

東京都品川区における学校選択制度の導入

筑波大学 佐藤博志

1. 本論の目的

今日、学校以外にも多くの知識と情報が提供されている。教育機会の選択の範囲は、私立学校だけでなく、塾、英会話学校、お稽古事、パソコンの学習ソフト、インターネットスクールにまで拡大している。すでに教育は公立学校の特権ではなく、市場の中に多数存在しており、選択の対象になっている。昔から、教育に関心を持つ保護者は「子供により良い教育を受けさせてやりたい。」と考えてきたが、現代社会における教育市場の拡大を契機として、「子供のためにより良い教育を選択したい。」と考えるようになってきた。近年、保護者の教育市場への積極的関心は都市部を中心に発生し、確実に広がっている。

公立学校は文部省を頂点とする官僚組織の末端に位置し、通学区域制によって市場から保護されてきた。そして保護者と児童・生徒に対するアカウントビリティー（説明責任と結果責任）を充分果たしていない。児童・生徒の自殺、いじめ、暴力、事故が発生した時、学校がしばしば情報を隠蔽するのはなぜか。官僚組織の末端に位置する学校（校長）は人事権限を持つ教育委員会の意向を懸念し、いじめがあっても、「いじめはなかった。」と言わざるを得ないからである。官僚的 school 制度の閉鎖的体質が公立学校に対する不信を増幅させている。

以上の問題状況にもかかわらず、公立小・中学校の選択制は、受験偏差値にもとづく公立小・中学校の序列化を招くとの懸念が投げかけられてきた。そして従来、通学区域が区分する地理的範囲が、学校の基本的な地域社会であるとの考えがあった。それゆえ学校選択制は学校と地域の関係を複雑化すると指摘もされており、このことを踏まえれば地域教育経営の在り方も再検討する必要が出てくるだろう⁽¹⁾。

しかし、公立学校が保護者と子供の選択対象となった場合、学校は保護者と児童・生徒に対するアカウントビリティーを配慮せざるを得なくなるとも想定できる。保護者と児童・生徒に対するアカウントビリティーがない学校は選択されず、児童・生徒数が減少するからである。学校の情報は公開が原則となる。情報公開に消極的な学校は選択されない。保護者は学校の経営状況、教育課程、授業の質を、学校選択の判断基準の一つにするため、情報公開は自然に促進される。学校選択は学校経営の改善を誘導し、保護者と児童・生徒をアカウントビリティーの対象に明確に位置づけるのではないか。東京都品川区は、このような仮説に立って、1999年に教育改革プラン21を策定し、

公立小・中学校の学校選択制を導入した。そして官僚的学校制度に風穴を開け、保護者と子供の学校への信頼と支持を回復しようとしている。

本論は、東京都品川区の学校選択制に注目し、その動向を検討することを目的とする。最初に品川区教育長が教育改革を進める際の基本的問題意識を述べ、次に教育改革プラン 21 の概要を示す。そして学校選択の自由化について説明し、最後に考察して終わる。

2. 教育長の問題意識と教育改革の胎動

1999 年 6 月、若月秀夫は品川区教育委員会教育長に任命された。若月教育長は、公立学校管理職、東京都教育委員会指導主事の長い経験を持っている。板橋区立小学校長の時、教科担任制を導入し、教員のインセンティブを高め、授業の質的改善を促進した⁽²⁾。教育長として品川区の教育改革に取り組むにあたって、問題意識は次の通りだった⁽³⁾。

特色ある学校づくり、開かれた学校、基礎・基本の徹底、個に応じた指導、教員の意識改革などの改革は提案されてすでに 20 年以上経つ。にもかかわらず学校は、以上のような改革を実施できていない。とはいえ、教員一人一人の力量が低いわけではなく、管理職も意欲と情熱を失っていない。職員団体も過去と比較してずいぶん柔軟になった。教員も管理職もそれぞれの立場で努力している。それでも学校が改革できない要因はどこにあるのだろうか。「学校経営のベクトルが校内において分散されているため、問題の所在はわかりながらも戦略的な手が打てない結果、社会や保護者、子どものニーズに応えられなくなっているのではないか。校長の意図を総論賛成として受け止め、各論における実践方法はそれぞれの教員任せ、というのが実態に近いのではないだろうか」⁽⁴⁾。

