

「府立高校の再編整備について（中間まとめ）」（大阪府教育委員会）に対する見解

2012年10月 府高教教文部

府教委が公表した「府立高校再編整備について（中間まとめ）」は、再び「多様なニーズ論」に基づいて府立高校の再編整備、新たな「高校つぶし」を推進する立場のものです。この見解では「中間まとめ」を批判・検討し、①「多様なニーズ」論に基づく差別・選別、競争の強化は、府立高校の教育を歪め、高校教育への機会からの排除を広げて「学ぶ権利」を奪うこと、②また志願率に見合う進学率の引き上げや小中学校の35人学級実施と連動した高校学級定数の縮小を考慮すれば「府立高校つぶし」は必要ないこと、を示します。

1、「中間まとめ」－新たな多様化・再編整備

3月府議会で可決強行された教育行政基本条例、府立学校学校条例をふまえて設置された「教育振興基本計画検討委員会」（梶田叡一会長）の場で「大阪府教育振興基本計画」の検討がすすめられています。府立高校については、その専門委員会として「府立高校の将来像検討委員会」（その後、専門部会と改称）が設置され論議が続けられています。この「将来像検討委員会」の場では、これまでの府教委施策の見直しや教育条件の抜本改善など多くの傾聴すべき意見も出されており、府高教は大きな関心を持ってその議論の推移を注視して来ました。こうした議論を踏まえた形で、大阪府教育委員会は「府立高校の再編整備について（中間まとめ）」を8月に発表しています。しかし、この「中間まとめ」は末尾につけられた資料をのぞけば「1、基本的な考え方、2、再編整備の進め方、3、今後のスケジュール」の3項目に関わる要項のみをのべたもので、先の「将来像検討委員会」の場での論議を踏まえたものにもかかわらず、その内容には「多様化」推進の方向性や再編整備のスケジュールはあっても、教育条件改善の具体化には一切言及がありません。のみならず、この「まとめ」をもとにした施策がもしそのまま具体化されれば、「多様なニーズ」論にもとづく高校序列化のより一層の進行や教育内容の歪み、「高校つぶし」や競争の激化、公立高校で学ぶ機会の縮小による「学ぶ権利」そのものへの侵害などを危惧せざるを得ない内容となっています。

2、「基本的な考え方」について

①再編整備－「効果的かつ効率的配置」とは何か

「中間まとめ」は、まず再編整備の「基本理念」にあたる「基本的な考え方」で「府立高校については、

教育の普及及び機会均等をはかりつつ・・・」と前置きして「効果的かつ効率的に配置できるよう再編整備をすすめる」としています。

「教育の普及・・・をはかりつつ・・・」と述べるのなら、希望者全入への具体的前進、すなわち「志願率にみあった全日制受け入れ枠拡大」の具体化が盛り込まれるのは当然なのですが「まとめ」にはこうした施策への言及は見られません。

また「・・・機会均等をはかりつつ・・・」という一見当然な文言も実は見過ごせません。90年代末から10年に亘って強行された「高校つぶし・多様化・再編整備施策」の際には、「教育の機会均等」が「(悪平等を廃して)個に応じた教育をすすめる」として、差別・選別をより一層進めるための論拠として使われてきた経緯があるからです。98年から10年におよんだこの「多様化・再編整備」の過程を通じ、大阪の府立高校では序列化の進行と共に「高校つぶし」によって経済的な困難を抱えた多くの子どもたちが高校教育の機会から排除され、大阪の全日制進学率が低迷した大きな要因となったことは「まとめ」が具体化されるにあたって特段に留意されなければなりません。

高校が「効果的かつ効率的に配置」されることそのものには誰も異論はないでしょう。しかし、その「効果・効率」なるものが、経済的に弱い立場の人たちを高校教育の機会から社会的に排除することを前提に追求されるのは容認できません。

日本社会で2000年代はじめに進行した新自由主義的な「構造改革」が、短期的な、そして局所的個別的な「効果や効率」を追求することによって、結局は貧困と格差を拡大し、社会的体としての長期的な「効果や効率」を大きく損なうことにつながったことは今では共通の認識ではないでしょうか。

②教育の「卓越性」「公平性」「多様性」、とくに「卓越性」について

さらに、この「基本的な考え方」では、再編整備をすすめる際には、府立高校において「卓越性をいかす教育」「公平性を備える教育」「多様性を尊重する教育」を実現するため、「教育内容の充実と学校数の精査を平行して行う」としています。※補1

