

現今の教育と競争をめぐる問題

—学校選択制度導入で問われているもの—

雨 田 英 一

1

学校選択制度の導入によって、保護者は、その保護する子女の義務教育機関の就学先を、それまでの教育委員会の半ば強制的な「指定」によるのではなく、彼ら自身で選びとるという学校選択の途が開かれた。保護者の希望がかなう途が開かれたという意味で「学校希望制度」という名称も使用されている。

学校選択制度の普及状況については、「品川区（2000年度）を嚆矢として、2004年11月現在、小学校の8.8%、中学校の11.1%で導入されている（文科省調査）」¹⁾と報告されているが、おそらく、この学校選択制度（以下、学校選択制と略す）が、全国の国民に知られるようになったきっかけは、上で「嚆矢」とされている品川区の学校選択制導入の様子が、その導入の翌年2001年11月18日に、NHKで放映紹介されたことによってであろう。それはシリーズ「NHKスペシャル21世紀日本課題」によって、「平等から競争へ」というテーマのもとで、今日の日本の教育改革の動向をこの学校選択制をもって報道したものであった。その映像では、公立小学校の校長が、児童集めのために、就学期児童の家を、自分の学校を紹介、つまり宣伝するために軒軒訪ね回っている姿が象徴的であった。

この映像を見て、保護者や子どもたちは、公立の小・中学校でも選択できるのだ、ということにはじめて、あるいは改めて気づかされたのではなかろうか。それは親の教育権とは何か、教育を受ける権利とは何か、教育の自由とは何か、このような問いを呼び起こしたのではないだろうか。わが国では

小・中学校についても学校選択権は法的にも認められている。今日、多くの児童・生徒が、私立や国立の小・中学校に就学・入学できていることはそのことを示している。

ここで、親の学校選択権の根拠を確認しておこう。

それは、日本国憲法第 26 条の「国民の教育をうける権利」の原則の下に、改訂教育基本法第 4 条「教育の機会均等」及び民法第 820 条の「親権を行う者は、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う」との規定にもとづいている。また、世界人権宣言（1948 年国連総会）第 26 条第 1 項の「何人も教育をうける権利を有する」及び第 3 項の「親はその子に与えられる教育の種類を選択する優先的権利を有する」によっている。子ども権利に関する条約第 5 条、第 18 条を引くこともできる。

『解説教育六法 2009 年版』では、これらを踏まえ、「親の教育権」について、「親は子どもにどのような教育を与えるかについての最終的決定権を有する。これは親子という血縁にもとづき、生活を共にすることから生じる自然の愛情関係に由来する自然権的権利であり、他人に譲渡することのできない権利である。」としている。（下線雨田、以下明記しない場合はこれに同じ。）

そしてその「親の教育権」は「どのように子育てをするかについての決定権といえ、子どもの学習権・発達権保障を国やその他第三者に対し優先的に行う権利である。子どもに対してはその発達を保障する義務と観念され、子どもの学ぶ権利に規定される。」として、子どもの発達・成長と学習の権利実現にその根拠があることを示している。そして、「親の教育権はまずは家庭教育において、そして学校選択において行使される」とされ、学校選択は親の教育権の行使であることが示されている。しかも、その親の教育権はそこにとどまらず、「就学後の学校教育においても当然に留保される。」「親の教育権は我が子に関して個別に行使される場合と共同に行行使される場合とがある。その内容は学校教育のあり方に対し発言し、当事者として学校教育に参加するというものになろう。」²⁾とされている。私もこのような解釈に立つものである。

以上のように、親の学校選択権は、親の教育権に含まれる権利であり、なによりも子どもの教育を受ける権利・学習権を保証するための権利であり、国や地方公共団体とともに義務教育を創造する権利であり、またその責務を負うものである。

先に実態として、私立や国立の小・中学校への就学・入学において親の学校選択権が行使されているとしたが、今日では、いわゆる「一条学校」(学校教育法)での学習歴によらずとも認められている場合がある。たとえば、文部科学省の学校基本調査によると、2008年度、小・中学校生 12 万 6800 人に及ぶ不登校の児童や生徒がいるが、彼らについて、「一条学校」以外の施設で学習し指導を受け、それが「学校復帰のために適切」だと在籍校長が認めた場合は、指導要録のうえで出席扱いすることができるようになっている。たとえば 1992 年からフリースクールなどに。翌年には通学定期購入も可能となった。³⁾

このように親の学校選択権は、広く認められるようになっている。言うまでもなくそれは、第一義的には、子どもの成長・発達の権利、とりわけ子どもの学習権を保障する手だてとみなすことができるからにほかならない。

学校選択制は、今日まで都市部を中心に導入され、地方にも及んでいる。

東京都は、「学校選択制度の実施状況(平成 21 年度予定)」を Web 上で公開している。それによるとほとんどの区・市で導入しているのが分かる。全国の普及状況については文部科学省の HP で知ることができる。

学校選択制の導入が事実上可能となったのは、2002 年の「学校教育法施行規則一部改正」(2003 年 4 月施行)で、各教育委員会の判断により可能とされたことによる。臨時教育審議会の提案から引き続き各審議会等から提案され、安倍政権下では、教育再生会議(座長野依良治)の第二次報告(2007 年 6 月)で学校選択制の促進と児童生徒数に応じた予算配分が提言された。

学校選択制の導入の過程は、この選択制の導入の可否をめぐる激しい議論が闘わされた過程でもあった。そして今日、一度導入した学校選択制を見直し、廃止する動きも報道され、事実、廃止に向かって具体的に手続きが進

められているところも出ている。⁴⁾ 導入を見送った理由として、風評や噂による選択の可能性、特定の学校に希望が集中したり特定の学校が避けられる可能性、学校と地域との関係を希薄化させる恐れ、過度の競争を招き学校間格差や序列化を招く恐れ、子どもたちの通学の負担が生じ、安全上問題である、指定校変更制（の許可基準の緩和）で対応可能である、などが嶺井正也・中川登志男両氏によって明らかにされている。

