

通学区の弾力化に関する提言書（素案）

松本市議会

目 次

1	はじめに	.....	P 1
2	調査研究の経過	.....	P 2
3	調査研究の内容	.....	P 3
4	調査研究のまとめ（提言内容）	.....	P 1 4
5	おわりに	.....	P 1 6

1 はじめに

松本市は、従来は学校教育法施行令の規定により、病弱な児童生徒への配慮、不登校・いじめ問題、家庭の特殊事情等を除き、原則として、地区町会単位で通学区を指定し、同じ町会の児童生徒は同じ小中学校に通うこととしておりましたが、平成13年度から、「より近くの学校に通いたい」という児童生徒の要望に応えるかたちで、通学距離を理由とする指定校変更を認めてきました。

施行後、10年が経過しましたが、現在では、1,000人を超える児童生徒が、通学距離を理由とする指定校変更をしております。

その結果、「子どもたちが、より近くの学校に、安全に、通学できるようになって良かった」という評価がある反面、町会、育成会等から、「居住地域との関係の希薄化が起きてきている。この制度の見直しが必要だ」との意見が、聞かれるようになりました。

これは、教育の面、また、地域づくりの面から、幅広く、検証する必要があるのではないかと思います、調査研究のテーマとしました。

そもそも、この通学区の弾力化というものが、どのような背景から、起きてきたのかを見てみますと、国は、行政改革（規制緩和の推進）の観点から「学校選択の普及促進を図る」という方針を明らかにしております。

松本市は、この国の方針、そして、中学生からの、「近くの学校に通いたい」との要望を踏まえて、「当面、隣接校の選択ができるよう検討する」ということで、平成13年度から実施をしているという経過であります。

施行から、10年が経過し、現在、指定校以外に通学している全児童生徒数は1,000人を超えており、今後も増加傾向にあると言えます。

その結果として、「子どもたちと地域との関係の希薄化」「生徒数の偏り」等の課題が発生しています。

特に、指定校変更が多い地区では、子ども達が地域に関心を持たなくなり、

郷土愛の気持ちが薄らいで行くのではないかなど、将来の地域づくりに対して、不安の声が上がっています。

また、学校側からは、希望が叶えられず、指定校に通わざるを得ない児童生徒の精神面の問題も心配されるという声も聞かれますし、また、通学路の安全性の確保も課題となっているとの意見も聞かれます。

そうした現状を踏まえ、通学区弾力化に関する教育民生委員会の調査研究結果を基に提言を致します。

2 調査研究の経過

平成23年	5月17日	調査研究のテーマ案を委員から募集
	6月6日	調査研究テーマを決定
	17日	調査研究の進め方を協議
	7月13日	調査研究テーマを調査研究
	8月3日～5日	群馬県前橋市を視察
10月	3日	調査研究テーマを調査研究
11月	2日	調査研究テーマを調査研究
	1月19日	松本市教頭会との意見交換会
	31日	松本市町会連合会との意見交換会
	3月12日	松本市PTA連合会との意見交換会
	4月4日	調査研究テーマを調査研究
	19日	調査研究テーマを調査研究

3 調査研究の内容

(1) 学校選択制についての国の考え方等

文部科学省は平成9年1月、各都道府県教育委員会教育長あてに「通学区域制度の弾力的運用について」の通達を出しています。

その趣旨は、通学区域制度の運用に当たっては、行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する意見（第2次）」の趣旨を踏まえ、各市町村教育委員会において、地域の実情に即し、保護者の意向に十分配慮した多様な工夫を行うこととなっています。

その行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する意見（第2次）」の趣旨というのを見てみますと、学校選択の弾力化に関する議論は、昭和62年の臨時教育審議会の答申においても、「就学すべき学校について、選択の機会に対する配慮に欠ける状況が見られる。このことが学校教育の画一性、硬直性、閉鎖性と、子どもの自主的精神・個性の伸長を妨げていることなどの一因となっていると考えられる」とされ、改善を求められていましたが、現在も、「基本的に、保護者等に、子どもを通わせたいと思う学校を選択する機会を、制度的にも、実態的にも保障されていない。子供が、自己を確立しながら多様な価値を認め合い、それぞれ、のびのびと学習するためには、特色ある学校づくりを進めて行かなければならない。各学校は、個性ある教育課程の編成に取り組むことなどに加え、教育を受ける側が何を求め、何を評価するかを重視して行く必要がある。指定された学校以外の選択は困難という硬直した状況から、自らの意思で、多様な価値の中から選択できる状況になるということは、選ぶ側の意識を柔軟にするとともに、責任感を生じさせ、ひいては、逃げ場がないために生じている不登校の問題の解決にも寄与していくと考えられる」となっております。