このように学校経営の現状を分析した若月教育長は、教育内容・学習指導に関する教育論だけでは学校を容易に改革できないと分析し、次の結論を導いた。「組織の中で実際には分散されているベクトルを、校長が意図する大きな束としてのベクトルにするには、そうせざるを得ない状況を学校の中に意図的に作り出すことが重要である。この、そうせざるを得ない状況の創出にこそ経営論的発想が必要になってくる。(中略)本区では、このような状況を克服し、学校教育の新たな展望を開くため、従来からの教育論に加えて、経営論的発想に基く指導システムづくりや環境づくりが大切であると考え、『通学区域の弾力化』を含めた『品川の教育改革「プラン 21」』を策定したものである」⁽⁵⁾。教育論と経営論を結合した自治体教育政策、それが教育改革プラン 21 に他ならない。

3. 教育改革プラン 21

1999 年 9 月、品川区教育委員会は教育改革プラン 21 を策定した。それは特色ある学校づくりを柱として進められている。特色ある学校づくりとは、個別学習推進校（小・中学校）、教科担任制推進校（小学校）、小・中学校一貫教育推進校（小・中学校）、国際理解教育推進校（小学校）、公開授業推進校（中学校）の設置である。本論では、個別学習推進校と教科担任制推進校についてのみ説明する⁽⁶⁾。

第一に、個別学習推進校は算数、国語、数学などの教科で基礎・基本の定着を目指し、個々の子供に応じた指導を行う。各学期末の1～2週間に習熟度別学習を実施する。そして夏季休業と冬季休業に児童・生徒に個別の課題を与え、休業後に提出するように求める。そのために必要な指導助手が教育委員会から派遣される。このメリットとして、基礎・基本の定着、個に応じた指導、習熟度に応じた指導、授業改善のきっかけづくりがあげられる。

第二に、教科担任制推進校は小学校の5・6学年で、学級担任制を維持しながら、教科ごとに教員間で分担し、教科担任制を部分的に導入する。5年2学級の学年内で社会と理科を交換する実践例がある。この場合、社会担当の1組担任は、1組の国語・算数・社会・家庭・体育・道徳・特別活動および2組の社会を教える。同様に理科担当の2組担任は、2組の国語・算数・理科・家庭・体育・道徳・特別活動および1組の理科を教える。1・2学年では生活科で合同授業を年間10～20時間行い、3・4学年では単元を決めて交換授業を行う実践例がある。このメリットとして、教科の専門的指導の実現、児童の多面的理解の促進、開かれた学級経営の実現、授業の質的改善、中学校教科担任制への円滑な移行があげられる。

では、このような特色ある学校づくりと学校選択はどのようにかかわっているのか。すでに述べたように品川区が学校選択それ自体によって教育改革を進めているわけではない。主軸は特色ある学校づくりである。これを進めるためには、学校経営の改善と校長・教頭・教員の改革意欲の向上が不可欠である。学校選択は、学校経営の改善と校長・教頭・教員の改革意識を促進し、特色ある学校づくりの実現を誘導する制度的工夫に他ならない。同時に、保護者が子供にとって適切な学校を選択できることはいうまでもない。

つまり特色ある学校づくりという政策の下、学校選択によって、「学校が自ら変わっていかうとする状況を積極的に作り出していくこと」⁽⁷⁾が品川区教育改革の核心である。「今まで教育界にあった、あるべき論や観念論だけでは学校は容易に変わらなかった。ハード（施設・設備）とソフト（教育内容・方法）の間に、システム（戦略）があってこそ、学校が活性化する。これが経営論から見た『プラン21』のねらいである」⁽⁸⁾。

つまり教育改革プラン21は、学校選択を刺激として、区立小・中学校が経営と教育の改善を促進し、区立小・中学校への信頼と支持を回復することを意図している。

4. 学校選択の自由化

2000年以降の新入生から、区立小学校選択をブロック内で自由化することが決定された。区立小学校は全40校あるが、小学校通学区域を「品川・大崎」「大井・八潮」「荏原西」「荏原東」の四つのブロックに分ける。保護者は居住するブロック内では、自由に学校を選択できる。その手順は、まず教育委員会が希望申請票と就学時健康診断通知書を保護者に郵送する。希望申請票には通学区域の学校が指定してある。次に、希望申請票に指定された学校以外の小学校に入学を希望する保護者は、ブロック内から学校を選択して、希望申請票を教育委員会学務課に届け出る（10月20日頃

