OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	学校選択と学力格差 ： 大阪市の事例から
Author(s)	志水, 宏吉
Citation	教育文化学年報. 2021, 16, p. 13-21
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/81246
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

学校選択と学力格差
―大阪市の事例から(1)―

志水 宏吉

1. はじめに

学校選択制とは，子どもが通う公立の義務教育機関（具体的には，小学校と中学校）を選べる仕組みである。それは，新自由主義的教育改革の「本丸」といってよい施策・制度である。日本でその先陣を切ったのは，東京都品川区である。2000 年度のことであった。なおその前々年に，三重県の紀宝町で全国初と言ってよい学校選択制が敷かれたという経緯がある。しかしそれは，過疎地対策としての色彩が強いものだったので，真の意味での小・中学校の学校選択制を採用したのは品川区だとみなしてよいだろう。要するに日本では，学校選択制は約 20 年の歴史をもつ制度である。

筆者自身の考え方をあらかじめ述べておくなら，学校選択制には強く反対する立場である。小・中学校という義務教育機関は「校区制」を旨とし，その地域に住むすべての子どもたち（一部は「私立」や「国立」に進むだろうが）が通う場所としたい。新自由主義のモットーは，「教育を供給する側がよい学校をつくり，消費者（保護者と子ども）がそれを自由に選ぶ」ということにあるが，公立小・中学校の教育は，「子どもをふくむ関係者が協力して一緒に何かをつくっていく」ことにその真髄がある，と私は考えるのである。

本稿では，学校選択制をとることの弊害を，学力格差の拡大という問題設定から検討してみたい。事例として取り上げるのは，大阪市の事例である。以下では，2 節でまず，この制度の歴史的消長を概観する。続く 3 節では，他からみてやや遅いタイミングでスタートした大阪市の事例についてその概要を見る。そして最後の 4 節では，学校選択制と学力格差の関係についての考察を行ってみたい。

2. 日本の学校選択制の歴史

先にも述べたように，日本で学校選択制の先陣を切ったのが，東京都品川区であった。品川では，当時の若月秀夫教育長の強力なリーダーシップのもとに数々の改革が断行されたが，その中心に来るのが学校選択制であった。小学校では区を 4 つの地域に分け「ブロック選択制」を，中学校については区全域の学校を選択できる「自由選択制」を採用した。小学

校をブロック選択制にしているのは，通学距離・時間をあまり長くしないことへの配慮であった。

日本の学校選択制について，地道にデータを収集し，事例研究を進めてきたのが嶺井のグループである。嶺井らによると，品川区における学校選択制導入初期 5 年間における「選択希望率」（入学者のうち，従来の指定学区以外の学校を希望した割合）は，小学校で 13.4→30.0%，中学校で 17.4%→29.0%と増加した。学校のキャパシティの都合で希望者の全員が必ずしもその学校に入れたわけではなかったが，全体のほぼ 3 割が他校区の学校を希望するという事態が品川区に生まれたことになる（嶺井・中川 2005，34 頁）。初期の 5 年間をみると，「一貫して流出者の多い学校」と「一貫して流入者の多い学校」とのコントラストは，きわめてはっきりしている。要するに，選ばれる学校と選ばれない学校の存在がくっきりと浮かび上がってきたのである。小学校についても，同様の結果が生じている（同前書，32－33 頁）

学校選択の理由について，2001 年に教育委員会が実施した保護者対象のアンケート調査をみると（複数回答），最も重要な要因としてあげられているのが「学校の近さや通学のしやすさ」(71.4%) であり，「本人の希望を尊重して」(53.5%)，「子どもの友人関係」(48.6%)，「いじめや荒れがなく，生徒が落ち着いている」(47．6%）といった項目がそれに続く。導入時に教育委員会が強調したのは「特色のある学校づくり」であったが，アンケートの結果を見るかぎり「学校の特色」は主要な選択要因とはなっていない様子がうかがえる（同前書，38－44 頁）。いずれにしても，中学校について言うなら，100 人以上もの校区外からの進学希望者がある学校が存在する一方で，その該当者はほぼ 0 人という学校が生まれた。後者のタイプの学校では，逆に校区外に流出する子どもの数は 50 人を超える場合もあったという。

