

今次高等学校教育改革の意味

—「高等学校の特色化・魅力化」政策の文脈分析—

* 南 部 初 世

はじめに

1. 政府の基本方針・計画等における高等学校教育改革提案と地方創生
 - (1) 「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）」（2014～21年）
 - (2) 「まち・ひと・しごと創生基本方針」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014～21年）
 - 1) 「総合戦略」
 - 2) 「基本方針」
 - (3) 教育再生実行会議提言（2013～21年）
 2. 文部科学省における高等学校教育改革提案
 - (1) 中教審初等中等教育分科会高等学校教育部会「審議まとめ～高校教育の質の確保・向上に向けて～」（2014年6月30日）
 - (2) 中教審「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」（2015年12月21日）
 - (3) 第3期教育振興基本計画（2018年6月15日閣議決定）
 - (4) Society5.0に向けた人材育成に係る大臣懇談会／新たな時代を豊かに生きる力の育成に関する省内タスクフォース「Society5.0に向けた人材育成～社会が変わる，学びが変わる～」（2018年6月5日）
 3. 今次高等学校教育改革提案の論点整理
 - (1) 政府の基本方針・計画等
 - (2) 文部科学省政策文書
- おわりに

はじめに

急激に変化する社会において、我が国の高等学校教育の意義と役割が改めて問われている。人工知能やICT等の最先端技術によって産業構造や社会生活が劇的に変化しつつあるのに加え、我が国では少子高齢化、人口減少が急速に進行し、学校教育制度の在り方にも影響を与えている一方で、「持続的な地方創生の核」としての高等学校の機能に衆目が集まっている。また、今日高等学校は、中学校を卒業したほぼすべての生徒が進学する教育機関となっており、多様な入学

動機、学習経験、進路希望を持つ生徒が在籍している。学校教育法上「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」（第50条）と規定されているが、それぞれの学校で目指すところも、実際に展開されている教育活動も多様で、生徒にとっての高等学校教育の意味づけも異なることから、学校生活への満足度や学習意欲、高等学校生活を通じて身に付けることのできた資質・能力等の面において、様々な問題が顕在化している。さらに、2022年度から年次進行で新しい高等学校学習指導要領が実施されることから、教育課程上も変革の時を迎えている。

こうした背景から、2019年6月に中央教育審議会・

* 名古屋大学大学院教員

新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会の下に、「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」（以下、高校教育の在り方WGと表記）が設置され、高等学校教育改革論議が開始された。そこでは主として、①生徒の学習意欲を喚起し能力を最大限伸ばすための普通科改革など学科の在り方、②地域社会や高等教育機関との協働による教育の在り方、③時代の変化・役割の変化に応じた定時制・通信制課程の在り方について議論され、「論点整理」（2020年7月17日）を経て、2020年11月13日に「審議まとめ」が提出された。

「審議まとめ」では、高校生の学習意欲を喚起し、可能性及び能力を最大限に伸長するための高等学校の特色化・魅力化に向けた方策について、各学科に共通して取り組む内容を整理した上で、「学科の特質に応じた教育活動の充実強化」として約7割の生徒が在籍する普通科、専門学科、総合学科に分けて改革の方策を提示している。学科共通の方策では、「(1)現代的な諸課題に対応し、20年後・30年後の社会像を見据えて必要となる資質・能力の育成」において、今日の文系・理系に分かれ、特定の科目について十分に学習しない傾向にある実態を指摘し、一つの高等学校の中だけで全ての教育活動を完結させる「自前主義」から脱却し、学校内外の教育資源を最大限活用した特色・魅力ある教育を行うことが求められているとして、将来の社会と高等学校との関係性について検討することの重要性を指摘する。「(2)地域の実態に応じた多様な高等学校教育の実現」では、中山間地域や離島等に立地する高等学校における多様な教育資源の活用、高等学校の有する持続的な地方創生の核としての機能について論じられている。「(3)各高等学校の存在意義・社会的役割等の明確化（スクール・ミッションの再定義）」では、設置者が、各高等学校の存在意義や社会的役割、目指すべき学校像をスクール・ミッションとして再定義することの必要性和、その方法や留意点を提示している。「(4)各高等学校の入口から出口までの教育活動の指針（スクール・ポリシー）の策定」では、高等学校における3年間の教育活動を一貫した体系的なものに再構築するため、「育成を目指す資質・能力に関する方針（グラデュエーション・ポリシー）」、「教育課程の編成及び実施に関する方針（カリキュラム・ポリシー）」、「入学者の受入れに関する方針（アドミッション・ポリシー）」をすべての高等学校において策定・公表することと、その内容や策定プロセス、意義、留意点等を挙げている。「(5)地域社会や高等教育機関等の関係機関と連携・協働した学びの実現」では、各高

等学校の目的を踏まえ、地域社会や高等教育機関等との連携・協働を推進することが掲げられ、地元市町村等との協働体制であるコンソーシアムの構築等が例示されている他、文部科学省においてこれまで進められてきたスーパーサイエンスハイスクール（SSH）、スーパーグローバルハイスクール（SGH）、スーパーグローバルファッションハイスクール（SPH）等の事業や、学校運営協議会制度に言及している。

以上の内容は、2021年1月の中教審答申『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～に盛り込まれたが、3月31日には学校教育法施行規則等の一部を改正する省令（令和3年文部科学省令第14号）が公布され、学校教育法施行規則、高等学校設置基準が改正された。「高等学校の特色化・魅力化」策として、(1)高等学校における3つの方針の策定・公表¹、(2)高等学校と関係機関等との連携協力体制の整備、(3)高等学校における「普通教育を主とする学科」の弾力化が行われることとなり、2022年4月1日施行予定であることから、現在、各都道府県において検討が進められている。

