

「通学／非通学」をめぐる 高校教育制度・政策の現状と課題

—「通学」志向の強化と ICT 活用をめぐる課程間の相違—

川本 吉太郎
(2023年10月6日受理)

High School Education System and Policy Trends Concerning
"School Commuting / Non School Commuting":
Promotion of "School Commuting" and Differences in the Use of ICT between Courses

Yoshitaro Kawamoto

Abstract: The aim of this paper is to clarify the current situation and challenges of the Japanese high school education system and policies concerning "School Commuting" in recent years. In particular, this paper focuses on the differences between high school courses (full-time course, part-time course, and correspondence course). This paper reveals the following three findings. First, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) is promoting high school education through "School Commuting" both systematically and politically. Second, there are differences in the use of ICT in education between high school courses. Third, there are inadequate efforts to provide diverse high school educational opportunities between schools and between courses. Finally, one of the issues for future research is to clarify how the existing high school education system is being utilized through examination of individual cases.

Key words: Education System, High School Education, School Commuting, ICT Education, Distance Education

キーワード：教育制度，高校教育，通学，ICT教育，遠隔教育

1. 研究の目的と問題の所在

本稿の目的は、日本の高校教育に関する制度・政策動向について、「通学／非通学」の観点から高校を2つに分類し、比較分析を行なうことを通して、その現状と課題を明らかにすることである。本稿において「通学／非通学」は、「高校卒業単位の修得に日常的な通学を必要としているかどうか」で分類するものとする。

周知の通り、1948年に新制高校が発足されて以降、日本の高校進学率は上昇の一途をたどっている。1974

年に進学率は90%を超え、2022年時点で日本の高校進学率は98%を超えている¹。このような状況は、高校教育の「準義務教育化²」とも表現されており、事実上、高校「全入化」を前提とした教育政策（高校教育改革）が求められているといえる。

このように、ほぼ全員が進学している高校教育に関して、近年、その在り方や機会保障をめぐる国レベルでの議論が慌ただしい。例えば、中央教育審議会（以下、中教審）の初等中等教育分科会では、高校教育の在り方をめぐり様々な審議会³が矢継ぎ早に設置されている。そのほか、同じく中教審の調査研究協力者会議においても、多くの高校教育に関わる審議会が設置

本論文は、査読付き論文である。

され、重要な事項に焦点化して議論されている⁴。さらに、内閣総理大臣の私的諮問機関である教育再生実行会議においても、2019年5月17日に第十一次提言として、「技術の進展に応じた教育の革新、新時代に対応した高等学校改革について（第十一次提言）」が出されており、高校教育改革の方向性が次々と打ち出されている。

このような国レベルの高校教育改革動向に関して、全般的な制度・政策の動向を射程として考察を行なっている研究には、西本(1995)、山田(2002)、山崎(2008)亀井(2011)、堀井(2012)、小早川(2014)などが挙げられる。これらの先行研究では、各年代における日本の高校教育政策や主要な制度改正などを整理し、その特徴や、教育行政・学校現場に与える影響について考察している点で示唆に富む。具体的には、1993年に全日制高校を含む全課程で制度化された単位制高校や、1994年に導入された総合学科の設置、1999年の中高一貫教育の制度化を主たる分析・考察対象として、その功罪や展開状況について言及している。また、これらの改革動向を、多様な高校教育機会保障の在り方を可能とする「高等学校教育の個性化・多様化を進める⁵」政策として整理している点にも注目すべきである。

その一方で、2014年以降の高校教育制度・政策の動向に注目し、整理・分析した先行研究は数少ない。とりわけ、本稿が中心的に取り上げる遠隔授業の制度化(2015年)や、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による学校の全国一斉休校⁶、またGIGAスクール構想をはじめとした教育の情報化を推進するような動向⁷が高校教育政策にどのように影響し、制度化されているのかについて検討した論考は見当たらない。

その他、本稿の主たる問題意識である高校教育の「機会保障の在り方」について検討・分析した論文には、村山(2021)、篠原(2017, 2018)などが挙げられる。村山(2021)は、各自治体(都道府県・市町村)別の地域内の高校の学校配置(収容定員)と高校進学者数に注目し、全国の自治体の「高校収容力」の地域間格差について、統計的なデータ解析を通じて実証的に検討している。また篠原(2017, 2018)は、北海道の条件不利地域(離島、中山間地域など)における学習者の高校教育機会を保障する政策として「地域キャンパス校」制度を取り上げ、人口減少社会における学習権保障の在り方について考察している。

これらの先行研究に通底している問題意識は、「ほぼ全員が進学する(している)高校教育の機会を、全国どこにいても平等に保障することは可能なのか」といった点にあり。明らかに人口減少、少子化、地方

の過疎化が進んでいる日本において、高校教育機会をいかに保障するのか。敷衍すると、学習者が物理的に通学可能な範囲内に学校が設置されていない場合において、その学習者の教育機会はいかに保障されるのか、保障すべきなのか。このような問題意識を引き継ぎ、本稿では通信制高校が「特定の「空間」, 「時間」による教育機会保障⁸」を相対化する存在であることに注目しつつ、近年の高校教育制度・政策の現状と課題を析出する⁹。