彼らとは別に独自のデータ分析を行なっているものとして佐貫の研究がある。

佐貫の結論は，学校選択制は品川の公教育（小・中学校教育）の構造変容をもたらしているというものである。具体的には，以下の 5 点を指摘する（佐貫 2010，65-67 頁）。第一に，学校選択制は，「選ばれる学校」と「選ばれない学校」との格差を広げ，後者のなかには閉校や廃校にすら追い込まれる事態を引き起こしていること。第二に，「選ばれない学校」が「選ばれる」学校に転換することはほとんどなく，その格差は固定化していっていること。第三に，子どもたちの移動によって，地域と学校との関係がどんどん切り離されていくこと。第四に，個々の学校で転出入の割合が大きく異なり，学校経営・教育活動にとって大きな不安定要因となっていること。そして第五に，そうした事態が子どもたちに大きな負担をかけ，競争的な場としての学校イメージを強めてしまっていること。

数多くの毀誉褒貶を伴いつつ，2000 年のスタート以降，00 年代半ばあたりまでは学校選択制を採用する自治体の数が順調に増えていった。その形態は，すでに述べた自由選択制やブロック選択制，あるいは隣接校選択制（校区は残したままで，隣接の校区の学校への入学を認める），特認校制（校区は残したままで，特定の学校への選択を認める）など，さまざまである。

2006 年に文科省が実施した調査によると，全国の地方自治体のうち，何らかの学校選択制を採用しているのが 240 自治体（全体の 14.2%），導入検討中が 569 自治体（33.5%），非実施が 887 自治体（52.3%）という結果となった。全国の自治体の 7 つに 1 つが学校選択制を採用しているという実態が明らかになった（文科省 2006）。

しかし，その 6 年後の 2012 年にふたたび文科省が実施した調査によると，学校選択制の勢いはストップしたかの観がある。実施しているのは全体の 15.2%に相当する 234 自治体にとどまり，逆に，廃止を検討中というところも若干だが出始めているのである（0.8%にあたる 12 自治体）。実際に，前橋市や長崎市，東京都江東区や多摩市などでは，いったん採用された学校選択制が廃止，あるいは大幅に縮小されることとなった（文科省 2012）。

例えば，2004 年度に「市の中学校教育全体の充実・向上を図る」ことを目指して学校選択制を導入した前橋市では，2010 年度入学生をもって選択制を廃止した。わずか 7 年間の短い「命」であった。その理由として，市教委は以下の 4 点をあげている。第一に，地域自治会・子ども会育成等，居住地域との関係の希薄化，第二に，登下校の安全面での確保の困難化，第三に，生徒数のポイントは，「学習状況や生徒指導面のうわさや風聞による選択」，あるいは「中高一貫校の受験や附属中学校受験の対策としての選択」を意味している（武石 2014，181-182 頁）。前橋市では，学校選択制度を利用する家庭の数は漸増しており，それなりに学校選択制は市民の間では支持を集めていたようである。しかし市教委は，廃止を決定した。「ニーズに応えるというプラス面よりも，選択導入後に生じたマイナス面のほうが大きかったから」（前掲論文，182 頁）である。

この市教委の指摘は不正確である，と筆者は考える。「（特色ある学校を選ぶという）ニーズに応える」という表現はそもそも「絵に描いた餅」なのであり，上記引用中にあるマイナス面こそが，利用者の「真のニーズ」であったと受け止めるべきであろう。公立学校を私教育的に活用しようとする利用者（＝市民）の動きを脅威に感じて，学校選択制という「新奇な提案」を早々に取り下げたというのが実際の姿なのではないだろうか。他の自治体における見直しの経緯も，上にみた前橋市の場合と共通点がすこぶる多い。そして，見直しの理由として，自治体文書などで公式的にあげられるのが，「不人気校の在籍者数の減少」「地域との関係の弱体化」「登下校時の安全確保の問題」などといった項目である。

