

高校の“無償化”と“準義務教育化”

3,933億円の「公財政支援」の後は、
高校進学率 98%の「教育論議」を！

旺文社 教育情報センター 22年2月

今国会で審議される22年度政府予算案は、一般会計総額92兆2,992億円で、「コンクリートから人へ」の新政権のスローガンを反映し、公共事業費の削減に対して“人”に関わる文教費や社会保障費の増大が目立つ。

文科省予算案をみると、総額5兆5,926億円(5.9%増)で、文教予算の目玉として、公立高校の授業料無償化や私立高校等の就学支援金に3,933億円を計上している。現下の厳しい経済不況と雇用情勢の悪化にあって、こうした公財政支援は喫緊の課題であり、期待される。

ところで、中学からの進学率が98%に達しようとしている高校教育はもはや“準義務教育”と化し、多様化も進んでいる。今回の高校無償化は、こうした高校教育について、改めて幅広く論議する好機でもある。



<高校の無償化>

○ 国民的な教育機関

高校無償化の背景には、中学から高校等(中等教育学校後期課程・特別支援学校高等部・高等専門学校含む)への進学率が97.9%(21年度)に達し、もはや「国民的な教育機関」(準義務教育化)としての高校の位置づけがある。

○ 公財政負担と家庭の教育費軽減

今回の高校無償化の趣旨としては、教育の“私的効果”に主眼を置く「受益者負担論」から脱して“公的効果”に着目する、次のような「公財政負担論」を踏まえた家庭の教育費軽減策にある。

- ・教育の効果は、広く社会に還元される。
- ・教育費については、社会全体で負担することが適切である。
- ・家庭の状況にかかわらず、全ての意志ある高校生等が安心して勉学に打ち込める社会をつくるため、公立高校の授業料を無償化するとともに、私立高校等については、高等学校等就学支援金を創設して、家庭の教育費負担を軽減する。

○ 無償化の仕組み

① 対象校

今回の新事業の対象となる学校種は、国公私立の高等学校、中等教育学校(後期課程)、

特別支援学校(高等部)、高等専門学校(1～3年生)、専修学校・各種学校等(高等学校に類する課程として文部科学大臣が指定するもの)である。(図2参照)

② 公立高校の授業料、“不徴収”

公立の高等学校(中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部を含む)については、授業料を“不徴収”とし、地方公共団体に対して授業料収入相当額を国費により負担する。

③ 私立高校の授業料、“一定額を助成”

私立高校の生徒については、高等学校等就学支援金として授業料について一定額(年間標準額：118,800円)を助成する(学校設置者が代理受領)。

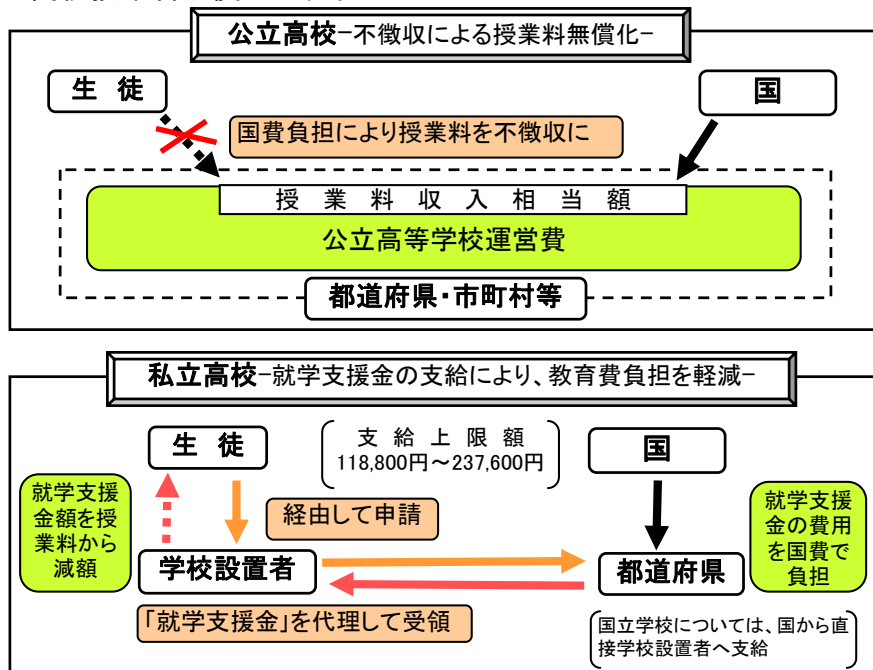
また、私立高校に通う低所得世帯の生徒については、所得に応じて助成標準額(118,800円)の1.5倍～2倍の額を上限として助成する。

