〈論文〉

学校と地域の連携の課題 —「熟議『学校選択制』」に注目して

土 屋 尚 子

はじめに

2017（平成29）年3月に告示された「中学校学習指導要領」の「前文」には、「よりよい学校教育を通してよりよい社会を創るという理念を学校と社会が共有」し、「連携及び協働」していくことの重要性が述べられている。具体的には、「教育課程の実施に当たって、地域の人的・物的資源を活用したり、放課後や土曜日等を活用した社会教育との連携を図」¹ることと説明されており、文部科学省の「学校と地域でつくる学びの未来」のサイトでは多くの事例が紹介されている²。例えば、「地域の高齢者、成人、学生、保護者、PTA、NPO、民間企業、団体・機関等の幅広い地域住民等の参画を得て、地域全体で子供たちの学びや成長を支えとともに、「学校を核とした地域づくり」を目指して、地域と学校が相互にパートナーとして連携・協働して行う」取り組みである「地域学校協働活動」³等である。

先行研究によれば⁴、こうした学校と地域社会の連携が重要視されるのは昭和40年代半ばごろからであり、戦後の高度経済成長によって都市化と過疎化が進行するのにもない、学校と地域の関係が希薄になっていったことが問題視され始めたためである。それ以降、一貫して学校と地域社会の連携を強化する方向性の政策が展開されている。

ところが、この流れに逆行するような教育政策が大阪市で実施されることになった。それは、2011（平成23）年の大阪市長選挙で当選した、大阪維新の会の橋下徹市長が強力に推進した学校選択制である。この制度では、通学区域を緩和して、児童・生徒・保護者が好きな学校を選ぶことができる。実施されれば、地域と子どもと学校の関係性の希薄化を招くことが予想され、学校とその地域の地域社会との連携を目指す政策との整合性に疑問を感じざるを得ない制度であった。実際に、学校選択制について調査した嶺井正也によれば⁵、政府の規制緩和推進政策の一環として1997（平成9）年に同制度が開始されて以降、いったんは導入したものの学校と地域との連携が希薄になったことを理由に制度の見直しや廃止を決定した自治体が少なかったという。こうした自治体の動きが2008、2009年度にあいついだことから、嶺井は「日本では公立小中学校の学校選択制はもはや拡大するのではなく縮小にむかうであろう」と「確信した」⁶と述べている。そのような「縮小」傾向にある学校選択制の実現を選挙公約に掲げ、橋下市長は当選したのである。そして、市長就任後、教育委員会をはじめ

とした教育関係者に対し「民意に従う」⁷ことを求めて学校選択制の実現を強く主張していくことになる。

本稿では、こうした教育政策の混乱状況の中で、学校と地域の連携に対して大阪市の学校、地域社会、保護者がどのように向き合ったのかを明らかにしていきたい。後述するように、大阪市では歴史的に学校と地域の結びつきが強く、その結びつきを希薄化させるであろう学校選択制への反発は強かった。一方、同制度によって学校を選べる自由を手にするようになる保護者は、学校や地域とはまた別の反応を示していた。それぞれ異なった立場にある当事者たちは、橋下市長に「民意」として学校選択制の実現を突きつけられた時、あらためて学校と地域の連携に関して何を考え、何を議論したのだろうか。

大阪市の学校選択制の導入過程に関する先行研究では⁸、当選直後から学校選択制の実現を目指す橋下市長の主張、選択制に消極的な教育委員会側の動向、市民の意見を広く集約するために設置された「熟議」の議論など、選択制の実施に至るまでの経緯を明らかにしながら、学校選択制そのものが抱える問題点、首長の教育行政への介入の是非、新自由主義的教育改革の広がり、などの分析を行ってきた。しかし、同制度と学校と地域の連携との関連性に焦点を当てた研究や、当事者である学校、地域、保護者、それぞれの立場の違いにふみこんで検討した研究はこれまでなかったように思われる。

上記の問題関心から、本稿では、この大阪市の学校選択制について話し合うために開催された「熟議」の議論を検討していくことにする。なお「熟議」とは、教育政策の形成過程において広く当事者の意見を反映することを目指し、「多くの当事者（保護者、教員、地域住民等）が集まり、「課題について学習・熟慮し、議論をすること」⁹である。2010（平成22）年ごろから文部科学省で奨励されていた対話の形式であり¹⁰、大阪市も学校選択制の実施に向けて広く当事者から意見を募るため、それを採用したと考えられる。大阪市の「熟議」は2012（平成24）年4月から同年9月まで計13回開催されており、PTA代表3名、社会福祉協議会代表1名、学識経験者2名、公募委員6名、市の教育委員代表2名、区長代表2名、小学校校長会代表2名、中学校校長会代表2名が集まり¹¹、意見交換を行った。当事者が一堂に会する場で学校選択制に関連して学校と地域の連携がどのように論じられたのかを明らかにしていきたい。

1 「学校と地域の連携」をめぐる意見の対立

1) 「連携」を重視してきた大阪市の教育行政

大阪市における学校選択制の導入過程についてみていく前に、同市の学校と地域の関係性について整理する。

大阪市の戦後教育改革に関する赤塚康雄の研究によれば¹²、もともと、戦前期より大阪市では一町会連合会域に一小学校が立地することが原則とされており、地域と学校との深い結び