そうした状況のなかで，ユニークな位置づけを持つと思われるのが，大阪市の事例である。大阪市では，全体の流れに逆らうように，2014 年度からの学校選択制を決めた。強いリーダーシップをふるったのが，橋下徹市長（当時）である。

3. 遅れてきた大阪市？！

かつての品川の若月教育長と同様に，橋下市長も新自由主義的教育改革の熱烈な推進者であった。橋下氏が大阪市長になったのは 2011 年のこと。2008 年からの府知事時代にも，教育基本条例を制定し，競争原理や成果主義を推し出した改革路線をすすめた（志水 2012）。

その橋下氏が市長時代に実現させた教育施策の代表的なものが，民間校長の大量採用，そして学校選択制の導入であった。当初，大阪市のような大都市には学校選択制はなじまないと考えられていた（嶺井・中川 2007，11 頁）。また，大阪市は古い伝統をもつ町であり，京都市などと同じように，地域住民は地元の小学校に強い愛着を有している。そうした特徴をもつ大阪市で，学校選択制の導入が断行されたのであった。

ただ，その施策は有無を言わせない形でトップダウン的に導入されたわけではない（滝沢 2016）。熟議を経てまとめられた報告書をもとに教育委員会が示した方針は，「就学制度の改善について」というタイトルがつけられており，市長の方針がそのまま降りてきたわけではないことがわかる。熟議「学校選択制」は，教育長が招集し，5 ヶ月のうちに計 13 回にわたって実施された。委員は，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，教育委員代表 2 名，区長代表 2 名，小学校・中学校校長代表 4 名の計 20 名である。そのなかで，学校選択制と学校統廃合は別の課題であること，学校選択制が唯一の選択肢ではなく，指定外就学の基準拡大も視野に収めるべきであること，小学校への選択制導入にはより慎重であるべきこと等が確認された。学校選択制は，大阪市民の合意を得やすいよりマイルドなものにアレンジされたと見ることができよう（前掲論文，106-108 頁）。

2013 年は準備期間に当てられ，2014 年から学校選択制が導入されていった。大阪市の特徴は，市全体で一律の制度が運用される形はとらず，どのような中身の選択制がとられるかは，24 ある個々の「区」の判断によることとされたことである。「教育行政権限を与えられた区長の多くが（学校選択制の導入という）市長公約を実現したと言えるものの，その判断には多くの場合，熟議での慎重な議論・論点を踏まえる形になった」（前掲論文，109 頁）と言うことができる。

大阪市で最も人口の多い区は平野区で約 19 万 4 千人，最も少ない区は此花区で約 6 万 5 千人である。また，学校数が一番多い区は同じく平野区で 33 校（小 22 校，中 11 校），一番少ないのは浪速区で 9 校（小 6 校，中 3 校）である。全国的に言うなら，それぞれの区が中規模の「市」ぐらいのスケールと考えていただければよいだろう。大阪市の学校選択制には，以下のような特徴がある。

まず，24 区の類型にかなりばらつきがある。小・中学校ともで「自由選択」制をとっている区が 10 区あるのに対して，両方とも「隣接区域」制を採用している区も 3 つある。生野区は両方ともで「ブロック選択制」を敷いている。また，他の 10 区は，小が「隣接区域」あるいは「ブロック選択」で中が「自由選択」となっている。区の事情・判断によって，多様な形の学校選択が実現しているということである。

第二に，学校選択をした（想定される校区外の学校に進んだ）子どもたちの比率をみると，その数値は，全体として見ると一ケタにとどまっているという点である。つまり大阪市では，積極的に学校選択をする層がそれほど多くないのである。選択希望率が 2〜3 割の水準に達していた，導入初期の品川区・杉並区・荒川区といった東京区部の状況（嶺井・中川 2007，第 2 章）と大きな開きがある。教育は，選ぶものである，買うものであるという常識が根を