このように問題を抱え、混乱を生んでいるのは、この学校選択制が、学校教育の内側から必要とされて導入されたというより、文部科学省のHPでその導入の背景・経緯の説明で参考資料としてもあげられているように、政権政党の進める行政改革・規制緩和の政策の一環として、学校教育の外部から強く要請されたことに多く起因していると思われる。

2

それでは導入されている学校選択制はどのようなものであろうか。学校選択制は、「2校以上の小学校又は中学校を設置している市区町村において、教育委員会が児童・生徒の就学すべき学校を指定する際、あらかじめ保護者の意見を聴取した上で指定する」⁵⁾ という、教育委員会が保護者の希望を聴いて調整の上「指定」するものであって、「希望」どおりの就学・入学が全員に認められる訳ではない。

ではこの「指定」が親の学校選択とどのような関係にあるのか、これを、練馬区の学校選択制によってみてみよう。

練馬区では導入4年めに検証した結果を公にしている。その前に次のことを確認しておきたい。学校選択制は、選択可能範囲の違い、すなわち義務教育機関の設置主体である市区町村の全域か、既存の通学区域を複数まとめたブロックか、文字通り隣接区域か、などによって、自由選択制、ブロック制、隣接区域制（ここでは特認制を除いている）の形態に分かれる。そして、市区町村教育委員会は各自の判断で、小学校・中学校それぞれについていずれ

かの形態を導入する形になっている。選択制の成果や問題点がより現出しやすいのは自由選択制である。

練馬区で2005年度から区立中学校に導入した学校選択制は、区内の学校ならどこからでもどこへでも自由に希望を出すことができる、自由選択制である。区外はここでは論外である。小学校については導入していない。

練馬区は「魅力ある学校づくりと、保護者・生徒の意思を尊重する公平で透明性のある制度の実現をめざし」導入した。説明によれば、「保護者・生徒自身が、各学校の受け入れ可能人数の範囲内で、入学したい中学校を選ぶことができる」。ここに示されているように、自由選択といっても、その選択希望が叶うのは必ずしもすべての保護者や生徒ではなく、「各学校」のキャパシティ内に収まる限りという限定が付けられている。可能人数はあらかじめ知らされるが、「大幅に超過する場合」には「抽選を実施」するとされ、選択希望者はこんどは選択される側に回される。しかも、その「抽選」は、「通学区域外の方のみを対象」とするものである。このように、学校選択制は通学区域制によって強く規制され続けているのである。私立や国立の、通学区域そして市区町村の行政学区枠を超えた、まさに自由選択の制度と比べると根本的に異なり、選択の自由度はかなり低い。また、超過した場合に実施される「抽選」は試験による選抜ではない。したがって個人の能力・努力ではどうにもならないもの、その意味でも自己の意思と責任において選ぶという自由選択ではない。それに加え、選択権を行使できるのは入学時だけである。また、第2希望は受け付けられない。したがって練馬区教育委員会は次のように注意を喚起する。「学校の選択をすることができるのは、新入学時の1度だけで、いつでも学校を転校できるわけではありません」。このように選択に際して「保護者」に慎重さを求め、そのことに対する「責任」の自覚を捉えているのである。選び直しはできない一回限りの仕組みなのである。

このように学校選択制は通学区域制度により強く規制されている。この点について練馬区教育委員会は、学校選択制は「現在の通学区域を維持しながら、通学区域制度をより弾力的に取り扱う」ものであることを明確にしてい

る。また練馬区は次のように説明している。「練馬区では、「練馬区立学校通学区域に関する規則」により各学校の通学区域を決めています。学校選択制度は、従来の通学区域制度の特例として導入された制度であり、通学区域制度を廃止したものではありません。したがって、学校選択制度導入後においても、学校ごとに通学区域を定めています。通学区域内のものが優先されるのはそれゆえということなのだろう。このことは、「通学方法」が「徒歩または公共交通機関（電車・バス）のみ」が認められていることにも示されている。自転車は理由を問わず一切認められておらず、「自転車通学を行っている場合は、通学距離が適当でないと判断し、通学区域の学校に転校していただきます。」と厳しい対応を告知している。これは交通事故等から安全を確保するためであろうが、いずれにしても「通学時間や方法に無理のないよう十分検討してください。」「毎日の通学のことを考えて、無理のない通学距離にある学校を選ぶことが大切です。学校を決める前に、通学時間と通学経路はお子様と一緒に確認してください。」と念を押している。このような条件を付けていることは、自由選択制が通学区域制度（以下、通学区域制と略す）の有する本来の意義を損なわないようにとの配慮によるものとみることができよう。

学校選択制はあくまで「通学区域制度の特例」なのである。そして、その限りで、「子供たち一人一人が自らに適した（と保護者ではなく教育委員会が判断した一雨田）教育環境で、個性や能力を伸ばすことを目的」とするものなのである。⁶⁾

ブロック制も隣接区域制も従来の通学区制を基盤にしていることは名称からも明らかである。

このようにみえてくると、導入されている学校選択制は、親の教育権に含まれる学校選択権と教育委員会が通学区域制に基づいてなす「指定」とのせめぎ合いの中にあることが認められよう。では、一方の通学区域制とはそもそもどのような意義をもつと考えられてきたのであろうか。次にこのことを考察し、ひき続いて、他方の選択制の問題を扱っていきたい。

では、通学区域制の意義はどこにあるのだろうか。通学区域制は政令（学校教育施行規則）に定められ、実際の運用は区市町村の教育委員会が執り行うものとされている。教育委員会の裁量権が大きい。