つきを誇りとしてきた文化が存在していたという。そのため、敗戦直後の混乱期であっても、町会が小学校や中学校の設置運動を展開したり、通学域の設定にかかわったりしていた。その他、六・三制の実施に向けて必要な教育費は保護者と校区で負担する事例が多く認められた。このように大阪市では、学校と地域の歴史的な結びつきが新学制のスタートに大きな役割を果たしていたのである。

また、大阪市は、「実際の居住地（生活の本拠地）以外の地を住所地として虚偽の住民票登録を行い、本来就学すべき学校以外の学校へ就学する」¹³ 越境入学・通学の解消に積極的に取り組んできた。1968（昭和43）年当時、小中学校の越境通学者は約10%¹⁴に達していたが、その状況を「教育の機会均等や人間尊重の精神といった教育本来の目標をゆがめ、また、地域の人たちとの交流が図れないという生活指導面の課題を生じさせている」¹⁵と分析した市当局は、同年「越境入学防止対策基本方針」を制定した。この結果、1975（昭和50）年には越境通学の割合が0.03%¹⁶にまで大幅に改善されている。

この一連の経緯において注目されるのは、越境入学・通学が「地域の人たちとの交流が図れないという生活指導面の課題を生じさせている」と市当局が判断している点である。この言葉からは、大阪市の学校では「地域の人たちとの交流」が「生活指導」に組み込まれていること、それゆえに「交流が図れない」という状態が学校教育の「課題」となっていることを大阪市当局が問題視していることがうかがえる。「地域の人たち」は学校の日常的な教育の営みの一端を教員とともに担っていたのであり、そのことを行政の側も重視していたのである。

さらに、大阪市では小学校区に「はぐくみネット」（2002年度から）を、中学校区に「学校元気アップ地域本部事業」（2009年度から）をそれぞれ設置し、学校と地域が連携した事業に取り組んでいる。例えば、小学校の登下校時の見守り活動、学校図書館の開放支援や読み聞かせ、放課後等の学習支援、部活動支援など¹⁷である。また、地域から学校への支援だけでなく、「教育コミュニティづくりに資する」ために、「地域と連携し、子どもと大人が出会い・交流する催し等を開催」¹⁸するなど、学校の側から子どもたちが地域の活動に参加していく取り組みも行われている。これらの事業も、学校と地域の結びつきを大切にしてきた大阪市の教育行政の歴史の流れに位置づけることができるだろう。

このように大阪市は戦後一貫して、学校と地域の連携を重視した教育行政を推進してきたのであるが、こうした学校と地域のあり方に疑義を呈したのが、橋下新大阪市長であった。

2) 新市長による「連携」を重視しない教育改革論

大阪市長選挙の際、2011（平成23）年11月1日に発表された、大阪維新の会のmanifestoには、以下のように大阪市の教育が問題視されている。

現在の大阪市の学校教育は、校長の権限が弱く、学校をマネジメントすることが困難な

状況にあります。また、児童、生徒、保護者が学校を選ぶことができず、学校間の競争がないため、教育サービス提供の切磋琢磨がない状況です。¹⁹

そのうえで、こうした問題状況を解消すべく、小学校区隣接選択制（従来の通学区域は残したままで、隣接する区域内の希望する学校に就学を認める）と中学校区ブロック選択制（当該市町村内をブロックに分け、そのブロック内の希望する学校に就学を認める）の採用²⁰をマニフェストに掲げた。市長選挙当選後、その実現に向けて橋下市長は動きだしていくことになるのであるが、学校選択制の必要性については以下の観点から説明していた。

それは、橋下市政スタート以前より大阪市の懸案事項であった市内の小規模小学校の統廃合の促進であった。2011（平成23）年12月23日の大阪市の戦略会議²¹の席上、橋下市長から統廃合の進捗状況を問われた教育委員会事務局は「自分たちの学校という強い気持ちがある地域の人達にある」ため「地元の理解がないと無理にくっつけることはできない」²²と、なかなか進めることができないと報告した。前述したように、大阪市の教育行政では学校と地域の結びつきが戦後一貫して重視されており、事務局の返答もその方針に沿ったものであったが、これに対し市長は以下の持論を展開した。

公選で選ばれた政治力をもって、反対があってもやるのが政治だ。行政の手法では解決できないのではないかと。だから、僕は学校選択制と言っている。保護者の選別にさらして自然に統廃合を促していくしかない。²³

つまり、市長は、学校選択制を学校統廃合促進の手段として位置づけており、「保護者の選別」によって選ばれなかった学校を統廃合の対象とすることを意図していたのである。

この学校選択制と学校統廃合を結びつける橋下市長の改革論に対し、戦略会議に同席していた区長からは、「地域の人は何かあれば学校に集まる。生徒の親以上に地域の人の方が思い入れがある場合がある」、「学校はコミュニティの単位であり、3世代が集約化している。現実には統廃合を進めるのは難しい」などの反論²⁴が出された。「地域の人は何かあれば学校に集まる」や「学校はコミュニティの単位」などと大阪市の学校と地域が不可分の関係であることを主張し、学校統廃合に慎重になるよう求めたのであるが、これに対して市長は、

教育委員会と区長会議で価値観を決め、議論して、何クラス以上なければ子どもにとってダメだとなれば、地域コミュニティの維持については別の手法でとなる。子どものためという話なら、小学校がなくなり地域が崩壊するというコミュニティの話は、小学校がなくなっても別の手立てを考えればよい。²⁵