要するに、行政改革委員会は、保護者や児童生徒が、自由に学校を選

択できるようにすることによって、特色ある学校づくりが進められ、
「学校教育の画一性、硬直性、閉鎖性と、子どもの自主的精神・個性の伸長を妨げている」現状を、改善できるとしているわけですが、全ての国民が、平等に教育を受ける権利であり、義務である義務教育の場に、
「学校選択制」という、言わば、市場競争の原理を持ち込むことの良し悪しについては、更なる議論が必要ではないかと考えます。特色ある学校づくりは、教育現場と地域との連携の中で成されてきた歴史もあります。

(2) 松本市の通学区弾力化実施の経過と現状

本市が、通学区弾力化実施に踏み切った事情は、平成11年12月定例会での一般質問の質疑応答に見ることができます。

以下が、その要旨です。

議員 「国の方でも、行政改革の一環として学校選択の弾力化についての提言を受け、各都道府県教育委員会教育長あてに、保護者の意向に対する十分な配慮や選択機会の拡大の重要性、学校選択の弾力化に向けた取り組みを進めるようにという通達を出している。現在、松本市においても、通学区の見直しについて、町会単位で様々な希望が聞かれるようになった。文部省方針を受け、松本市教育委員会も、通学区制度の弾力的運用の検討を始めるべきと思うがどうか」

教育長 「中央教育審議会の答申において、『学校選択の機会を拡大して行く観点から、保護者や地域住民の意向に十分配慮し、地域の実情に即した弾力的運用に努めること』と、されていることや、中学生との懇談会において、『自分の家から近いほうの学校へ行けるようにして欲しい』という切実な意見も出されていることから、当面、隣接校の選択ができるよう検討を進める。その際、一部に言われている特定学校への集中化、学校の序列化、

学校間格差の発生・拡大、学校と地域の結びつきの弱まり等の問題点については、十分に配慮し、慎重に進めなければならないと考えている」

以上の経緯と、これを受けて13年度から実施された弾力化の内容を考え合わせると、本市の弾力化は、隣接する近い学校へ通いたいという児童生徒の要望に応える措置であったと言えます。

そして注目すべきは、弾力化によって起こり得る問題点の一つとして、「学校と地域の結びつきの弱まり」が挙げられ、「十分に配慮し慎重に進めなければならない」としていたことです。

次に、指定校変更の現状ですが、平成23年度の指定校変更者は、全部で、1,451人で、その内約4分の3が距離要件による変更者だということです。

(3) 松本市町会連合会から出された意見等

教育民生委員会は通学区弾力化について松本市町会連合会の皆さんと意見交換会を行いました。以下は、その折に町会長の方々から出されたご意見の概要です。

- 学校を自宅に近いというだけで選ぶことが問題。学校と地域、地域とそこに住む子どもたちを考えた時、小学校の成り立ちを考えれば、学校と地域は、対であり、もっと、つながり・結びつきがあるべきだ。
- 地域で子どもを育てるということについて考えて行くべきで、同じ地域の中は、顔が見えるのが理想。そういう意味でも、自治会としては、小学校区なり、中学校区を一つの地域と考えている。
- 距離による学校の選択よりも、地域づくりを大切にしようということ。
- 20年後、30年後の地域づくりを目指しているのに、将来の松本市を担ってもらう子どもたちが、バラバラに通っていて、心もバラ

