

第一部  
基調報告

前川 喜平

(文部科学省 大臣官房審議官 / 初等中等教育担当)

文部科学省の初等中等教育局担当審議官の前川でございます。基調報告ということでございますけども、あまり貴重な報告にはならないのではないかと思います。私の後の研究報告の方が、ずっと貴重な報告なのではないかと思うのですが。

と申しますのは、本日の「高等学校教育改革の成果と今後の在り方を考える」というこのテーマ、非常に貴重なものだと思っておるわけですが、正直に申し上げまして、文部科学省初等中等教育局において、高等学校教育の改革のこれまでの成果について、きちんとした検証をしていない。正直に申し上げて、そういう状況でございます。この数年来、むしろ関心の対象は義務教育、あるいは幼児教育の方にございまして、高等学校教育の部分については、忘れていたわけではございませんけれども、手が回っていないというのが実情でございます。

義務教育改革の議論が一段落して、学習指導要領の改訂も行われ、軌道に乗っているのではないかと状況の中で、私どもとしても高等学校教育について改めて見直していこうという時点にさしかかっているということは、これは言えます。そのために、今年度から初等中等教育局の中に高等学校教育改革プロジェクトチームというものも設けまして、高等学校にもう一度きちんとした目を向けていこうという体制は整えておるわけでございますけれども、しかしながら、これまでの高等学校教育改革の状況というものを、きちんと整備し検証するという仕事は、まだ十分できていない。そういう状況の中で、今回のシンポジウムは大変時宜にかなったものでありまして、私ども文部科学省の立場としても、このシンポジウムを1つの大きな機会といたしまして、高等学校教育改革の成果についてきちんとした検証に入りたいと思っているわけでありまして。

中等教育のあり方というのは、明治以来の大きなテーマで、しかも常にいろいろとぐらついてきているテーマでもあると思うのです。義務教育と大学との間に挟まって、中等教育というのはいつもいろいろな見方が存在して、制度もなかなか1つにきちんとできない状況があったと思うのですけども、戦後の高等学校のことを考えますと、昭和40年代辺りに、我が国の高度成長と平仄を合わせる形でいわゆる教育爆発の時代、高等学校の進学率も毎年毎年ぐんぐんと伸びていくという時代があったわけでありまして。

昭和49年には進学率が既に90%に達していました。「高等学校教育も90%を超えて大衆化し、今や、国民教育、準義務教育といえる教育となっております」と、もう30年以上そういうセリフを使っているわけでありまして。そういう高等学校教育の量的な拡大ということを背景にして、その質を含めたあり方についていろいろな議論が行われてきた。その走りといいますか、最初のものとして大きなものは、中教審の四六答申だろうと思います。さらに、昭和50年代の後半から臨時教

育審議会が、高等学校教育に限らず、教育全般についての抜本的な議論をされたわけであります。

今日に至る直接の源として考えるならば、この臨教審の答申ではないかと思えますけれども、臨教審の答申は、皆様ご承知のとおり、3つの理念というものを打ち出しました。1つは個性重視の原則、2つ目に生涯学習体系への移行、3つ目に国際化や情報化といった変化への対応。こういう3つの理念に基づいて、教育改革を進めるといふ提言が行われ、4次にわたる答申が行われました。高等学校教育についても、例えば、単位制高校の設置でありますとか、6年制中等学校の設置という、提言が行われたわけであります。



さらに、高等学校教育に絞って考えますと、平成3年に中教審の答申がございました。復習の意味で申し上げますと、平成3年4月の中教審答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」の中で、こういうことが言われております。

「大衆化した高等学校には、能力、適性、進路、興味、関心等の極めて多様な生徒が入学している。したがって、その教育の水準や内容については、一律に固定的に考えるべきものではなく、生徒の実態に対応し、できる限り幅広く、柔軟な教育を実施することが必要となってきた。また、生徒一人一人に対して、自分の興味、関心や進路などに基づく主体的な学習を促し、それぞれの個性を最大限に伸張させるための選択の幅の広い教育を推進していくことが大切である」。

