

大阪府立高等学校の通学区域（学区）のあり方について

答 申

平成17年 5 月 23日

大阪府学校教育審議会

平成 17 年 5 月 23 日

大阪府教育委員会
委員長 友田 泰正 様

大阪府学校教育審議会
会長 竹内 洋

大阪府立高等学校の通学区域（学区）のあり方について（答申）

本審議会は、平成 16 年 7 月に大阪府教育委員会から「大阪府立高等学校の通学区域（学区）のあり方について」諮問を受け、府立高等学校はもとより、学校教育全体の活性化につながる、これからの時代にふさわしい通学区域のあり方について慎重な審議を重ねた結果、ここに答申を得たので報告します。

目 次

| | |
|------------------------------|---|
| はじめに | 1 |
| 1 通学区域に係る経緯 | 2 |
| (1) 今日までの通学区域の改編の概要 | |
| (2) 通学区域に係る法改正 | |
| 2 通学区域の現状と課題 | 3 |
| (1) 各学区内の高校数、公立中学校卒業生数及び募集人員 | |
| (2) 専門学科等を設置する高校 | |
| (3) 通学区域の調整 | |
| (4) 鉄道網の整備 | |
| (5) 普通科高校における特色づくり | |
| (6) 府内全域を通学区域とする学科への通学状況の例 | |
| 3 他府県における通学区域 | 5 |
| (1) 通学区域の見直しの検討状況 | |
| (2) 学区外からの受入れ枠 | |
| 4 通学区域に関わる要望 | 5 |
| 5 今後の通学区域のあり方について | 6 |
| 6 まとめ | 9 |

はじめに

府立高校の通学区域のあり方については、大阪府学校教育審議会 第1分科会の答申「生徒減少期における全日制府立高校の今後のあり方について」(平成10年5月)において、「現行の通学区域に改定された時点に比べて学校数が増加しており、高校と地域との密接な連携が求められていることから、今後、通学区域を縮小する方向で改編するべきであるという意見と、生徒が広範囲から多様な学校を選択できるよう、通学区域を一層弾力化するべきであるという意見があり、今後の府立高校の特色化の進捗状況や交通事情等を勘案しながら、引き続き検討するべき課題である。」とされた。

その後、国においては、規制緩和を一層推進する観点から、平成13年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」を改正し、公立高等学校の通学区域に係る規定が削除されたため、通学区域の設定については設置者の判断に委ねられることとなった。このような流れの中で、他の都道府県においては通学区域を拡大または廃止する動きが出ている。

本府においては、各学区において受入れ率が年度によって大きく異なることがないよう配慮されているが、現状では、学区間で選択できる普通科の学校数に不均衡が生じており、教育の機会均等の観点から、その是正を図る必要があるとともに、生徒一人ひとりの幅広い進路選択を保障し、21世紀をリードする創造力あふれる人材や、先端的な科学技術を支える人材等、幅広い人材を育成することなど、府立高校に寄せられる生徒、保護者、府民の期待は大きい。

このため、この度、府教育委員会から、大阪府学校教育審議会に対して、府立高校はもとより大阪府の学校教育全体の活性化につながるこれからの時代にふさわしい通学区域のあり方について、総合的な見地からの検討が諮問された。

本諮問事項は学識経験者等の幅広い見地から検討を要することはもとより、PTAや校長など学校関係者を含め、より現場に近い専門家からの意見を頂くことが必要であることから、本審議会では、その審議を通学区域専門部会に付託することとした。

その後、専門部会において、平成16年8月以降、慎重な審議が重ねられ、本審議会に対しその報告があった。これを受け、本審議会でも更に検討を加えた上で、ここに答申をとりまとめた。

今後、府教育委員会においては、答申した内容を着実に実施することを望むものである。

(注) 受入れ率 : 公立中学校卒業生に対する公立高等学校全日制普通科の募集人員の割合

1 通学区域に係る経緯

(1) 今日までの通学区域の改編の概要

昭和23年に現行の学制が実施された後、大阪府内の公立高校の通学区域は、昭和25年度から37年度までは、大阪市内が6つ、市外が7つ、合わせて13の学区に分けられていた。

府内の公立普通科高校は、昭和25年度当初は50校であったが、公立中学校卒業生数の増加に応じて徐々に新設され、第一次ベビーブームの世代が高校進学を迎えた昭和38年度には5校が新設されるなど計61校となった。併せてこの年度、各学区の受入れ率の不均衡の是正を目的として通学区域が5つに改編された。

