

## 近年の高校教育改革をめぐる政策の経緯と動向

日本学術振興会特別研究員 佐藤博志

### 1 はじめに

戦後の新制高校発足以降、わが国の高校教育は量的拡大の一途をたどり、1970年代に高校進学率は90%を越え、1996年度には96.8%になった。同年齢層の90%以上が高校に進学する場合、高校教育は大学進学準備機能のみならず完成教育機能も果たしていかなければならない。しかし、わが国の高校教育は大学進学準備機能に重点がおかれてきたため、生徒の教育要求と高校の教育内容が乖離した。その結果、いわゆる進学校を除いて、高校中退、授業運営の困難などの問題が発生した。この点、今井重孝(1988)は「日本の場合は…普商工農という高校種別による多様化がなされることになった。ところが、職業高校在学者が減少し、現在では30%以下に落ち込み、普通高校の内部の序列化が一層進むことになる。本来、普通高校は、大学進学準備教育を目的とするものであるから、同一年齢層の80%近くが大学進学準備教育カリキュラムによって教育されるという異常の事態が招来されたわけである。」<sup>(1)</sup>と批判している。

だが近年の高校教育政策は、このような問題に対応しようとしている。というのも、臨時教育審議会答申、第14期中央教育審議会答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」、高等学校教育の改革の推進に関する会議の報告、第16期中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第二次答申)」は、高校教育の多様化を通して完成教育機能の拡充を意図しているからである。この意味で近年の高校教育政策の方向は妥当性が認められる。

しかし高校多様化という高校制度と教育課程の改革は、人事、財政など教育行政・学校経営の実質的改革を伴っていたわけではない。このことが高校改革の限界をもたらしてきた主な要因の一つである<sup>(2)</sup>。とすれば、今後、高校制度・教育課程の改革と教育行政・学校経営の改革を連携させていくことが必要であろう。本論はこうした問題意識をもちつつ、第14期中央教育審議会以降に焦点を当てて、高校教育改革の政策動向と課題を明らかにすることを目的とする。

### 2. 第14期中央教育審議会

#### (1) 中央教育審議会への諮問と反応

1989年4月、第14期中央教育審議会(清水司会長)が発足した。諮問事項は、後期中等教育の改革とこれに関連する高等教育の課題、生涯学習の基盤整備の2点である。前者は学校制度に関する小委員会(河野重男座長)、後者は生涯学習に関する小委員会(三浦朱門座長)が審議を行った。西岡文部大臣は、当初、学校制度全般の改革を意図していたが、文部官僚との協議を経て、学校不

適応者の増加や受験競争の加熱など問題が顕著な後期中等教育に焦点づけることになった。具体的には、4年制高校の設置、学科制度の再編成、新しいタイプの高校の設置奨励、単位制度の活用が審議事項になった。このうち新たな試みとなる4年制高校の設置は、ゆとりをもった学習、多様な教科・科目の開設を狙いとしており、3年次卒業による大学1年次への入学、4年次卒業による大学1年次への入学あるいは2年次編入を可能にしようとした。

しかし普通科の4年制高校については、同年10月、都道府県教育長協議会が「後期中等教育改革に関する意見」で、学校間格差の拡大を危惧することから消極的な意見を出した。1990年1月には、都道府県教育長協議会が「後期中等教育改革に関するアンケート調査」の結果を発表し、普通科の4年制高校に9割の県が消極・慎重の姿勢を示した。とはいえ、その他の多様化方策は積極的に受けとめられた。また文部省の高校教育課程研究会（亀井浩明代表）の報告書「高校における生徒の多様化に応じた教育課程の弾力的編成・運用について」も多様化の方向を支持した。ただし、その一方で、東京都教育委員会の高等学校教育改善推進本部（水上忠本部長）は都立全日制普通科中・高一貫6年制高校創設の方針を示し、自治体で初めて6年制中等学校の設置を具体的に検討することになった。さらに宮崎県が中高一貫全寮制県立校の設置に向けて検討を開始した。要するに、都道府県レベルでは、4年制高校の設置を除き、高校教育の多様化という中央教育審議会の方向が支持されているが、6年制高校を模索する動きも個別に見られる。