から11月30日まで)。そして教育委員会は就学通知書を保護者に郵送する(1月15日頃)。

2000年の小学校選択の結果、「本来の学区以外の小学校に入学希望の登録票を出したのは、1792人の入学見込み者の12.6%にあたる計225人で、区教育委員会は『ほぼ予想された範囲内である』と説明している」⁽⁹⁾。小学校の選択では、とくに大井第一小学校が多くの児童を集めている。2000年度は48名の子供が指定校を変更し、合計107名の入学見込数となった⁽¹⁰⁾。この学校は2001年度入学者対象の学校選択でも多くの児童を集めた。この理由について校長は「昨年、進学校だから人気を集めたといわれたが、事実ではない。規模が大きいことから配置される教諭が25人と多く、様々な得意技をもった多彩な人材ゆえに総合的な取り組みができるのが特徴です。」⁽¹¹⁾と述べている。

2000年度入学者対象の小学校選択の集計表⁽¹²⁾を見ると、全ての小学校が、指定校変更の結果、入学者が増加したり、減少したりしていることが注目される。選択による児童数の増減数は学校間で差異があるが、全ての小学校が保護者の学校選択行動の実質的对象となったのである。その結果、校長・教頭・教職員が「これからは学校は保護者に選択されるのだ。」と実感したのではないだろうか。

2001年以降の新生児から、区立中学校選択も自由化することが決定された。区立中学校は全18校あるが、ブロックは設定されず、区内の中学校を自由に選択できる⁽¹³⁾。その手順は、まず教育委員会が希望申請票と学校案内を保護者に郵送する。希望申請票には通学区の学校が指定してある。次に、希望申請票に指定された学校以外の中学校に入学を希望する保護者は、学校を選択して、希望申請票を教育委員会学務課に届け出る(9月20日頃から10月31日まで)。各中学校とも、通学区在住の生徒の入学が優先される。通学区外の生徒の入学受け入れ枠は各学校原則40人とする。ただし戸越台中学校のみ校舎の関係で、通学区外の入学生徒受け入れ枠を30人までとし、受け入れ枠を希望者が超えた場合、抽選を実施する(11月中旬)。そして教育委員会は就学通知書を保護者に郵送する(12月11日頃)。

中学校では、戸越台中学校のみで11月21日に抽選が行われた⁽¹⁴⁾。通学区外から60人が入学を希望したからである。戸越台中学校の人気の理由は、冷暖房完備、温水プール設置という設備環境があげられる。校舎が特別養護老人ホームとの複合施設であるため、高齢者との交流活動が可能なことなども指摘できる。

ただし教育委員会は学校統廃合の計画は策定していない⁽¹⁵⁾。統廃合について若月教育長は「小さい学校には小さい学校の魅力があり、そこで学ばせたいという親もいる。だから統廃合は前提にしていない。」⁽¹⁶⁾と述べている。

5. 考察－東京都品川区における学校選択制の導入をめぐる一

(1) 学校ランキングの形成か、特色ある学校づくりの推進か

品川区の学校選択制に寄せられる典型的な懸念や批判は、中学・高校受験の結果を基準とした人

人気校と不人気校に分かれて、学校ランキングが形成される可能性である。これについては、今後慎重な分析が必要である。ただし、品川区の学校選択は学校間の過激な児童・生徒獲得競争を抑制しようとしているとも考えられる。小学校段階ではブロック制によって抑制されている。中学校段階ではブロック制は設けていないが、通学区域内の生徒の入学を優先している。通学区域外からの入学者は40人を上限としており、上限を超えた場合は抽選によって通学区域外入学者を決定する。つまり中学校段階においても学校選択は抑制されており、学校間の生徒数の大きな格差が生じることを回避している。