上述した学校の一斉休校は、学習者が学校に通いたくても通えない状況を生み出した。また、テクノロジーの発展により、ICT等を活用することで空間を越えてオンラインによる教育活動の実施も可能となっている。このような社会全体の経験・変化は、「通学」(=特定の「空間」, 「時間」による教育機会保障)を相対化する契機として捉えられる。加えて、のちに詳述するように、高校進学者の近況を課程別にみると、通信制高校(非通学型高校)の生徒数・学校数だけが例外的な増加傾向にある。以上を踏まえると、特定の「空間」, 「時間」による高校教育機会保障の相対化、すなわち「通学/非通学」への注目が、近年の高校教育制度・政策を分析する視点として重要になっている。

そこで本稿では、3つの課程(全日・定時・通信制課程)を有する高校を、特定学校(一条校)への日常的な「通学」を高校卒業に関わる単位認定の前提とする全日制・定時制高校(=通学型高校)と「学校の「非通学性」と就学・修学範囲の「無限定性」¹⁰」といった制度的特徴を有する通信制高校(=非通学型高校)の2つに分類し、「通学/非通学」の観点から、近年の高校教育機会保障に関する制度・政策の現状と課題を明らかにする。

2. 日本の高校教育制度の歴史的変遷

(1) 戦後高校教育のはじまりと3つの課程の制度化

まず、戦後日本における高校教育制度の歴史的変遷について、全日制・定時制・通信制課程の3つの課程の制度化を中心に整理する。

戦後日本の高校教育は、1947年学校教育法(昭和22年3月29日法律第26号)(当時)の公布・施行を受けて開始された。現在の全日制課程は、同法第44条において「通常の課程」と記されている。定時制課程は、同条において「夜間において授業を行う課程又は特別の時期及び時間において授業を行う課程」と規定されており、これら二つの課程は、それぞれ独立して(一つの課程のみで)高校の設置が可能であった。一方、高校教育発足当初、通信制課程は独立した課程として

認められておらず、同法第45条において高校は「通信による教育を行うことができる」ことのみが定められていた。

その後、通信制課程が一つの課程として正式に法令上に位置づけられたのは、1961年のことである。学校教育法一部改正により、高校は「全日制の課程又は定時制の課程のほか、通信制の課程を置くことができる」と規定された（第45条）。また、「第46条において「修業年限を4年以上とする。」と規定し、さらに通信制のみを置く高等学校（独立校）、広域の通信制の課程、技能教育施設との連携をうたい、高校三本柱の一本として位置づけられること¹¹⁾」が定められた。

（2）高校数・生徒数の減少と通信制高校への注目

既述のとおり、1974年以降、日本の高校進学率は常に90%を超えており、2022年度の高校進学率は98%を超えている。その一方で、少子化により近年の高校の学校数・生徒数はともに減少傾向にある。具体的には、学校数はこの20年間で約200校、生徒数は約60万人減少している。このような全体的な減少傾向にあって、近年の通信制高校の学校数・生徒数の変化には注目すべきである。すなわち、通信制高校はこの20年間で学校数は約130校、生徒数は約6万人増加している。

このような全体傾向とは異なる、通信制高校の例外的な増加傾向の要因として、高等学校通信教育規程の改正（2004年、2006年）による学校設置条件の弾力化など、通信制高校の学校設置に関わる制度の規制緩和が指摘されている¹²⁾。また、滝沢（2021）は「コロナ禍におけるオンライン授業・学習は、児童生徒、教職員、保護者等にとって、教育・学習における「通学」を（一時的、部分的にでも）相対化し、その意味を問う共通体験となっている¹³⁾」として「今後も、通学を前提とせず個別学習を重視した「非通学型」の学校が、多くの生徒を惹きつけ、増加、拡大していくことが予想される¹⁴⁾」と述べている¹⁵⁾。

ここから、通学を前提としない非通学型高校である通信制高校が、学習者（やその保護者）の積極的な選択肢になっている可能性が指摘できる。加えて、本稿の目的に鑑みると、同じ高校でありながら異なる様相（生徒数・学校数の増減）を呈している全日制・定時制高校（通学型高校）と通信制高校（非通学型高校）の間において、どのような教育政策上の相違がみられるのか、注視する必要がある。そこで次節では、近年の高校教育に関する政策動向を、「通学／非通学」の観点、すなわち、高校卒業に関わる単位修得のために日常的な通学を前提とする全日制・定時制高校（通学型高校）と、単位修得に通学を前提としない通信制高校（非通学型高校）に大別して整理する。

3. 高校教育に関する近年の政策動向

近年、高校教育の質の確保・向上をめぐっては、学科間における「共通性の確保」と定時制・通信制高校における「多様性への対応」が重要視されている¹⁶⁾。また、2021年4月に出された中教審答申（「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子どもたちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申））では、コロナ禍の経験も踏まえ、「遠隔・オンラインか対面・オフラインかという二元論に陥ることなく（中略）最適な組合せを探ることが必要である（中略は筆者）」と述べられている。ここから、高校教育において共通して保障すべき事項と、多様かつ柔軟に対応すべき事項を、どのように峻別あるいは組み合わせるべきであるのか、といった問いが生まれる。