下ろしているかに見える東京と比べると，同じ大都市である大阪には，それとは異なる常識というか，価値観がいまだ健在であるようにも見受けられる。

ただ気がかりなのは，大阪市の学校選択制には，他の自治体にはない大きな特徴があるということだ。すなわちその特徴とは，学力テストの結果の公表とセットになっていることである。現在の大阪市では，各小・中学校の校長には，全国学力・学習状況調査の結果を HP 上で公開することが義務づけられている。テスト結果の公表と学校選択制が連動しているのである。これは，新自由主義的教育政策が最も極端な形で進行しているイギリスの状況に近い。

とはいえ，大阪はそれほどの「狂乱状態」には陥っていない。志水（2012）で書いたように，橋下知事時代に制定された教育基本条例に対して，中西正人教育長をはじめとする大阪府教育委員会事務局が「盾」となり，それをできるだけ「現場」に受け入れやすいものにアレンジしたという歴史が，大阪にはある。同様に大阪市においても，先にふれた「熟議」の例に見られるように，政治リーダーが示す強い力（「作用」）とそれが生み出す現場からの必然的な「反作用」を教育委員会がバッファーとなり，うまく吸収したわけである。

先にみたように，大阪市における学校選択希望率はそれほど高くはなっていないのである。大阪市民の「常識」というか，ある言い方をするなら「無関心」が，事態の悪化を抑止していると表現することができるかもしれない。ただし，学校現場に対する「締め付け」というか，プレッシャーにはやはり大きなものがあるようだ。大阪市の教師たちと接すると，他の自治体の教師たちにはないストレスというか，力の入り加減を感じさせられることが多い。上からの「しばり」の強さのせいで，どうにも伸びやかさに欠ける対応をせざるをえないのかもしれない。

以下では，これまで見てきた大阪市の学校選択制が，子どもたちの学力にどのような影響を与えているのかという点について，私が入手したデータをもとに一定の考察を行ってみたい。

4. 学力面への影響

2014 年度から採用された大阪市の学校選択制は，学力面にどのような影響を及ぼしているのだろうか。私は，2014 年度（選択制がスタートした年）と 2019 年（2020 年はコロナ禍で実施できなかったので直近のものとなる）の全国学力・学習状況調査の学校別結果を入手することができた。両者において比較可能な学校（小 213 校，中 113 校）の結果をまとめてみたのが，表 1 である。

表 1　大阪市の全国学力テストの結果

<小学校>			<中学校>		
	14 年	19 年		14 年	19 年
平均値	49.1 →	48.7	平均値	49.0 →	48.9
標準偏差	1.9 →	2.1	標準偏差	1.2 →	1.9

＊数値は全国平均を 50 とした時のもの（いわゆる「偏差値」）

表からは興味深い事実を読み取ることができる。

まず小学校については，平均値は少し落ち，逆に標準偏差は少し上昇しているという結果となった。学校選択制をとるようになってから，小学生の学力水準は全国に比べるとやや悪化し，逆にそのばらつき（格差）が若干だが広がったということである。

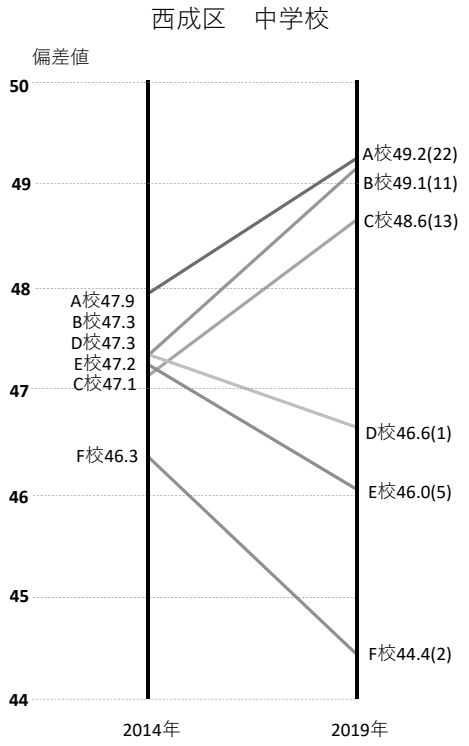
次に中学校の数値である。平均値については「横ばい」と言えるが，標準偏差については大幅に増大していることがわかる。つまり，学校選択制によって生徒獲得競争が激化した結果，学力水準は維持されているものの，学力格差は明らかに大きくなっているということである。大阪市の学校選択制は前節でもふれたように，24 の区が独自の仕組みを設定してよいことになっている。その結果，小学校の方が「隣接区域選択」といったより限定的な選択制度を，中学校の方が「全区で自由選択」といったより徹底した選択制度を採る傾向がある。それがゆえに，中学校において格差がより広がりつつあるという結果が導き出されていると解釈できよう。