・年収 250万円未満程度	237,600円(2倍)
・年収 250万円～350万円未満程度	178,200円(1.5倍)

なお、国立学校については、国から直接学校設置者へ支給する。

(上記②、③とも図1参照)

●高校授業料無償化の仕組み(イメージ図) (図1)



注. 文科省資料(22年1月)より

<高校の現状>

高校無償化の概要については前述のとおりであるが、次に高校の現状を俯瞰してみよう。

○ 教育制度の多様化、複線化

「高等学校は、中学校における教育の基礎の上に、心身の発達及び進路に応じて、高度

な普通教育及び専門教育を施すことを目的とする」(学校教育法第50条)。

こうした目的のもと、高校は多様化した生徒の実態や社会の変化に対応して、特色ある学校や学科の設置、教育課程の柔軟な編成など、これまで様々な制度改革や施策が進められてきた。

高校には、普通教育を主とする「普通科」、専門教育を主とする「専門学科」のほか、普通教育及び専門教育の選択履修を旨として総合的な教育を施す「総合学科」が設置されている。

21年度現在、高校(全日制・定時制)の学校数は5,183校(国立16校、公立3,846校、私立1,321校)で、このうち、「総合学科」の設置が344校、学年による教育課程の枠を設けず、所要の単位を修得すれば卒業を認める「単位制高校」の設置が900校、同一設置者による中学校と高校を接続する「併設型」が247校、設置者の異なる既存の中学校と高校が教育課程編成や教員・生徒間交流などで連携する「連携型」が82校となっている。

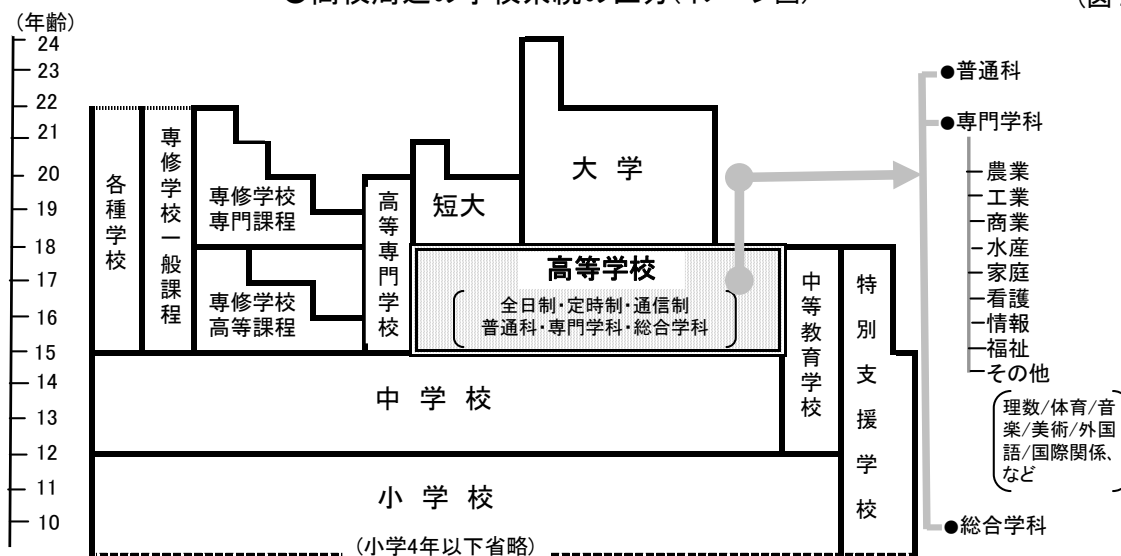
また、中等教育6年間を一体として教育を施す「中等教育学校」(中学相当の3年間で前期課程、高校相当の3年間で後期課程)は42校で、併設型・連携型と合わせ、中高一貫教育校の設置は371校である。