とまったくとりあわなかった。たとえ、「小学校がなくなり地域が崩壊」したとしても、学校選択制を手段とした学校統廃合を実施する意志を明確に示したのである。

とは言うものの、橋下市長は「地域が崩壊」したままでよいとしているわけではなく、「小学校がなくなっても別の手立てを考えればよい」としているように、なんらかの形で地域のコミュニティを維持していく必要性は認識していた。実際に、2012（平成24）年7月発表の「市政改革プラン」では、「3つの柱」のうちの一つに「大きな公共を担う活力ある地域社会づくり」²⁶が掲げられており、「地域社会づくり」の重要性は市長にも認識されていたことがわかる（この「柱」が実現すれば、教育、福祉、防災や防犯など、本来行政が責任を負うべき地域課題の解決が住民に丸投げされることになりかねないのであるが、その問題についてここでは掘り下げない）。ただ、市長は「地域社会づくり」の実現と学校を切り離して考えていたのであり、その点が大阪市のこれまでの教育行政の方針と異なっていたのである。

以上のように、学校と地域社会の連携をめぐる、市長や教育委員会、区長の間で見解が分かれる中で、「熟議」によって学校選択制の導入の検討を行うことが決定された。「はじめに」で述べたように、2012（平成24）年4月から同年9月まで全13回の会議が開催された後、報告書が作成されている²⁷。この話し合いの中で、学校と地域の連携はどのように論じられたのだろうか。

2 「熟議『学校選択制』」における議論

本章で検討する「熟議」の議事録は大阪市のホームページ上で公開されているが、発言者が「委員」「事務局」「ファシリテーター」とのみ記述されており、その属性などが不明となっている。前後の文脈から発言者の属性が特定できる場合はそれを記述するが、それ以外については「誰が」発言したのか、ではなく、「誰について」発言したのか、に着目して議論を整理していく。また、議事録からの引用については、文末に会議の回数、A、Bの二つのグループに分かれて議論した会議（第4回～第10回）ではその区分、そして議事録のページ数を記述する。

1) 学校と地域の結びつきの強さ

学校と地域の連携に着目して「熟議」の議論をみていくと、まず目を引くのは、大阪市における学校と地域の結びつきの強さに関する発言である。

あまり地域のことが、地域との関連がお話されていないのですが、そういうことから、地域からの視点から話をさせていただくと、やはり、例えば、見守り隊、子どもの登下校の見守りですとか、あるいは、いろいろな学校の行事、地域の行事との関係で、特に小学校と地域との関係というのは、非常に結びつきは強いですよ、今ね。（5回B 19ページ）

このように地域住民から学校への支援、双方の行事への参加交流などが行われており、「地域からの視点」では、学校（とりわけ小学校）と地域のとの関係は、「非常に結びつきは強い」と考えられていた。そして、それは地域住民の以下のような学校への思いから成立する結びつきであった。

やっぱり、いろいろ問題は、各地域であるだろうと思うんですけども、やっぱり、たいがいは、自分の生まれたところ、自分の選んだ地域を良くしていこうという思いで、子どもをその地域で育ててもらおう、で、学校も先生も我々の手で育てていくという思いがないとね、やっぱり、地域は絶対に発展しないと思うのです、学校もそうです。(5回 B 23 ページ)

「子どもをその地域で育ててもらおう」とあるように、大阪市では地域で子どもを育てる文化が根づいていた。別の回の会議における「小学校の1年生になる前から地域の方々が見守りながら・・・、盆踊りに誘って下さって声をかけながら育てている状態ですものねえ」(9回 B 7 ページ) という発言と併せて考えてみると、地域の中で幼いうちから子どもの成長を見守りながら、子どもたちが地元の小学校に入学した後も学校への支援という形でその育ちにかかわっていく地域の産育のルートが成立していることがわかる。このルートに学校も先生も組み込まれているからこそ、地域住民の中に「学校も先生も我々の手で育てていくという思い」が芽生えるのであろう。その「思いがないとね、やっぱり、地域は絶対に発展しないと思うのです、学校もそうです」という言葉は、これまでみてきた大阪市における学校と地域の歴史的な結びつきをよく表していると言える。学校と地域、双方の発展にはお互いが必要であると認識されており、こうした地域の住民の「思い」は以下のような教育実践を生み出していたのである。

学校としての課題がより明確になって、次年度以降、改善のためにやっていく、しかし、その際にポイントとなるのは、学校独自、学校の教職員だけでは、全精力が足りないの、次にどういう協力を得るかといえば、例えば、実際にその学校に通われている保護者の方の意見であったり、さらにその子どもたちが住んでいる地域の方、いわゆる中学校の場合だったら青少年育成会議とあって、そこで、今、中学しんどいらしいな、こうしようとか、こういう営みのなかでまた回復してくる。(4回 B 10 - 11 ページ)

課題が山積し、学校の教職員だけでは担い切れない状態にある「しんどい」部分に寄り添い、保護者と協力して課題の解決を目指す地域住民の活動は、学校を「我々の手で育てていくと

いう想い」(5回B 23ページ)が形になったものだろう。地域の子どもを育ててくれる学校が「しんどい」状態に陥ったら地域も一緒になって「回復」を目指す。まさしく、学校あつての地域という考え方であり、それは「地域を良くしていこうという思い」(5回B 23ページ)に支えられた活動であった。

そして、こうした地域側の「思い」は学校側も共有していた。「熟議」において配布されていた検討資料中、選択制の「メリット」の一つとして挙げられている「特色ある学校づくり」の推進²⁸について校長経験者が以下のように述べた。