そのトレンドを詳細に見るためにつくったのが，次の図 1 である。これは 24 区中のひとつである西成区の中学校の事例をピックアップしたものである。A～F 中の 6 校が存在しているが，それらの偏差値の変化を図示してみた。きわめてクリアに学校間格差が広がっている様子を見てとることができる。

まず A 中は,6 校中最も成績がよかった中学校であるが,5 年の間にさらに成績が向上し，トップの座を維持していることがわかる。次に,ダンゴ状態にあった B～E 中の 4 校のうち，B 中と C 中が成績を伸ばし，逆に D 中・E 中は成績が低下傾向にある。そしてもともと成績が最も低かった F 中は，選択制を経て，2019 年には偏差値 44.4 と極めて低いレベルへと落ち込みを見せている。端的に言うなら，「勝ち組」3 校と「負け組」3 校への分化が生じているということである。

なぜこのような分化が生じたのか。それを解く鍵が，（　）内に示してある数値である。これは，それぞれの中学校に，「校区外から入学したいと希望した生徒」の数を示している（前年の末に保護者を対象とした意向調査が行われる）。「校区の中学校から他の中学校を選択し，出て行った生徒」の数は公式的に発表されていないため把握できないが，いずれにしても 2 ケタの数値となっている A～C 中の 3 校は「人気のある学校」，ほとんど希望者のいない D～F 中の 3 校は「人気のない学校」だと色分けすることができる。つまり，人気校の成績は上がり，不人気校のそれは低下しているという明白な事実を，この図は示しているのだ。

西成区は，大阪市内でも最もきびしい生活を送っている住民の割合が大きい区である。当然子どもたちが置かれた環境も，学力形成という観点からみた場合には大きなハンディキャップとなるものである。図に示した 2014 年の数値において，6 校すべての偏差値が 48 未満となっていることがその証拠である。大阪市の場合は「学校選択」をする割合は東京などと比べて低いと指摘したが，そのなかで西成区は，最も選択率が高い区の一つとなっている（2020 年の場合，小学校では 16.9%，中学校では 15.5%が選択権を行使した）。全体的にきびしい生活環境のもとにあるがゆえに，相対的に教育熱心な層が学校選択を行う傾向が強まっているということなのであろう。



注）①筆者が入手したデータを加工して作成した。
②学校名の右側カッコ内の数値は「校区外からの入学を希望した者の数」。

図１　大阪府西成区の状況

その西成区で学習塾を経営する Y 氏は，自身が西成区の出身で，大阪大学大学院の修了生である。西成の子どもたちの学習支援を志し，学生時代に塾を立ち上げた。中学生たちを主な「顧客」とする氏の塾の最大の特徴は，「いつでも自習にきていい」というものである。氏の言葉に耳を傾けてみよう。

「家に学習環境がない子が多いんで。このフロアにあるブースを携帯で予約したうえで，いつ来てもいいよということにしてるんです。だいたい 60 人ぐらい在籍しているとずっと満席状

態になるので，それぐらいの数で入塾をお断りしている感じですね。大阪市では塾だけでなくすべての習い事に対して月額1万円がもらえることになっています。うちの月謝は19800円，週に対面授業2回，オンライン授業1回をやり，自習はいつでも来れる。自宅からも携帯でオンラインにして，随時講師に質問できるようにしてます。個々の生徒の学習時間を記録するようにしてるんですけど，ここ3週間での平均が28.4時間，最もヘビーなユーザーは94時間。めちゃくちゃ勉強する塾ではあると思いますね。