こうした今次高等学校教育改革は、単位制高等学校の導入（1988年）、総合学科の導入（1994年）、中高一貫教育制度の導入（1999年）といった新たな「制度」の導入により、高等学校の抱える問題にアプローチしてきたこれまでの改革手法とは異なるものとなっている。1990年から高等学校生徒数は4割減少、学校数は1割減少し²、今後いっそう人口減少が進むと予測され、「地方創生」が喧伝される中での高等学校教育改革であることから、将来への危機感とこれからの社会の担い手である青少年の成長・発達に関わる問題として、政府も最重要課題の一つとして位置づけている。そのため高等学校教育改革をめぐるのは、官邸主導で政策の骨子が形作られ、それを基盤としつつ文部科学省は、審議会等を活用し、ステイクホルダーの声を反映して政策形成を行っているように見える。本稿はそれを具体的に明らかにすることを目的としている。政府の基本方針・計画等における高等学校教育改革提案と、文部科学省における改革提案において、どのように問題が認識され、どのような意図を持って、改革を行おうとしているのかを分析し、両者の相互関係を見ることにより、現段階における今次改革の持つ意味について読み解きたい。

なお本稿では、少子高齢化・人口減少問題との関係で高等学校教育の在り方が重要性を帯びてくる第2次安倍内閣以降の政策を分析対象とする。また、中教審・

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でも議論された通信制・定時制課程については、高等学校教育の在り方を考える際の重要な論点の一つではあるが、本稿では扱わない。

1. 政府の基本方針・計画等における高等学校教育改革提案と地方創生

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）」（2014～21年）

「経済財政運営と改革の基本方針2014」（2014年6月24日閣議決定）は、「デフレから好循環拡大へ」とのサブタイトルが付されている。「教育」は、「経済再生の進展と中長期の発展に向けた重点課題」の一つに位置づけられてはいるが、「教育再生」の観点から捉えられており、高等学校教育に関わる記述はなく、少子化が更に進展する中、教育の質をより重視した取組を今後強化することが記載されている。

2015年版（～経済再生なくして財政健全化なし～）（2015年6月30日閣議決定）においては、「経済成長の源泉は『人』であり、教育を通じた人材育成は極めて重要な先行投資である」との認識に立ち、改革トピックスを列記する中で、高大接続改革に言及している。実践的な職業教育を行う高等教育機関の制度化や社会人の学び直しの推進を挙げる他、学校を地域コミュニティの核ととらえ、少子化に対応した活力ある学校づくりへのきめ細かい支援を謳っている。人材育成は、2016年版（～600兆円経済への道筋～）（2016年6月2日閣議決定）でより強調され、「生産性革命に向けた取組の加速」の筆頭に「人材育成」が置かれている。体系的な人材の育成・確保策の必要性が述べられ、「教育再生の実行」へと続く。こうした人材育成重視の傾向は、2017年版（2017年6月9日閣議決定）ではさらに顕著となり、サブタイトル自体が「人材への投資を通じた生産性向上」となっている。「成長と分配の好循環の拡大と中長期の発展に向けた重点課題」の筆頭が「働き方改革と人材投資を通じた生涯現役社会の実現」であり、「人材投資・教育」は、①人材投資の抜本強化、②教育の質の向上、③リカレント教育等の充実の3点に整理して記述されている。②は高等学校にも該当する内容ではあるが、固有のトピックスはなく、③において、地域人材育成を図る仕組みの構築に高等学校も含まれている他、特に、高等学校における学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の活用促進が記載されている。

2018年版（2018年6月15日閣議決定）では、「少子高

齢化の克服による持続的な成長経路の実現」とのサブタイトルが付され、少子高齢化の問題が前面に押し出され、教育関連の記述も多くなっている。ここでは新たに「人づくり革命」という言葉が持ち出され、「一人ひとりの人材の質を高める『人づくり革命』と、成長戦略の核となる『生産性革命』に最優先で取り組む」ことが必要であるとされるが、これは2017年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」に基づくものである。

「新しい経済政策パッケージ」では、人生100年時代に、全ての国民に活躍の場があり、元気に活躍し続けられる社会、安心して暮らすことのできる社会をつくるためには、生涯を通じて切れ目なく、質の高い教育を用意し、いつでも有用なスキルを身につけられる学び直しの場が、安定的な財源の下で提供される必要があると捉えられており、その重要な鍵を握るのが「人づくり革命」、人材への投資であるとする。

この認識は、「骨太方針2018」にも盛り込まれており、「第2章 力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」の筆頭に「1. 人づくり革命の実現と拡大」が置かれ、「(1) 人材への投資」において、「新しい経済政策パッケージ」に記載された幼児教育の無償化、高等教育の無償化、大学改革、リカレント教育の4項目が挙げられている。

また、「5. 重要課題への取組」の一つとして「(2) 投資とイノベーションの促進」が掲げられ、そこに「②教育の質の向上」の項目が配置されている。そして、第3期教育振興基本計画や教育再生実行会議の提言に基づき、Society5.0³に向けた総合的な人材育成をはじめとした教育の質の向上に総合的に取り組むとし、そこで「地域振興の核としての高等学校の機能強化」を挙げている。さらに、同じ第2章の「6. 地方創生の推進」において、「地方への新しいひとの流れをつくる」方策の一つとして、「地方自治体・大学・高等学校・地元産業界等の連携を強化することで、地域人材の育成・還流を図る仕組み（地域人材エコシステム）を構築する」ことを提案する。

2019年版（2019年6月21日閣議決定）では、「『令和』新時代：『Society5.0』への挑戦」とのサブタイトルが付され、「第2章 Society5.0時代にふさわしい仕組みづくり」に「人づくり革命、働き方改革、所得向上策の推進」を位置づけている。人づくり革命の推進に関わる9項目の一つが「初等中等教育改革等」であるが、ここでは「義務教育における基礎・基本の習得の上に、教育システムを複線型に転換し、多様性を追求できる仕組みづくりを進める」と明記され、高等学