バラで良いのか。

- 教育委員会では、アンケート調査をしたが、「今迄通りが一番いいという結果だった」と言うが、それは、良いわけで、好きな所に通学しなさいと言っている訳だから。そんなことを引き合いに出しながら話をしても、何の進歩も得られなかった。
- 子どもは、家庭と地域と学校の、三位一体で育てなければならない。
- 校長先生の話聞いても、新年度、何人くるかと楽しみにしていても、少ししかこないとか、こんなことでは、学校自身も崩壊する。特定の学校が増えるなど、地域格差が出るのはおかしい。
- 学校は地域のシンボルなので、そのことを配慮してほしい。
- 10年経ったので、1回反省するために、検討委員会をつくって、このまま続けるか、少し修正するか、指定校どおりにするか、違う土俵をつくって、検討していただきたい。
- 地域の人たちは、地域で子どもを育てるという意識は高い。地域の歴史なども、地域の中を歩いたりして、子どもたちに教えている。ところが、学校が違くと、全く参加が無い。地域愛が育たない。このような状況を深刻に考えている。この子たちが、20代、30代になって、地域に根付いた時に、地域愛があるのか、真剣な問題。
- よその地域の学校に子どもを通わせて、自分たちの地域の風土や歴史は教えてくれないので、郷土愛が欠けてしまうのではないかと思う。郷土愛を持って、故郷を大事にしてくれる、良い地域づくりをしてくれる、心豊かで逞しい子どもを育てて行きたいという一念である。
- 一つの町会でありながら、子どもの行事はバラバラというような形になっている。せめて、同一町会は同一の学校へ行くようにしてもらわなければ、地域の中でのまとまりというのが、子どものころからできないということで、この状態は、大人になっても続くと思う。

- 過疎化が進んでいる地域では一番心配するのは、住民の孤立。災害も含め、孤立が心配で、子どもが生まれた地域で育っていくということが一番大事と考える。

この弾力化という言葉が、どうも自分たちの都合の良いようにできる、やれる、と思われて、地域のことが重要視されないという雰囲気が出ています。弾力化に際しても、根本的などころは守って欲しい。

- P T A、教育委員会など関係団体で、真剣にこの問題に取り組んでいただきたい。

(4) 松本市 P T A 連合会から出された意見等

教育民生委員会は、通学区弾力化について松本市 P T A 連合会の皆さんと意見交換会を行いました。以下は、その折に松本市 P T A 連合会の皆さんから出されたご意見の概要です。

- 弾力化の恩恵を受けている。指定校だと 20 分くらいかかるが、近くの学校だと 5 分で行ける。
- 指定校は片道 4 k m、近くの学校は 1 k m という状況で、大変悩んだ。子どもの安全を第 1 に考えて近くを選んだ。
- 学校の中では、学校の所在地区の役員が回ってくる。その役員を引き受けたこともあったが、自分の居住地区でない地区の町会長とか、安協とか、民生委員とかの方たちと交流すると、これは、自分の居住地区でやるべきことだと考えてしまうこともあった。子どもたちも、通っている学校の方の地区の行事には、学校の行事に組み込まれていて、どうしても、出なければいけないので、居住地区からも誘いがあるが、両方には出られないというのが現実だ。実際に、顔見知りの友達もいないので、余計にそうになってしまう。心苦しく感じたこともあった。

地区や町会単位で決めてしまうという話もあったが、親が毎日送り

迎えしてまで、別の学校に行っている方には、気の毒な感じもする。許可担当者に、しっかりと対応してもらえないと思う。

- 学区の割り方自体が、入り組んでいるが、昔、学校ができた経過があると思うが、見直しができるのであればして行くのが良いと思う。
- 町会でも、魅力ある地域づくりを進める中で多くの子どもたちに参加してもらえよう努力をしてほしい。弾力化が全て、町会の行事に影響を与えているわけではないと思う。
- 転入者の中には、町会に入らない方たちも増えていると聞く。そういう実態が出てきている状況で、地域のことを、子どもが行事に出てこないということに矮小化してしまうのはいかなものかを感じている。
- 個人としては、弾力化は無くても良いと思う。自分の地区は、ここへ行くと決まっていれば、子どもはそう思うだろうし、どっちの部活が良いとかではなく、自分の学校に在る部活で頑張るということも大事だと思う。ただ、4 kmというのはどうかと思う。近くになればしかたがないが、あれば、親としては近い方を選ぶと思う。地区の行事については、自分は、I ターンで知り合いもいないので、町会に入って、地区行事に参加している。前の地区は子どもの行事はなかったが、松本の行事など、地域のつながりが、魅力的と感じている。参加するに従って、地域への愛着が湧いてきた。
- 小学校のPTAとしては、違う学校に行っている子どもたちは分からないので、面識もない。災害や有事の時も、目に入らなくなってしまう可能性もあるので、地域のつながりで把握していかないと大変だと思う。町会からそういう声上がるのは理解できる。
- 町会への加入率が下がってきている中で、大人が、町会に対する意識、公共という意識を持っていない。こういう流れの中で、通学区を元へ戻しても、地域の行事がきちんとできて、子どもが沢山参加