小学校は地域と密着している部分が多いので、私もいくつかの学校に行かせてもらったことあるんですけど、校長がいきなりこういう特色のある学校作ろうと思って引っ張るのではなく、まず地域の方に学ぶというのがスタートなんですよ、最初の一学期間は。そこでどんなマンパワーがあつてどんな地域の良さがあつて、で、子どもの良さはここだと、うちの教職員のスタッフの良さはここ、というので計画して行って、その中で勝手にある空想の理想像の学校を押しつけるっていうのは、ちょっと馴染まないと思いますね。(8回A 4ページ)

ここでは、「特色のある学校」づくりは、「地域の方に学ぶ」ことから始まることや、地域の「マンパワー」や「地域の良さ」を調査したうえで「計画」する必要があることが経験に基づいて論じられている。学校づくりに関して地域に学ぼうとする校長の姿勢は、前述の地域側の「学校も先生も我々の手で育てていくという想い」(5回B 23ページ)とも一致している。学校側にも、地域あつての学校であることや、学校は子ども、教職員、地域社会の人々で協働して、つくりあげていくものであるということが認識されていたのである。

実は、この発言があつた第8回「熟議」(2012年8月)の開催前、同年5月に校長の公募制や校長の裁量の強化などが盛り込まれた「学校活性化条例」が大阪市議会で可決されていた。この条例の施行にともない、学校と地域の連携を重視しない市長によって任命された公募校長が、学校選択制実施の際、保護者から選んでもらえるような「特色」をつくらうと「勝手にある空想の理想像の学校を押しつける」ような事態に陥る可能性が、この発言の時点で生じていたのである。だからこそ、校長経験者も危機感を持って「地域の方に学ぶ」学校づくりを強調せずにはいられなかったのだろう。

これまでみてきたように、大阪市における学校と地域の結びつきは強く、地域の子どもは地域で育てるという産育文化の中で学校づくりと地域づくりが一体となって実施されてきた。それは歴史的な流れに即したものであり、市当局もそこに配慮した行政を実施してきた。第1章で述べた、大阪市の戦略会議における教育委員会事務局や区長の発言からも明らかのように、この学校と地域の結びつきを弱めてしまう可能性のあることが、学校選択制の導入に消

極的にならざるをえない理由となっていたのである。

次節では、学校選択制の、もう一方の当事者である保護者に関する「熟議」の議論をみていきたい。学校を選択できる権利を手にするようになる保護者は、学校と地域の結びつきを大切にす地域住民や学校にとってどのような存在であったのだろうか。そして、保護者の側は学校選択制や学校と地域の連携についてどのように考えていたのだろうか。

2) 保護者の学校選択制への期待

①保護者に対する批判

学校と地域の連携という観点から保護者に向けられるまなざしは、「熟議」の議論を読む限り、かなり厳しいものがあつた。地域の行事や学校のPTAの活動に参加しない保護者が存在していたからである。

地域の方々には学校も保護者もお世話になっており、見守隊や学校の行事というのは地域に支えられていると思う。一番曲者なのは保護者で、よいことには参加するが、自分が嫌なことは参加しない。(2回 9-10ページ)

地域の住民に対しては「見守り隊や学校の行事というのは地域に支えられている」と感謝の気持ちが述べられる一方で、「よいことには参加するが、自分が嫌なことは参加しない」保護者には「曲者」とかなり辛辣な言葉が投げかけられている。前節でみてきたように、学校と地域の結びつきを大切にす教育行政の下、産育の文化が培われてきた大阪市では、関連行事を選び好みする(ように見える)保護者に対しては批判が集まりやすいのであろう。

そもそも、このような保護者の地域関連行事に対する消極的な姿勢の背景事情には大阪市の人口動態が関わっていると考えられる。大阪市の人口動態が学校選択制に与えた影響について研究した濱元伸彦によれば²⁹、大阪市の人口は1960年代半ば以降減少傾向が続いたが、2000(平成12)年前後から都心回帰の動きにより、市の都心部で人口の増加がみられたという。とりわけ、高層マンションが急増し核家族世帯が多く転入したことから、2005(平成17)年以降、15歳未満人口が増加傾向にあつたという。

要するに、市内の学齢児童・生徒の保護者の中には少なからず新規住人が含まれているのであり、その層は新規であるがゆえに地域のことも、大阪市の歴史の中で大切にされてきた地域と学校の連携のことも認知していなかつたと推測できる。実際に「熟議」の中では次のような指摘もあつた。

一部の古くから住んでおられる方は地域地域とおっしゃるが、新しい街にこられた方はあまり関係ないため、地域振興では若い世代が減りつつあります。(2回 7ページ)

「古くから」の住人は「地域」に思い入れがあるが、新しく「地域」に転入してきた人はそれほどではなく、「地域振興」関連の行事に参加もしないことがこの発言からうかがえる。もちろん、ここで言及されている「新しい街にこられた方」が学齢児童・生徒の保護者を指しているとは限らないが、「あまり関係ない」と「地域」にさほど思い入れもなく、当事者意識が弱い状態というのは、新規住人の間では共通していたのではないだろうか。2000年代以降、増加してきた大阪市内の新規住民層の学齢児童生徒の保護者が「あまり関係ない」と地域や学校の関連行事に積極的に参加せず、そのことに「古くから住んで」いる地域住民は不満を抱いていたと思われる。