校教育において、特色ある教育を推進するための多様化・類型化などの普通科改革、高大連携、地域人材やグローバル人材の育成などの多様な高等学校教育の構築を進め、さらに、中途退学の未然防止の観点からの体制整備を図るとともに、中退者に対する切れ目ない支援を推進することが記載されている。また、「地方創生の推進」も同じ第2章で記述されており、「東京一極集中の是正、地方への新たな人の流れの創出」の方策の一つとして、地域に求められる人材育成機関としての高等学校・高等専門学校・専修学校・大学の機能の強化が挙げられている。

2020年版（2020年7月17日閣議決定）では、コロナ禍を受けて「危機の克服、そして新しい未来へ」とのサブタイトルが付され、「第3章 『新たな日常』の実現」の第3項目に「『人』・イノベーションへの投資の強化—『新たな日常』を支える生産性向上」が位置づけられている。「課題設定・解決力や創造力のある人材の育成」において「初等中等教育改革等」が記載されているが、ICT等新しい時代の学びの環境の整備が主であり、高等学校教育固有の内容は記述されていない。第3章の第2項目が「『新たな日常』が実現される地方創生」であるが、同様である。

2021年版（2021年6月18日閣議決定）では、「日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」とのサブタイトルが付されており、「官民挙げたデジタル化の加速」と「日本全体を元気にする活力ある地方創り～新たな地方創生の展開と分散型国づくり～」を原動力として位置づけている。前者については、デジタル人材の育成・確保を図るため、「経済界や教育機関等と協力して、教育コンテンツやカリキュラムの整備、実践的な学びの場の提供等を行うデジタル人材プラットフォームを構築し、地方におけるデジタル人材育成の取組とも連携する」ことを挙げ、後者については、「専門高校・専修学校において、地域の産業界等との連携・協働による実践的な職業教育を推進する」ことが明示されている。この他、「4つの原動力を支える基盤づくり」の筆頭が「デジタル時代の質の高い教育の実現、イノベーションの促進」であるが、政策トピックスの羅列にとどまっており、高等学校教育固有の内容はない。

(2) 「まち・ひと・しごと創生基本方針」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014～21年）

「増田レポート」⁴を契機に、人口減少への対応が国政の最重要課題として位置づけられ、様々な政策領域

から構成される「地方創生」政策が展開されてきた。2014年11月28日に「まち・ひと・しごと創生法」が公布・施行され、12月27日には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、「総合戦略」と表記）」が閣議決定される。2015年6月30日には「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（以下、「基本方針」と表記）が閣議決定され、これ以後、6月に「基本方針」を策定、12月に改訂版の「総合戦略」を提出というサイクルで進められていく。

1) 「総合戦略」

「総合戦略」は、「1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」「2. 地方への新しいひとの流れをつくる」「3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「4. 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」という4つの基本目標⁵の下にそれぞれ設定された4つの政策パッケージから構成されている。高等学校に関しては、基本目標1の「(エ) 地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策」及び基本目標2の「(ウ) 地方大学等の活性化」で言及されている。前者については、「⑤大学・高等専門学校・専修学校等における地域ニーズに対応した人材育成支援」において、専門高校をはじめとする高等学校において、地元の地方公共団体や企業等と連携した実践的プログラムの開発や教育体制の確立により、地域を担う人材育成を促進することが挙げられている。後者については、「③地域人材育成プラン」において、「地域の人材育成においては、職業教育は極めて重要」との認識の下、今後関係府省庁において総合的に推進を図ること、地域産業の振興を担う高度な専門的職業人材の育成を行う高等専門学校、専修学校、専門高校をはじめとする高等学校の取組を推進すること、専門高校等の卒業生が地元企業等の求める職業能力等を有していることを明らかにする取組を進めること、地域に根ざしたグローバル・リーダーの育成やグローバル化に対応した教育の実施、国際バカロレア認定校を2020年までに200校以上に増やすことが挙げられている。この他、基本目標4の「(キ) ふるさとづくりの推進」において、「①『ふるさと』に対する誇りを高める施策の推進」で言及されている。

2015～17年の改訂版では、高等学校関連の取組についてほとんど変更はなく、「総合戦略2018改訂版」（2018年12月21日閣議決定）において、基本目標2「(ウ) 地方における若者の修学・就業の促進 ④地域人材育成プラン」で、これまでも記載されていた項目に

加え、地域課題の解決等の探究的な学びを提供するカリキュラムの構築や、高等学校を活用した地方創生を進めるための地域の基盤構築の方策として、コンソーシアムの設置が盛り込まれた。また、子供の農山漁村体験の実施体制の構築を支援するモデル事業に高等学校も対象とされた。

「総合戦略」は2015～19年の第1期期間を経て、2020年から第2期に入っている。2019年12月20日に閣議決定された2期「総合戦略」では、基本目標2「1 地方への移住・定着の推進（2）若者の修学・就業による地方への定着の推進」において「②高等学校の機能強化等」の項目が設けられ、個別施策として、i 地域の将来を支える人材育成の要となる高等学校の機能強化／ii 高校生の「地域留学」の推進【再掲】⁶／iii 地方の企業を知る機会の提供、早い段階からの職業意識形成⁷、の3つが掲げられた。i については、(a) 地域課題の解決等を通じた探究的な学びを実現する学習支援体制の構築、(b) 高等学校と地域をつなぐ協働体制の検討、(c) 高等学校と地域をつなぐコーディネーターの在り方の検討、(d) 専門高校等における地域の産業界等との連携・協働による実践的な職業教育の推進、(e) グローカル人材育成のための地域と連携・協働する取組等の推進、の5つが具体的取組として掲げられているが、いずれもこれまでに提示されていた項目である。ii としては、(a) 「地方と東京圏の大学生・高校生交流促進事業」による高校生の「地域留学」の推進、iii としては、(a) 若者が地方において希望に応じた就職を実現するための支援推進、(b) Uターン促進に向けた、地域に愛着や誇りを持つプログラムの推進、が挙げられているが、いずれのアイデアも既に1期において記載されていたものである。