するのか。

大人世代がどれだけ、まちづくり、地域のことに對して意識を持つかということではないかと思う。

- 弾力化で指定校を変更しているのは、1, 400人くらいで、全児童生徒の10%にも満たない。町会の主張は、分からないではないが、その問題を地域づくりの問題と一緒にラインで話してしまったら、元に戻せばいいという話にしかない。もっと、町会で話してみるのだと思う。PTAでは、ある程度、現行制度を肯定的に捉えていると感じている。

(5) 松本市教頭会から出された意見等

教育民生委員会は、通学区弾力化について松本市教頭会の皆さんと意見交換会を行いました。以下は、その折に松本市教頭会の皆さんから出されたご意見の概要です。

- 学校へは地区行事への参加の希薄という意見はきていない。
- 自分の地域の子ども会の活動には、できるだけ参加するようという話は、学校でもしている。3つに分かれてしまう地域については、公民館単位に子ども会を開くとか、対策をして行かないといけないと思う。

6年生に話を聞くと、居住地区の行事には出ていないとのこと。自分の通っている学校の所在地区の行事には参加するが、案内はきていても、居住地区の方には、なかなか出ずらいというのが現状とのこと。隣接校への通学を認めるのは、居住地区の行事には参加するという約束で認められる制度なので、親の意識をもっと高めないといけない。初めは良かったと思うが、年数が経つうちに、親の意識が低下してきたので、学校側で働きかけていかないといけないと感じている。学校側の反省点だ。

- 地区行事については、育成会長が両校へ連絡を取り合いながら、上

手にやっているように聞いている。ただ、将来的に、違う地区の学校に通っていた子供たちが、大人になった時に、居住地区を大事にしていけるか、町会として心配しているのではないかと思う。

- 中には、ネームバリューで、あの中学校に行きたいと、希望する生徒もある。そうすると、希望しない学校にきて、何かあればと考え、中学校としては、第1希望を優先してもらった方が子供にも良いと感じている。
- 子どもが地域に帰って、災害等があった場合に、最終的には、地域で見守ることがあるので、地域とのつながりを、しっかり持つよう指導はしているが、難しい面もある。
- 本校では具体的な弊害は無い。友達関係で悩んでしまって不登校になった子どもが、転向してきて、今、元気に登校しているケースもある。内面的な問題のある子は、弾力化で、新しい環境を選べたり、自分に合った環境を選べるという選択肢があるのは良いと思う。
- 一番大事にしなくてはいけないのは、我々は、子どもの命を預かっている、距離が近いとか遠いということだけでなく、近くても遠くても、歩道などが確保されているかどうか、また、遠いところへ、自転車で、自転車道路もないところへ通わなければならないとか、安全面を大事に考えて行くべきだと感じている。

弾力化が実施されて10年が経過し、今では、1,000人を超える児童生徒が、距離的要件による指定校変更を行っている状況ですが、それぞれの立場によって、受け止め方に差があります。保護者の皆さんからは、「弾力化の恩恵に浴している」という声が多く聞かれました。反面、町会長の皆さんからは、「地域と学校との連携が希薄になった」、「子どもたちが地域に関心がなくなり、地域の行事にも参加なくなり、このままでは、地域愛を持たない子どもや住民が増え、将来の地域づく

りが心配だ」という声が強く聞かれました。

(6) 他自治体の調査

群馬県前橋市では平成16年度から22年度まで学校選択制を実施しましたが、成果を得た一方、様々な課題が生じたため、より厳しい条件を付した距離要因での弾力化は残したものの、部活など他の要因による学校選択制を廃止しました。私たちは、この前橋市の事例を調査しました。