このへんでは，私立中学受験組は別にして，熱心な層は近隣の区にできた公立中高一貫校に行かせようという空気感があります。それが無理だったら，小中一貫のA中にしようみたいなところが実際ありますね。5，6年前のA中の卒業生たちは，『今のA中は全然違う学校になってる！』って言ってます。逆にF中。もともと生徒数は少ないんですけど，さらに少なくなってます。バンバン外に出て行く。今の中3だと，学年3位ぐらいの子が民間の模試を受けたら偏差値40ちょっとぐらい。それでも学年で3位。平均がある子が1人，2人いればいいっていう感じやと思いますね。今受験シーズンですけど，F中の先生はずっと怒っているみたいですね。年末ぐらいからピリついて，『お前ら3年やぞ！』みたいな空気出してるみたいなんですけど。

模試で105点の子が，校内では420とかあるんですよ，5教科の合計点が。やるっていう文化や意識がないっていう子が大半で，学校としてもない。例えば九九できないのはさすがに『お前アホや』って言われるんですけど，分数のかけ算なんかになると，友だちの半分はできないってなる。だから，普通のことや思ってます。アルファベットかけないとかも，そこまでおかしなことやとは思ってない・・・。学校の先生はそこまできつく言われへんやろとは思うので，僕らは『全く話にならへんで』みたいな。『西成区で真ん中って言っても，世の中的には下の下やで』って言い続けてます。

高校へはみんな行きますね。名前書いただけでも通る学校はあるので。でも，やめる子は多い。このあたりは，そもそも高校出てないけど，成立してる人が多いので。飲食で成功したり，現場で職人さんやったり。学があっても意味ないぞっていう意見は根強くありますね。なんで，いつも『勉強してるやつは，ただで高校に行けるぞ』って話を常にしますね。真ん中より下の私学になると，成績が上の子は特待生になれ，お金がかからない。でも成績が下の子は『何から何まで金とられるぞ』って。自分でバイトして払うっていうパターンの子も多いんで。親が出すっていうことではなく。奨学金借りて行くっていう子とかも，半ば決まっている子もいて。まあF中の子でも，一生懸命勉強してある程度上位になった子たちは，めちゃくちゃ伸びます。高校行った時。今まで勉強する環境でないところでやってきた子らなんで，自分と同じぐらいの子がいる学校に入ると，すぐ上位とかになっていきます。」

Y氏がやっているのは，学校教育の力が及ばないところにまで手を差し伸べることであるようにも思われる。氏の塾を訪問した際に筆者が感じたのは，塾の空間が安心して学べる「家庭」のような空間になっており，30代前半のY氏やその他の若い講師たちが中学生た

ちに寄り添う頼れる「家族」のような存在になっているということだった。

教育政策によって拡大した学力格差のひずみを民間の塾が懸命に是正しようとしているという構図，それが西成区にある。学校関係者そして教育政策担当者はその現実に応える義務がある，と私は思う。

＜注＞

（1）本稿は，『学校が二極化している』（亜紀書房，近刊予定）の 4・5 章の中身を再構成したものである。

＜参考文献＞

嶺井正也・中川登志男 2007『学校選択と教育バウチャーー教育格差の公立小・中学校の行方』八月書院

嶺井正也・中川登志男 2005『選ばれる学校・選ばれない学校－公立小・中学校の学校選択制は今』八月書院

文部科学省 2012『小・中学校における学校選択制の実施状況について』

文部科学省 2006『小・中学校における学校選択制の実施状況について』

志水宏吉 2012『検証 大阪の教育改革－いま、何が起こっているか』岩波ブックレット

武石典史 2014「なぜ学校選択制を廃止・見直ししたのか－前橋市・江東区の事例から」、『新見公立大学紀要』第 35 号、178 - 185 頁

滝沢　潤 2016「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」、『日本教育行政学会年報』第 50 巻、105 - 111 頁