「総合戦略2020改訂版」（2020年12月21日閣議決定）では、個別施策「i 地域の将来を支える人材育成の要となる高等学校の機能強化」の(a)に、「地域社会に関する学びに重点的に取り組む学科等を設置者の判断により設置可能とすること」と「地方の小規模高等学校でICT機器を活用した教育環境改善のためのネットワークの構築を推進すること」が付加され、(d)についても、実践的な職業教育の内容について2019年版より踏み込んで「地域の産業界と一体となった地域産業界を支える最先端の職業人材の育成」と記述されている。

2) 「基本方針」

「基本方針」については、2017年まで高等学校に関する記述がほとんどなく、「基本方針2015」（2015年6月30日閣議決定）において、基本目標2「(5) 地方大

学等の活性化 ③地域人材育成プラン」で、地域産業を担う高度な専門的職業人材の育成と地域に根差したグローバル・リーダーの育成についての記述があり、「基本方針2017」（2017年6月9日閣議決定）において基本目標2「⑦移住・定住施策の好事例の横展開」で高校生の県外からの受入れ等に向けた取組に言及されている程度である。

しかし、「基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）では、「わくわく地方生活実現政策パッケージ」の「若者を中心としたUIターン対策の抜本的強化」に「子供の農山漁村体験の充実」を盛り込み、高等学校における取組についても具体的な数値目標を定めることとした他、基本目標2「地方への新しいひとの流れをつくる（1）キラリと光る地方大学づくり等による地域における若者の修学・就業の促進」において、具体的取組として「◎地方創生に資する高等学校改革の推進」が掲げられ、以下のように記述された。

- ・高等学校は、地域人材の育成において極めて重要な役割を担うとともに、高等学校段階で地域の産業や文化等への理解を深めることは、その後の地元定着やUターン等にも資する。
- ・このため、高等学校が、地元市町村・企業等と連携しながら、高校生に地域課題の解決等を通じた探究的な学びを提供するカリキュラムの構築等を行う取組を推進するとともに、進路決定後の期間を利用したインターンシップの充実等を通じて地域の魅力に触れられる取組等を推進し、地元で根ざした人材の育成を強化する。
- ・また、これらの取組を充実させるためには、高等学校と地元市町村等の地域の関係者の中で継続的に緊密な連携を行い、地域一丸となって取り組んでいくことが必要である。そのため、地域の関係者により構築するコンソーシアムの設置など、高等学校を活用した地方創生を進めるための地域の基盤構築について、事例等の紹介も行いながら推進する。

翌年の「基本方針2019」（2019年6月21日閣議決定）では、高等学校関連の記述が大幅に増加している。「Ⅲ各分野の当面の主要な取組」における基本目標1関連項目の一つに「(5) 高等学校・大学等における人材育成」ととりあげ、高等学校段階は将来の人生の選択を考える重要な時期であり、「将来地域を支える人材を育成する上では、文章や情報を正確に読み解き、対話する力などの基盤的な力を確実に身に付けさせるとともに、高等学校段階で地域を知り、愛着を持つ機会を創出することが重要である」とする。そして、遠隔教育の活用により学習の幅を広げること、教育の質の

向上、高等学校等における「ふるさと教育」などの地域課題の解決等を通じた探究的な学び、地域留学、グローバル人材育成などを、地方創生のための取組として列挙している。

「V 各分野の施策の推進」においても、基本目標1関連項目に「(6)高等学校等における人材育成」をとりあげ、「◎地域との協働による高等学校教育改革の推進」「◎地域・高校魅力化コンソーシアム(仮称)の設置促進」「◎高等学校と地域をつなぐ人材の育成等」「◎グローバル人材の育成」の4点で整理する。

「◎地域との協働による高等学校教育改革の推進」では以下のように記述されている。

- ・高等学校が、市町村、高等教育機関、産業界等と協働してコンソーシアムを構築し、地域課題の解決等を通じた探究的な学びを実現する取組を推進し、将来、地域において地域ならではの新しい価値を創造する人材や、グローバルな視点を持ってコミュニティを支える地域のリーダーとなる人材、専門的な知識・技術を身に付け地域や産業界に求められる人材等の育成を強化する。
- ・また、生徒が地域課題の解決等を通じた探究的な学びを大学等において継続するための進路実現に向けた学習支援体制の構築や、大学等への接続も見据えた一貫プログラムの開発等を推進する。
- ・高等学校は多くの場合が都道府県等により設置・運営がなされているが、地域に必要な人材を育成する観点からは市町村が学校運営の重要な意思決定に関わることが重要であるため、高等学校を核とした地方創生に取り組む高等学校の学校運営協議会(コミュニティ・スクール)の委員に、市町村長又は市町村教育長等の参画を促進するなど、実質的に市町村が高等学校の運営に参画できるような協働体制の構築を推進する。

2点目の「◎地域・高校魅力化コンソーシアム(仮称)」では、従来のアイデアに高校生の地域での活動・学習機会を充実させるという教育的意義を付加し、学校運営協議会や地域学校協働本部との連携・協働に言及する。3点目の高等学校と地域をつなぐコーディネーターも従来のアイデアではあるが、一步踏み込んで、資質能力や役割、配置・活用方策、育成のための大学等における養成プログラム開発等について具体的に検討を行うことを記述している。4点目のグローバル人材の育成は、従来の内容である。

この他、基本目標2に関わって「(5)『関係人口』の創出・拡大」において、地域の魅力ある高等学校等への地域外就学等の促進が挙げられている。

「基本方針2020」(2020年7月17日閣議決定)では、「基本方針2019」とは異なる形で整理されており、基本目標2に関わって「(1)地方への移住・定着の推進④小・中・高等学校における人材育成の推進」において、「(a)地域を支える人材の育成」「(b)地域との協働等による高等学校教育改革の推進」に分けて、これまでの施策が提示されている。この他、「(2)関係人口の創出・拡大」において、引き続き高校生の「地域留学」の推進が挙げられている。