練馬区教育委員会が説明していたように、学校選択制は通学区域制の「弾力的」運営であり、「特例」であった。練馬区は、自転車通学に対して一切厳禁の対応をし、「自転車通学を行っている場合は、通学距離が適当でない」と判断し、通学区域の学校に転校していただきます。」また、「通学時間や方法に無理のないよう十分検討してください。」「毎日の通学のことを考えて、無理のない通学距離にある学校を選ぶことが大切です。学校を決める前に、通学時間と通学経路はお子様と一緒に確認してください。」と念を押していた。このことから、通学区域制の意義を読み取ることができる。何をにおいてもまず、通学が安全に無理なくできることを配慮した制度であるということである。それは学習権を実質的に保障する最も基本的な仕組みである。

文部省の見解では、「現行の通学区域制度は、義務教育について、その適正な規模の学校と教育内容を保障し、これによって教育の機会均等とその水準の維持向上を図るという趣旨から行われてきた制度である」とされている（「臨時教育審議会「教育改革に関する第三次答申」について（通知）（抄）」（昭和62年5月8日 文初高第190号）。これ以上立ち入った説明を私は見ることができないが、再び『教育小六法』『法律用語事典』を参照すると、通学域制度の「趣旨は、本来、教育の機会均等・教育水準を確保するとともに歩通学の教育的意義を認めるところにあった」とされている。

以上のように、通学区域制度のねらいは「教育の機会均等」「教育水準」の「維持・向上」にあるとされ、そのために、より具体的には「適正な学校規模と教育内容の保障」、そして相応しい「通学」形態の確保・維持が必要だと考えられてきた。なお「徒歩通学の教育的意義」が目されるが、内容の説明は加えられていない。

教育の機会均等については日本国憲法の「教育を受ける権利」「義務教育」の規定を受けて、改訂教育基本法第4条で「教育機会の均等」が規定されている。義務教育については同法第5条3項で「国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施の責任を負う。」ことが明記されている。何人にも教育機会を均等に保障するには、まずなによりもだれもが教育機関に、一定期間、継続して通うことができることが肝要である。そのためには、通学距離がその年齢（心身ともに）にふさわしい距離であること、併せて通学手段が手軽なものであること、これらが必要不可欠であろう。手軽とは、親と子の心身そして経済的負担が極力少ないもの、したがって徒歩が最も望ましい形態となろう。言うまでもなく同時に安全が確保されなければならない。であるなら、通学路を何らかの形で監護できる仕組みがあることが望まれる。まずは、徒歩通学可能な範囲内に学校が設置されなければならないとされる所以である。雪深い冬に本校から一時分かれて通学に便利な分校で学習することを保障しているのはこの理であろう。そこでは、まず、なによりも通学できることが優先され、規模の適正化はその次の問題にならざるをえない。そして先の「徒歩通学の教育的意義」とは通学それ自体が子どもの成長や発達に相応しいものであることが必要だとされているということなのだろう。今日的な問題として、徒歩通学可能な距離にある学校が複数存在するという都市部の問題がある。この場合、「適正な規模」が重要な基準となろう。

次に通学区域制をとることの教育的意義をわが国の歴史的経験を参照して考えてみたい。⁷⁾

そのひとつが、1941（昭和16）年、ときの文部省が旧制の中等学校について、過熱化する入学試験競争の弊害を除去する方法の一つとして、入学者選抜にさいし総合考査制と通学区制を導入した経験である。文部省はそれらの導入を「通牒」を出して各府県にすすめた。その通牒には「学区制ノ主眼」とするところを5点をあげていた。

「1 生徒通学ノ利便ヲ図ルコト

- 2 校外指導其ノ他学校修練ノ強化ヲ容易ナラシムルコト
- 3 学校差ヲ少ナカラシムルコト
- 4 国民学校トノ連携ヲ密ナラシムルコト
- 5 交通機関ノ雑沓緩和ニ資スルコト」である。

戦前と戦後には教育の受ける権利の考え方に大きな断絶があり、さらにこれが旧制の中等学校であり義務教育機関ではなかったということがあるが、年齢的には新制の中学校入学時であることから、これを手掛かりにすることは意味のあることだと考える。

1は既に述べた通りである。ここではそれが第一に挙げられていることを重視したい。

2は校外指導も義務教育の一環だとすれば、「学校修練」は別として妥当する。校外指導は地域住民や社会との緊密な連携があってこそ可能であり効力を発するものである。学校は地域社会の教育力を得ることができ、また地域社会は学校の協力を得て児童生徒の教育に当たることができるという、学校と地域社会との密接な連携のもとでの、教育環境が整えられる。この点は今日の学校選択制の弊害として指摘されている地域社会との関係の稀薄化という問題にかかわっている。

3、この通牒はたしかに入学試験選抜の弊害除去を目的としたものであるが、入学試験は親の学校選択権を前提にしたものであり、今の学校選択制は、最終的には抽選によるが、互いに希望を表明しあうという選択行動がとられる過程で学校格差があぶり出され、形成される。そしてそれを指標に次世代が選択するという過程で格差が固定、拡大する。この意味では競争試験と同じ結果をもたらすのである。

通学区域制は学校間格差問題を可能な限りその生成・形成の初期段階で芽をつみ取ろうとする策として考えられている。これは単に学力差だけでなく、社会的階層の差についてもである。この格差の弊害は、つとに多くの論者によって指摘されてきたとおりである。生徒は互いに学び教わることが多いという関係を重視し、それを適切な教育環境として整えようとするなら

ば、通学区域制の意義は大きい。選択制でもたらされる階層化した学校の生徒の学力格差は、その意味で教育環境の格差に繋がり、教育機会の均等の理念に反することにならないだろうか。故加藤周一氏は、父が彼を「比較的中産階級以上の家の子どもたちが通う特殊な学校」ではなく「普通の町の小学校」に通わせたことを回顧し、その父の教育「原則」に信頼を寄せている。つまり社会的、経済的、文化的な階級的、階層的差異のなかに生活する「他者」を理解することができるような教育環境を子どもの将来を見据えて保障しようとしたその見識に（『教養の再生のために』影書房、2005、89～93頁）。