その後、昭和47年度までの10年間に、中学校卒業生数の更なる増加や進学率の上昇に伴って高校の増設が続き、府内の公立普通科高校は72校となった。

昭和47年5月には、大阪府学校教育審議会から、

高等学校間のいわゆる「格差」を是正すること

中学校における受験準備のための過度の学習負担を軽減し、正常な学習活動をもたらすこと

高等学校と地域との結合を強めることによって、教育の充実をめざすこと

という3点を当面の目標として、当時の5つの学区を8～10程度の学区に改編することとの答申が出された。これを受けて、昭和48年度から通学区域を9つの学区に改編し、今日に至っている。(資料1)

(2) 通学区域に係る法改正

公立高校の通学区域については、平成11年度までは、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の第50条において教育委員会の管理運営事務として位置づけられ、都道府県教育委員会は都道府県内の市町村が設置する高校を含めてその通学区域を定めることとされていた。その後、平成12年4月1日の改正で市町村が設置する高校の通学区域は設置者である市町村教育委員会が都道府県教育委員会と協議して定めることとなり、さらに、平成14年1月には規制緩和を一層推進する観点から、公立高校の通学区域に係る第50条そのものが削除された。なお、この改正に際して、「高校教育を適正に進めるため、受験競争の激化、学校間格差の拡大等を招かないよう努めること」など、衆・参両議院文部科学委員会において附帯決議が付け加えられた。(資料2)

2 通学区域の現状と課題

(1) 各学区内の高校数、公立中学校卒業生数及び募集人員

学区数が5つであった時期の最終年度に当たる昭和47年度の各学区内の普通科高校数は11～21校、公立中学校卒業生数は10,000～19,000人で、学区ごとの募集人員は3,100～7,500人であった。

昭和48年度には、通学区域を9つの学区に改編したことにより、各学区は学校数が5～11校、公立中学校卒業生数が第9学区を除き約10,000人、募集人員は約4,000人となった。

しかし、第二次ベビーブーム世代の中学校卒業生を高校に受け入れるために、昭和40年代後半以降、府立高校の新設が相次いたが、公立中学校卒業生の増え方には地域ごとにばらつきがあった。その結果、各学区内の普通科高校の数は、平成8年度において、最も少ない第6学区の9校から、最も多い第4学区の22校と大きく差が開き、学区間で不均衡が生じることとなった。(資料3-(1))

また、公立中学校卒業生数は、昭和62年度の約14万7千人をピークに、その後は著しい減少期を迎え、平成20年度には約7万人とほぼ半減する見込みとなっている。このため、平成11年度から、高校の適正規模を確保して活力ある学校を実現するとともに、生徒の学習ニーズの多様化に応える総合学科や普通科総合選択制などの特色ある学校の整備を図る一方、普通科高校数を117校から75校へ再編する府立高校の特色づくり・再編整備が進められており、府立普通科高校数は、平成16年度で最も少ない第6学区が7校、最も多い第2学区が19校となっている。

なお、公立中学校卒業生数は急減期を過ぎ、今後当分の間、各学区とも若干の変動があるものの、しばらくは安定期に入ると予測される。

(2) 専門学科等を設置する高校

現在、府内全域を通学区域とする全日制の課程の高校には、工業科などの職業に関する専門学科のほかに、理数科など特色ある専門学科や総合学科などがある。

これらの学校の募集人員が全日制の課程全体の募集人員に対して占める割合は、公立中学校卒業生数がピークであった昭和62年度は13.7%だったが、平成16年度は約2倍の25.7%になっている。学校数は、昭和62年度の41校が、現在は66校に増加している。(資料3-(2))

(3) 通学区域の調整

昭和48年度から学区数を従来の5つの学区を9つに改編するという案を公表した際に、従来の5つの学区のうち、1つを残して、他の4つの学区を2つの学区に細分したため、それまでは通学できた学校に、改編後は行けなくなることに對する不満の聲が起こった。このため、制度変更に伴う激変緩和方策として、隣接する地域からの受入れを一定人数に限って認めるといふ「通学区域の調整」の制度を大幅に拡大することとし、普通科高校76校の内、その半数近い36校を調整校とすることにした。

しかし、年を追うごとに調整校への進学者が減少し、本来の学区内の学校に進学するという傾向が強まり、調整校は平成6年度に8校にまで減少した。その後、鉄道網の発達や府民からの要望を考慮し、調整校の追加が行われた結果、平成16年度の調整校は13校となっている。(資料4)