「基本方針2021」(2021年6月18日閣議決定)は、「基本方針2020」を踏襲し、基本目標2に関わって「(a)地域を支える人材の育成」では、地元企業への理解と小・中・高等学校間の継続性を強調してキャリア教育の推進について記述し、「(b)地域との協働等による高等学校教育改革の推進」では、新たに地域社会に関する学科等を設置可能とする制度改正について周知を図ることとその検討を支援すること、さらにこの制度改正と関わって、学校を地域に開き、地域の教育資源を有効に活用する上で重要となる高等学校と地域をつなぐコーディネーターの配置・活用に向けた取り組みの推進を追加している。また、「関係人口」の創出・拡大では、2021年度から単年度の「地域留学」が開始されたのに伴い、生徒の受け入れの際の配慮が書き込まれている。

(3) 教育再生実行会議提言(2013~21年)

教育再生実行会議は、「21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を実行に移していくため、内閣の最重要課題の一つとして教育改革を推進する」ことを目的として2013年1月に設置され、2021年12月に後継の「教育未来創造会議」⁸が設置されるまでの約9年間に12次に渡る提言を行ってきた。なお、会議の庶務は、文部科学省等の協力を得て内閣官房において行われている。「教育再生」を謳い、いじめの問題(第1次提言:2013年2月26日)、教育委員会制度(第2次提言:2013年4月15日)、大学の機能強化(第3次提言:2013年5月28日)といった「早急に対処、解決すべきことを主題」とする提言から着手されたため、高等学校に関わる提案は、SGHの導入、国際バカロレア認定校数の大幅増加、国及び地方公共団体による、高校生の海外交流事業や短期留学への参加の支援にとどまっていた。第4次提言「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」(2013年10月31日)で初めて高等学校教育問題が扱われ、(1)全ての生徒が共通に身に付けるべき資質・能力の育成、(2)生徒の多様性を踏まえた学校の特色化、(3)学

習成果や教育活動の把握・検証による教育の質の向上（達成度テスト（基礎レベル）（仮称）の導入）が必要とされ、高等学校教育と大学教育の連携強化について提言された。

第5次提言「今後の学制等の在り方について」（2014年7月3日）では、「日本の存立基盤である人材の質と量を将来にわたって充実・確保していくことができるかどうかの岐路に立って」いるとの認識から、学制の在り方全般とそのための条件整備について提言を行うが、高等学校教育については、4次提言の内容を引き継いだものとなっている。職業教育については、高等教育機関だけでなく高等学校も含め、その充実、強化が必要であるとし、卓越した職業教育を行う高等学校（専門高校）への支援の充実を挙げ、また、専門高校卒業者の進学機会や社会人の学び直しの機会の拡大に資するため、実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化を提言していた。

この提言後、教育再生実行会議は、これまでの教育が今後求められる人材育成に適合するのか、どのような改革が必要なのか、本質的な議論が求められているとして、2014年9月に3つの分科会を立ち上げた。その第2分科会では、生涯現役・全員参加型社会の実現や地方創生のための教育の在り方について検討が行われ、2015年3月4日に第6次提言がとりまとめられた。国家戦略として、「社会に出た後も、多様な全ての人々が、都市でも地方でも、学び、輝き続ける社会」を実現するために、教育が目指す方向性や理念、方策を提言するものであり、教育がエンジンとなって「地方創生」に取り組むことが謳われていた。郷土への理解・愛着・誇りや人として必要な倫理観を育む教育の推進や、全ての学校のコミュニティ・スクール化と学校を核とした地域づくり（スクール・コミュニティ）の発展等が提案されたが、その他、大学、専修学校等が知的資源・人的資源を活用し、地域と連携して地域経済の活性化や地域課題の解決などに貢献することを求めるものであった。高等教育機関を中心に記述されているが、地域産業を担う専門的職業人材の育成の対象として専門高校も含めて論じられ、「地域のニーズに応じた学科構成の見直し、大学や産業界等と連携した長期間の実習・共同研究の実施等」が提案されていた。さらに、「専門高校等において、育成した人材が地元企業等から適切に評価され、地域での認識が高まるよう、資格や公的な職業能力の検定等も活用し、卒業生の職業能力を明らかにする取組」についても言及されていた。地域に根差したグローバルリーダー（いわゆるグローバル人材）の育成も挙げられていた。

続いて、第1分科会が5月14日に「これからの時代に求められる資質・能力と、それを培う教育、教師の在り方について」（第7次提言）を、第3分科会が7月8日に「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について」（第8次提言）を提出するが、高等学校や地方創生に関わる新たな論点は扱われていない。その後は、提言フォローアップ合会を開催しつつ新たなテーマが模索されるが、第9次提言「全ての子供たちの能力を伸ばし可能性を開花させる教育へ」（2016年5月20日）、第10次提言「自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上」（2017年6月1日）においても、本稿のテーマに関わる論点は認められない。

しかし、2018年8月3日開催の第43回教育再生実行会議では、林芳正文部科学大臣兼教育再生担当大臣から「技術の進展に応じた教育の革新について」、「新時代に対応した高等学校改革について」という2つのテーマが提示され、それぞれワーキング・グループ⁹を構成して議論することになった。なお、この高校改革ワーキング・グループに、中教審・高校教育の在り方WG委員となる荒瀬克己氏、香山真一氏、牧野光朗氏が含まれていたことを特筆しておく。

7回のワーキング・グループでの議論を経て、2019年5月17日に第11次提言がとりまとめられた。「2.新時代に対応した高等学校改革」では、生徒一人一人が能動的に学ぶ姿勢を身につけ、文理両方をバランスよく学び、Society5.0をたくましく生きる力を育成する必要性を指摘し、（1）学科の在り方、（2）高等学校の教育内容、教科書の在り方、（3）定時制・通信制課程の在り方、（4）教師の養成・研修・免許の在り方、（5）地域や大学等との連携の在り方、（6）中高・高大の接続、（7）特別な配慮が必要な生徒への対応、（8）少子化への対応、について提言している。