では、教育改革プラン21の実施によって、学校選択を媒介としながら、特色ある学校づくりが推進されるのだろうか。学校パンフレットの作成や学校公開日の設定などから明らかなように、学校の情報提供が急速に進んでいる。校長、教頭、教員のアカウントビリティに対する意識が向上しているとの見方もある⁽¹⁷⁾。筆者が学校を訪問して予備的調査を実施したところ、学校自己評価の導入（保護者へのアンケート調査を含む）、生徒の学力調査の実施計画の策定が、教育改革プラン21の実施以後に行われている⁽¹⁸⁾。

実際に、学校選択を媒介として、教育改革プラン21に掲げられた個別学習推進校（小・中学校）、教科担任制推進校（小学校）、小・中学校一貫教育推進校（小・中学校）、国際理解教育推進校（小学校）、公開授業推進校（中学校）は、どのように実現するのだろうか。学校組織の中で分散されているベクトルは、校長・教頭・主任教員のリーダーシップの下、大きな束としてのベクトルになるだろうか。改革の評価は、今後の学校経営の事例研究によって明らかになるだろう。

（2）学校と地域の関係

学校選択制は学校と地域の関係を複雑化すると指摘に対しては、どのように考察できるだろうか。嶺井正也は次の指摘をしている。「小学生の足で、短時間に通学できる距離内にいくつもの小学校が存在している。しかも、保護者はもちろん子どもたちの行動範囲、生活圏の範囲内に存在しているのだから、極端に言えば、どの学校も『地域の小学校』だとの意識をもつことが可能なのである」⁽¹⁹⁾。品川区の小学校では、学校選択制によって学校と地域の関係が単純ではなくなったが、学校と地域の関係が希薄になったとはいえないのではないかと。実際、2000年度の小学校選択の場合、保護者の78.9%は通学距離を基準に小学校を選択した⁽²⁰⁾。少なくとも学校と子供の生活圏の距離が遠くなったとはいえない⁽²¹⁾。

ましてや学校選択制によって学校と地域の関係が分断されるとは言えない。むしろ地域、とりわけ通学区域との関係を強めようとしている小学校もある⁽²²⁾。この小学校は、少なくとも通学区域の子供には全員入学してほしいと考えている。例えば、学校の教育を魅力あるものにするため、地域のボランティアに授業に参加してもらったり、地域の代表者と教育について意見交換する機会を設けている。入学児童を確保しなければならないという危機感の下、学校は地域と積極的に連携しようとしている。

一方、地域住民も学校を改善するために意見を出すようになった。若月教育長は次のように述べ

ている。「(学校選択制度の導入で)いよいよ地域が自分の地域にある学校を盛り立てていかなくてはならない。下手をすると地域から学校がなくなってしまう。そんな危機感が出てきた。そのことによって地域は学校に本音を言うようになった。地域と学校の新しい関係作りのきっかけができた。これは地域の教育力を強める第一歩として、私は非常に素晴らしいと思う」⁽²³⁾。もちろん「学校選択→学校と地域の関係の強化」と単純に図式化できない。だが学校選択を背景として、地域と学校のつながりの強化が展開しているという側面は注目に値する。

(3) 学校選択制と地域教育経営

地域教育経営とは「一定地域のなかで人々の教育・学習に関係する者が、教育の実態を直視し、教育観や理念の共通理解を深めながら、地域の教育目標や課題を設定し、その達成に向かって教育領域や機能の分担を図り、教育資源を最大に活用し、相互に連携することによって、総体として人々の教育・学習を促進する営み」⁽²⁴⁾と定義されている。地域教育経営は、いわゆる生涯学習の推進を意図したものと児童・生徒(青少年)の健全育成を意図したものが想定される⁽²⁵⁾。以下では、学校選択制導入の観点から地域教育経営を検討するため、児童・生徒の健全育成を意図した地域教育経営に焦点づけて論じる。

従来、学校は地域の代表者と教育の在り方について議論してきたが、地域教育経営の定義通りの本格的な取り組みはそれほど一般的ではなかったといえよう。しかし学校選択制の導入によって、学校と地域住民が、お互いに連携しながら、児童・生徒の健全育成を意図した地域教育経営を展開していく可能性が指摘できる。その理由として、学校が入学児童・生徒を確保しなければならないという危機感の下、学校は地域と積極的に連携しようとしており、地域住民も学校を改善するために意見を出すようになったことがあげられる。この結果、学校と地域の関係が深化し、学校をベースとして、地域教育経営が展開する可能性が指摘できる。