さらに、学校選択制が実施されれば、こうした行事などの類に積極的に参加しない保護者は、学校の教育実態をよく理解しないまま、風評に流されて学校を選択するのではないかと、疑いの目を向けられてもいた。

この学校選択制で、現在 PTA とかに係わっておられる方というのはかなり学校に関心を持って、学校にちゃんと係わろうという姿勢で係わっているんで、そういうことを良く理解されると思うんでんすよね（原文ママ）。結局選択の時に風評で流れる層っていうのは、これまでも PTA とかにも大して係わっていないような方っていうのが中心になると思うんですね。で、それがやっぱり圧倒の多数だと思うんです。そのあたりが、一生懸命学校側がこういったことに努力してまっすっていうことを、宣伝というか、ちゃんとアピールしても、それでも、やっぱりこれまででもずっと PTA とかが一生懸命いろんな行事とかいろんな事で保護者に働きかけをしてきても、応えてくれてない層っていうのは同じだと思うんですね。そういう時に、どこまで学校の努力っていうのが分かかってもらえるのかなっていうと、凄くやっぱり疑問はありますね。（7回 A 7ページ）

この発言でも、関連行事に参加しない保護者について「PTA とかが一生懸命いろんな行事とかいろんな事で保護者に働きかけをしてきても、応えてくれてない層」と言及されている。前述の、「曲者」と呼んだ発言と同じく、保護者に対する不満の気持ちが感じ取れる言葉である。PTA などにかかわっている保護者は、学校のことを「良く理解」していると好意的に評価されているが、それとは対照的に「PTA とかにも大してかかわっていないような」保護者は、「一生懸命学校側がこういったことに努力してまっすっていうこと」を、「アピールして」も「結局選択の時に風評で流れる」と批判されている。後者に対しては、PTA の活動に参加していないことと、選択制実施の際、風評で学校を選択することが結びつけられて、ますます否定的感情が強くなっているような印象を受ける。

このように、関連行事に参加もしないで、風評で学校を選択する保護者の行為は、学校と

の連携を重視している地域住民にとっては批判すべき対象であった。それは先ほどの発言に「どこまで学校の努力っていうのが分かってもらえるのかな」という言葉があったように、「学校の努力」が知られていないことへの不満の気持ちの現れでもあった。

こうした、学校選択制実施の際、各校が保護者に対して「アピール」したい「学校の努力」は「熟議」の議事中でもしばしば言及されている。例えば、「(校長から聞いた話として一引用者) だから平均点はこうやけども、うちの学校ではこういう努力をして、ここの項目、例えば算数やったら図形の問題が難しかったんやけど、ここを取り組んで上げたんやと。」(7回 A 7ページ) という平均点だけではみえてこない、学習指導面で学校として取り組んだ成果を検証する試みであったり、「ほんとにそれは今やっている教育の一番いいところだと思うんでね」というインクルーシブ教育の実践であったり(7回 A 10ページ)、「大阪市で、はぐくみネット事業っていうなかで地域の方も密着して入っているので、ここのところが凄く良い特色じゃないかと思う」(8回 A 4ページ) という、これまでみてきたような大阪市の特性である学校と地域の連携の取り組みなどであった。学校の教職員とともに学校を育てていきたいと考えている地域住民にとっては、これらの「学校の努力」が保護者に知られていないことは問題視すべきことであったのだろう。

②保護者の主張

一方、学校選択制の実施によって選ぶ権利を与えられることになる保護者は、「熟議」において同制度を肯定する意見を述べている。

(荒れている学校一引用者) そういう学校を卒業した子どもたちっていうのは、本当に学力が低下しているし、受けられなかったというデメリットですね、それが高等学校に行ってから、非常にそれが、後から自分で補習をして補わないと対応できない状態というのがあったのです。で、親としては、保護者としては、できればそういうようなことが、あらかじめ分かっているのだったら、そういう学校に行かせたくない、という気持ちが強いですよ、そういう意味で、事前にそういう状態が分かっているのだったら、あえてそういうところには行かせない、選ばないという自由が、保護者に与えられた、子どもたちに与えられているのじゃないかなという気はしています。(4回 B 5ページ)

ここでは、教育委員会に指定された中学校に進学した子どもが、「学力が低下」し、「後から自分で補習をして補わないと対応できない状態というのがあった」ことから、「そういう学校に行かせたくないという気持ちが強い」と保護者としての率直な心境が語られている。そして、「選ばないという自由が、保護者に与えられた」という言葉からは、通学区域の制限があるため、保護者にとって不安要素の多い中学校へ子どもを進学させざるを得なかった状況を

不自由に感じており、そうした規制がなくなる学校選択制に対する期待が伝わってくる。

それと同時に、地域の学校に「行かせない、選ばないという自由が、保護者に与えられた」という言葉から、保護者にとって学校とは、選ぶ・選ばない、ものであり、「学校も先生も我々の手で育てていく」(5回B 23ページ)ものとは認識されていないということもわかる。おそらく、この保護者には、前節でみたように、地元の「しんどい」(4回B 11ページ)中学校に地域住民が入って、教職員と協力して建て直していくという発想はないように思われる。地元の中学校が「しんどい」のであれば、保護者はその学校を選ばないというだけであった。そこに、地域と学校の連携への思い入れや当事者意識はほとんど感じられない。