全国約333万9千人の高校生(21年度本科のみ：国立約9千人、公立約233万7千人、私立約99万3千人)のうち、普通科(約241万4千人)が最も多く72.3%を占め、次いで専門学科の工業科(26万7千人)8.0%と商業科(22万3千人)6.7%が続き、総合学科(16万6千人)は5.0%である。

(図2参照)

●高校周辺の学校系統の区分(イメージ図)

(図 2)



注① 高校の修業年限は全日制課程3年、定時制・通信制課程3年以上。② 中等教育学校は前期課程(3年)、後期課程(3年)。特別支援学校は小学部(6年)、中学部(3年)、高等部(3年)。③ 各種学校・専修学校一般課程の修業年限は原則1年以上、入学資格の規定なし。④ 高校、大学・短大等の専攻科は省略。

○ 高校生の意識

上記のように、制度的には多様化、複線化している高校教育であるが、高校生の7割以上は普通科に在籍している。これは将来の進路について、「高校普通科 → 大学(短大)進学 →

就職」といった、漠然とした進路意識で入学してきた結果といえよう。

因みに、高校2年生(大学・短大等進学希望者、就職希望者)に進路を考えるときの気持ちを尋ねた調査では、「自分がどうなってしまうのか不安になる」が48.7%(回答者1,802人に対する割合。以下、同)、「自分の可能性が広がるようで楽しい」が24.0%、「考えること自体が面倒臭い」が7.7%などで、将来への不安や進路意識の希薄さがうかがえる((社)全国高等学校PTA連合会・(株)リクルート「高校生と保護者の進路に関する意識調査」(2007)より)。

○ 高校生の進路

21年3月の高校卒業生106万5千人(中等教育学校後期課程含む)の進路先は、大学・短大等へ約57万4千人(53.9%)。21年3月卒業者に対する割合。以下、同)、専門学校(専修学校の専門課程)へ約15万6千人(14.7%)、専修・各種学校へ約6万7千人(6.3%)が進学し、就職は約19万2千人(18.1%)となっている。

また、大学(学部課程。以下、同)への進学者は約50万4千人(47.3%)で、進路別割合の推移をみると、大学進学率のアップに対し、短大や専門学校への進学率ダウンの傾向が続いている。16年度から上昇に転じていた就職率は、雇用環境の悪化などから、6年ぶりに低下。

なお、21年度の大学への入学者は現役約50万8千人、浪人等約10万人の合計約60万9千人で、大学進学適齢期である18歳人口約121万2千人の50.2%を占める。つまり、我が国の大学進学率が初めて50%を超え、“ユニバーサル段階”に達したことを示している。

○ 高校生の中退

20年度の高校生約336万6千人(本科のみ)における中退者は、約6万6千人(2.0%)に及ぶ。中退の理由は、「学校生活・学業不適応」が39.1%(中退者における構成比。以下、同)、「進路変更」が32.9%、「学業不振」が7.3%、「問題行動等」が5.1%、「家庭の事情」が4.5%などとなっており、「経済的理由」は3.3%である。

「学校生活・学業不適応」の中身としては、もともと高校生活への熱意のなさ(14.9%)が目立つほか、人間関係の不和(7.6%)や授業に興味がわかない(6.3%)などがあげられている。「進路変更」としては、就職(13.7%)や別の高校への転校(10.7%)を希望している場合が多い(20年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」文科省21年12月より)。



<高校教育の在り方と実態>

○ 高校教育の目的と目標

高校の目的(学校教育法第50条)は前掲のとおりであるが、その目的を実現するために次のような目標を達成するよう規定されている(同法第51条)。

- 1 義務教育として行われる普通教育の成果を更に発展拡充させて、豊かな人間性、創造性及び健やかな身体を養い、国家及び社会の形成者として必要な資質を養うこと。

- 2 社会において果たさなければならない使命の自覚に基づき、個性に応じて将来の進路を決定させ、一般的な教養を高め、専門的な知識、技術及び技能を習得させること。
- 3 個性の確立に努めるとともに、社会について、広く深い理解と健全な批判力を養い、社会の発展に寄与する態度を養うこと。

この目標規定は、改正教育基本法(18年12月)を受けた学校教育法の改正(19年6月)によるものである。その内容としては「生きる力」(確かな学力/豊かな人間性/健康・体力)や、「OECDのキー・コンピテンシー」(社会・文化的、物理的ツールを相互作用的に用いる力:自己と他者との相互関係/異質な集団で交流する力:個人と社会との相互関係/自律的に行動する力:個人の自律性と主体性 ⇒ PISA型能力)の理念を取り入れていることがうかがわれ、今回の高等学校学習指導要領の改正(21年3月告示)にも反映されているといえる。