（1）全日制・定時制高校における「遠隔授業」制度化

全日制・定時制高校といった「通学」を前提として教育機会保障（高校卒業に関わる単位認定）を行う、いわば「通学型高校」において、近年注目されているのが、「多様性への対応」（多様な教育機会保障）を企図した「遠隔授業の単位化（制度化）」である。

従前の通学型高校では、「通学による教育が前提となっており、担当教諭の立会いの下で行う場合や教育課程の特例措置を活用する場合を除き、（遠隔授業は）原則として認められていない（括弧は筆者加筆）¹⁷⁾」だった。しかしながら、「①離島・過疎地等の生徒に対する教育機会の確保、②多様かつ高度な教育に触れる機会の提供、③不登校や療養中など特別な支援が必要な生徒に対する個別学習ニーズへの対応¹⁸⁾」といった遠隔授業の制度化への意義が提起され、2015年4月より遠隔授業の実施（遠隔授業による単位修得）が可能となったのである。一方、遠隔授業の制度化当初、その実施に関わっては、同時双方向型のオンライン授業であること、メディアを利用して行う場合においても対面により行う授業を相当の回数行うこと、遠隔授業（メディアを利用して行う授業）により修得できる単位数は高校卒業単位数である74単位のうち36単位以下であること、同時に授業を受ける人数は40人以下とすることなど、多くの制約が設けられていた。

（2）「遠隔授業」の推進と関連法令の規制緩和

2015年に制度化された通学型高校における遠隔授業の実施は、2020年5月15日の「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通知）」および2021年2月26日の「高等学校等における遠隔教育の実施に係る留意事項について（通知）」により、一層推進（規制緩和）されることとなる。具体的な改正のポ

イントは以下の2点である。1点目、「高等学校等に在籍する疾病による療養のため又は障害のため、相当の期間学校を欠席すると認められる生徒」（以下、病気療養中等の生徒）に対する遠隔授業による修得単位数の上限が緩和（事実上撤廃）されたことである。2点目、遠隔授業を活用して修得する単位のうち、「主として対面により授業を実施する」ものは、単位数上限（36単位）の算定に含める必要がなくなったことである。これらの改正は、学校教育法施行規則の一部改正により実現した。その他、各教科・科目の特性に応じて示される遠隔授業を実施する際に必要とする対面授業の標準実施時間数に関しても、「各高等学校等において適切に時間数を定めること」として、大綱的な規定に改められた。すなわち、理論上、高校卒業（高校教育機会保障）に関わる全ての授業において、遠隔授業を取り入れることが可能となったのである。

遠隔授業実施に関する規制緩和はさらに続く。2023年3月30日の文科省通知（「高等学校等の病気療養中等の生徒に対するオンデマンド型の授業に関する改正について（通知）」）によると、学校教育法施行規則第88条の3に第2項を新設し、「病気療養中等の生徒に対して行う授業については、同時双方向型であることを要しないこととし、オンデマンド型の授業で実施することを可能とすること」を新たに定めた。以上のように、通学型高校における遠隔授業に関する法令の改正動向は、2015年の制度化以降、基本的に「規制緩和」の方向性で進んでいることがわかる。

（3）「CORE ハイスクール・ネットワーク構想」事業の開始

通学型高校の遠隔授業を推進するための政策は、法令の改正にとどまらない。すなわち、文科省は2021年度より全国13箇所を指定し、「CORE¹⁹ハイスクール・ネットワーク構想」事業を開始した。本事業は、「複数の高等学校の教育課程の共通化やICT機器の最大限の活用により、中山間地域や離島等の高等学校においても生徒の多様な進路実現に向けた教育・支援を可能とする高等学校教育を実現し、持続的な地方創生の核としての機能強化を図る」ことを目的としている。本政策は、単に遠隔授業により単位の修得機会を確保・提供することにとどまらず、複数の高校をオンラインで結ぶことによる協働的な関係性の構築や「持続的な地方創生の核としての機能強化」を企図した、より積極的に遠隔（オンライン）を活用した政策として認識される。

このように通学型高校においては、過疎地域における高校教育機会保障などの課題を内包しつつ、既存の制度枠組みの規制を緩和することで、単一の学校を越

えた教育機会保障の在り方が模索・推進されている。

ただし、以下の2点には留意が必要であろう。1点目、遠隔授業のみで単位を修得することは認められていないことである。遠隔授業による単位修得のためには「各教科・科目等の特性に応じ、対面による授業を相当の時間数行う必要があること」が定められている。2点目、遠隔授業制度は「通学」自体を相対化するものではないことである。通学型学校において制度化・単位化された遠隔授業は、基本的に異なる学校の学級間をつないで実施することを前提としている。すなわち、遠隔授業は基本的に「通学」を前提としており、特定の空間・時間による教育機会保障という点では根幹的には変わっていない。換言すれば、「対面」の学級空間同士をつなげていることに他ならない。一方で、病気療養中等の生徒については、修得単位数の上限によらず遠隔授業を実施してよいこととなっている。この場合、「通学」の必要はなく「通学」の相対化ともいえる。ただし、あくまでこのような適用は特例的なものであり、制度上、通学型高校（全日制・定時制高校）に在籍する全ての学習者に開かれているわけではない。