（1）においては、多くの学校で教育目標は掲げられているものの、教育課程と十分に関連付けられておらず、生徒の個性や社会の人材需要等に基づいた学校の特色を発揮しきれていないと課題を指摘し、全ての高等学校において、教育理念を明確化し、それに基づき生徒受入れに関する方針、教育課程編成・実施に関する方針、修了認定に関する方針を定めることを提言している。さらに、国が普通科の類型の枠組みを示すことを提言し、例として①キャリアをデザインする力の育成を重視するもの、②グローバルに活躍するリーダーの素養の育成を重視するもの、③サイエンスやテクノロジーの分野におけるイノベーターとしての素養

の育成を重視するもの、④地域課題の解決等を通じた探究的な学びを重視するものを挙げるが、種類や履修・指導体制の在り方については、中教審等において専門的・実務的に検討することを指摘している。また、専門学科において、社会や産業界の変化に応じた実践的な教育を推進する観点から、地域の地方公共団体や産業界、大学等と協働して地域の協力を得る仕組みを国が全国的に普及することや、専門学科における専門の免許を有する教師の確保、専門性の高い社会人等の学校教育への参画促進等を指摘している。さらに、総合学科についても、その教育理念及び教育課程編成・実施に関する方針等を徹底するなどの対応の検討を挙げている。

(5)においては、新学習指導要領を踏まえた探究的な学習活動を推進する観点から、高等学校が、市町村、産業界、高等教育機関、社会教育施設等と協働して地域課題の解決等を通じた学びを実現する取組を推進することや、「社会に開かれた教育課程」の実現を図るために、「チーム学校」の実現、高等学校の特性を踏まえたコミュニティ・スクールの導入・活用、地域学校協働活動の実施の推進、高等学校と地域をつなぐコーディネーターの役割やその在り方の検討を挙げている。

(8)においては、特に中山間地域において高等学校の存在は地域の活力につながることから、小規模な高等学校においても教育水準の維持・向上や更なる魅力化を図ることが重要とし、ICT等の導入や高等教育機関との連携強化により学習の多様性や質の高度化を図ること、都道府県における検討に資するよう、都道府県における高等学校の再編や小規模校の活性化の状況や事例を情報提供することが挙げられている。

2. 文部科学省における高等学校教育改革提案

(1) 中教審初等中等教育分科会高等学校教育部会「審議まとめ～高校教育の質の確保・向上に向けて～」(2014年6月30日)

高等学校教育部会は、「臨時教育審議会以降の多様化に向けた高等学校改革に次ぐ、今後に向けた高校教育の在り方」を検討するため、2011年9月に設置された。そこでは、これまでの諸改革の成果や課題について整理しつつ、高校教育の質の確保・向上を図るための基本的考え方、具体的方策等について審議が行われ、「共通性の確保」と「多様性への対応」のバランスに配慮しながら高校教育の質の確保・向上を図るこ

とが目指されていた。2012年8月に課題の整理と検討の視点が取りまとめられたが、同月末に、大学入学者選抜の改善をはじめとする高等学校教育と大学教育の接続に焦点を当てた高大接続特別部会が設置されたため、そこでの検討状況も踏まえ、議論していくこととなった。まずは、全ての生徒が共通で身に付けるべき高校教育の「コア」の捉え方と、高校教育の質保証の仕組みの在り方について議論され、続いて、定時制・通信制課程や総合学科・専門学科等の現状を踏まえた改善方策について検討が行われた。その後、2013年10月に取りまとめられた教育再生実行会議第4次提言「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」の内容も踏まえ、2014年6月に審議まとめが提出された。

ここで「コア」は、「確かな学力」を構成する学力の三要素とともに、「社会・職業への円滑な移行に必要な力」、「市民性(市民社会に関する知識理解、社会の一員として参画し貢献する意識など)」を柱として考えられている。高校教育の質の確保・向上のためには、学習成果や教育活動の把握・検証が必要であり、高等学校全体を通じて、高等学校段階の基礎学力を客観的に図ることができる新たな仕組みとして、「達成度テスト(基礎レベル)(仮称)」が提案され、あわせて幅広い資質・能力の多面的な評価についても言及された。また、学校から社会・職業への円滑な移行推進においては、実践的な職業教育の充実が必要であると認識されており、専門学科において、地域や産業界の人材などの外部人材の協力を得ながら実践的な教育を充実することや、大学・教育機関・企業等との連携の強化等により、社会の変化や産業の動向等に対応した、高度な知識・技能を身に付け、社会の第一線で活躍できる専門的職業人を育成するSPH等の取組を進めること、専門学科における高等教育機関への進学状況等も踏まえ、大学、専門学校等の外部機関との接続・連携を一層推進していくこと、専門学科における優れた取組を中学校や保護者等への周知を図ること等が提案された。総合学科については、特色ある取組を推進すると共に、中学生や教職員、保護者への理解や認知を高めることが指摘されている。

(2) 中教審「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について(答申)」(2015年12月21日)

中教審で「地方創生」を正面から扱い、学校と地域の連携・協働の在り方について審議に着手されたのは、

2015年4月であった。社会情勢の変化や教育改革の動向等を踏まえたコミュニティ・スクールの在り方や地域と相互に連携・協働した活動を展開するための総合的な方策、地域住民や団体等のネットワーク化等により学校との協働活動を推進する方策の在り方が議論されたが、ここで言う「学校」には、当然高等学校も含まれている。第2章では、コミュニティ・スクールの「高等学校の特性を踏まえた在り方」として、高等学校の活性化や教育の質の向上に資するとともに、地方創生の観点からも、地域の課題解決・活性化に資することへの期待が示され、第3章では、高等学校と地域学校協働本部の連携・協働体制が重要であり、これはキャリア教育の推進や地域貢献にもつながり、地域に愛着を持ち、自分が学んだ地域で働きながらその地域を活性化していくことにもなることが期待されていた。