(4) 鉄道網の整備

大阪府内の鉄道網は、かつては大阪府の中心部から放射状に敷設されていたが、今日では大阪モノレールや大阪市営ニュートラムとOTS(大阪港テクノポートトランスシステム)など、環状的に取り巻く路線が整備されている。また、地下鉄も各所で延伸され、新たに大阪外環状線の敷設も予定されるなど、昭和48年度に現行通学区域を設定したころと大きく変化している。こうした鉄道網の整備に伴い交通の利便性が高まることにより、隣接学区への移動が容易になった。(資料5)

(5) 普通科高校における特色づくり

特色ある専門学科や総合学科の設置だけではなく、普通科高校においても、生徒の興味・関心や進路希望に對するため教育課程を工夫し、特色あるコースを設けるなど、スクールカラーを鮮明にする取組みが進められてきた。平成16年度には、音楽、福祉・保育、体育、芸術などの専門コースが延べ16校に設置されている。

普通科に設置されている特色あるコースについては、他県では通学区域を県全域として、コースごとに募集を行っている例が多いが、本府においては、当該校の普通科の入学者のうち希望者がコースを選択する形態となっている。(資料6)

(6) 府内全域を通学区域とする学科への通学状況の例

通学区域の拡大または廃止による影響を考察するため、通学区域が府内全域となっており、しかも比較的募集人員の多い国際教養科と工業に関する学科について、生徒の通学範囲を検証した。

現在、国際教養科は各学区内に1校ずつ、計9校に設置されているが、一部を除いてほとんどの国際教養科においては、学校が所在する学区内の中学校卒業者が大半を占めている状況にある。

また、府立工業高校は、現在、府内に12校が設置されている。学校によって設置されている学科が必ずしも同じではないことから、国際教養科のように単純に比較することは困難であるが、概ね大阪市内に所在する学校については、交通の利便性も良いことから、学校が所在する学区外からも比較的多くの生徒が通学している。一方、大阪市外に設置されている工業高校については、学校の所在する学区内から多くの生徒が通学している状況にある。(資料7-(1)、7-(2))

3 他府県における通学区域

(1) 通学区域の見直しの検討状況

公立高校全日制の課程普通科の通学区域については、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正され(平成14年1月施行)、公立高校の通学区域に係る規定第50条が削除されたことなどもあり、全国的には拡大や廃止の傾向にある。平成16年度までに4都県で廃止されており、平成17年度には4県が廃止を予定し、2県で廃止が検討されている。また、平成13年度から16年度までの4年間に10府県で学区が拡大され、更に3道県が平成17年度に拡大を予定している。(資料8)

(2) 学区外からの受入れ枠

多くの都道府県では、普通科高校に学区外からの受入れ枠が設けられている。例えば北海道では、平成17年度から学区を拡大し、これまであった55の学区を26の学区に改編するとともに、各学校において10~20%の範囲で、道内全域から生徒を受け入れるとしている。また、広島県においては6つの学区を設けているが、各校の募集人員の30%を全県域からの受入れ枠としている。(資料9)

4 通学区域に関わる要望

府議会においては通学区域の見直しについて、「本人及び保護者の高校選択の自由が約束されること」や「公共交通機関の整備など社会経済状況の変化に対応して子どもたちが行きたい学校に行けるよう体制を整備すること」、「現行学区の線引きを基本に学区数を減らし、各学区を拡大すること」、「撤廃を視野に入れつつ、生徒や保護者に混乱を与えないよう、段階

的に実施すること」、「過度な受験競争による不本意な入学という事態を招いたり、進路指導に不安感や混乱を引き起こさないよう留意すること」などの意見や要望が出されている。

また、第7学区の北部地域においては、「通学区域内の半数の学校へは交通の利便性が悪く通学が困難である」という理由で、長年にわたって通学区域の見直しや隣接する学区内の高校への通学の要望が出されている。

第3学区や第4学区からも鉄道網の充実により他の学区にある高校へも通学が容易であるにもかかわらず、通学区域という制約により、選択できる高校が狭められているという声がある。

一方、「中学校における進路指導や高校における生徒指導について、更に高校が地域との結合を強めることにより充実を図ることができるよう、現在の通学区域を縮小すべきである」という要望も毎年出されている。