「中間まとめ」による「卓越性をいかす教育」をはじめとしたこれら3つの教育の解説は、「グローバル社会で活躍できるリーダーの育成」「大阪の多様な社会経済基盤をつくる人づくり」「おかれている環境にかかわらず、社会的経済的に自立して生きていく人づくり」とされています。これは国の中教審による類型と全く同一で、この中教審の分別については、すでに「できる子、ふつうの子、できない子」という”わかりやすい”言い換えが流布しています。

このような立場で大阪の新たな高校再編がすすめられれば、それは文字通り「非民主的なエリート主義」と言われるものを生み出し、助長するのではないのでしょうか？

教育における「卓越性」強調の先駆けとなったアメリカの「危機に立つ国家報告(1983)」(※補1)でさえ、「卓越性」とは個人においては、その持てる力を最大限まで伸ばすようにすることであり、教育の

場の「卓越性」とはそのような可能性を追求できるようにすることである、としています。しかし「できる子・できない子」という分別（ぶんべつ）による「中間まとめ」の立場では、「エリート主義を助長している」という批判を免れず、社会的公正を損なって、幅広い府民の理解はもちろん、教育の仕事に直接に携わる教職員の高いモラル（士気）を確保することも困難です。

また、「公平性」の確保に言及するなら、先に触れた「教育の機会均等」をねじまげた「悪平等」論が全体としての共通教養の形成や学力水準の確保をおざなりにし、困難に陥っている子どもたちへの手だてを軽視することにつながったことを強く指摘しておかねばなりません。「公平性（equity）」を掲げて導入された様々な「競争」が結局は困難な条件の子どもたちを虐げて不利益を強要し、社会の「公正さ（justice）」を損なってきた事実からも、私たちは大きな警戒心を持っています。

日本国憲法26条に定める「能力に応じて、等しく」とは、どのような条件を抱えた人たちにも等しく教育（人格の全面発達）への権利が保障されるという意味であり、各人が抱える様々な障害や困難による不利益を克服するユニバーサルな教育の理念とも同一のものです。「多様化」の名の下に差別や選別を合理化し推進する立場とは対極にあると言わなければなりません。

あえて「卓越性（excellence）」という用語を使うのならば「子どもたちに最善のものを」と明記した「子どもの権利条約」の立場から、全ての大阪の府立高校は、全ての子どもたちの状況に応じた、最善最高の優れた教育、「卓越した教育」の場となることを追求する、という視点と姿勢こそが重要であり、府民的な合意のもとに大阪の高校教育をより良いものへと前進させていく道につながるのではないのでしょうか。

③「多様な学習ニーズに応える教育課程や教育活動の提供」について

a) 「多様なニーズ」論について

「中間まとめ」は、先の3つの子ども類型への分別を踏まえ、その「実現」のため「多様なニーズに応える教育課程・・・の提供」を行うとしています。府立高校の再編整備をまたもや「多様なニーズ」論で行うというわけです。

後期中等教育は、子どもたちの自立と社会参加を強く意識した教育の場です。進路の様々な選択を具体的に始め準備することは当然必要ですが、教育の課程としてはその内容に国民（或いは社会）共通の、高い到達目標、国民共通の教養というべきものを形成することが必要であることは既に確立した国際的な常識に属するものです。「ニーズ」の名の下に安易な「多様化」を進めることはこの間の誤りを繰り返すこととなります。98年から2007年までの「多様なニーズ」論に基づく再編整備政策の結果を検討した「学教審」の答申でも、府立高校多様化の現状に対して「単なる Wants（欲求）と Needs（必要）との峻別が必要」であると厳しい指摘を受けたのは、ごくごく最近のことではなかったのでしょうか。

b) 「グローバル・・・リーダー」云々について

「まとめ」では「グローバル社会」を強調するなかで、先に触れた「卓越性を活かした教育」との関連で「グローバル社会で活躍できるリーダーの育成」という課題を真っ先に取り上げています。これが「国際的な共同社会の一員として日本という地域から貢献する」という意味合いではなく、過去に「エコノミック・アニマル」或いは「醜い日本人 (Agly Japanese)」と批判を招いた歴史を繰り返し「日本の新たな経済進出を担う人材の育成」を意図したものであるならば、このような方向に未来がないことは明らかです。

これでは国際社会はもちろん日本の社会が求めるそれぞれの分野での最良の質を確保することにもつながらず、なにより実際に学ぶ子どもたちの意欲を大きく削いでしまいます。

このような視点で「卓越性」を強調する立場は、大阪府が特別扱いし莫大な税金をつぎこんできたシャープの現状に見られるように、文字通りグローバルにその破綻が明らかとなり、その有効性が否定されている「トリクル・ダウン理論」（「卓越したもの」を特別扱いして優遇すればその「したたりおち trickle down」で全体が潤うという考え方）と同じものです。