（3）第3期教育振興基本計画（2018年6月15日閣議決定）

2018年3月8日に中教審から「第3期教育振興基本計画について（答申）」が提出され、その後政府内の調整を経て、6月15日に閣議決定された。第2期計画の理念を継承しつつ、超スマート社会（Society5.0）や人生100年時代の到来に向け、教育を通じて生涯にわたる一人一人の「可能性」と「チャンス」を最大化することを今後の教育政策の中心に据えて取り組むことが意図され、①夢と志を持ち、可能性に挑戦するために必要となる力を育成する、②社会の持続的な発展を牽引するための多様な力を育成する、③生涯学び、活躍できる環境を整える、④誰もが社会の担い手となるための学びのセーフティネットを構築する、⑤教育政策推進のための基盤を整備するという5つの方針で整理されている。

いずれの方針も高等学校にも該当するが、主としてここでは、これまで検討した他の政策文書に掲げられているトピックスと関わる点を整理しておく。まず上記「方針①」の「目標（1）確かな学力の育成」では、「高等学校教育改革の推進」の項目の下、教育課程の見直し、学習・指導方法の改善、教師の指導力の向上、生徒の多様な学習ニーズへのきめ細かな対応、「高校生のための学びの基礎診断」制度創設が提示された。また、「目標（4）問題発見・解決能力の修得」では、「高大接続改革の着実な推進」が掲げられ、高等学校教育改革の推進にも言及された。「目標（5）社会的・職業的自立に向けた能力・態度の育成」では、「各学校段階における産業界とも連携したキャリア教育・職業教

育の推進」の項目の下、特色ある教育内容を展開する専門高校への支援と成果の普及への取組、高校生らが働くことを意識しながらビジネスの手法等学び、地域の大人とともに地域課題を解決する取組を記載する他、「関係府省が連携した学校から社会への接続支援」においても、高等学校・大学等や経済界と一体となった就職・採用活動の円滑な実施に必要な取組を記載している。

「方針②」の「目標（7）グローバルに活躍する人材の育成」では、国際化に向けた先進的な取組を行う高等学校・高等専門学校・大学等への支援と、日本人生徒・学生の海外留学支援を謳う。「目標（8）大学院教育の改革等を通じたイノベーションを牽引する人材の育成」においても、「優れた才能・個性を伸ばす教育の推進」の項目の下、「先進的な理数教育を行う高等学校等の支援」が書き込まれた。

「方針④」の「目標（14）家庭の経済状況や地理的条件への対応」では、「へき地や過疎地域等の児童生徒等への就学支援」として、高等学校が設置されていない離島から高等学校に通学する生徒への支援の継続が記載されている。

（4）Society5.0に向けた人材育成に係る大臣懇談会¹⁰／新たな時代を豊かに生きる力の育成に関する省内タスクフォース「Society5.0に向けた人材育成～社会が変わる、学びが変わる～」（2018年6月5日）

超スマート社会が到来しつつある今日、「Society5.0の実現に向け、広く国民にはどのような能力が必要か、また、社会を創造し先導するためにどのような人材が必要か」について議論することを目的として、2017年11月に林芳正文相が設置した。「幅広い分野の有識者」から構成される大臣懇談会と、「文部科学省の課長級の職員に加えて課長補佐・係長級も含めた相当数の若手職員」が参加するタスクフォースから構成され、約半年間の議論を経て、取り組むべき施策の方向性と短中期的な取組が整理された。

ここでは、Society5.0において求められる人材像と学びの在り方について、「新たな社会を牽引する人材」と「共通して求められる力」に分けて記述している。前者については、「技術革新や価値創造の源となる飛躍知を発見・創造する人材／それらの成果と社会課題をつなげ、プラットフォームをはじめとした新たなビジネスを創造する人材／様々な分野においてAIやデータの力を最大限活用し展開できる人材」を挙げ、後者については、「文章や情報を正確に読み解き対話する

力/科学的に思考・吟味し活用する力/価値を見つけ生み出す感性と力、好奇心・探求力」と整理する。そして、教育用 AI の発達・普及により、「AI が個人のスタディ・ログ（学習履歴、学習評価・学習到達度など）や健康状況等の情報を把握・分析し、一人一人に対応した学習計画や学習コンテンツを提示することや、スタディ・ログを蓄積していくことで、個人の特性や発達段階に応じた支援や、学習者と学習の場のマッチングをより高い精度で行うことなどが可能となる」学校像を描いて見せている。

こうした人材像、学校像の下、高等学校時代は、生徒一人一人が、Society5.0における自らの将来の姿を考え、その姿を実現するために必要な学びを能動的にできる場へと転換することが求められているとして、「学校だけにとどまらず、地域社会、企業、NPO、高等教育機関といった多様な学びの場を活用し、異なる年齢や背景を持つ相手とコミュニケーションしながら『社会に開かれた教育課程』による学びを進めていく」ことを提示する。さらに、生徒がそれぞれ地元の地域を学ぶこともますます重要と指摘するが、その根拠として、地域には、それぞれ生きた課題が数多く存在するため、生徒の地域への興味や関心を深め、地域の課題を探求する重要な機会を提供できることを挙げる。そして、生徒にとって最も身近である地域と学校とが手を携えながら、体験と実践を伴った探求的な学びを進めていく必要があり、「こうした学びが学校生活を一層充実したものとし、自らの特性を踏まえた将来の進路と真剣に向き合う契機」となり、「各地域への課題意識や貢献意識を持った人材の育成にもつながる」と捉えるのである。そのため、様々な専門学科等において、多様な主体と連携し、彩り豊かな特色のある教育課程を提供することを説く。

