
子どもたちに格差のない、豊かな高校教育を保障するための 私たちの提案

2012年7月7日

京都教職員組合（京教組）／京都市教職員組合（京都市教組）／乙訓教職員組合（乙教組）
京都府立高等学校教職員組合（京都府高）／京都市立高等学校教職員組合（京都市高）

京都の高校教育充実のために開かれた意見交換を

京都府・市教育委員会は昨年10月、「今後の京都市・乙訓地域公立高等学校教育制度の在り方や改善方策について、広く意見を求めるため」（設置要綱）として、「京都市・乙訓地域公立高校教育制度に係る懇談会」（以下「懇談会」）を設置しました。検討事項として「京都市・乙訓地域公立高等学校教育制度の在り方に関すること」と「京都市・乙訓地域公立高等学校入学者選抜制度の改善方策に関すること」をあげています。

本年6月までに6回の「懇談会」が開催され、7月の第7回懇談会では「まとめ」を発表するとされています。それをもとに教育委員会が実施計画を策定し、早ければ2014年度入試（2014年3月実施）から新たな入試制度のもとで入学者選抜を実施する模様です。つまり、このままいくと現在の中学2年生から入試制度が大きく変わることになります。

府・市民の教育への関心は高いものがあります。とりわけ貧困や格差の問題が重大な社会問題となり、教育格差が社会的・経済的格差に連動しているという認識が広がる中で、すべての子どもたちが格差のない豊かな教育を保障されることを多くの府・市民が求めています。そうした観点から、問題点を明らかにし、今後の改善方策について「広く意見を求める」ことはおおいに歓迎すべきことです。

設置要綱に示された「懇談会」の運営方針から考えれば、はじめから「結論ありき」「改編ありき」であってはならないことは当然です。先にまとめを行った「府立高校定時制・通信制教育の在り方懇談会」では、座長自らが定時制生徒の声を聞いたり、府民の意見に耳を傾け、まとめにいかされたと聞いています。府・市民に開かれた「懇談会」として、こうした姿勢を引き続き堅持することを希望します。

私たち教職員組合は、公立学校の教育に携わる立場から、高校入試や公立高校の教育制度のあり方について様々な課題認識を持っています。その立場から、今回の「懇談会」での検討事項について、私たちの意見を以下の「提案」の形で示したいと思います。「懇談会」の設置要綱にあるように、教職員組合の意見表明の機会を求めます。また、「懇談会」など関係機関での検討、ならびに広く府・市民の中での議論を広くよびかけます。

公立高校教育の改善に向けての私たちの提案

高校教育と高校入試制度の改善に向けて、次の観点をもとに提案をまとめました。

- ① 京都市・乙訓地域の子どもたちの多くが通う公立高校普通科の教育を充実させ、どこの高校に行っても格差のない豊かな教育が受けられるようにすること。
- ② 子どもの数がほぼ落ち着き、今後は大きな増減がないこと、さらに高校無償化という子どもたちの学びを「社会全体で支える」という考え方が広がる中で、高校で学ぼうという意志のある子どもたちを可能な限り受け入れていく方向で入試制度の改善をすすめること。
- ③ 高校教育の格差を広げるのではなく、経済的理由や居住地域の違いによって教育を受ける権利に格差が生まれぬよう是正すること。

I. 京都市・乙訓地域の公立高校教育の改善に関する提案

- 1 どの高校に行っても格差のない豊かな高校教育を保障するため、施設・設備、教職員配置など教育条件面での学校間の格差をなくすこと。
- 2 普通科の類・類型制度は廃止すること。
- 3 学力的に困難な生徒を多数受け入れている高校での学級定員を30人程度にへらし、きめ細かな少人数教育をすすめること。
- 4 高校教育に入るための学力が十分に身につけていない子ども、さまざまな理由で義務教育の水準が保障されなかった子どもに対する学力回復・学び直しのための支援システム(*)を確立すること。