（4）通信制高校の「非通学性」に関する規定の整理

次に、通信制高校における近年の制度・政策動向について整理する。先に述べたとおり、通信制高校の制度的特徴は「学校の「非通学性」と就学・修学範囲の「無限定性」にある。以下では、その根拠として通信制高校における学校の「非通学性」に関する特徴的な規定を2点挙げる。

1点目は、通信制高校の教育方法（単位認定の方法）である。通信制高校は、添削指導、面接指導および試験の3つの方法からなり、「通学」による授業を前提としていない。とりわけ、添削指導について言及すると、通信制高校では基本的に、学習者の「自学自習」によるレポートの提出が課されており、それらを郵便やインターネット等で郵送・提出することで、添削指導を受けることが可能となる。すなわち、そもそも添削指導にあたっては（原則として）通学を必要としない。

2点目は、メディア利用による面接指導時間数の減免制度が存在することである。面接指導は「授業」ではない一方で、基本的に在籍校（あるいは協力校などの面接指導等実施施設）に通学する必要がある。しかしながら、上記の減免制度を活用することで、最大で10分の8まで面接指導の時間数をメディア利用により代替することが可能となっている。以上のような制度的特徴を有する通信制高校は、「通学」の必要性を最小化している「非通学型高校」として位置づけられよ

う。

(5) 通信制高校の関連法令の改正と今後の在り方に関する議論の動向

通信制高校に関する近年の政策動向については、川本（2023）が詳しい。ここでは紙幅の都合上、「通学／非通学」に関わる近年の通信制高校における制度・政策動向に焦点を当てて整理する。

近年の通信制高校に関する政策動向を端的に述べると、教育活動の実施に関して「規制を強化する」動向にあるといえる。以下では、規制強化を説明する根拠として、2つの関連法令の改正を取り上げる。

一つ目は、2018年の通信制高校の教育実施「場所」に関する法令改正である。通信制高校では、広域通信制高校²⁰による不適切な学校運営の実態が顕在化したこと²¹を背景に、通信制高校の学校運営の基準となる「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドライン」が策定された。その後、「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について（審議のまとめ）」の内容等を踏まえ、より具体的な記述によるガイドラインに改訂されている。このような通信制高校に対する教育の質の確保・向上政策の一環として行なわれたのが、2018年の関連法令改正である。具体的には、学校教育法施行規則第4条第2項に第3号が追加された²²。本改正により、単位認定に関わる教育活動である面接指導や、試験の実施場所に関する通信制高校の不明瞭な運用実態²³をより詳細に把握するために、面接指導等の単位認定に関わる教育活動を実施する施設に関する事項を学則の記載事項として追加することが規定された。

二つ目は、通信制高校が実施する教育の「方法」や「内容」、単位認定の「評価基準」を可視化することを企図した2021年の改正である。同改正では、「通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」の内容等を踏まえ、学校教育法施行規則第4条第2項、第5条第3項および、高等学校通信教育規程第3条、第4条が改正され、同規程第4条の2、第4条の3、第10条の2、第13条、第14条が新たに追加された。これらの法令改正により、同時に面接指導を受けることができる生徒数が明記される²⁴とともに「通信教育実施計画²⁵」の策定・公表が新たに義務づけられた。また、通信制高校における教育活動を連携協力して実施する施設全体を「通信教育連携協力施設」として再定義し、そのうち、単位認定に関わる教育活動（面接指導、試験等）を実施する施設を「面接指導等実施施設」、そのほかの事務や学習支援を行なう施設を「学習等支援施設」として分類した。

川本（2023）によると、通信教育実施計画の策定が

義務づけられることによって、遠隔（オンライン）を活用した「非通学」による面接指導の実施、とりわけ「多様性への対応」の観点における個別ニーズに応じた学習計画の策定・実施が困難になる可能性（制度的課題）が指摘されている。ここでの制度的課題とは、通信制高校の教育全体の質保証を志向した今次改正（規制強化）の実施により、これまで個別のニーズに応じて弾力的に教育活動を計画・実施してきた学校²⁶が、通信教育実施計画で「求められる項目さえ一律で作成すれば良い²⁷」と認識してしまう可能性である。

これまで多くの先行研究において、通信制高校に在籍する生徒に対する個別の支援が必要であることが論じられてきた²⁸。その一方で、今次改正により各学校で教科科目ごとの通信教育実施計画が策定され、本計画に則った教育活動の実施が求められることとなる。このことにより、結果として各学校がこれまで行ってきた個別の対応に困難が生じ、「これまで通信制高校が保障してきた学びのセーフティネットから「こぼれ落ちる」学習者²⁹」が現れることが懸念される。

その他、通信制高校の今後の方向性を取りまとめた最新の公的文書として、2022年8月29日発出の「[令和の日本型学校教育]の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」が挙げられる。本審議まとめによると、通信制高校では「全日制・定時制課程以上に、生徒一人一人の実態に応じて、併せて支援を行う体制を構築していくことが必要である」ことが述べられており、「高等学校教育として相応しい質を確保する学習」設計の在り方が提起されている。なおここでの提起とは、全日制・定時制高校と同じように「面接指導と添削課題に要する学習時間（中略）の総計を35単位時間を標準とする」ことであった。すなわち、通信制高校における教育の質を確保するために、通学型高校（全日制・定時制高校）の学習指導要領等に示される基準を援用し、学習時間を「量的」に確保することが求められている。また、ICT等のメディアを利用して面接指導を実施する場合においても、「少人数かつ同時双方向型で行う」ことが強調されている。