私学からは、「大阪府の学校教育の3割は私学が担っており、それぞれの私立高校が、利便性や多様性を備えて地域の教育ニーズ、生徒の自由な学校選択に機能的に応えている。私学を更に活用できれば、中学校卒業者の学校選択幅が大きく拡大することも可能である。そのためには、公立高校と私立高校の授業料の保護者負担格差を是正し、改めて大阪府の高校教育のグランドデザインを策定する必要がある」との意見があった。

5 今後の通学区域のあり方について

- (1) 現行の通学区域が設定されて以来30数年が経過し、学区間において公立中学校卒業生数や府立の普通科高校数にアンバランスが生じるといった問題が顕在化してきた。

一方、生徒が興味・関心や、適性・進路希望などに応じて、多くの高校の中から行きたい学校を選択したいというニーズの高まりを受けて、本府においては、総合学科などの特色ある高校の設置を進めているが、併せて普通科高校においても専門コースの設置などスクールカラーを明確にした教育が行われるようになってきており、これら普通科高校についても生徒・保護者の期待に応え、学校選択の幅を拡大することが望まれている。

全国的にも、通学区域に関する法律の改正や、社会全般における規制緩和の流れを受けて、多くの都道府県において通学区域の拡大や撤廃が実施されている。

このような状況及び府民のニーズや社会の変化を踏まえ、本府の現行の通学区域のあり方について、

現行の通学区域を更に分割し、縮小する

現行の通学区域を維持する

現行の通学区域を拡大する

現行の通学区域を廃止する

の4パターンについて、以下のとおり検討した。

(2) まず「現行の通学区域を更に分割し、縮小する」ということについては、高校が地域とのつながりを確保する上で通学区域の果たしてきた役割と、通学区域が拡大されると中学校における進路指導の困難性の拡大や高校における生徒指導などの困難性が特定の学校に集中することなどの弊害に配慮する必要があるという意見があった。しかしながら、社会全体の規制緩和の流れや、それを受けた他府県の通学区域の見直しの動向をも踏まえつつ選択可能な学校数の拡大や不均衡の是正、大阪府の学校教育全体の活性化を図るといふ本諮問の趣旨から、通学区域を縮小するとの結論には至らなかった。

(3) 次に、「現行の通学区域を廃止する」ということについては、生徒の学力実態や学習ニーズが多様化する中で、一人ひとりの個性を伸ばす教育を進めていくためには自由な学校選択が保障されることが望ましく、また、子どもたちがより多くの高校から自ら行きたい高校を選ぶなど、早期に自らの進路を選択する力をつけることが大切であることや、各高校が切磋琢磨して教育内容の一層の向上を図るために通学区域を廃止すべきであるという意見が出された。

しかし、これに対しては、通学区域が設けられていることで特定の高校への生徒集中が避けられた結果、各地域において大学等への進学実績において成果を上げる府立高校が維持されてきたという意見や、通学区域が廃止された場合には、鉄道網の発達により特定の学校に生徒が集中したり、各高校からの情報提供が十分でない中では、中学校の進路指導や生徒の学校選択に与える影響が極めて大きく、混乱も予想されることから、現実的な選択とは言えないという意見があり、現時点では、通学区域を廃止するとの結論には至らなかった。

(4) さらに、「 現行の通学区域を維持する 」ということについては、調整校の設定を拡大するとしても中学校の進路指導などに与える影響が少ないとして、賛成する意見もあったが、生徒が普通科高校において行きたい学校を選択できる幅を拡大することや、現行の通学区域における学校数の不均衡を是正するという本諮問の趣旨とする本質的な課題の解決にはならないという結論に至った。

(5) このような議論を経て、現在の通学区域の境界線を基本に「 現行の通学区域を拡大する 」ことに絞って、学区数が2つの例から8つの例まで挙げて検討を行った。(資料10)

通学区域の拡大に当たっては、中学校における進路指導や中学生の進路選択への影響を極力回避するために通学区域の見直しは最小限にとどめるべきであり、学区間の府立普通科高校数の不均衡を是正するのであれば、現状において校数が最も少ない学区だけを改善すればよいという意見があった。しかしながら、学区数を5～8の通学区域に改編した場合は、現在に比べて通学可能な高校が増える地域と選択肢が広がらない地域が出ることとなり、府民の間に新たな不公平感が生じるという意見や、今回の諮問の趣旨は、学校数の不均衡の是正という数の問題だけに止まらず、社会全般に規制緩和が進む中で、普通科高校においても、生徒が行きたい学校を選択することにより生徒の学習意欲を高め、学校教育全体の活性化を図ることにあることから、一部の地域に限られる学区改編は妥当なものとは言えないという意見が出された。