4、これも小学校と中学校との連絡は密である方が望ましい、小中一貫校が創設される今日では、なおさらではないだろうか。

5の点は、戦時下より深刻な問題になっているかもしれない。これに関連して、自転車通学禁止については前述した通りであるが、混雑した電車やバスで、毎日のように混雑の中で通学するのはとくに年少の児童にとって、「通学の教育的意義」からみて問題ではないだろうか。

もうひとつの経験は、戦後、国民教育機関として位置づけられた新制高等学校の編成原理、すなわち男女共学、総合制とともに導入された「小学区制」である。それは教育機会の均等の原則を保障する手段としてとられ制度であった。すなわち、そのためには入学試験競争の弊害を除去すべきだとされ、その競争問題を解決するには、「なるべく多くの志願者を入学させること」とあわせて「適切な学区制を実施して志願者を各高等学校に均分させること」以外に方法がないとの実際的判断から採られた制度であった。⁸⁾ここに示されているように、教育機会の均等を実際に実現しようとするれば、進学競争の過熱化を引き起こす要因となる親の教育選択権を制限し、通学区域制を採用せざるを得ないという、競争社会の現実を踏まえた制度であった。

以上、二つの経験をもとに通学区域制の意義を考えたが、それは入試競争社会という現実におかれている学校に、どのような配慮を加えることが真にすべてのものに教育の機会均等を保障しうるかという、極めて実践的な課題

から案出された仕組みであった。と同時に、民主主義社会を担い得る教養（「他者」を理解し共生する力）を育む上で重要な役割を担い得ると判断されたためであった。（日本において入試競争が民主主義的志向の養成にいかにも悪影響を及ぼしたか、この点については『第二次米国教育使節団報告書』に詳しい。）

なおこうした改革に関して重要なのが、この仕組みの決定にかかわる教育委員会を、保護者と地域住民の意思を反映させようような民主的な組織として立ち上げるという構想と一緒に考えられたことである。公選制教育委員会。それに対して、保護者に、外から規制されたものではなく、公共的な教育機関においては、個々の教育権が単独に行使されるものではなく、共に行使できるものとならなければならないという公共性の問題として了解できる場、そのように機能することが期待されていたのだと思う。このことは、親の学校選択権や通学区域制は、保護者の学校作りに関わる学校への参加の仕方とあり方とともに議論されなければならない性格のものであることを示している。

また、フィンランドのように学校選択権を行使することの意味がなくなるような学校教育の条件整備が共になされなければならないだろう。だが、それには財政的にも時間的にも制約がある。だとすれば、学校作りに参加するなかで、子ども・親の期待にそう教育を実現するという形で選択権を行使する、というのがより現実的ではないだろうか。

他方、義務教育期間の国立や私立学校の選択が公教育機関として何の制約もなく認められているという事態をどのように考えたらよいかという問題がある。私学も公教育機関であり、国民の税金によって一部なりともまかなわれている。国立・私立の小・中学校は、世俗的出世競争のライン上に自らを位置づけ、そのことで親の期待に答えているところがある。そのあり方が、公立学校へ無視できない影響を与えていることは周知のことであろう。この点については、教育の自由・学校設立の自由との関係をどう調整するか困難な問題が予想される。

次に、学校選択制導入を推進する側の論議を取り上げてみたい。

文部科学省のHPでその参考資料で筆頭に挙げられ、学校選択制導入の契機となった『通学区域制度の弾力的運用について（平成9年1月）』には、『昭和62年5月8日付け文初高第190号「臨時教育審議会「教育改革に関する第三次答申」について』と『規制緩和の推進に関する意見（第2次）』（平成8年12月16日）」が説明文とともに付けられている。

また、挙げられている『規制改革の推進に関する第1次答申（抄）（平成13年12月）』では、「4 教育」で「問題意識」が次のように記されている。

「社会・経済・文化におけるグローバル化が拡大し、国際的な競争がますます進展していく中で、教育分野においても、義務教育から高等教育までを通じて質の高い教育を提供し、社会のニーズにこたえることのできる優れた人材を育成することが不可欠である。（中略）初等中等教育においては多様化を進め、需要者による選択と参画を確保することが、我が国の教育全体の質的向上に特に強く結び付くと考えられ、そのような環境の下で学生や生徒に対し学習に対する積極的な動機付けを行っていくことが必要であると考える。」とされ、「改革の方向」について、「（略）初等中等教育においては、児童や生徒の能力・適性に応じた教育機会の提供を推進するため、評価制度の導入や情報発信の促進により学校の透明性を高めるとともに、新しいタイプの公立学校の導入の検討や私立学校の設置促進などにより多様化を進め、需要者が選択をし、その運営に参画することを通じて質の高い教育サービスを提供していく体制を整備することが課題となるものとする。（以下略）」。

ここで注目させられるのは、グローバル化した国際的な競争場裏で勝ち抜くことのできる「優れた人材」の育成という文脈上に学校選択制導入が位置づいていることである。これは、総合規制改革会議（宮内義彦議長、2001.12）の答申であるが、この会議の委員であった八木尚宏氏は『市場重視の教育改革』（日本経済新聞社 1999.2）を著して、「消費者主権」の回復としての

「市場」原理を教育改革に導入貫徹することが「真の教育改革」だとする自説を展開し、また教育評論家尾木直樹氏との新聞誌上での対談「競争で学校はどこへ」（朝日新聞、2004.2.6 付）や、テレビ等で自説を公にしてきた論客であった。

八木氏は、学校選択制の導入は「大いに進めるべき」だと強調していた。なぜならその制度は「消費者主体」の立場に立ち、「市場」における「消費者主権の回復」を目指す正当な主張だからである。その意味の学校選択制導入の考えは彼の編著になる『市場重視の教育改革』という書名に端的に示されている。