このような政策の方向性は、これまで「自学自習」を前提に日常的な「通学」を必要としてこなかった非通学型高校である通信制高校の在り方にどのような影響を与えるものであろうか。本審議まとめに対しては、学校現場からの批判的な意見³⁰もみられ、慎重に制度改正の経過を観察するとともに、その効果を検証する必要がある。

以上を踏まえると、非通学型高校（通信制高校）では、教育機会保障の在り方として「空間」や「時間」に関

する規制を強化する制度・政策動向にあることが指摘できる。また、具体的な「規制強化」の内容は、通学型高校（全日制・定時制高校）のように、一度に受けられる人数を制限した教育活動（＝授業）を念頭に置いていることが推察される。

4. 総合考察

（1）近年の高校教育制度・政策の現状

本稿では高校教育を「通学／非通学」の観点で再分類し、それぞれの制度・政策状況について整理・考察した。これらを比較分析すると、高校教育の機会保障の在り方をめぐる教育制度・政策の現状について、以下の2点が指摘できる。

1点目は、高校教育において「通学」志向を強化しようとする文科省の姿勢が看取されることである。

全日制・定時制高校における遠隔授業の実施に関わる規定の変遷に注目すると、基本的に規制を緩和することで遠隔授業の実施を推進している動向が明らかとなった。その一方、ここでの遠隔授業制度はあくまで学校（学級）と学校（学級）を結んだ授業を想定しており、学習者は日常的な「通学」（「空間」と「時間」の限定）を通して、各在籍高校から授業を受けることが前提となっている。また、通信制高校では様々な問題が顕在化し、教育の質保証のために改善すべき課題が提起されている。このような中で、通信制高校を一律の「時間的・量的」な基準、あるいは教育を受ける「場所」によって管理することで、その質を保証しようとする制度・政策動向がみられる。これらは、特定の「空間」と「時間」による教育機会保障の在り方を志向している点で通底している。

以上を踏まえると、日本の高校教育全体の制度・政策の現状として、学校に通うことを前提とする「通学型」の教育機会を保障する志向性が見出される。

2点目は、教育活動におけるメディア（ICT）利用の方向性について、一見すると2分類（全日・定時制／通信制）間で矛盾した動向にあることである。全日制・定時制高校においては、COREハイスクール・ネットワーク構想の展開などにより、今後さらにICTを活用した遠隔での教育活動が推進されることが予想される。一方で、通信制高校においては、メディア（ICT）を活用した単位認定に関わる教育活動に関して管理を強化するような動向となっている。本稿は、このような通信制高校の動向を、都道府県等の学校設置認可権者および学校設置者の管轄範囲を空間的に越えて、全国から教育活動の実施を可能とする（そのほとんどが私立である）広域通信制高校への管理を強め、教育活

動の展開状況を把握するための「規制強化」政策であると考えられる。

以上を高校教育全体の動向として要約すると、文科省は、都道府県等の学校設置認可権者（一般行政）の「（空間的な）管理下」において、多様な教育機会の保障を志向していることが推察される。逆にいえば、広域通信制高校のような県域を越えた特定の「空間」、「時間」に制約されない教育活動の展開には、抑制的な立場をとっていることが指摘できる。

また、ICTの活用方法についても、2分類間において明らかな相違がみられる。すなわち、全日制・定時制高校における遠隔授業は、2023年3月の法令改正により、条件付きではあるものの「オンデマンド型」による授業実施を認めている。その一方で、近年の通信制高校では、面接指導等におけるメディア（ICT）利用に関して「同時双方向型」による教育活動の実施が強く求められている。このようなICT利活用をめぐる方向性の違いは、制度発足当初から単位認定に関わる教育活動へのメディア（ICT）利用を可能としてきた「非通学型高校」である通信制高校と、学校への日常的な「通学」および「対面」による一斉授業を教育機会保障の前提としてきた「通学型高校」である全日制・定時制高校の間にある、メディア（ICT）活用をめぐるギャップを解消しようとする政策動向として認識できる。

（2）近年の高校教育政策の課題と対応方策の提示

近年の高校教育政策上の課題として、課程を越えて高校教育機会を保障しようとする視点が欠落していることが指摘できよう。換言すれば、一課程内で完結（修了）する従前の高校教育機会保障にとどまる政策になっているといえる。

例えば、COREハイスクール・ネットワーク構想に基づく遠隔授業制度・政策は、全日制・定時制高校での活用が可能であるにもかかわらず、現状、全日課程内のみでの活用にとどまっている。さらに言及すると、通信制高校が制度発足当初から「非通学」による教育機会を提供していることに鑑みれば、ICTを活用した遠隔（オンライン）による教育機会保障の在り方やそのノウハウの蓄積は、むしろ通信制高校にこそ見られるのではないだろうか。これらを踏まえれば「通学型高校／非通学高校」、あるいは「全日制／定時制／通信制」の枠を越えて、多様な教育機会を保障するための政策が模索されるべきであろう。

