のごとくの教育活動を続け、結果として保護者や地域住民からの信頼の低下を招いた」というコメントからも伺えるように行革委員会の学校選択賛成論に近い考え方(競争により教育は活性化する)をもっている。

他、保護者からは学校選択制に関する情報自体がないという苦情をのぞけば、おおむね制度自体には賛成をしている。「選択肢が広がったこと」をその理由に掲げている。

また波及について、**日野市の学務課への電話インタビュー**を行った。日野市はまず教育長のリーダーシップにより、まず平成10年に公立小中学校適性規模適正配置検討委員会が設立、諮問を受ける。その後、平成11年3月に検討委員会の答申の中に学校選択が記され、平成11年9月の発表につながったという。品川区を視察に訪れているが、検討段階での品川区との横のコミュニケーションはなく、むしろ平行に議論がされたものが結果として、同じようなブロック制にゆきついたようだ。両者の違いはあえていうならば、日野市が小・中学校を連続させて学校選択制を導入したのに対し、品川区は段階的に導入したことである。また品川区が一ブロック10校くらいなのに対し、日野市の方が一ブロックあたりの小学校が少ないことがあげられる。

今回は同時期に検討を始めていたため、両者に明確な波及は見られなかったが、品川区の森井氏いわく「電話が鳴りっぱなしだった」ということから、今後はこの品川区・日野市のブロック型学校選択制の導入が他市町村・特別区の教育委員会に品川区教育委員会では訪問・資料請求リストを作っていなかったということで、直接的な波及を調べることが出来ないが、今後の他教育委員会の動向に注目が予想される。

6 参考文献・データベース

- 『学校選択と学校参加』黒崎勲著 東京大学出版会 1994.4
『教育行政学』黒崎勲著(岩波テキストボックス) 岩波書店 1999.2
内外教育 時事通信社
学校教育 学校教育研究会 学校教育刊行会 1985
学校経営 第一法規出版
日経新聞記事・日経テレコン21 (<http://telecom21.nikkeidb.or.jp/>)
朝日新聞記事・朝日新聞データベース DNA
毎日新聞記事・毎日 Kids(<http://www.mainichi.co.jp/eye/school/index.html>)
読売新聞

7 謝辞

- ・ インタビューに協力していただいた、
品川区学務課学事係 森井氏
日野市 学務課の方
- ・ アドバイスを適宜下さった
片岡先生
片岡研究会のみなさん