八木氏は、市場重視の議論をするにあたって、教育の領域には市場経済の論理では扱えない特殊な問題が含まれているとされるが、と前置きして、しかしながら「教育が必ずしも市場経済になじまないほどの特殊性をもつものではなく、市場におけるひとつの専門的なサービスであるという前提」に立って議論を進めるとした（12頁）。ここでその「特殊性」として彼が挙げているのは「情報の非対称性」である。彼によればそれは「教育サービス」に「市場メカニズムが働くための基本となる「消費者主権」を制約するさまざまな要素」のひとつであった。しかし、今や、「消費者が十分な情報と選択肢をもちつつ行動する「普通の市場サービス」へと近づいている」とみなし、「市場サービス」して教育問題を扱うことが可能になったと述べている（4頁）。その立場から、彼は、日本が抱える教育の諸問題は「教育の分野における競争自体ではなく、それが歪められた形で行われていることから生じる」問題だと診断した。換言すれば教育サービスにおいて「市場における正常な価格競争」が歪められていることが諸問題発生の原因だとみなしたのであった（2頁）。そうして、「真の教育改革」を成し遂げるには、「健全な競争」の状態を回復することすなわち「教育サービスの市場で「歪んだ競争」をもたらしている過去の制度・慣行を改善し、需要者と供給者の多様な選択を生かした」状態に戻すことが必要不可欠だとし、それが「教育サービスにおける消費者主権」を「回復」（3頁）することだと主張した。

教育への市場原理導入の論拠となる「情報の非対称性」問題解消については議論がある。前に記した導入を見送った理由のひとつに風評や噂の問題があったし、課題として、「学校生活の生徒の様子や、特色ある教育活動の詳細な内容等、保護者・生徒が学校を選択するための情報およびその提供方法の充実が求められている」とされていた。しかし、こうして、回復されるべく「消費者」=親や子どもの「権利」のひとつとして「親がサービスを選択できる」学校選択制が正当化される。同時に、「供給者」=教育行政や学校においても、多様な、多彩な教育サービスを提供できるような、自由参入（「株式会社」を含めて）が合理化された（対談）。まさに「市場重視の教育改革」である。

八木氏の「市場」の原理は教育内容にも貫かれる。「義務教育段階でも、親や子がある程度メニューを選べる体制にしていくことが基本だ」として、親の学校選択だけでなく、さらに教育内容の選択をも主張している。しかしこの点、「ある程度」の中身の説明がないので、これ以上の議論はできない。また、評価・選択される立場の各学校の自由裁量権を強化すべく、「学校現場に思い切って権限を与え、経営者と労働者が協力して成果をめざす企業のようにするべきだ」としている。また、その成果を目指すために、「入学時と卒業時で学力がどう変化したかを計量化し、どう教師や設備を組み合わせればいいのかを徹底して調べ」ること必要だとしている（対談）。

ところで、八木氏はこの学校評価に関して、「親は素人なので、専門家にやってもらうしかない」といっている（対談）。この立場は、親の学校選択権に大きな、決定的とも言える限界を認めるものではないだろうか。前述の「情報の非対称性」を警戒し、「専門家」から与えられたサービスを「消費」する学習とは、どのような内容の教育になるのであろうか、この点について八木氏の言及を見ることはできない。

八木氏のこうした主張には、すでに引いた「答申」に示されているように、「急速なグローバル化と、少子・高齢化の進展」に対応する、「市場」原理主義の聖域なき「規制改革」の推進という文脈に位置付いていることは改めていうまでもないであろう。彼自身が言明しているように、「経済学」の

立場からの市場原理による教育改革論なのである。

ではその論議において通学区域制はどのような意味をもつと考えられているのであろうか。「歪んだ競争」をもたらしている「過去の制度慣行」なのであろうか。彼は明確にしていないが、彼の論理に従えば、「市場」を規制し、「消費者主権」を制約ないし侵害する、果ては教育荒廃もたらす大きな要因だとみなされているのだろう。

八木氏は、親の自由権（思想・信条の自由の文脈にある）としての教育権や学校選択権を主張しているわけではない。市場原理を重視する彼の考えにはそのことは言わずもがなの事柄かも知れない。しかし、もっぱら、「市場」における「消費者」-「供給者」の関係の中で、「消費者」の「主権」行使の問題として、一元的に捉えられているように私には思われる。

最後に注目しておきたいことは、八木氏は、「市場」原理の導入の効果、学校選択制の意義として、「学校は競い合い、選ばれようと努力する」、「学校側が何の努力をしなくても、一定数の生徒が自動的に割り当てられる状況」が変えられる、その「ことに意味がある」と述べていることである。ここには「消費者主権」論というより、供給側の学校から努力を引き出すため選択制つまり競争原理を導入しようとしている、ということが示されているのではないだろうか。この点、後述の若月氏に共通している。

八木氏は、競争原理導入によって、「過渡的」には生徒獲得宣伝競争の観を呈するが「教育内容を始めとする学校教育のより本質的な面での競争に移るはずだ」と競争の成果が立ち現れるはずだとその見通しを示していた（対談）。だが、その「はず」の論理的な説明は私には見つけられない。

八木氏と同様に、行革を目指した政府の審議会、規制改革会議のメンバーであった戸田忠雄氏は、『学校は誰のものか 学習者主権をめざして』（講談社現代新書、2007.9）で、学校選択制を強く支持、その徹底した普及のためにバウチャー制導入を提唱していた。八木氏は「消費者主権」回復の立場に立って論じたが、戸田氏は「学習者主権」「教育主権」回復を目指す立場から論じた。彼は、「本来、どこでだれについて学ぼうが、学習者の自由のはず

だ。」(221頁)と、親・子どもの学校選択権の正当性を強調している。まして、学習機会が多様に豊富にある今日の社会においてはなおさらのこと、「学習者主権」を回復確立せねばならない、というのが氏の立場である。