以上のような指摘への対応は、既存の制度枠組みの範囲内で十分に可能である。例えば、学校教育法施行規則等に規定される課程を越えた単位相互修得制度の活用が挙げられる。その代表例である「学校間（課程間）

連携³¹や「定通併修」制度³²を活用することは、「多様化への対応」を志向する今日の高校教育制度・政策動向にも親和的であると考えられる。

5. おわりに

本稿では、近年の高校教育制度・政策を「通学型高校／非通学型高校」別に整理し、比較分析することを通して、その現状と課題を明らかにした。

冒頭でも述べたように、本稿の根本的な問題意識は、高校教育機会保障を各課程（全日制・定時制・通信制課程）で区別・分類して考えるのではなく、一つの共通した「高校教育機会」として、その保障の在り方を検討していく必要があるのではないかとすることである。本稿の成果を踏まえると、高校教育制度・政策の全体的な動向として、特定の「空間」「時間」による教育機会保障の在り方、すなわち「通学」志向を強化しながらも、多様な教育機会保障の在り方として、メディア（ICT）活用を前提とした遠隔教育の推進が図られていること（「多様性への対応」）が明らかとなった。

今後も日本においては、少子化や地方財政の逼迫等を背景とした（公立）高校の統廃合により、学習者が物理的に高校に「通学」することができない地域の増加が考えられる³³。このような状況において、高校教育機会はどのようにして保障されるべきであろうか。例えば、先に説明した広域通信制高校は、全国から学習者を募集すること（就学・修学範囲の「無限定性」）が可能である。ただし、広域通信制高校はそのほとんどが私立であり、地方の学習者が通学可能な範囲に本校、あるいは「面接指導等実施施設」が設置されるとは考えにくい。

以上を踏まえると、学習者の高校教育機会を遍く保障するための方途として、①各都道府県に一枚ないしは数校設置されている公立通信制高校において、協力的校制度等の活用を通じた「非通学」による教育機会保障を展開すること、あるいは、② CORE ハイスクールネットワーク構想に象徴されるような学校間を結んだ遠隔教育を推進すること、または総合考察で述べた③学校間連携等による課程を越えた単位修得制度を積極的に活用することが挙げられる。

今後の研究課題は、これら①～③に該当する先進的（示唆的）事例の詳細な検討である。このような事例において、高校の教育機会は「誰」（主体）によって、「なんのため」（目的）に、また「どのようにして」（方法）保障されているのか。各事例の運用実態を明らかにすることで、現行制度の意義と課題、高校教育の展

開可能性を考究する必要がある。

【註】

- ¹ 令和4年度学校基本調査の「全日制・定時制 生徒数別課程数」および「通信制 都道府県別生徒数」より筆者算出。なお、本進学率は通信制課程への入学者数も含めて算出したものである。
- ² 月刊高校教育編集部編『高校改革がわかる本 その歴史とこれからの展望』学時出版、2006年、7-13頁を参照。
- ³ 具体には「新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ」（2019年7月～2020年11月）、「新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会」（2019年6月～2022年1月14日）、「高等学校教育の在り方ワーキンググループ」（2022年11月11日～2023年2月14日）が挙げられる。
- ⁴ 例えば、「高等学校における日本語指導の在り方に関する検討会議」や「高等学校における遠隔授業の在り方に関する検討会議」、「通信制高校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議」などが挙げられる。
- ⁵ 亀井浩明「後期中等教育研究動向」『教育制度学研究』第18号、2011年、204頁。
- ⁶ 「2020年2月27日に開催された対策本部において（中略）小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休校を要請する方針が内閣総理大臣から示された。このことを受け、翌28日に、文部科学省から各学校の設置者へ春季休業開始日までの間の臨時休業の実施を要請し、多くの学校において、臨時休業の措置が取られた。」（内閣府「令和元年度障害者施策の概況」2020年7月、215頁。）
- ⁷ 2019年6月28日の文科省「学校教育の情報化の推進に関する法律（通知）」により「学校教育の情報化の推進に関する法律（令和元年法律第47号）」が公布、施行が通知された。
- ⁸ 白石によると、日本の学校教育は「(1)特定の空間へ通学して学ぶ。(2)特定の時間に学ぶ。(3)特定の学習者が学ぶ。(4)特定の教育内容・方法を学ぶ。(5)特定の有資格者から学ぶ」ことの5つの条件によってコントロールされている。（白石克己『生涯学習と通信教育』玉川大学出版部、1990年、35頁を参照。）
- ⁹ 無論、広く高校教育機会保障とは、本研究が目指す「特定の「空間」「時間」による教育機会保障」だけを指すものではない。例えば、本研究で取り扱う通信制高校に関する法令改正の一つとして、学則の記載事項として新たに通信制高校が教育活動を実

施する「場所」定めたものがある。本改正は、通信制高校における教育活動の実態を可視化しようとしたものであり、そういった意味で教育の質保証を志向する改正と評価できる。このような通信制高校の教育の質保証に関する近年の法令改正は、学習者の高校卒業後の様々な進路を保障しうものとして捉えられる。このように、本研究が注目する「特定の「空間」「時間」による教育機会保障」以外の教育機会保障原理にも留意し、今後研究を発展させる必要がある。