こういうことをいっておきまして、これは、臨教審で打ち出された大きな改革の理念を、具体的に高等学校に当てはめて述べたものといっていると思います。

こういう考え方の中で、国として何をしてきたかということ、単位制高校の制度を作る。これは定時制、通信制に関しては、もう昭和63年度から始まっていたけれども、全日制についても、平成5年度から導入するというようなことが、行われたわけであります。単位制高校は、平成20年度では857校に達しております。総合学科、これは、特に当時の職業学科に対する不本意入学、偏差値輪切りの進路指導といった問題が指摘されていたわけで、こういったことに対応する1つの解決策として、総合学科の創設が行われたわけですが、平成6年度のことであります。平成20年度現在では334校に達しています。生徒数でいきますと、全体

の4.7%がこの総合学科に在籍しているわけです。

さらに、中高一貫教育ですね。これは四六答申でも言われ、臨教審でも言われたけれども、なかなか制度化に踏み切れなかったものでありますけれども、それを制度化いたしましたのが平成11年度。この中高一貫につきましては、平成20年度現在で334校。ただ、この中高一貫というのは、国民の常識でいう中高一貫と、制度的な中高一貫とは、若干のズレがあるわけですね。多くの人知っているような私学の中高一貫というのは、実は、制度上の中高一貫ではない場合も多いわけであります。

一方で、制度的な中高一貫の中には3種類、中等教育学校と、併設型の中高一貫教育と、それから連携型という設置者を異にする中高一貫、市町村立の中学校と都道府県立の高等学校が連携するというような形ですね、こういったものも含めて中高一貫と言っているわけですが、普通に国民の一般の常識からいきますと、連携型のことはあまり中高一貫と見ていないかも知れませんね。この中高一貫制度の創設というのは、実質的なインパクトとしては、公立の中高一貫の学校に道を開いたということが、大きなインパクトを与えたものだと思います。

この制度ができる前に最初に始めたのは宮崎県で、五ヶ瀬に県立の中学校をつくったのが始まりだったと思いますけれども、そういう都道府県レベルでのいわば先行実施といったものを追いかける形で制度化していったのが中高一貫制度で、現在公立の中等教育学校と併設型の中高一貫とを合わせますと、80校に上るわけであります。これはかなり増えてきておりますし、これからも増えていく勢いを見せている。

ここまで増えてきますと、従来から中高一貫教育を実施してきた私学との摩擦軋轢というものがだんだん顕在化してまいりました。中高一貫のときに、入学者選抜において学力検査をしないという、法律が成立した附帯決議があったわけで、それを踏まえて学校教育法施行規則の中にも公立の中高一貫学校においては入学者選抜において学力検査をしないと明記してあるわけですが、現実に適性検査という名前の検査が行われている。私も、これが学力検査だとはいえません。しかし、学力検査ではないかという、私学側からの疑問の声も上がっているのも事実でありまして、このあり方についても、今後検討していかなければならない問題が含まれております。連携型も含めまして、また、国公立も含めてトータルで申し上げますと、中高一貫の学校は334校。なぜか偶然ですけども総合学科の数と同じ数なのですが、そういう数に上っております。

それから、高等学校教育の改革としてほかにも進めてまいりましたこととしては、学校外での学習の成果を高等学校の単位として認定するという仕組みであります。

これは平成5年にスタートして、平成10年には対象の範囲を拡大し、また、平成17年には認定可能な単位数を拡大し、現在では、高等学校卒業に必要な最低の単位74単位のうちの36単位までは学校外で学んだ成果を単位認定することができる、というところまでできているわけであります。また、海外留学についても、海外留学の成果を単位として認めるということもできる。こういうふうには、多様な選択が可能な形に、高校制度を変えてきたという経緯がございます。

高等学校の入学選抜のあり方についても、もともとは、調査書と学力検査とを両方使って入学選抜をなさないと学校教育法施行規則に書いて、一律に決めておいたわけですが、この一律の規定を崩してきたという経緯があります。まずは、学力検査をせずに調査書だけで入学させることができますよ、という道を開き、また一方で、調査書を用いずに学力検査だけで入学選抜することもできますよ、という道も開き、さらには両方使わなくてもいい、という道も開いてきたわけでありまして。端的に申し上げますと、高等学校教育について、国は制度的に何をしてきたかということ、どんどんどん何でもありの世界にしてきたといっていると思うのです。要するに、「設置者の判断、創意工夫で、より良い高等学校教育を目指してください」という形です。文部科学省としてこうあるべき、かくあるべきという方向を具体的に示すということは、むしろ抑制してきたと言えらるうんです。