さらに、この保護者の言葉からは、学校を選択する基準として学力を重視していることが明らかである。これは、他の保護者の選択制に関する発言でも、「やっぱり学力っていうところは、ここで学べるというのは、どうしても気になる。絶対に保護者としたら、中学校になったら特に」(7回A 9-10ページ)とあることから確かだろう。ただ、保護者が様々な「学校の努力」(7回A 7ページ)を理解したうえで比較検討するのではなく、学力という公表されている点数のみに基づいて判断する学校選択については「風評で流れる」(7回A 7ページ)と地域住民の側から批判される恐れがあった。実際に、上記の「やっぱり学力っていうところは、ここで学べるというのは、どうしても気になる」と述べた保護者がその前置きとして、「私個人的にはこの選択制があった時に、さあどうするかって思ったら、やっぱり風評じゃないですけど、いい学校に入れたらって保護者としたら思うと思うので、絶対にね」(7回A 9ページ)と、わざわざ「風評じゃないですけど」という言葉を入れていることから、そのことを気にしていることがうかがえる。

しかし、保護者の立場からすれば、批判されることも覚悟のうえで、学力を基準にして学校を選ばざるを得ない、以下のような事情が存在していたのである。

そういうところで特色ってというのは凄く、、、私も保護者ですけど、非常に説明し辛い、納得しにくいものはあるのかと思います。だから私個人の意見としてはやっぱり小学校やったらロケーションぐらいの問題があって、学校選択制のメリットがなにかといたらやっぱり、行きたくもないその学校ではなくて、ここの学校に行きたいとか、そういう選択、チョイスできる事が最大の魅力であって、特色って出せるのか、それがどこまで魅力のあるものかっていうところは、正直言って分からないところはあります。(8回A 2-3ページ)

前述のように、各学校は、学習指導面での取り組みとその成果検証であったり、インクルーシブ教育の実践だったり、学校と地域の連携であったり、それぞれの「特色」を打ち出そうと「努力」(7回A 7ページ)していた。にもかかわらず、それらは保護者からすれば「非

常に説明し辛い、納得しにくいもの」であった。学校選択制が実施された場合も、「それがどこまで魅力のあるものかっていうところは、正直言って分からない」であろうと述べている。保護者にとって、学校の「特色」やその「魅力」がわかりにくいものであるということは、別の発言からも推測できる。

学力、点数だけじゃないものも含んでいるんだよっていうのを、いろんなところで評価の仕方というのを、学校側とか行政側が変えてきたとしても、なかなか保護者の方では理解できなくて、点数というのに飛びつくっていうのがあると思うんですね。(8回 A 23 ページ)

「学校側とか行政側」が「学力、点数だけじゃない」学校の「評価の仕方」を提示してきても、「保護者の方では理解できな」という状態であることは、各校の「特色」のわかりにくさを示している。わかりにくいゆえに、「点数」で明示される「学力」が選択の基準として保護者によって持ち出されてくるのである。

以上、本節では、「熟議」の議論上に現れた、学校と地域の連携と保護者の関連性についてみてきた。大阪府に新しく転入してきた新規住人が多く含まれている学齢期児童・生徒の保護者は、古くから大阪府に住んでいる地域住民と比較すると地域や学校への思いの程度に差があった。そのことが、思いの強い地域住民からそれほどの思いはない保護者への厳しいまなざしを生み、一方の保護者の側の学校選択制への肯定的意見や学力重視の選択基準を主張する態度を生み出したのである。

おわりに

全13回の「熟議」開催後、「熟議『学校選択制』報告書」(以下、「報告書」と略す)が作成された。そこでは、学校選択制の導入の有無ではなく、「現行の就学制度の改善」についてまとめられており、学校選択制はその他の案と同じく複数ある改善案の一つとして記載された。

「報告書」中、学校と地域の連携については、「就学制度の改善に向けた観点」でふれられている。ここでは「学校にとって、地域は、重要な教育資源であり、学校、家庭、地域の連携を大切にする」と述べられており³⁰、さらに、学校選択制が実施された場合、「登下校の見守りやはぐくみネット事業など、これまで連携して取り組んできた学校と地域の関係が壊れる恐れがある」とも指摘されていた³¹。「熟議」の議論を経て、大阪府における学校と地域の連携の意義があらためて確認されたうえで、学校選択制の導入に留意する必要性が示されたのである。なお、この「就学制度の改善に向けた観点」には、「子どもや保護者の意向に応えていく」ことも記載されており³²、「熟議」において、現行の就学制度に関して不満を述べたり、

学校選択制に対して肯定的であったりした保護者にもできる限り配慮していく方針が提示されている。これらの「報告書」の内容をふまえて大阪市教育委員会は「就学制度の改善について」方針を発表した。それを受け、市内各区が就学制度の改善案を策定し、2014（平成26）年度から全24区中、小学校6区、中学校12区で学校選択制が実施されたのである³³。

以上のような経緯で大阪市への学校選択制導入が決定された。これ以降、「学校と地域の関係が壊れる恐れ」³⁴が現実味を帯びていく中で、大阪市では学校と地域の連携にどのように向き合っていくべきなのだろうか。この点について、本論文でこれまでみてきた「熟議」の議論からわかったことを整理したうえで、考えてみたい。