戸田氏は、学校選択の自由は、「日本国憲法」において認められている権利で、実際、私立学校では可能であるのに公立についてはできないのはなぜかと問い、それは、教育委員会が政府の意向を国民に伝え、制度化し実施することを怠っているからだ、と、教育委員会の責任を追求している(222-4頁)。

つまり、戸田氏は、親の教育権、学校選択権を国民の権利として位置づけ、その行使を妨げるものの排除に向かって闘っているという立場なのである。その文脈で、彼は、学校選択と併せ「学習者による教員評価」実現を強く主張し、また「校長が人事権をフルに行使して、よい教師をスカウトできるように」すべきことを提言している。そして教員評価についても、教育委員会の姿勢を非難している(224-31頁)。

氏はさらに、「学習者を教育主権者として扱う」ために、学校選択権をより平等な条件下で行使できるようにと、教育バウチャー制(「学習者に学校利用券という税金補助、これを配付する」)の導入を主張した(231-34頁)。

戸田氏はこの「教員評価・学校選択・バウチャーの三点セット」の導入を主張するのだが、その「メリット」を次のように示している。「大事なことは日々働いているふつうの勤め人や共働きの母親など、だれでもが簡単かつ平等にかかわれる点」であるとし、それらは「投票所に行くより簡単な操作で、手間ひまかからない。」と。「年に二、三回学期末に子どもといっしょに教員評価をやればよいし、学校の選択は何年かに一回ですむ」程度の負担で可能だと。そうして述べる、「その教員評価・学校選択・バウチャーの三点セットが整備されれば、それだけで学校全体が、学習者を中心に動かざるをえないシステムになり、このシステムが自動的に教員を鍛え、自動的に校長を頑張らせ、学校全体が自動的に学習者の主権のもとにおかれる。学校全体が事実上、簡単に「作り変えられる」のである。」と。学校選択制を含んだ三点セットは、教育問題を解決する、即効性のある特効薬だった(242-46頁)。

このように、教育権を論拠に学校選択制導入を主張したが、教育内容に関しては親の教育権の限界を明確に示している。「どんな形態であっても学校として認められる以上は、最低限、これが守られるようにと、ナショナルミニマムとして学習指導要領・教師評価要領・学校選択要領などが盛り込まれるべきである。そして、このナショナルミニマムをすべての学校に保障することこそが、国の基本的な使命であり役割であろう。」と、この点では、国家の積極的な介入の必要性を強調していた(245-6頁)。このことは、戸田氏の「学習者主権」論が、戸田氏自身が述べていた「本来、どこでだれについて学ぼうが、学習者の自由のはずだ」という主張から予想される教育の自由論から導かれたものではないことを示しているように思われる。

戸田氏は通学区域制の意義や問題点については明確な形で言及していない。バウチャー制でそれまで不可能だったものにも私立が選択可能となる、としていることから推察すれば、それは選択権を侵害するものとして位置づいていたと言えよう。

次に加藤寛氏についてみてみたい。加藤氏は第二次臨時行政調査会(通称「土光臨調」1981年発足)の中心的なメンバーで、学校選択制を支持し、公立学校の私学化、文部(科学)省の行政権の縮小、「授業料クーポン制」によってその理念実現を徹底することを強調していた。その主張は『教育改革論』(丸善株式会社、2006.6)で示されている。

加藤氏は自身コア・メンバーであった『世界を考える京都座会』の「教育の自由化」論を踏まえて、「学校教育を自由化せよ」、「教育に“自由”“競争”“多様化”を」を唱え続けてきた。「教育の自由化」とは「子どもに多様な、いろいろな道を与え、自分の道を選ぶ自由、学ぶ自由を与える」ことであり、「画一化による大量生産」教育に対するアンチ・テーゼであった。また、彼は義務教育とは「あくまで教育を受ける義務」であっていわゆる「一条学校」で受けなければならないものとは限らない、という立場に立っていた。戸田氏と同じように、教育の機会均等の実現とは、「価値の多様化・相対化の中で、人々はますます多様な学習意欲をもつようになる」なかで、「勉強したいとい

う気持ちになったときには、いつでもどの段階の教育も受けられるような自由に開放された」教育機会をつくることだとしていた（39～42頁）。

「競争こそ変革と新たな発展を生む」（41頁）、氏は、この信念に立って、競争を教育界に導入すること、その重要な柱として積極的に学校選択制の導入を唱えた。そしてその制度を活かすために公立学校をも「廃止」して学校の「私立化」を主張する。なぜなら、「子どもの教育権が基本的に両親にある」からである。つまりその権利を有する保護者が自分の望む教育を子女に受けさせる「選択の自由は公立学校では満たされない」とみたからであった。公立学校は学区制のために「均質だが画一的な教育内容になってしまう」と氏はみていた。私学化すれば「生き残りをかけて激甚な競争が展開されるだろう」と氏は言う（41頁）。そうして、そのことは、「経済が、今や民間主導に変わり、官は競争原理に基づいた民間の活力を補完する形で存在するという新しい時代の考え方」に基づくものである（50頁）、彼はそれを「官私主従」から「私主官従」へと呼んだ（65頁）。ポスト工業化時代に入った「今」「国公私の差別をやめ、学校間の競争によって魅力ある教育をつくるしかない。」と加藤氏は断じた（82頁）。

加藤氏はこの文脈で、文部省の権限縮小と学校への大幅な自由裁量権委譲をすすめるべきだと主張する。「文部省の監督行政もせいぜい施設とか教員の数とかいった、最低限の学校設置基準くらいにとどめるべきで、教育内容の指導もきわめておおまかなものとし、カリキュラムなどの作成は、私立学校側に大幅な自由裁量権を与えるべきだ。」と（41頁）。この点、戸田氏より「自由」化が徹底している。

このように、氏の学校選択制の論議は、公立学校を私立化した上で、かつ国家の介入を極力排除した選択制であり、「一条学校」以外の教育機関をいわずに正規の学校とする提言であった。