## (2) 中央教育審議会答申の概要

このような都道府県の意向を勸案し、1990年4月、第14期中央教育審議会は「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」を井上文部大臣に答申した。学校制度に関する小委員会が示した高校教育改革については、量的拡大から質的充実へ、形式的平等から実質的平等へ、偏差値偏重から個性尊重・人間性重視へという視点から、「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」<sup>137</sup>という理念を示した。そして次の改革を提案した。

- ・学科制度の再編成
- ・新しいタイプの高等学校の奨励
- ・高等専門学校の分野拡大
- ・単位制の活用
- ・高等学校間の連携の推進
- ・学校・学科間の移動

ただし4年制高校については積極的な必要性が認められないと結論づけた。特定分野において能力が著しい者に対する例外措置は、数学と理科に関して専門的な調査研究を開始することとされた。また高校の入学者選抜方法の多様化も提言された。

さらに改革を実現するために、行財政上の支援措置も提案された。各学校が個性的な教育を創出することを促進する観点から積極的な行政が必要として、都道府県教育委員会の活性化と政策立案機能の強化が重要との考えが示された。そして次のような基本的方向が示された。

- ・学校の主体的取組み－教育課程・教育方法の工夫、家庭や地域との連携

- ・ 国の支援措置－教職員定数、施設・設備など教育条件の改善
  - － 調査企画活動の支援、モデル開発、情報提供
  - － 人材の確保と待遇の改善
- ・ 都道府県の施策－特色ある学校づくりの推進
  - － 校長のリーダーシップ、教職員組織の活性化
  - － 教育委員会の活性化
  - － 私立高校に対する助成

このように第14期中央教育審議会答申は、学科制度の再編成、新しいタイプの高等学校の奨励、高等専門学校分野の拡大、単位制の活用、入学者選抜方法の多様化を通して、高校教育の多様化を政策として示した。そして、高校教育の多様化を実現するために、教育行政の支援体制の整備と主体的な学校経営が提案された。つまり、大きく分けて高校制度、入試制度、教育行政・学校経営の改革という3つの柱が打ち出された。

### 3. 高等学校教育の改革の推進に関する会議の報告

1991年6月、文部省は高等学校教育の改革の推進に関する会議（上寺久雄座長）を設置した。会議の委員は学識経験者や高校関係者などであり、役割は第14期中央教育審議会答申を実施するための具体的な方策を策定することである。会議は、委員以外の専門委員を加えた教育部会（亀井浩明主査）と入試部会（黒羽亮一主査）という専門部会を設置した。教育部会は学科制度や教育課程・教育方法の改善について検討し、第一次報告と第四次報告を発表した。入試部会は高校入学者選抜制度の改善について検討し、第二次報告と第三次報告を発表した。

1992年6月の第一次報告は、総合学科の設置を中間まとめとして提案し、全日制の単位制高校の設置、高等学校間の連携、専修学校における学習成果の単位認定、技能審査の成果の単位認定を提案した。同年8月の第二次報告は、高等学校入学者選抜の改善を主題として、高等学校入学者選抜方法の多様化、受験機会の複数化、学力検査と調査書の工夫改善を中間まとめとして提案した。1993年1月には、第二次報告とほぼ同様の内容で、第三次報告が提出された。そして同年2月、第一次報告を具体化して第四次報告が提出され、総合学科の原則履修科目として、産業社会と人間、情報に関する基礎的科目、課題研究を開設することが明記された。

同年2月22日に第三次報告を受けて坂本弘直事務次官の通知「高等学校の入学者選抜について」が出され、さらに3月23日に第四次報告を受けて野崎弘初中等教育局長の通知「総合学科について」が出された。これらによって都道府県教育委員会に報告内容の趣旨徹底と実施が求められた。ただし、一連の報告は、高校制度の多様化、入試制度改善を主題にするにとどまり、教育行政・学校経営の改革は第14期中央教育審議会提起された以上に深められることはなかった。