前橋市における学校選択制の見直しの経過

ア 学校選択制のねらい

- (ア) 各学校における特色ある学校づくりを推進する。
- (イ) 児童生徒及び保護者が学校によさや通学距離、安全面等を考慮し、就学すべき学校を自らの意思で選択できるようにする。
- (ウ) 教職員の意識改革の一層の推進。
- (エ) 児童生徒及び保護者における積極的な学校との関わりと協力関係の維持。

イ 学校選択制導入の成果

- (ア) 住居から近い学校を選択できるようになり、児童生徒の安全確保がより保たれるようになり、保護者の願いに応えることができた。
- (イ) 部活動の面からも、中学校を選択することができ、中学校生活への期待を高めることができた。
- (ウ) 一方、児童から選択対象とされる立場になった学校側は、より特色ある学校づくりを進める意欲付けとなった。

ウ 学校選択制の課題

学校選択制の導入後、5年が経過する中で、利用者は、増える一方で、次のような課題が生じている。

(ア) 地域自治会、子ども会育成会等、居住地域との関係の希薄化

(イ) 登下校の安全面の確保の困難化

通学する学校が近くなったことからの安全性増加の一方で、地域での見守りも十分できないなど、登下校の際の安全面の確保が困難になっている。

(ウ) 生徒数の偏りの発生

特定の学校の生徒が減少している中学校が出てきている。このような学校では、望ましい学習環境が確保できなかつたり、教科担任制等の学校経営上で支障が生じたり、部活動が成立し得ないで、淋しい思いをしている生徒がいたりする。このような学校は、児童生徒や保護者に選択されなくなり、生徒減少の悪循環に陥っている。

(エ) 学校選択制導入の目的から外れた状況の存在

例えば、学習や部活の状況、生徒指導面の噂や風聞による選択となっていることや、中高一貫校の受験や付属中学校受験の予防策とも見えるような事例が出てきている。

(オ) その他

各学校の受け入れ枠を超えた場合は、抽選によっているため、兄弟姉妹等が別々の学校に通うという問題が起こっている。

エ 学校選択制見直しの基本的な考え方

このように、学校選択制は、一定の成果を得た一方、様々な課題も生じている。

改めて、学校と地域との関わりを考えてみれば、子どもたちは、地域によって生まれ、各学校の教育風土（校風）も、地域との連携の中から、醸し出され、引き継がれてきたものである。子どもたち及び学校にとって、地域は、大切な役割を果たし、今後も、地域の果たす役割は大きく、地域の教育力を高めることは、現代社会の大きな要請でもある。

そこで、平成22年の入学者をもって、学校選択制は廃止することとする。それに伴い、通学区域を尊重し、原則として、通学区域の指定学校に通学することとする。ただし、学校選択制で得られた成果のうち、通学距離の近さに関しては、活かすこととし、自宅から指定された学校までの直線距離が、小学校で、1.5km超、中学校で、2km超の場合で、自宅から希望する学校までの直線距離が、自宅から指定学校までの直線距離の2分の1以下である場合は、指定学校の変更を申請できることとした。

資料 《前橋市における学校選択制の申請者数の推移》

年度	小学校	中学校	計
平成16年度	116人	85人	201人
平成17年度	147人	147人	294人
平成18年度	176人	184人	360人
平成19年度	183人	228人	411人
平成20年度	198人	263人	461人
平成21年度	196人	247人	443人
平成22年度	184人	209人	393人
平成23年度	62人	56人	118人

注 前橋市 人口34万人 児童数18,122人 生徒数9,186人 (平成23年5月)

(松本市 児童数1,3262人 生徒数6,812人)

学校選択の範囲は、小学校4km中学校6km以内 (ほぼ市内全域に亘る)

(松本市 隣接校に限る)

平成23年度は選択制を見なおしたことにより減少。

以上、前橋市の学校選択制見直しの経過の概要ですが、学校選択制導入の結果生じている課題は、通学区弾力化から10年が経過した本市の現在

の状況と、近似したものであると言えます。

本市においても、今後、地域、学校等、全ての関係者を含めた検討の場を持つ必要があると思われまます。

4 調査研究のまとめ(提言内容)