加藤氏は以上の議論を展開する際、M. フリードマンの『奇跡の選択』（加藤寛監訳、三笠書房）をたびたび引用している⁹⁾。

M. フリードマン（シカゴ学派の新自由主義経済学者）は、公立学校の荒廃

の「基本的原因は、公立学校教育の中央集権化と官僚化」だと捉えた。その事態を変えるには「教育権を親に戻」し、親が学校を選択することにある、また、私立学校こそが、親の要求に応じ、適した教育を提供できるとしていた(2頁)。

加藤氏は、戸田氏と同様に、この学校選択制を含んだ教育の自由化を徹底するために「授業料クーポン制」の導入(51頁)、また、義務教育年限の弾力的運用と中学校の廃止(一律ではないが)、さらに才能開発教育を重視し(57頁)、「年齢主義を課程主義に」へという能力主義的再編の提案にまで及んでいる(81頁)。

加藤氏の論調には明らかに行革の論理-財政の縮小があり、それは公立の私学化に典型的に示されている。

通学区域制についての彼の見方は、次の表現にみることができる。「公立の小・中学校は、学区制によって、その地域のすべての子どもを受け入れる建前になっているために、児童生徒や父兄の個別的な要求を反映させるのは困難で、均質だが画一的な教育内容になってしまう。」(41頁)。この考えと私学化の主張を併せると、通学区域制は彼の教育の自由化、学校選択を進めるうえで乗り越えるべき障害物に他ならない。その意義が積極的に肯定されるのは、工業化段階での労働力育成に適合していた点においてであった。

以上、三人に共通しているのは、教育改革論といっても、もっぱら、時代の要請に不適合だと診断される公立学校の改革論であり、その中心をなし、決定的な役割と位置をもたされたのが、学校選択制であり、その導入によって競争原理を公立学校に貫徹させることにあった。こうして彼らは競争にさらすことによって教育活動を活性化できるとしたが、肝心の教育活動の活性化の中味についての言及はみられない。それが、どういう意味で教育を受ける権利・教育権を保障することになるのか、踏み込んだ議論はない。またその競争が、通学区域制が目指してきた教育の機会均等の保障を損なうことになるのではないかという議論を、私は読みとることができなかった。その意味で、戦中・戦後教育の遺産をどう継承していくかという視点はみられない。

では学校選択制をいち早く導入した品川区教育委員会の教育長若月氏においてはどうかであろうか。若月氏は「本区の場合、学校選択制は学校の再生を促すための「触媒」「手段」であり、「目的」はあくまでも浮世離れた学校の意識や体質を変えることにありました。」（33頁）と語っている。このことは何度も繰り返されている。

若月氏はその編著『学校大改革 品川の挑戦』（若月秀夫編著、学事出版、2008. 1）をまず、「学校の自主性や主体性の尊重がうたわれ、そのために校長の強いリーダーシップの発揮が望まれています」と書き始め、「とりわけ学校教育の再生は急務といわれて久しくな」るが、「一方、こうした度重なる要請や各種の提言にもかかわらず、多くの学校は旧態依然とした様相から容易に離脱することができないまま、今日の状況に至っていることは、紛れもない事実です。」と指摘し、教育問題はもはや猶予のないところまで来ているにもかかわらず、「結局のところ学校が変わることができずにいます。」と学校の不甲斐ない「体質」を糾弾する（3～4頁）。そして、このような「厳しさに欠ける学校の体質」を改善せざるを得ないような境地に（33頁）追い込む有力な手段として学校選択制を導入したという。氏は教師経験を振り返り「35年前に大学を卒業し、教師になった私が見てきた教育の現場には、聖域の中でぬくぬくと生きる教師の姿があり、浮世離れた物事の考え方が充満していました」、こういう氏自身の体験、いわば怨念をも表白していた（51頁）。

したがって、若月氏は、これまで見た三人のように、学校選択制が謂わば万全な対策だとは考えていなかった。教員を揺さぶり惰眠からたたき起こす手段にはなりえても、教育的に有効であるかどうか未知のものだったようだ。導入の際、それに対して、階層間格差や序列を拡大・固定化するという批判を受けたが、彼ら批判者がその「根拠」を示すことができないのと同様に、「それを実行している私たちも必ずうまくいくという根拠を持ってはいないのです」と率直述べている（5頁）。そういう「後ろ向きで根拠のない心

配をする前に」(33頁)彼は体質改善のためにまずその選択行動をとったのだった。氏にとって重要なことは、「選択の結果を正面から受け止め、その事態に具体的に対処する際の教育委員会のサポート(予算支援を含めた)であり、校長のリーダーシップと教員の一致したベクトルと行動力」だった(35頁)。その意味で「手段」「触媒」に過ぎない(35頁)。そこから「創意工夫」と「特色」への道が開かれるのだった(37頁)。そのことはこの編著の構成にも示されている。「第3章 学校が選ばれる 第4章 学校が評価される 第5章 学校が奮起する」。学校の「奮起」が空転しないためにも、氏は校長の強いリーダーシップによる学校経営を重視した(「成果基盤型の経営」)(38頁)。

若月氏は導入の成果について、学校の「質」改善の「きっかけ」として、「大きな成果をもたらしている」と総括している(44頁)。

若月氏の学校選択論は、前三者のように教育の自由化を唱えているのではない(12～13頁)。彼は、「地方分権と規制緩和の狭間にあって、義務教育が守らなければならない大切な役割があることも確認しておく必要がある」とし、それは、とりわけ義務教育に「レッセフェール(laisser-faire: なすに任せよ)はなじまないということです」と、むしろ批判的である。なぜなら、義務教育には国家あるいは国民・民族としての統一を目指すという側面と、子どもの個性や学校の特色・独自性を伸ばすという側面とがあり、その両者をバランスよく維持していくことが重要であり使命でもあるからです。枠組みについての規制緩和で「現在の閉塞状況を打破すること」は認めるが、「大綱的基準としての学習指導要領あるいは教育委員会の地方基準で「定められている教育内容までいたずらに緩和するものではないことは明記しておきたいと思います。」とはっきり言っている。氏の選択制導入は、このように、既存の教育内容を維持したままで、それをめぐるどう教えるか、その面での教員を競争の渦中に追い込み(例えば、「学年担任制」(51頁)などもそのひとつであるが)教育を「活性化」することに主眼があった。(若月秀夫・吉村潔・藤森克彦『品川区の「教育改革」何がどう変わったか』明治図