さらに、全ての地域で生徒の学校選択の幅が拡大される2学区例から4学区例について検討し以下のような結論に至った。

4学区例は、現行の第1・2学区、第3・4学区、第5・6・7学区、第8・9学区をそれぞれ一つとして、府内を四つに分ける例であるが、本報告の「4 通学区域に関わる要望」への対応状況において、各地域から出されていた要望に応えられるものとなっており、また、各学区内での移動において鉄道の利便性がよく、移動が容易で新しい通学区域としてまとまりがある。

一方、2学区例では、大阪府を南北二つに分けることから、通学区域の著しい拡大となり、特定の高校への生徒集中、また、中学校の進路指導や生徒の学校選択に与える影響が大きいこと、さらに、広域になるため学区内の移動に複数の鉄道の利用が必要になるなど、一つの通学区域としてのまとまりという点で課題がある。また、3学区例は、現行の第1・2・3

学区、第4・5・6学区、第7・8・9学区をそれぞれ一つとして、府内を三つに分ける例であるが、現行の第4学区と第5学区間及び第7学区と第9学区間の移動については、改編後の他の学区を経由することになるなど、一つの通学区域としてのまとまりという点からみて課題がある。

これらのことから、4学区例が最も適切であるとの結論を得た。
(資料11)(資料12)(資料13)(資料14)

- (6) その他、普通科の特色づくりで設置されている専門コースについては、通学区域を越えて通学できるようにすべきであるとの意見や、目的意識が明確で、興味・関心や進路実現のために通学区域の異なる高校に進学を希望する生徒に対しては、その機会を保障することが必要であり、そのためには、各府立高校に府内全域を通学区域とする調整枠を設けることが必要であるとの意見があった。

なお、学区の拡大に当たっては、生徒に行きたい学校として評価され、選択されるように、全ての府立高校において特色ある取組みを更に推進するとともに、生徒、保護者や府民に分かりやすく情報発信するなど、高等学校がそれぞれ切磋琢磨しながら府民の期待に応えることができるよう一層の創意工夫をする努力が求められるという意見があった。

6 ま と め

以上の検討を基に、今後の府立高校の通学区域のあり方について、次のとおり取りまとめた。

- (1) 公立中学校卒業者の学校選択幅の拡大、学区間の府立普通科高校数の不均衡の是正、それぞれの高校の特色ある取組みの推進のため、府立高校の通学区域を拡大する。

通学区域の拡大に当たっては、それまで進学実績のあった高校への進学ができなくなる地域が生ずることがないように、現行(平成16年7月諮問時)の通学区域ごとの市区町村の境界線を変更しないことを基本として、現行の通学区域を合わせる形で実施するとともに、鉄道網による通学区域としてのまとまりを確保することに配慮する。

- (2) 新たな通学区域の設定に当たっては、学区間の公立中学校卒業生数や府立普通科高校数の不均衡の是正に加えて、生徒・保護者にとって選択幅が拡大されることを前提に、「5 今後の通学区域のあり方について」の(5)

で示した検討結果から、4学区に改編することが適切である。

- (3) ただし、4学区に改編することで、現行に比べて通学可能な学校の選択幅が大きく拡大されることから、中学生の進路選択や中学校の進路指導に混乱を来すことのないよう、それぞれの府立高校に関する情報が十分に周知されることが必要である。このため、府教育委員会は府立高校と一体となって、体験入学やホームページなどを一層充実させ、生徒、保護者への十分な情報提供を行うとともに、市町村教育委員会との連携のもと、中学校への情報提供だけでなく、進路指導に係る研修の充実を図るなど、中学校の進路指導が一層充実するよう支援に努める必要がある。

また、大阪府においてはこれまで公立高校と私立高校が協調して後期中等教育を担ってきたことから、今後も中学校において公立高校と私立高校をあわせた適切な進路指導が行われることを期待する。

- (4) なお、4学区を基本としつつ、現行の調整校とは別に、各府立高校に府内全域を通学区域とする新たな調整校を設けることについては、高校の教育内容や部活動などの特色ある活動に魅力を感じて、更に広域から行きたい高校を選択したいという生徒の希望に応える上で有効であるものの、一方で入学者選抜が複雑となり、中学校の進路指導に及ぼす影響が大きいと予想される。このようなことから、府立高校における特色ある教育活動の取組み状況や通学区域拡大の影響を見極めた上で、今後その導入について検討する必要がある。