大阪市では歴史的に地域と学校を不可分のものとして位置づけ、地域の子どもを地域社会と学校が協力して育てていこうとする産育文化が、住民の深い思いと誇りの中で受け継がれてきていた。就学前後にわたる、子どもへのきめ細かく、息の長い産育のルートを考えると、学校選択制の実施によって学校統廃合を促進した結果「小学校がなくなり地域が崩壊するというコミュニティの話は、小学校がなくなっても別の手立てを考えればよい」³⁵という橋下市長の言葉に簡単に同意することはできない。地域社会と学校の連携による産育は、市の歴史をふまえつつ、こうした地域住民や学校教員の活動を行政がサポートしていくことによってのみ維持されるものであろう。そして、そのことが、現学習指導要領で提唱されている、学校と地域社会の「連携と協働」の推進にもつながっていくと思われる。

ただし、近年、新しく大阪市に転入してきた新規住人が増えた保護者層は、そこまで地域社会や学校に深い思い入れはなく、地域や学校の関連行事に参加しない傾向にあった。また、この保護者たちは、学校と地域の連携を弱体化させてしまう恐れのある学校選択制の導入についても肯定的であり、選択するための基準としては、わかりやすく数値化される学力を挙げていた。それに対し、地域住民の側は、保護者が行事に参加せず、各校の様々な教育実践を理解しないまま、風評で学校を選択するだろうと批判していた。古くからの住人と新規住人の間の学校や地域への思い入れの違いが、保護者と地域社会の関係性に影響を及ぼしていたのである。このような状況下で大阪市の学校選択制が始まったのであるが、学校と地域の連携を維持していくためには、以下で述べる二つの行政のサポートが必要となると考える。

第一に思いつくことは、各学校の特色を積極的に情報発信する必要性である。「熟議」でも以下のような提案が行われていた。

必ずしも大阪で特色ある学校づくりを推進されていないかという、そうでもないと思っています。学校によって、様々やられていますし、それぞれ温度差があるにしても、特色がある学校もあるとは思っています。だから切磋琢磨についても、それで学校の活性化が図られるということなんですけど、なかなかいわゆる学校の情報というのは、学校外に発信されていない、この辺が問題かなと思います。その辺の学校の発信力とか、

そういうのが外部にもっとこう開かれることによって、ある程度、その学校のそれぞれの特色とか、関心とか、活性化というのは高まってくるように思います。(9回 B 8ページ)

ここでは、大阪市の各校で特色ある学校づくりはなされているものの、その情報が学校外に発信されていない問題が指摘されている。まさしく、この学校側の情報発信がうまく行われていなかったことが、上記で述べた、保護者が学力以外の学校選択基準を挙げることができなかった要因となっていたわけで、この提案が実現すれば、保護者の側も学校の様々な取り組みに目を向けることができるようになるのではないだろうか。学力テストの点数には反映されない、地域住民とともにつくりあげてきた、その学校の魅力を学校外に広くアピールすること、その実現を目指して、学校だけでなく、学校づくりに協力した地域住民の側も、そして行政当局も、それぞれの立場からそれぞれの言葉で情報を発信していく必要があると考える。

そして、次に必要なことは、保護者層の格差に関して地域社会の理解を深めることである。前述のとおり、地域住民は、地域や学校の行事に参加しない保護者に対して、学校や地域への興味関心の無さを感じて厳しい目を向けていた。しかし、保護者の中には、市内の都心部の新築高層マンションを購入して引っ越してくるだけの経済的ゆとりのある家庭もあれば、経済事情の過酷さゆえに、それ以外に関心を向ける余裕がない家庭も存在するのである³⁶。以下、「熟議」でも指摘されている。

それは、非行少年、少年事件、少年の虞犯事件等を見ながら思うのですが、そういう方の親は決して子どもの学校に興味をもって選ぶとか、そんな余裕が全くなくて、逆に家のなかで虐待がある子どもは外に出てしまっています。そういう親御さんは、(学校を一引用者) 選ばないというより選べない、自分の生活に一杯で選べないという親御さんが結構います。そういう親御さんのもとに育つと、やはりお子さんも選ぶ意欲を失う、そういうお子さんたちがそれなりに、残念ながらこの経済状況の中で家庭環境、地域状況のなかで大阪ではたくさんいるんですね・・親自身に力がなくて支援してあげないといけない。(12回 24ページ)

学校選択制の導入に際して、学校を「選ばない」ようにみえる保護者が、実は「自分の生活に一杯」で「選べない」状態に陥っていることが指摘されている。またそうした余裕のない生活状況が、子どもの非行や虐待に結びついてしまっている場合もある。このような状況下にある保護者は、たとえ学校や地域の行事に参加したくても、参加できない。それらに目を向けるゆとりを保護者が取り戻し、そこから少しずつでも地域に関心を向けることができるようになっていくためには、地域住民がその存在を把握し、その家庭が抱えている問題に寄

り添い、その子どもを見守っていく、こうした地道な支援活動の積み重ねが必要になると考
える。その実現のためには行政の支援が不可欠だろう。

以上、本論文では「熟議」における学校と地域の連携の議論について検討してきた。しかし、
議事内容の分析が中心となり、公立学校ではなく私立学校に進学する子どもの人数や各家庭
の経済状況を示す具体的なデータに基づいた議論を展開することができなかった。また、大
阪市における学校選択制実施以降の学校と地域の連携の実態についても研究を進めていく必
要があるだろう。それらは今後の課題としたい。

註

(サイトの最終確認は、いずれも2022(令和4)年1月2日)