*「学力回復・学び直しのための支援システム」とは

- ① 様々な理由で義務教育段階終了までの学力が身につけていない子どもたちに、中学校段階での支援システムをつくり、高校教育への接続をスムーズにするためのしくみを確立する。
 - ② 高校入試における選抜試験は、中学校での学力水準を確認し入学後の学習指導の基礎資料とするための「学習到達度テスト」あるいは「中学卒業認定テスト」(仮称)に変えていく。
 - ③ 高校段階で必要とされる学力水準に十分達していないと判断される子どもたちには、入学後の高校で「補修クラス」に短期間在籍し、学力の「補修」を集中的に行った上で、他の生徒と同様の教育課程に合流させる。
 - ④ こうした支援システムをすすめる上で必要な教職員の加配措置を行う。また、学校が抱える課題に対応して、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーなど、生徒支援の専門職を配置する。
- 5 経済的困難な家庭の高校生に対して、現行の高校授業料不徴収を継続することをベースに、給付型奨学金制度や高校生版修学援助制度の創設など、新たな修学支援措置を講じること。
 - 6 中学校でのゆきとどいた教育をすすめるため、中学校での30人以下学級を早期に実現するとともに、学習面・生活面で困難を抱える中学校では学級定員を思い切って20人程度に引き下げ、きめ細かな指導ができるようにするよう、教職員の加配措置を講じること。

II. 京都市・乙訓地域の入試制度改善に関する提案

- 1 志願率に見合った全日制高校、とくに公立高校全日制への入学枠を拡大するとともに、私学の学費無償化をすすめ、公私の格差なく高校教育を保障すること。

- 2 普通科における「類・類型」による選抜を廃止すること。
- 3 通学圏はこれ以上拡大せず、当面、現行の北・南の2通学圏を維持すること。将来的には通学区域の縮小をはかること。
- 4 地元の高校に行きたい子どもが行けるよう、普通科募集定員の50%程度を「地元枠」に設定するとともに、以下の点を中心に選抜制度の改善をはかること。
 - (1) 現行の「停留所方式」を廃止する。
 - (2) 「地元枠」は居住地を基本に「総合選抜」のメリットをいかした選抜制度とする。
 - (3) 「地元枠」を除く募集定員は「希望枠」とする。
 - (4) 「地元枠」の選択に地域的な格差が生まれまいよう、必要な場合は普通科の配置の調整を行う。
 - (5) 入試制度の改善に向けた開かれた協議をはじめること。協議には現場教職員、保護者、高校生代表、府・市民の代表などが参加できるようにすること。

問題はどこから起こったのでしょうか

－「私たちの提案」を補強するために－

「懇談会」では次の3点が検討の中心課題になっています。

- ① 普通科の「類」「類型」を廃止すること。
- ② 現在、京都市・乙訓地域（京都市北・南通学圏）の普通科Ⅰ類で行われている「総合選抜」を廃止し、「単独選抜」にすること。
- ③ 北・南通学圏を統合し、ひとつの通学圏にすること。

京都市・乙訓地域の公立高校のあり方について様々な問題点が指摘されていますが、いったい何が問題なのでしょうか。その問題点は何から起こっているのでしょうか。

1. 現在の公立高校のあり方、教育委員会の姿勢に疑問が高まっています

私たちは、公立高校がそれぞれの歴史と特色を持っており、その上に新たな特色を出していくことを否定するわけではありません。しかし、その特色が狭い意味の進学と部活動の実績に限られ、その結果、難関大学への進学実績や特定の部の実績を競い合うことは本末転倒です。

京都府教育委員会は、4月19日付広報資料として、この3月の府立高校卒業者の進路状況を公表しました。「チャレンジする府立高校生、伸びる進路実績」としながら、取り上げているのは専ら「4年制大学」であり、その中でも「京大」「京・阪・神大」「関・関・同・立大」といった特定大学の名をあげて「難関大学」の実績が伸びたことを誇っています。特定大学を持ち上げることは、それ以外の大学を軽視していることにつながります。こうしたことを臆面もなく広報する教育委員会の姿勢を疑わざるを得ません。

一方、4月19日に開催された京都市教育委員会では、府の状況を質問された担当者が「4年制大学への進学は過去最高」「京大へも過去最多の37人」と答えました。そのあとわざわざ教育長が「(京都市では)堀川1校でこれくらいです」と笑いながら付け足したとのべ、教育委員会室には笑い声が広がったといいます。京大の進学者数だけで堀川高校と比較して、京都市内の子どもたちが数多く通う府立高校を下に見るといふ、教育行政としての姿勢を問わざるを得ない

事態ではないでしょうか。

こうした府・市教育委員会の姿勢は、教育施策にも強く反映し、公立高校のあり方に多大な影響を与えています。

全国展開するある受験企業の資料では、京都の公立高校の問題点として、専門学科やⅡ類の生徒は難関大学に合格して「盛り上がっている」が、大多数を占めるⅠ類や総合コースの生徒は「盛り上がりを感じできない」とし、「なぜ一部のコースは活気があり、その他のコースは活気がないのか」と課題を指摘しています。