¹⁰ 川本吉太郎「高等学校通信制課程における特例の運用実態 - 単位認定に係る教育活動に注目して -」『教育行政学研究』第43号, 2022年, 2頁。

¹¹ 全国高等学校通信制教育研究会『高校通信教育三十年-回顧・現状・展望-』日本放送出版協会, 1978年, 57頁。

¹² 内田康弘・神崎真実・土岐玲奈・濱沖敢太郎「なぜ通信制高校は増えたのか - 後期中等教育変容の一断面 -」『教育社会学研究』第105巻, 2019年, 5-26頁を参照されたい。

¹³ 滝沢潤「「就学」と「通学」の分離による普通教育機会保障制度の再構築」『教育学研究』第88巻, 第4号, 2021年12月, 2頁。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 学校基本調査によると、「非通学型」学校である通信制高校の生徒数は、2020年度から2022年度の3ヵ年度で31,319人増加している。同年度間で高校全体の生徒数が103,836人減少していることを踏まえると、滝沢(2021)の指摘には一定の妥当性があるといえよう。

¹⁶ 中央教育審議会・新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会・新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ「新しい時代の高等学校の在り方ワーキンググループ(審議まとめ)~多様な生徒が社会とつながり、学ぶ意欲が育まれる魅力ある高等学校教育の実現に向けて~」2020年11月13日, 4頁を参照。

¹⁷ 高等学校における遠隔教育の在り方に関する検討会議「高等学校における遠隔教育の在り方について(報告)」2014年12月8日, 3頁。

¹⁸ 上掲報告書, 8頁。

¹⁹ ここでの「CORE」とは、「Collaborative Regional」の略である。ここからも本政策の遠隔(オンライン)による地域間の連携・協働の意図が看取されよう。

²⁰ 「広域通信制高校」とは、学校が設置認可されている都道府県等に加えて、その他2都道府県以上から生徒を募集している通信制高校のことを指す。(学

校教育法施行令第24条を参照のこと。)

²¹ 2015年のウィッツ青山学園高等学校における就学支援金不正受給事件がその代表的な事例である。

²² 追加された学校教育法施行規則第4条第2項第3号(当時)の規定内容は、次の通りである。

通信制の課程を置く高等学校又は前号に規定する高等学校以外の施設で高等学校通信教育規程(昭和三十七年文部省令第三十二号)第二条第一項に規定する面接指導又は試験を行う場合の当該施設に関する事項

このように、通信制高校の本校あるいは協力校以外の面接指導や試験等の単位認定に関わる教育活動を実施する施設に関して、これらを学則の記載事項に追加することが定められた。

²³ 例えば、通信制高校の「本校以外の施設において面接指導を受ける生徒の履修状況の把握が不十分である」こと、「連携施設での面接指導において、施設・設備面での制約等から理科や家庭科等の教科における実験・実習が十分に行われていないおそれがある」ことなどが報告されている。(広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について(審議のまとめ)」2017年7月, 29頁。)

²⁴ 同時に面接指導を受ける生徒数は、「少人数とすることを基本とし、四十人を超えてはならない」と定められた。

²⁵ 通信教育実施計画には、通信教育を実施する科目等の名称・目標・実施方法・内容・年間計画・学習成果に関する評価および単位認定基準を記すことが定められている。同計画は校長が策定し、生徒に対してあらかじめ明示するものである。

²⁶ 実際、通信制高校における特例制度の運用実態に迫った川本(2022)によると、「通信制高校の中心的な教育方法である添削指導や面接指導の運用について、それらの指導回数を学習指導要領の標準回数から変更していると回答した全ての通信制高校において、標準指導回数よりも増やして運用されていることが明らかとなつている。このように、「量的・時間的」な規制強化を行なう以前から規定の回数より増やして運用している通信制高校も見られる。

²⁷ 川本吉太郎「高等学校通信制課程における「規制強化」の動向 - 調査研究協力者会議の審議まとめと関連法令の内容分析を中心に -」『教育行政学研究』第44号, 2023年, 9頁。

²⁸ 例えば、土岐玲奈、保坂亨「学習にブランクのある

- 生徒に対する学習支援の現状と課題—通信制高校における調査から」『千葉大学教育学部研究紀要』第60巻, 2012年, 191-195頁や西村貴之「通信制高校における生徒の実態に即した教育支援に関する研究—設置者別の違いに着目して—」『北翔大学生涯スポーツ学部研究紀要』第11号, 2020年, 77-90頁が挙げられる。
- ²⁹ 川本吉太郎「高等学校通信制課程における「規制強化」の動向—調査研究協力者会議の審議まとめと関連法令の内容分析を中心に—」『教育行政学研究』第44号, 2023年, 9頁。
- ³⁰ 広域通信制高校である学校法人角川ドワンゴ学園 N 高等学校・S 高等学校は, 同審議まとめを「各校の創意工夫や自助努力を包摂する余地のない過剰な事前規制を課すことは, 個々の生徒に真に寄り添った教育活動の障壁となるばかりでなく, 高校教育全体の可能性を失わせ, 将来にわたって生徒の学びや人間的成長を妨げることにもなりかねないと危惧するもの」として批判的な見解を示している。(N・S 高等学校ホームページ「令和の日本型学校教育」の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議「審議まとめ案」に対する意見」(<https://nnn.ed.jp/news/blog/archives/15634/>) (最終閲覧日: 2023年9月27日) を参照されたい。)
- ³¹ 学校教育法施行規則第97条。
- ³² 高等学校通信教育規程第12条。
- ³³ 公立高等学校の配置状況に関して, 2020年7月9日の「新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ(第9回)」の配付資料6「関係資料(公立高等学校の配置・高等学校卒業後の状況)」によると, 2019年度時点で, 公立高校の立地が0ないし1である市区町村は, 1,088自治体存在(全体の62.5%)し, 最も割合が高い北海道は82.1%であった。