○ 教育目標の理念と実態

高校教育の目標は、上記のように国によって設定されているが、これはいわば全ての高校に共通する理念であり、最低基準といえる。

学校設置者である各自治体や学校法人、及び各高校では、それぞれの学校の特色や特質を発揮すべき具体的な目標を設定したり、当面の到達目標を設定したり、各学校においてそれぞれの教育目標が主体的・自律的に掲げられているのが実態である。

○ 学校間の格差、自己認識の希薄さ

準義務教育化した高校教育制度の多様化と複線化、大学入試などに起因する高大接続の変容、社会環境の変化などが複合的に作用して、学校間の格差は拡大し、高校生としての自己認識の希薄さなどが目立つ。

例えば、高校生の7割以上が在学し、大学・短大等への進学率が6割以上に達する「普通科」(普通高校)では、多くの生徒にとって、高校は大学・短大等への“通過点”であるとしか捉えておらず、高校生としての将来に向けたキャリア形成に対する意識なども希薄であるようだ。

各学科も含めた高校全体としてみても、その実態は一様でない。

難関・有力大等への進学率を高めることを目標に掲げる「進学重点」校、学習指導要領の枠を超えて先進的な理数教育を行う文科省の「スーパーサイエンスハイスクール:SSH」指定校(英語の「スーパー・イングリッシュ・ランゲージ・ハイスクール:SELHi」は19年度募集を最後に廃止)などから、小中学校の復習や生活指導主体の所謂「教育困難」校まで、学校間の格差は拡大している。

○ 高大接続の変容

大学入試も一部の難関・有力大学(学部)を除き、“全入”時代(21年度、大学「収容力」91.0%)を迎え、私立大の半数近くが入学定員割れ状態のもとで、将来の進路意識や目的意識が希薄なまま大学へ進学していく生徒が増えている。

つまり、「高大接続」も入試環境の激変で、従来とは様相を異にしている。

大学入試が受験生の学力把握と選抜の機能を果たしている場合は、入試が「高大接続」の機能も担い、生徒(受験生)の学習意欲の確保と大学入学者(学生)の質保証が一定程度図られる。

しかし、こうした「高大接続」のメカニズムは一部の難関・有力大学を除き、今や十分に機能していない。多様化した高校教育においては、履修分野においても、基礎学力においても、大学(学士課程教育)で必要とされる普遍的な知識・技能を入試によって担保することが難しくなっている。



<高校教育の幅広い政策論議を！>

高校(後期中等教育)は、小中学校(初等・前期中等教育＝義務教育)と大学・短大等(高等教育)の挟間にあつて、修業年限も比較的短い(図2参照)。こうしたことなどから、社会の目は高校教育の中身より、大学進学実績や就職状況、各種の競技大会など、“外観的な成果”に向けられがちである。

しかし、高校は国民的教育機関となっているだけに、その中身である“教育政策”についても一層の関心を払うべきである。多様化・複雑化し、学校間、生徒間の格差も拡大している高校教育については、一元的な政策論議ではすまない。

例えば、

- ・ 高校教育における共通性と多様性(教育課程の必修修と選択履修、学科の設置など)
- ・ 教育の連続性(中高一貫教育、高大連携、高大接続、高校入試、大学入試など)
- ・ 入学者選抜方法(教育の機会均等と適格者主義、特色化選抜、推薦・一般入試など)
- ・ 教育の水準保障と学習評価(学習指導要領、評価規準、目標準拠、絶対評価、進級・卒業認定など)
- ・ 進路指導とキャリア教育(進学・就職指導、キャリア形成など)
- ・ 社会や地域との関わり(学校評価、統廃合、学区制、インターンシップ、ボランティア活動など)、等々

議論すべきテーマは多岐にわたる。

ところで、今回の「高校無償化」の事業は、教育費の公財政負担論を実現化していくものであり、高校生が自己と社会との相互関係を自覚し、社会的責務や社会貢献などの意識が涵養されていくことにもつながろう。

ともあれ、この新事業を好機に、高校教育についての幅広い多様な議論を期待したい。

(2010. 02. 大塚)