過去の日本をはじめとする多くの例が示すのは、社会的になおざりにされがちな子どもたちへの手立てに力点において中等教育の平等性を強め、かつ同時に全体として高い水準の到達を追求してきた国々こそが PISA 調査等でも国際的な「卓越性」を実現しているという事実です。

想起すれば、いま大きな批判を浴び否定されている「ゆとり教育」の背景は第 18 期中教審による「エリートのエリートとしての早期の自覚形成」と、それを保障する「早期選別」という方向性でした。ドイツのギムナジウムが 2 割弱の子どもたちだけを対象としていることが上げられ日本の普通科高校の比率が多すぎるとして「多様化」が叫ばれ中学校へのコース制導入や「総合学科」などが次々に具体化されてきました。しかし 2000 年の国際的な学力調査での不振、いわゆる「PISA ショック」を経て、当のドイツでも後期中等教育の平等化と全体としての質の向上が追求されているのは周知のとおりです。

c) 地域の高校、「大阪の多様な社会経済基盤を支えるひとつづくり」について

この全体として高い水準の到達をめざす、という意味でも、私たちは今後の高校づくりに当たっては今春の日高教（日本高等学校教職員組合）提言をはじめ多くの人たちが重視し、「まとめ」の中にも散見される（例えば”地域振興における高校の役割”）「地域の高校」の視点こそを重視すべきであると考えます。

現在の小学校、中学校がそうであるように高校が「地域をつくる学校」「地域を育てる学校」という性格をより強めることが、修学保障にとどまらない様々な面から社会的にも要請されています。※補 2

専門分野の高校など「広域の高校」（あるいは、より広域の「地域」の高校）の存在を前提とするとしても、様々な学力の到達度にある多様な子どもたちが共に学び、自らの力を伸ばして「自立と社会参加」へむかって成長できる「地域の高校」を具体化すること、そして、そうした高校の存在そのものが社会を形成していくことが重要であり、それぞれの高校が「地域の高校」としての性格を強めていく必要があると考えます。

「中間まとめ」も「地域振興における高校の位置づけ」をあげていますが、例えば「大阪の多様な社会経済基盤を支える人づくり」を述べるとしても、これを単なる子どもたちの分別、類型分けにとどめるのではなく、「地域を育てる学力」を形成する社会的資産としての高校をどう具体化するかという視点で豊かにされ、さらに深められるべきではないでしょうか？

2、「再編整備の進め方」について

①あらたな「高校つぶし」を求める「中間まとめ」

「中間まとめ」は高校の再編整備にあたっては、生徒数減少など「府域全体の精査」と各校が果たしている役割など「個別校についての精査」の両面からすすめるとしています。

背景となっているのは、中卒生数の減少（公立中卒業生推計で2014年77220人から2020年67250人、さらに2021年には63000人台まで減少して底へ。2014年ピーク時からの比率は82%弱(63000/77000=81.8%)。2012年春は75000人）、及びこの間すすめられてきた私学の無償化施策による公私間受入比率の変化〔公私72.6:27.4（2010）から65.7:34.3(2012)〕です。府立高校は現在138校ですから、生徒数18%余りの減少をそのまま反映すれば廃校となる府立高校は27校程度に及ぶこととなります。（府立学校条例を可決した3月の府議会では、粗雑な「推計」にもとづいて「高校数は80校程度でよい」などという全く乱暴な主張を議事録に残す議員まで現れています。）しかし、以下に述べるように高校進学率や学級定数の改善を考慮すれば府立高校をつぶす「必要」はありません。

②「高校つぶし」は必要ない

そもそも財政負担との関連でも生徒減少期こそ教育条件改善を抜本的に改善しする機会であり、様々な指標が示す大阪の教育を取り巻く困難を緩和し乗り越える絶好の機会です。

「教育の普及」という「まとめ」の視点に立てば、現在の93%程度にとどまっている大阪の全日制高校進学率を全国最高水準と並ぶ97%程度にまで高める方向を目指すことは当然です。（現状でも、公立中卒生の全日制進学希望者（中3の12月時点）は94.6%に達しています。）また小中学校の35人学級完全実施が目前に迫り高校への波及が現実のものとなりつつある中で「高校つぶし」などという選択肢は考えられません。実際、先に述べたように中卒生数がこの間では最大となる2014年（今春より2000人増）を基準にとるとしても最大の減少幅は18%程度ですが、学級定数が現行の40人から35人へと改善されれば、学級数は14%余り(40/35=114.3%)増加し、全日制高校進学率の上昇でさらに4%余(97/93=104.3%)増えます。また全国的にも大規模校の多さが指摘される現在の府立高校の規模を少し引き下げるだけ（8クラス規模を7クラスへ等 8/7 ~ 114%）で、10%を上回る新たな高校が必要となりますが、現状のまま据え置くとしても、学校数はむしろ不足することは単純な加算で直ちに了解できます。