しかし、学校選択制の導入が地域教育経営を阻害する可能性も考えられる。それは、次の三つのケースである。第一に、通学区域の児童数あるいは生徒数が減少し、学校が統廃合された場合である。学校が廃校になった場合、地域の教育力は弱まる可能性がある。第二に、電車・バス等を利用した遠距離通学の子供が多数となった学校の場合、学校をベースとした地域教育経営の対象が拡散してしまう。第三に、地域住民の間に児童・生徒の健全育成に諦めが生じてしまうと、地域教育経営の阻害要因となるだろう。例えば、生活指導面の問題などから学校の評判が悪くなり、地域の学校が不人気校として固定した場合、地域住民の間に諦めが生じてしまうのではないかと。

とはいえ、品川区では、学校統廃合の計画は策定されていないため、統廃合に伴う地域の教育力の弱体化は、当面は回避されるだろう。また小学校段階ではブロック制によって抑制されており、中学校段階では通学区域外からの入学者は40人を上限としているため、遠距離通学の子供が多数の学校は生じないだろう。しかし学校選択の結果、地域の学校が不人気校として固定した場合、地域住民の間に諦めが生じてしまう可能性は否定できない。このような事態は学校選択制の導入に不可避なのだろうか。今後検討する必要があるだろう。

<注>

-
- (1) 本特集「21世紀の学校像を展望するー地域教育経営論の再検討ー」の趣旨説明。
 - (2) 若月秀夫「小学校における一部教科担任制の試み」『学校経営』第一法規、第38巻第12号、1993年、87-94頁。
 - (3) 若月秀夫「学校選択の自由化とこれからの学校」品川区教育委員会、1999年、1-2頁。なお、政策文書には明示されていないが、品川区の学校選択導入の背景として、少子化時代における区立小・中学校と私立小・中学校の競合も指摘できる。
 - (4) 同上文献、2頁。
 - (5) 同上文献、3頁。
 - (6) 品川区教育委員会『プラン21』2000年、9-14頁。
 - (7) 品川区教育委員会『プラン21ー解説編ー』2000年、5頁。
 - (8) 同上書、5頁。
 - (9) <http://www12.mainichi.co.jp/news/search-news/812549>
 - (10) 数値は1999年12月1日。出典：品川区教育委員会『通学区域のブロック化』2000年。
 - (11) 朝日新聞社『アエラ』2000年12月18日、84頁。
 - (12) 品川区教育委員会『通学区域のブロック化』2000年。
 - (13) <http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/d/d04/d0401.html>
 - (14) 朝日新聞社『アエラ』2000年12月18日、82-83頁。
 - (15) 品川区教育委員会指導課での筆者のインタビュー（2000年10月2日）による。
 - (16) 朝日新聞（東京）朝刊、1999年11月1日。
 - (17) 品川区教育委員会指導課での筆者のインタビュー（2000年10月2日）による。
 - (18) 品川区立小学校での筆者のインタビュー（2000年1月15日）による。
 - (19) 嶺井正也『「品川区立小学校の通学区域のブロック化」に関する調査研究報告書』専修大学嶺井正也研究室、2000年5月30日、7頁。
 - (20) 同上文献、11頁。（実施時期：2000年2月25日～3月25日、実施方法：品川区在住の就学前児童家庭への無作為郵送配布、総配布数：2063、回答総数402、宛先不明による未着数：151、有効回答率：21.0%。出典：嶺井正也『「品川区立小学校の通学区域のブロック化」に関する調査研究報告書』専修大学嶺井正也研究室、2000年5月30日、9頁。）
 - (21) 中学校段階では、ブロックが設けられておらず、電車通学が可能なため、学校と地域の関係について異なる状況が生じるかもしれない。ただし本論執筆の時点では各中学校の入学者数等が確定していないため、考察できない。
 - (22) 品川区立小学校での筆者のインタビュー（2000年1月15日）による。

- (23) 日本教育新聞「通学区域の自由化で学校はこう変わる：東京都3区教委に聞く」2001年1月12日。
- (24) 岡東壽隆「青少年の問題行動と地域教育経営－地域社会と青少年」日本教育経営学会編『生涯学習社会における教育経営』玉川大学出版部、2000年、257頁。
- (25) 同上論文、270頁。