そんな中で、高等学校教育について、教育爆発の時代は過ぎて、むしろ、少子化の影響を受けながら、各設置者においては、少子化にどう対応するかということが大きな課題になってきて、規模を縮小しつつどう改革するか、高等学校の統合や再編を行いながら、どういう形で改革を進めたらいいか、こういう課題に各都道府県とも、私学も含めて直面するようになってきている。こういう状況が現在あるわけでありまして。ですから、高等学校の改革というのが、どうしても統合や再編といったものとセットで行われるようになってきているという状況があると思います。

一方、文部科学省の側も、高等学校教育に対するスタンスが、制度を緩めて、何でもいからとは言われませんが、それぞれの創意工夫で良い取り組みをしてください、ということで終わるのではなくて、近年では良いものを支援していこうという政策に転じてきたわけです。

好事例といいますか、あるいはグッド・プラクティスというものを後押ししているという方向で、すでに高等教育についてはそういう手法がずっと行われてきているわけですが、高等学校についてそういうことを文部科学省がやり始めた。これは、文部省と科学技術庁が一緒になって、文部科学省になったということが1つのきっかけになったと思いますけれども、スーパー・サイエンス・ハイスクールという、何千万円というお金をドカンと1つの学校に与えるというようなことは、

それまでの文部省はまずやらなかったです。

これは、どちらかというところ、文部省的ではなくて科学技術庁的な手法かもしれませんが、いいところにドカンと財政的な投資を行うという仕組みをやって来た。それが「スーパー・サイエンス・ハイスクール」であったり、「目指せスペシャリスト」であったりという形で、様々なタイプの学校についていいものを支援していこうという動きをしてきたのが、最近の文部科学省の高等学校に対する政策だと言っていいかと思います。

そういう中で、しかし質をどう担保するのかということが非常に大事な問題になってまいりまして、これは主にどちらかというところ大学の関係者から、高等学校の質が低下しているのではないか、質の保証ということをどうするのだ、という問題提議がされてきておりまして。

特に高等学校から大学への進学率が、もう50%を超えているという状況の中で、大学入学との関係において高等学校の質を問うと、こういう質の問い方というものがクローズアップされてきております。その中で、多様性ばかりを追求するのではなくて共通性もしっかりとつかんでいかなければならないのではないかと、高等学校教育としての共通の質というものを担保する方策が必要ではないか、こういう問題意識が生まれてきております。

高大接続テストという議論もございますけれども、高等学校と大学との接続のあり方において、高等学校の質も担保していこうという発想も出てきているわけでありまして。

しかし、高等学校は、大学の予備教育機関ではないわけでありまして、高等学校は、高等学校としての独自の意義を持っているわけで、大学に進学することだけが高等学校の目的ではありません。現在でも20%近い卒業生は就職しているわけでありまして。その中で、高等学校の質をどう担保するかということを考えていかなければいけないだろう。

そのためには、高等学校に対する学校評価というものもやっていかなければならないと思いますし、大学との接続として考えるならば、例えば、大学の教育を高等学校の中に取り入れていくような、アドバンスト・プレイスメントというようなもの、あるいは高等学校から大学に早期入学する飛び入学の仕組みとか、そういったものを使いながら、高校、大学の接続のあり方というものを改めて考えていかなければならないかと思っているわけでありまして。

一方で、学校評価ということは必要になってくるわけでありましてけれども、学校評価については、高等学校は正直申し上げてまだ取組が遅れていると思います。PDCAの中で、学校をいかによくするかというタイプの取組というのは進んできて



おりますけれども、しかし、むしろ義務教育の世界の方が、より進んでいるのではないか。

一方で、ア kredィテーション・システムのような仕組みは、大学の方では整ってきておりますけれども、高等学校には存在しない。高等学校の学校評価のあり方をどうしていったらいいかというのは、1つのこれからの大きな課題であるというふうに思っております。