【引用・参考文献】

- 池田賢市「定時制(通信制)高校の現状を契機とした学習権問題の提示」『教育制度学研究』第13号, 2006年, 111-114頁。
- 内田康弘・神崎真実・土岐玲奈・濱沖敢太郎「なぜ通信制高校は増えたのか—後期中等教育変容の一面—」『教育社会学研究』第105巻, 2019年, 5-26頁。
- 亀井浩明「後期中等教育研究動向」『教育制度学研究』第18号, 2011年, 200-207頁。
- 川本吉太郎「高等学校通信制課程における「規制強化」の動向—調査研究協力者会議の審議まとめと関連法令の内容分析を中心に—」『教育行政学研究』第44号, 2023年, 1-12頁。
- 川本吉太郎「高等学校通信制課程における特例の運用実態—単位認定に係る教育活動に注目して—」『教育行政学研究』第43号, 2022年, 1-13頁。
- 川本吉太郎「日本の高等学校通信制課程に関する研究—制度の史的展開に着目して—」『中国四国教育学会教育学研究紀要(CD-ROM版)』第66巻, 2020年, 584-589頁。
- 月刊高校教育編集部編『高校改革がわかる本—その歴史とこれからの展望—』学時出版, 2006年。
- 広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について(審議のまとめ)」2017年7月
- 高等学校における遠隔教育の在り方に関する検討会議「高等学校における遠隔教育の在り方について(報告)」2014年12月8日。
- 小早川倫美「後期中等教育に関する研究動向」『教育制度学研究』第21号, 2014年, 234-238頁。
- 篠原岳司「離島地域における超小規模高校の教育と地域おこし:羽幌町立天売高等学校・天売島を事例に」『公教育システム研究』第16号, 2017年, 119-156頁。
- 篠原岳司「北海道の高校再編に見る人口減少社会の学習権保障—「地域キャンパス校」制度を事例に—」『日本教育学会大会研究発表要項』第75巻, 2017年, 404-405頁。
- 篠原岳司「北海道の高校再編に見る人口減社会の学習権保障:「地域キャンパス校」制度の検討を中心に」『公教育システム研究』第17号, 2018年, 159-171頁。
- 白石克己『生涯学習と通信教育』玉川大学出版部, 1990年。
- 全国高等学校通信制教育研究会『高校通信教育三十年—回顧・現状・展望—』日本放送出版協会, 1978年。
- 高橋亜希子「北海道の高校統廃合をめぐる状況:「新たな高校教育に対する指針」後の動向」『北海道教育大学紀要(教育科学編)』第62巻, 第1号, 2011年, 237-246頁。
- 滝沢潤「「就学」と「通学」の分離による普通教育機会保障制度の再構築」『教育学研究』第88巻, 第4号, 2021年12月, 532-544頁。
- 中央教育審議会・新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会・新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ「新しい時代の高等学校の在り方ワーキンググループ(審議まとめ)~多様な生徒が社会とつながり, 学ぶ意欲が育まれる魅力ある高等学校教育の実現に向けて~」2020年11月13日。
- 中央教育審議会「令和の日本型学校教育」の構築を目指して~全ての子供たちの可能性を引き出す, 個

- 別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）」
2021年4月22日。
- 土岐玲奈，保坂亨「学習にブランクのある生徒に対する学習支援の現状と課題－通信制高校における調査から」『千葉大学教育学部研究紀要』第60巻，2012年，191-195頁。
- 西村貴之「通信制高校における生徒の実態に即した教育支援に関する研究－設置者別の違いに着目して－」『北翔大学生涯スポーツ学部研究紀要』第11号，2020年，77-90頁。
- 西本憲弘「高校教育改革と制度上の課題－後期中等教育制度の動向分析－」『教育制度学研究』第2号，1995年，120-125頁。
- 堀井啓幸「2000年以後の高校教育改革の検証とこれからの高校教育制度研究」『教育制度学研究』第19号，2012年，154-157頁。
- 村山詩穂「高校教育機会とアクセスの趨勢－収容力の地域間格差－」『佐賀大学全学教育機構紀要』第9号，2021年，21-34頁。
- 山崎保寿「後期中等教育制度に関する研究動向」『教育制度学研究』第15号，2008年，165-169頁。
- 山田朋子「高校教育改革の研究動向」『教育制度学研究』第9号，2002年，250-255頁。
- 「令和の日本型学校教育」の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議「「令和の日本型学校教育」の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」2022年8月29日。

（主指導教員 滝沢 潤）