受験企業ですらこのような指摘をすることが現在の公立高校を象徴しています。難関大学への進学や部活動での活躍など目立つ実績づくりに追い立てられ、学習面や修学面で困難を抱える生徒たちへのきめ細かな支援が不十分になっており、公立高校への信頼感の低下につながっているのではないのでしょうか。

2. 「特別な学校づくり」「特色づくり」競争の弊害があらわれています

(1) 複雑でわかりにくい入試制度

京都の公立高校入試制度の複雑さは誰もが感じていることです。「懇談会」が行った「公立高校入試に関する意識調査」でも、「わかりにくい」が高校1年保護者では67.4%と3分の2を超えています。また、中学校の進路担当者の間では、「3年担任になるたびに制度が変わっている」「これまでの経験が役に立たない」と困惑の声があります（京都市教組聞き取り）。

1985年に導入された新制度以前の「総合選抜」は、様々な問題点を持ちながらも、「募集定員内の合格最低点に達していれば必ず合格できる」「住んでいる地域によって入学校が決まる」という、きわめてシンプルな制度でした。これほどわかりにくい入試制度になってきた背景には、「特別な高校づくり」が持ち込まれたことがあります。そこへさらにどうやって合格者が決まるのか、その学校の大部分の教職員にはわからないしくみで合格が決まる推薦入試や特色選抜などが入り組んで、いっそう複雑なものになっているのです。

(2) 大きな格差がうまれている公立高校

公立高校に格差が拡大していることに多くの人が心を痛めています。国民の負担によって営まれている公教育に深刻な格差が生まれていることは大きな問題です。

重大な問題は、格差が自然に生まれてきたのではなく、以下の点のように、行政の施策によってつくられてきていることです。

- ① 中高一貫校や大学進学に特化した専門学科をはじめとした「特別な学校づくり」を推進していること。
- ② 上記の学校・学科に特別予算を組んだり、教職員を多く配置するなど、教育条件に歴然とした格差をつくってきたこと。100億円近い校舎建築費をかけた学校がある一方で、耐震工事すら未実施の老朽校舎が放置されるなど、学校格差が生徒の志望（人気）に大きな影響を与えています。こうした教育条件の格差は、スーパーサイエンス・ハイスクール事業（SSH）の例に見られるように、文部科学省自身が推進し、それに追随しておきたものです。
- ③ その結果、「人気校」と「不人気校」が生まれ、「人気校」には学力の高い子が集まる一方、「不人気校」は定員割れをおこすようになっていきます。定員割れをおこすと学力困難な生徒が集まることから、高校の教職員には「不人気校」になることへの懸念が強まり、よりいっそう進学競争に傾斜する悪循環が生まれています。

④ 全国的には生徒が集まらない「不人気校」は、統廃合の対象になるケースが増えています。

教育格差と家庭の経済的格差には大きな関連があります。高校授業料の無償化は、「経済的格差によって教育を受けることに格差があってはいけない」という理念で行われているにもかかわらず、現実には教育が経済的格差を拡大する側面をもっており、教育行政がそうした施策を推進していることは重大な問題です。

3. 経済的負担が増す通学圏の広域化

京都市・乙訓地域では、以前の「小学区制」から、通学区域を拡大する方向で動いてきました。普通科では、東西南北4通学圏から北南2通学圏に広げるとともに、Ⅱ・Ⅲ類は2通学圏を超えた志願も可能にしてきました。さらに専門学科では、同じような内容であっても、学科の名称が違えば府下全域から生徒を募集できるようになっています。

「学校選択の幅を広げる」ということが理由ですが、そのことによるデメリットもおさえておく必要があります。

京都市・乙訓地域は郡部に比べて交通機関が発達していることが通学区域を拡大していく理由になっているようですが、遠距離通学は子ども・父母の大きな負担となっています。前述の「意識調査」でも、「高校進学にあたって大切（重視）したこと」として、中学・高校生とその保護者のいずれも「通学距離・時間（交通の便）」を上位にあげていることを見ると、できるだけ通学しやすい高校に通いたいという願いは根強いものがあります。

府立高教組が府立高校の新入生や保護者に毎年配布している「入学おめでとうパンフ」の返信ハガキには、入学希望理由として「地元の高校だから」「公立高校だから」というのが上位を占めています。「近くで安心して通える」「経済的負担が軽い」などが依然として学校を選ぶ大切な要素であることは明らかです。経済的に困難な家庭でなくても、毎月1万円の通学費で高校無償化の成果もなくなってしまうかもしれません。通学費が多くかかる遠方の高校には通いにくく、通学条件によって選択の幅が狭まることは教育の機会均等の観点からも重大な問題です。