以上の教育民生委員会の調査研究を基に、次のとおり提言します。

- (1) 教育民生委員会では、この問題の担当課である学校教育課の説明を受けた後、関係機関として町会連合会、教頭会、P T A連合会の代表者と、それぞれ個別に意見交換会を開催し、弾力化導入の効果、及び導入に伴って発生した問題点の把握に努めてきました。
- (2) その結果、P T Aの皆さんからは、「近いことによる交通事故危険性の減少や冬季の夕暮れ下校時の安全性など、安心感に役だっている」、「指定校までは、4 k mもあるが、弾力化のお陰で近くの学校へ通うことができている。恩恵を受けている」などの現状を肯定するご意見が多数でしたが、「地域の行事には出たいが、学校所在地区と居住地区との両方には出られない。実際に、顔見知りの友達もいないので、余計にそうになってしまう。心苦しく感じる」、「災害や有事を考えると、普段から顔の見える地域のつながりが大事だ」などの現状を懸念するご意見も出されました。
- (3) 教頭会の先生方からは、「学校へは、地区行事への参加の希薄という意見はきていない。だから、うまくやっていると思う」というご意見の一方で、「隣接校への通学を認めるのは、居住地区の行事には参加するという約束で認められる制度なので、親の意識をもっと高めないといけない」、「子どもが地域に帰って、災害等があった場合に、地域で見守るので、地域とのつながりを、しっかり持つよう指導はしているが、難

しい面もある」、などのご意見が出されました。

- (4) 町会連合会の皆さんからは、「同一町会は同一の学校へ行くようにしてもらわなければ、地域の中でのまとまりというのが、子どもたちからできないということで、この状態は、大人になっても続くと思う」、「学校と地域は、対であり、もっと、つながり・結びつきがあるべきだ」、「子どもは、家庭と地域と学校の、三位一体で育てなければならない。学校は地域のシンボルなので、そのことを配慮してほしい」などのご意見が出されました。

- (5) 教育民生委員会は、以上の関係団体から出された意見に基づいて検討を致しました。

その結果感じられたことは、関係団体との間で、直接的な意見交換、情報の共有化が不足しているのではないかということです。

加えて、弾力化導入から10年が経過して、本市の弾力化導入の目的に沿った制度運用になっているのかどうか、この10年間で、冷静に検証する場が、必要ではないかとの意見で一致しました。

- (6) そこで、前述した課題について、校長会などの学校現場の代表、PTAなどの保護者の代表、地域行政を担う町会連合会の代表、及び教育委員会等の代表などで構成する独立した検討委員会を設置し、児童生徒の意見や通学区弾力化を体験された皆様のご意見も聴取するなど、時間をかけて、率直な議論を重ね、一定の方向性を見出していきたいと考えます。

なお、この検討会は公開とし、市民が共に考える機会としていただきますよう付言致します。

5 おわりに

学校選択の弾力化に関する議論は、今を遡ること20数年の、昭和62年に出された臨時教育審議会の答申から始まり、現在に至っています。

国の考え方は、指定された学校以外の選択は困難という硬直した状況は、「学校教育の画一性、硬直性、閉鎖性と、子どもの自主的精神・個性の伸長を妨げている」として、各市町村教育委員会に対して、「通学区制度の運用に当たっては、地域の実情に即し、保護者の意向に十分配慮した多様な工夫を行うこと」としております。

国のこのような考え方は、個性ある教育を目指す観点から理解はできるわけですが、一方、地域の子供たちがバラバラの学校に通うことになる状況は、地域と学校との連携を希薄化させることになり、地域とともにやってきたそれぞれの学校の特色を失わせることにもなりかねません。また、地域の子どもたち同士の間も薄くなり、地域のまとまりができにくくなり、将来の地域づくりに不安が残ります。

本市におきましても、そうした声が、弾力化施行から10年経った今、町会長はじめ、地域づくりに携わっている皆さんから上がっております。

これを機に、今迄実施してきた弾力化が松本市の歴史や実情に、真に即しているのかどうかを、将来を見据えて検討することが必要になっていると思います。地域住民、学校関係者そして、広く市民を含めた検討の場が、早急に設けられ、真摯な検討が開始されるよう望みます。