#### 4. 第15期～第16期中央教育審議会

##### (1) 中央教育審議会第一次答申

1995年4月、第15期中央教育審議会（有馬朗人会長）が発足した。諮問事項は、1. 今後における教育の在り方および学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方、2. 一人一人の能力・適性に応じた教育と学校間の接続の改善、3. 国際化、情報化、科学技術の発展等社会の変化に対応する教育の在り方である。

同年8月、具体的な検討を進めるために、第一小委員会（河野重男座長）と第二小委員会（木村孟座長）が設置された。第一小委員会は諮問事項の1について、第二小委員会は3について審議する役割を担った。そして1996年7月に、「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」を奥田文部大臣に答申した。この答申は、第一部、今後における教育の在り方、第二部、学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方、第三部、社会の変化に対応する教育の在り方という構成になっている。そして「[ゆとり]の中で子供たちに[生きる力]をはぐくむことを基本に、学校の教育内容を厳選するとともに家庭や地域社会における教育を充実すること、21世紀初頭を目途に学校週5日制を完全実施すること、社会の変化に対応した学校教育の改善を図ることなど」<sup>(4)</sup>について提言を行った。つまり1996年の第一次答申では前述の諮問事項の1と3について教育改革の全般的方向を示した。

##### (2) 中央教育審議会第二次答申

1996年9月、第15期中央教育審議会は諮問事項の2. 一人一人の能力・適性に応じた教育と学校間の接続の改善について審議を再開した。具体的には、第一小委員会は学校間の接続の改善、すなわち中高一貫教育、大学・高校の入学者選抜の改善を担当し、第二小委員会は、一人一人の能力・適性に応じた教育の様々な取組と教育上の例外措置、高齢社会に対応する教育の在り方を討議した。1997年4月には第15期中央教育審議会が任期切れになったため、改めて第16期中央教育審議会（有馬朗人会長）が発足、継続して同事項を審議し、第二次答申の作成を目指した。

1997年5月に報告された第二次答申「審議のまとめ」は、中高一貫教育の導入を提案した。これは高校入試の影響を受けずに、ゆとりと特色のある教育を実施することを主な目的としている。だが、受験競争の低年齢化が懸念されるため、入学者決定の際に学力試験を行わないことや受験準備教育を行わないことが配慮された。中高一貫教育に対して、子供の選択幅を拡大する制度として全国連合小学校長会、日本私立小学校連合会が賛成意見を示した。しかし受験競争低年齢化への懸念から、日本私立中学高等学校連合会、公立大学協会が反対意見を示した。

1997年6月「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第二次答申）」を小杉文部大臣に答申した。「教育における形式的な平等の重視から個性の尊重への転換—学校間の接続の改善」<sup>(5)</sup>という理念から、とくに学校制度については「その複線化構造や柔軟化・弾力化を進め、適性に応じた教育を展開する上で、極めて重要である。」<sup>(6)</sup>とした。この答申は次の改革を提案した。

- ・大学入学者選抜の改善
- ・高等学校入学者選抜の改善

- ・学（校）歴偏重社会の問題
- ・中高一貫教育
- ・教育上の例外措置
- ・高齢社会に対応する教育の在り方

高校教育に直接関わる改革としては、高等学校入学者選抜の改善と中高一貫教育があげられる。高校入試については、選抜方法の多様化や評価尺度の多元化をいっそう推進することが提案され、高校と中学校の連絡協議体制の整備、進路指導の改善と学校や入試に関する情報提供体制の整備を必要とした。一方、中高一貫教育については、次の点が提案された。

- ・中高一貫教育の選択的導入—子供や保護者が従来の中高等教育と中高一貫教育を選択する。
- ・中高一貫教育の設置者—地方公共団体や学校法人が地域や学校の実情などを踏まえて、最も適した形態をとれるようにする。
- ・中高一貫教育の教育内容—普通科タイプ、総合学科タイプ、専門学科タイプなどが考えられる。
- ・中高一貫教育の特色—体験学習を重視する学校、地域に関する学習を重視する学校、国際化に対応する教育を重視する学校、情報化に対応する教育を重視する学校、環境に関する学習を重視する学校、伝統文化等の継承のための教育を重視する学校、じっくり学びたい子どもたちの希望にこたえる学校などが考えられる。