4. 「総合選抜」をゆがめてきたことから起こる問題点

「総合選抜」を廃止する理由として、教育委員会はこれまで「バス停方式で不本意入学（希望しない高校に振り分けられる）がある」「行きたい学校を選べない」などの問題点をあげてきました。そのことから「総合選抜」にかかわって「単独選抜」を導入しようとしています。

そもそも「総合選抜」とは、学区内の募集定員を一括して選抜して合格者を決定し、各校に合格者を配分する制度です。これに対して「単独選抜」は各校の募集定員を学校毎に単独で選抜する制度です。全国ですすめられた「単独選抜」は、特定の学校に受験者が集中することによって受験競争が激化し、中学校での教育をゆがめ高校への入学が困難になることが指摘されてきました。「総合選抜」は「単独選抜」への批判から、戦後の教育改革の中で各地で導入されてきた経緯があります。つまり、「総合選抜」は「合格点に達していれば必ず高校に入学できる」というセーフティネットの役割を果たしてきたのです。そうしたメリットが発揮されないのはなぜでしょうか。次のような問題点があるからです。

（1）どこの高校に行かされるか分からないのは「停留所方式」と「通学圏」拡大のせい

「総合選抜」にはさまざまな方式があります。1985年度に高校の新制度が導入されるまでは「居住地優先配分」の方式をとってきました。戦後の高校教育でとられた高校三原則（小学区

制・総合制・男女共学)のうち、小学区制の理念にもとづいて、居住地に近い高校に通学することを基本にしてきた制度で、「地域の高校」の良さを生かそうというものです。年度によって若干の変動があるものの、事前に新聞発表され、同じ地域の子どもはほぼ同じ高校に入学するという地域制がとられてきたのです。

ところが、新制度下では同じ「総合選抜」をとりながら、「停留所方式」に変わりました。同じ地域の子どもでも、違う停留所を書けば違う高校に入学することになり、どの停留所を書くかによって校区が大きく動くこととなります。またどのように振り分けるか、その基準は明らかにされていません。これに加えて、「特別活動枠」「希望校調整」などが複雑に絡み合って入学校が決定されることとなります。同じ「総合選抜」でも「居住地」と「停留所」では大きな違いがあります。

さらに「通学圏」の問題があります。以前は京都市・乙訓地域は一つの総合選抜地域でしたが、東西南北の4通学圏に細分化されました(現在は京都市北・南通学圏)。総合選抜地域が4分の1(2分の1)に縮小されたことによって、通学区域編成の柔軟性が失われました。

(2) 特色化競争と現在のゆがんだ「総合選抜」が学校格差を拡大してきた

「総合選抜」の特徴には、どの高校も合格最低点に差がないことによって、学校格差が生まれにくいことがあります。「どの高校に行っても格差のない平等な教育が保障される」という考えに立脚した制度です。

ところが、新制度下でとられた制度は、居住地ではなく、「子どもたちの希望を優先する」という理由から「志望優先配分」方式をとっています。その中には「特別活動枠」(部活・特別活動で学校を希望する枠。当初は募集定員の10%、現在は20%)が設定され、それ以外も志望する高校への入学を優先するようになっていきます。また、当初は「総合選抜」であったⅡ類は、現在では定員すべてが「単独選抜」に変わっています。このように「総合選抜」に「単独選抜」その他の要素を混在させることは、学校格差が生まれにくい「総合選抜」の良さを失わせ、「学校を選択できる」という名の下に競争を激しくすることにつながります。

「特色化」競争によって「選ばれる学校づくり」が専門学科・Ⅱ類を中心に展開されてきたことから、「各高校が特色を持って競い合う以上、ある程度の格差は仕方がない」とする考えがあるようですが、その陰で多くの子どもたちが競争と格差で苦しめられていることを忘れてはなりません。

(3) 一部の子どもしか選べない制度になっている

「希望を優先する」といいながら、希望どおりの高校に行けるのは一部の子ども(「成績上位」の子)であることはだれでもわかっています。「単独選抜」にしたら行きたい高校に行けるかといえば、そんなことはありません。進学競争に勝ち抜いた子は「希望する高校」に行けますが、大多数の子は「競争に負けたから仕方がない」とあきらめざるを得ません。こうした競争主義が不本意入学を生み、教育をゆがめていることをおさえておく必要があります。

子どもや父母に「志望先の高校を自由に選べる」ことがいいかどうかを聞けば、「いい」と答えるのは当然です(前述「意識調査」)。そのことを「総合選抜」つぶしの理由にするのは、まったくの筋違いです。