書、2008. 7)

そこでは、学校長のリーダーシップは強調されていても、教育委員会の権限は抑制すべきだという議論はない。その教育長としての立場からか、市場原理を徹底させるという議論もない。また、通学区域制のもつ意義についての論議もみられない。氏の論理では、学校選択制と同様に、活性化するための手段として意味があるかどうかということが問題になるのであろうか。

冒頭で触れた映像の内容を簡単に紹介すれば次のようになる。

そこには、全国に先立っていち早く導入し、先頭を切って改革に邁進している品川区教育長若月秀夫氏の精力的な活動が目を引き付ける。教育長は、学校は今や親や子どもに「選ばれる側に」立っているという認識と判断を、繰り返し強調し、その立場で学校改革をすすめるべきだとして改革に取り組んでいた。学校は、選ばれるためには彼らの期待や要求に応えなければならない、各学校の特色を出すことが求められるが、それは他校との競争でもある。学校が打ち出す新しい企画と業績に対しては、教育委員会の査定・評価がなされ、それに基づいて予算が配分されるため、校長・教員は精力を注ぎ、限られた期限までしのぎを削る。こうした学校間の競争を、若月氏は、硬直化・画一化（それを「平等」という言葉で指し示し）した戦後教育を根底から揺さぶり、活性化させ、学校再生へと導く有力な方法として高く評価していた。

以上見たように、八木、戸田、加藤そして若月四氏は、導入された学校選択制が本質的にもつはずの、親の学校選択権と通学区域制との理念的、制度的な緊張関係にある問題を正面から議論することなく、親の学校選択権を全面的に支持する論陣を張った。彼ら四氏の意図が本当はどこにあったかは私には知るよしもないが、公にされたものを管見したかぎりでは、客観的にはその問題が覆い隠されたと言わざるを得ない。四氏の論理からすれば、議論の俎上に上る性格の問題ではなかったのだろう。しかし、彼らが改革しようとしているのは公立学校という公教育を担う重要な問題であり、親の自由権

としての教育権、子どもの学習権の公的な保障にかかわる重要な問題である。

教育の私事化、公教育の解体が危惧される今日、公立学校に取り入れられた学校選択制は、公立学校のあり方だけでなく、公教育の役割とそれを支えるために必要な条件とは何か、義務教育期間における私立学校の存在理由は何か、これらをわれわれに問うていると思う。

今、深刻化する子どもの貧困問題を前に、義務教育のもつ社会の基本的なセイフティーネットとしての意義と役割を、戦後の公教育改革の精神に照らしてあらためて問い直す必要があると考える。

注

- 1) 『解説教育小六法 2009年版』三省堂、1237頁。この解説は同書所収の「教育法用語事典」の「学校選択制」による。この項目が加えられたのは2008年版からである。
- 2) 同上、1239頁。
- 3) 1992年から取り入れられた。「登校拒否問題への対応について」(1992.4.9 文初中330、文部省初等中等教育長)
この件に関して、東京都三鷹市教育委員会が、「2009年度からフリースクール生の親やホームエデュケーションの家庭に対して「原則、就学義務違反」であることを周知している」という報道もある。「Fonte」(09-04-24)
- 4) 前橋市は2004年度導入、2011年度から見なおし。江東区は2002年度から導入、小学校について自由選択制から徒歩で通えるへ、2009年度から。
- 5) 前掲『解説教育小六法 2009年版』
- 6) 練馬区教育委員会学務課が公開している「希望する中学校を選ばず一区立中学校の学校選択制度」より。2009.10.24.
- 7) これについては、神田修「学校を選ぶ権利と学区制」(『教育』1973.11)に触発されたところが多い。なお、拙稿「小学区制をめぐる論議」『千葉工業大学研究報告 人文編 第29号』(1992)で、戦後の新制高等学校の編成原則としての「小学区制」の理念と現実を考察している。
- 8) 「入学者選抜の根本問題」、これは「公立学校入学者選抜について」(1951.9.11 文初中660号、初中局長)に「参考」として掲げられたものである。
- 9) MILTON & ROSE FRIEDMAN: TYRANNY OF THE STATUS QUO 1984.

* 参照した先行研究は多々あるが、その一部を記しておく。

藤田英典『義務教育を問い直す』ちくま新書、2005.7.

同 『誰のための「教育再生」か』岩波新書、2007.11.

市川昭午『教育の私事化と公教育の解体～義務教育と私学教育』(教育開発研究所、

2006. 7)

- 児美川孝一郎『新自由主義と教育改革』（ふきのとう書房、2000. 8）本論で扱わなかった社会経済生産性本部の報告書『選択・責任・連帯の教育改革』を分析したもの。
三上和夫『学区制度と学校選択』大月書店、2002. 2.
嶺井正也・中川登志男『学校選択制と教育バウチャー』八月書館、2007. 2.
民主教育研究所『「学校選択」の検証』民主教育所、2000. 1.
堀尾輝久・藤田英典対談「教育の商品化と学校選択」『季刊人間と教育 23』1999. 9.
佐貫浩『イギリスの教育改革と日本』高文研、2002. 8.
福田誠治『競争しても学力行き止まり イギリス教育の失敗とフィンランドの成功』朝日新聞社、2007. 10.
『練馬区立中学校選択制度検証報告』同委員会、2008. 7.

2010.1

キーワード

学校選択制、通学区域制、公教育、義務教育