③全日制進学率の維持、上昇には、公立高校の受け入れ枠確保が不可欠

私学の受け入れ割合を増やし、公立高校での受け入れを減らすことで学校再編を進めるという主張もあります。しかし、この主張は経済的な困難を抱えた多くの子どもたちを高校教育の機会から排除することにつながります。それは全日制高校（昼間の高校）進学率を低下させて「教育の普及」という「まとめ」の基本的立場にも反するものです。このことは事実を見ればあきらかです。

実際、8月末に公表された今年度の学校基本調査（速報）によれば、私学無償化の定着と量的な拡大にも関わらず、大阪の全日制高校（昼間の高校）進学率は0.3%余り（230人程度）低下し、これに対応して夜間定時制高校への入学者が増加しています。現行の私学学費無償化制度は、経常費助成の大幅削減やパーヘッド制導入など黙過できない多くの問題点を持つとしても、過去2年に亘り、大きく落ち込んだ大阪の全日制高校（昼間の高校）進学率改善に大きな効果を発揮してきました。しかし、入学時には前期分学費を含めて60万円あまりの納入を必要とし通年でなお30万円を超える諸費の負担を伴うこの制度では高校教育への機会を保障できない人たちが少なからず存在することも事実です。※補3

府教委は今春の入試で府立高校の受入数を従前よりも1500人余りも削減しましたが、このことが先の全日制（昼間の高校）進学率低下と夜間高校への新規中卒生入学者増をもたらしたことは明白です。現状より公立高校の比率を減らすことは、このような子どもたちをさらに増やし大阪の全日制高校進学率をより低下させることにつながるでしょう。

2012年春の入試では公立高校は全体として300人程度の定員割れとなっていますが、その大半は拡大した学区の最周縁に位置する通学条件の悪い2校に集中しており、他はほぼ定員を満たしています。こうした状況を改善するためには多くの子どもたちが望む地域での公立高校の募集枠を拡大し、就学を保障することを次年度に向けて早急に具体化する必要があります。

府立学校条例で決められた2014年春の学区撤廃がこうした歪みと不均衡をより助長する可能性にも留意しなければなりません。2007年の学区拡大後に起こった事例に照らして、就学条件の確保にどう対処するのかを今後具体化する必要があります。

さらに当面の高校受入に関わって、無視できない大きな社会的変動要因として2014年、15年と2年に亘って実施が予定されている消費税率の引き上げがあります。98年に消費税が3%から5%に引き上げられた際、夜間定時制高校への入学者が単年度で40%余りも増加し、その後数年に亘って夜間高校への入学者増が続きました。こうした状況を改善するどころか、より深刻にしたのが同じ98年からはじまった「教育改革プログラム」にもとづく「多様化・再編整備計画」すなわち「府立高校つぶし」であったことは、いま強く想起されなければなりません。公立高校（全日制）受入枠確保に特段の配慮が必要です。

④「今後のスケジュール」について

「中間まとめ」は、「今後のスケジュール」に関しては「○教育振興基本計画の計画期間（平成34年度まで）を見通しながら、平成24年度中に再編整備方針を策定する」「○平成26年度から平成30年度までの5年間の再編整備の年次計画を平成25年度中を目途に策定する。」とし、さらに「再編整備対象校は、受検生に与える影響を考慮し、実施予定の前々年度に公表する」としています。

すなわち、来年度（平成25年度、2013年度）には平成27年度（2015年度）の「再編整備対象校」を公表するとしています。

「再編整備」が「高校つぶし」とイコールではないとしても、公立高校の受け入れ枠減少につながるような施策は「教育の普及」という「中間まとめ」の基本理念にてらしても正当化できません。

実際、中卒生数（公立）は2014年度まで上昇を続け2015年度からは減少に転ずるとは言ってもその予測数（75170人）は今年度中卒生数（実績74832人）を上回っており、翌2016年度の予測中卒生数（74210人）でも、今年度と大差がありません。