中高一貫という新たな制度の導入は、第14期中央教育審議会答申が提言した高校教育の多様化政策をいっそう押し進めたものといえる。高校多様化を実質化するには、学科制度の再編成、新しいタイプの高等学校の奨励、単位制の活用、中高一貫校の導入のいずれにせよ、人事、財政の裁量が学校に必要である。にもかかわらず今回の第二次答申でも、教育行政と学校の権限配分の見直しに踏み込まなかった。そのためこの問題は1997年以降の中央教育審議会に持ち越されることになった。

## 5. おわりに—1997年以降の政策動向と課題

1997年1月に橋本内閣は教育改革プログラムを策定し、8月に文部省が改定した。それは第16期中央教育審議会第二次答申の方針を中心にしており、高校教育改革に関しては、1999年度の中高一貫教育制度導入、1998年度の市町村立中学校と都道府県立高等学校の連携、総合学科や単位制高等学校の整備を計画した。さらに「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の議論の成果も踏まえ、1997年秋から地方教育行政の在り方の改善について、中央教育審議会に諮問することを初めて明記した。

1997年9月、町村文相が第16期中央教育審議会（有馬郎人会長）に今後の地方教育行政の在り方を諮問した。その審議事項は、主体的かつ積極的な地方教育行政の展開、学校運営の自主性の確立、地域住民との連携協力の3つである。ちなみに自民党教育改革推進会議（森山真弓会長）は教育基本法見直しの他、チャータースクールの導入を提案している。

つまり第14期中央教育審議会の高校教育改革で提案されつつも、その後具体的な計画に発展しな

かった教育行政・学校経営の改革が、1997年の第16期中央教育審議会においてようやく本格的な政策として策定されようとしている。ここに小学校、中学校、高等学校の経営改革の端緒が開かれるだろう。高校教育改革に即していえば、高校制度改革が高校経営改革に拡大することが期待できる。1997年9月の第16期中央教育審議会に対する町村文部大臣の諮問理由説明は「今後、学校においては、地域や子供の実態に応じて工夫を凝らした特色ある学校づくり、また、保護者をはじめとした地域住民に開かれた学校づくりを進めていくことが重要であると考えます。学校の自主性・学校の自律性の確立という観点から、教育委員会の学校への関与の在り方を見直すとともに、学校運営において校長がリーダーシップを発揮したり、保護者や地域住民の意見を反映したりする仕組みについて、幅広く御検討いただきたいと存じます。」<sup>(7)</sup>と述べている。今後は、このような諮問理由に立つ政策が、学校の自律性確立に充分な要件を持つかどうかを検討課題となるだろう<sup>(8)</sup>。

[注]

- (1) 今井重孝「臨時教育審議会中等教育改革案の比較教育学的検討」『東京工芸大学工学部紀要』Vol.11, No.2, 1988年, 人文・社会編, 第9号, 56頁。
- (2) 菊地栄治「近未来の高校教育像－改革の成果と展望－」牧昌見(研究代表者)『高校教育改革モデルの浸透可能性に関する実証的研究』国立教育研究所, 1994年, 187頁。
- (3) 文部省「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について－第14期中央教育審議会答申－」1991年, 27頁。
- (4) 文部省「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について－中央教育審議会第二次答申－(『文部時報』平成9年7月臨時増刊号)」1997年, 12頁。
- (5) 前掲書, 17頁。
- (6) 前掲書, 18頁。
- (7) 「学校と教委との関係見直す－第16期中教審に「今後の地方教育行政の在り方」を諮問」『内外教育』1997年10月3日, 5頁。
- (8) この点についての研究課題は次の論文を参照。  
拙論「学校経営制度改革の展望(その一)－学校に対する父母の信頼を高めるために－」『学校経営』第42巻, 第1号, 第一法規, 1997年。