- 1 文部科学省「平成29・30・31年改訂学習指導要領(本文、解説)」の「改訂のポイント」より。
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1384661.htm
- 2 文部科学省「学校と地域でつくる学びの未来」<https://manabi-mirai.mext.go.jp/>
- 3 前掲「学校と地域でつくる学びの未来」の「地域学校協働活動」のページより。
<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/chiiki-gakko/kyodo.html>
- 4 佐藤晴雄(2016年)を参照のこと。
- 5 嶺井正也(2012年)を参照のこと。
- 6 同上、26ページ。
- 7 大阪市教育委員会と橋下市長との意見交換会における市長の発言、大阪市教育委員会「市長と
の意見交換会」2012(平成24)年1月10日。
<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000191666.html>
- 8 大阪市の学校選択制の導入過程に関しては、以下の研究を参照のこと、小川寛子(2017年)、滝
沢潤(2016年)、濱元伸彦(2016年→2018年)、矢野裕俊(2013年)。
- 9 「熟議とは」文科省政策創造エンジン 熟議カケアイ」[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/
pid/10311921/www.mext.go.jp/jukugi/about/index.html](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10311921/www.mext.go.jp/jukugi/about/index.html)
- 10 前掲「文科省政策創造エンジン 熟議カケアイ」のサイトは2010(平成22)年4月に開設されて
いる。
- 11 大阪市教育委員会(2012年)「熟議『学校選択制』委員名簿」、「熟議『学校選択制』報告書(資料編)」、
266ページ。
https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000186/186684/p254_268.pdf
- 12 戦後教育改革期における大阪市の動向については、赤塚康雄(2019年)を参照のこと。
- 13 前掲「熟議『学校選択制』報告書」、21ページ。
- 14 同上。
- 15 同上。
- 16 同上。
- 17 前掲「熟議『学校選択制』報告書」、18-19ページ。
- 18 大阪市「『小学校区教育協議会—はぐくみネット—事業」の「事業内容」より。
<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000008420.html>

- 19 大阪維新の会(2011年)「大阪秋の陣－市長選マニフェスト」、7ページ。
<https://oneosaka.jp/pdf/manifest2011/manifest01.pdf>
- 20 「隣接選択制」や「ブロック選択制」の定義は、文部科学省「学校選択制等について」の「よくわかる用語解説」を参照のこと。
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentakku/06041014/002.htm
- 21 大阪市戦略会議、2011年12月23日開催。
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10218804/www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000150961.html#kyoiku>
- 22 同上、教育委員会事務局の発言。
- 23 同上、橋下市長の発言。
- 24 前掲の大阪市戦略会議、東成区長と西区長の発言。
- 25 同上、橋下市長の発言。
- 26 大阪市「市政改革プラン」2012年7月30日策定。
<https://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000178949.html>
- 27 前掲「熟議『学校選択制』」の議事録全13回分と最終の報告書は以下で公開されている。
<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000167689.html>
- 28 第8回熟議配布資料中「他都市があげる学校選択制の主なメリット」として挙げられている4項目のうちの1つに「特色ある学校づくりを推進される」とある、「他都市事例を参照にした学校選択制の制度内容等について」5ページ、なお、同資料は第7回、第9回熟議でも配布されている。
- 29 濱元伸彦(2020年)、171－172ページ。
- 30 前掲「熟議『学校選択制』報告書」、23－24ページ。
- 31 同上、24ページ。
- 32 同上、23ページ。
- 33 滝沢潤(2016年)、109ページ。
- 34 前掲「熟議『学校選択制』報告書」、24ページ。
- 35 前掲の大阪市戦略会議、橋下市長の発言。
- 36 前掲の濱元伸彦(2020年)の研究では、大阪市の都心部に経済的余裕のある子育て世帯が多く流入し、人口減少が進む都心部の周縁地区では低所得層の割合が増えた結果、市の区間の経済格差が拡大する懸念のあることが指摘されている。

参考文献

- ・ 赤塚康雄(2019年)『新制中学の誕生－昭和のなにわ学校物語』柘植書房新社
- ・ 小川寛子(2017年)「大阪市における「学校選択制」導入の有益性について－「学校選択制」がコミュニティに与える影響について－」『龍谷大学大学院政策学研究』龍谷大学大学院政策学研究編集委員会、(2016年修士論文)
- ・ 佐藤晴雄(2016年)「学校と地域社会の連携」『新・教職リニューアル－教師力を高めるために』篠原清昭編著、ミネルヴァ書房
- ・ 滝沢潤(2016年)「大阪市教育委員会における「熟議『学校選択制』」の検討－「教育の民意」の形成における熟議の可能性－」『日本教育行政学会創立50周年記念－教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』日本教育行政学会編
- ・ 濱元伸彦(2016年)「大阪市における学校選択制の導入過程の再検討－橋下前市長の「民意の政治」

に着目して一』『市政研究』193号、大阪市政調査会

(→のちに、濱元伸彦・原田琢也編著(2018年)『新自由主義的な教育改革と学校文化』明石書店、
として出版)

- ・ 濱元伸彦(2020年)「大阪市各区の学校選択制の利用状況と地域的背景の関係—都心回帰による児童生徒数の変化に着目して」『日本教育政策学会年報』27、日本教育政策学会
- ・ 嶺井正也(2012年)「転換点にある学校選択制の行方と課題」『市政研究』176号、大阪市政調査会
- ・ 矢野裕俊(2013年)「地方教育行政における教育委員会と首長の関係—2012年大阪市の事例を検証する—」『教育学研究』(第80巻2号)日本教育学会