また、公立高校の受け入れ枠を大きく削ったことが全日制進学率の減少を招いたことは先に述べたとおりであり、2013年度以降の高校受入れ策の策定に当たってはこの点の改善が急務となっています。さらに上昇傾向にある公立中卒生の志願率（2011年で94.6%）に見合う全日制進学率（2012年実績は93.2%程度）引き上げ（※補4）を考慮すれば、学級定数の改善を一切除外したとしても「高校つぶし」という選択は考えられないのではないのでしょうか。

3, 今後の議論、具体化について

この見解（案）は「府立高校再編整備について（中間まとめ）」に限定して記述しています。学校再編の具体的なあり方等の教育そのものに関わる議論、とりわけ「多様なニーズ」論にもとづく「多様化」についての批判・検討は、個別具体的な学校の現状に則して、引き続き、深く、具体的に行う必要があります。教育振興基本計画検討委員会の「まとめ」は2月に出されるとされています。よりよい高校教育をめざし、多くの方々の活発な意見、批判を期待します。

※補1 教育における「卓越性（excellence）」という用語は、「危機に立つ国家（A Nation at Risk）」報告（1983年アメリカのレーガン政権で「教育の卓越性に関する国家委員会」が報告）以降、よく使われるようになったものです。※有り体（ありてい）に言えばアメリカがNO. 1であり続け、「抜きんでた国際競争力」を維持できるように「エリート教育」をすすめるべきことを危機感を持って推奨し、大きな影響を与えた報告です。同時に、この「報告」では、「カフェテラス方式」と言われるつまみぐいの科目選択となっている中等教育の現状を批判して、国民共通の教養の構成、全体の教育水準そのものの向上が強調されています。さきの「卓越性」に

についても、教育における「卓越性」が「公平性 (equity:平等性とも訳される)」と両立すること無く追求されれば、社会に「非民主的なエリート主義 (「選ばれたもの」を不当に特別扱いする考え方) を生み出す」ことを強く警告しています。

※補2 過去、新制高校は「平和的な国家及び社会の有為の形成者」のための学校としてスタートしました。15才の子どもたちの多くが正規の労働者として生産活動に携わり、社会的経済的に自立することが可能であった時代、それを意識しながらことさらに後期中等教育の場を選択した一部の子どもたちの学校が高校であり、そこでの優れた達成は、多くの場合「地域 (社会) を捨てること」「村を捨てること」に結びつきました (東井義男「村を育てる学力」)。学校を個人の私的利益を追求する場としてのみとらえる風潮や「競争と選別」を極限まで強化しようとする現在の様々な主張は、こうした「古い」高校教育のとらえ方の延長線上にあるとも言えます。

しかし、18才 (成人) までの後期中等教育を社会の全構成員に保障することが国際的な常識となり、日本でも、希望する全ての子どもたちに全日制 (fulltime) の条件で後期中等教育の場を保障することが当然とされるまでに社会的な合意は前進しています。同時に、経済的自立につながる労働の場の消滅をはじめとして15才の子どもたちが属することのできる社会 (人と人との結びつき) も、学校以外の場は皆無に等しい状況へと変化しています。そうした意味でも、全ての子どもたちの「自立と社会参加」を目的とする高校が子どもたちの社会的な包摂 (inclusion) を担う場となることが従前以上に不可欠なものとなっているのではないのでしょうか。

※補3 この「無償化措置のもとで私学へ通える経済的条件のある層」の間では、私学入学者の増加が続いています。公立高校全体の受け入れ枠縮小に伴って、このことが公私受け入れ割合の大きな変化につながっています。この傾向は学区の拡大によって不本意に郊外への通学を強いられることの多くなった大阪市内でとくに著しいように見受けられます (私学に行くか、全日制には行かないかの何れかの選択を強いられる)。大阪市内の私学では「1学年18クラス46人学級」などという学校が現実にも生まれています。また学校内では「専願で来た子」、「併願で来た子」という従来の類型に「無償で来た子」を加えた3類型が生まれていると言われ、「公費民営化」へとつながる私学の変化が指摘される一方、困難の増大の中で「質の確保」を問題とする声もあがっているとされています。

※補4 現在、大阪府で実施されている私学学費無償化の枠組みでは、これ以上の全日制進学率の上昇は実現できません。大阪の無償化措置の影響のもとで、他県に本拠を置く私学が、大阪に校地校舎を新設する動きが始まり、私学設置基準の緩和とあいまって新たな「自由化」「競争」がはじまろうとしています。これは現在の無償化施策で私学に通学できる一部の層だけを対象とした「争奪戦」です。

従って大阪の現状で全日制進学率の上昇を実現するためには、進学率上昇分の全てを公立高校で引き受ける、「公立高校での入学枠の拡大」がどうしても必要です。