一方で、高等学校にもいろんな高等学校が出てきているという中の、一番極端といいますか特異な例というのは、構造改革特区を使った株式会社立高校ですね。現在23校に及んでおるわけですが、そのほとんどが、1校を除いて22校はすべて広域制通信制高校です。この広域制通信制高校、株式会社立、これは特区を使った制度ですので、所轄庁が都道府県ではないです。市町村です。山の中の村だったりするわけですね。これで本当に質の保証ができるかという問題もあるわけでありまして。こういったものも含めて今後考えていかなければならない。そういう事態になってきております。

改めて考えますに、やはり高等学校というものは、もうすでに30年以上前から90%を超える進学率になってきている。今や、もうほとんどすべての15歳の子どもたちが進学する機関になってきている。しかしながら、本当に子どもたちのニーズに、あるいは社会のニーズに対応できる教育機関になってきているかということは、この時点でもう一度問い直す必要があるだろうと思っております。

一方で、法務省の方では成人年齢の引き下げということが議論されておまして、もう具体的な日程に上るところまでできているわけでありまして。18歳で一人前の大人だというふうに捉えていこう、憲法改正に当たっては投票権を有するところまで持っていこうということでありましてから、18歳の時点で一人前の社会人になるというところまで持っていかなければならない、そういう役割を高等学校が改めて担わなければならないのだろうと思っております。

今、選挙が行われておりますけれども、政党の中には、高校全入とか高等学校の無償化ということを掲げる政党もあるわけでありまして。

そういうものと、従来、高等学校教育について、原則として立ててきた適格者主義というものの、能力と意欲のある者だけが高等学校教育に値するという考え方が維持できるのかどうかということは、大きな問題として考えていかなければならないと思っております。

一方で、98%は進学するとはいえ、中学校を卒業して、高等学校に進学しない者はおります。1.3%がどこにも進学しない。また、ごくわずかですが、今、0.6%ですけれども、中卒で就職する者もいるわけですが、中卒で就職した者のうち、

3年間の間に離職する者が約7割いるわけです。高等学校に入学しても、毎年2%ずつドロップアウトしているわけです。3年間で6%程度が高校を去っていくわけでありまして。それから、高等学校を卒業してから、いわゆるニート、教育機関に進学もしないし就職もしないという人たちが約5%いるわけです。高卒で就職する者が約20%、19%程度いますけれども、そのうち3年以内に離職する者が約5割いるわけです。

こういった若者たちを、全部ひっくるめて積み上げて計算してみると、同じ年代のうちの2割以上は、こういうニート、フリーターの経路をたどっている。こういう事態に対して、今、中教審でも、キャリア教育のあり方というものを根本から見直そうという議論が起こっているわけでありまして。キャリア教育の観点から高等学校教育を改めて考え直すということは、非常に重要な視点ではないかと思っております。一人一人の生徒の個に応じた進路というものをいかにして保証していくかと。いわば15歳から18歳という3年間というのは、非常に重要な、一人一人の生徒にとっての自分探しの時間だと思います。その時間をいかに充実した実りあるものにしていけるか。これが高等学校関係者の共通の使命ではないかと思っておるわけです。

子どもたちの中には、15歳で明確な進路意識を持っている者もいる。例えば、看護高校に15歳で入るといふ子どもは、ほぼ間違いなく看護師になっていくわけですね。今は、その5年間一貫教育が一般化してきて、5年間の教育で専攻科を卒業しても、大学に編入学の道がふさがれているという問題がございまして、わたしどもとして検討しなければならない問題ですけれども。

そのように15歳で明確な進路意識を持っている子どもがいる一方で、18歳になってもなかなか自分の進路を決めることができない子どもたちもいる。そういう子どもたちに、どういう手だてを取っていったらいいかと、こういうことは、進路指導のあり方、あるいは、経済教育のあり方ということ踏まえながら、高等学校のあり方の根本的な問題として考えなければならないのではないかなと、そんなふうに思っている次第でございます。

あんまりまとまりのない基調報告で申し訳ないのですが、こんな問題意識を持ちながら、今、高等学校にもう一遍目を向けていこうというのが、私どもの現在の状況であるということをご報告いたしまして、私の基調報告とさせていただきます。どうもありがとうございました。