本報告書では、取り組むべき施策(Society5.0に向けたリーディング・プロジェクト)の方向性を、「(1)『公正に個別最適化された学び』を実現する多様な学習の機会と場の提供」、「(2)基礎的読解力、数学的思考力などの基盤的な学力や情報活用能力を全ての児童生徒が習得」、「(3)文理分断からの脱却」と捉え、(3)において、①文理両方を学ぶ高大接続改革と、②地域の良さを学びコミュニティを支える人材の育成の2本柱で説明する。そして①の取組の一つとしてWWL(ワールド・ワイド・ラーニング)コンソーシアムの創設を挙げており、世界で活躍できるグローバル・リーダーを育てることを目的として、幅広い教養や問題発見・解決能力等の国際的素養を育成するなどの先進的な取組を行うとともに、地域におけるグローバル人材

育成の拠点となるような高等学校の支援も重ねて提示する。②の取組として、高等学校が地元の自治体、高等教育機関、産業界と連携したコースで、福祉や農林水産、観光等の学習できるよう環境整備を行い、地域人材の育成を推進する構想も提示し、「地域の、地域による、地域のための高等学校」として、「地域³高校(地域キュービック高校)」の創設を提示する。地域³高校においては、地元市町村・高等教育機関・企業・医療介護施設・農林水産業等のコンソーシアムを構築し、地域課題の解決等の探究的な学びの実現等を通じて、地域に関する産業や文化等に関する特色ある科目を必ず履修させるなど、「高等学校を地方創生の核として、生徒が『やりたいこと』を見つげられる教育機関へと転換し、地域の良さを学びコミュニティを支える人材を育成する」ことを提示した。

3. 今次高等学校教育改革提案の論点整理

(1) 政府の基本方針・計画等

以上、政府の基本方針・計画等における高等学校教育改革提案と文部科学省における改革提案を整理してきた。

「骨太方針」では、年を追うごとに、経済成長のために人づくりが重視されるようになり、教育の「人材育成」機能を「投資」ととらえる見方が強まってきていた。具体的取組として、高等教育領域での実践的な職業教育や社会人の学び直しが挙げられていたが、地域コミュニティの核として学校をとらえる視点も存在していたことから、地域人材の育成を図る仕組みの構築に高等学校を位置づけるという方策が展開されていくことになるが、あわせて高等学校での学校運営協議会制度の活用促進にも言及されていた。2018年には、少子高齢化の問題が前面に押し出され、「人づくり革命」をスローガンとして、第3期教育振興基本計画や教育再生実行会議の提言に基づき、Society5.0に向けた総合的な人材育成、教育の質の向上に「地域振興の核としての高等学校の機能強化」を位置づけるとともに、「地方創生」施策として、地域人材の育成・還流を図る仕組みの構築を提示していた。教育再生実行会議第11次提言が出され、中教審・高校教育の在り方WGでの審議が開始された2019年の「骨太方針」では、「教育システムを複線型に転換し、多様性を追求できる仕組みづくりを進める」ことが明示され、高等学校教育において、特色ある教育を推進するための多様化・類型化などの普通科改革も盛り込まれた。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014年12月)

では、主として、基本目標1及び2において教育関連施策が盛り込まれており、具体的取組としては、専門高校等において地元の地方公共団体や企業等と連携し地域を担う人材育成を促進することや、高等学校での地域産業の振興を担う高度な専門的職業人材の育成、地域に根ざしたグローバル・リーダーの育成、グローバル化に対応した教育の実施、専門高校等卒業生の職業能力等の証明等であった。「まち・ひと・しごと創生基本方針」と「総合戦略」において、高等学校教育に関する記述が格段に増加していくのは、2018年以降となる。これは、新学習指導要領が告示され、第3期教育振興基本計画が閣議決定され、「Society5.0に向けた人材育成」が提出され、教育再生実行会議「高校改革ワーキング・グループ」における審議が開始された年である。

2018年6月の「基本方針」では、「地方創生に資する高等学校改革の推進」が項目化され、高等学校は、地域人材の育成において極めて重要な役割を担うとの認識が示され、12月の「総合戦略」では、地域課題の解決等の探究的な学びを提供するカリキュラムの構築と地域の関係者によるコンソーシアム設置、「ふるさと」に対する誇りを高める施策が書き込まれた。また、2019年6月の「基本方針」では、将来地域を支える人材の資質・能力について具体的に提示した上で、「地方創生のための取組」を◎地域との協働による高等学校教育改革の推進、◎地域・高校魅力化コンソーシアム（仮称）の設置促進、◎高等学校と地域をつなぐ人材の育成等、◎グローバル人材の育成という4項目で整理した。2期計画となる12月の「総合戦略」では各取組を、i 地域の人材育成の要となる高等学校の機能強化、ii 高校生の「地域留学」推進、iii 地方の企業を知る機会の提供と職業意識形成という3つの個別施策で提示している。そして、2020年12月の「総合戦略」では、中教審高校の在り方WGにおける審議内容を踏まえ、個別施策iに「地域社会に関する学びに重点的に取り組む学科等を設置者の判断により設置可能とすること」と「地方の小規模高等学校でICT機器を活用した教育環境改善のためのネットワークの構築を推進すること」を付加していた。学校教育法施行規則改正後の2021年6月「基本方針」では、制度改正の周知を図りその検討を支援すること、制度改正と関わる高等学校と地域をつなぐコーディネーターの配置・活用に向けた取り組みの推進が書き込まれていた。

教育再生実行会議における高等学校教育の議論は、第4次提言（2013年）で、高大接続の文脈において高等学校教育の質の確保・向上の問題として論じられた

が、そこでは、生徒の多様性を踏まえた学校の特色化も挙げられていた。地方創生との関係では第6次提言（2015年）において、「教育がエンジンとなって『地方創生』に取り組む」ことが提唱され、全学校のコミュニティ・スクール化、学校を核とした地域づくりの他、地域と連携して地域経済の活性化や地域課題の解決に貢献することが提言されている。具体的な取組については、これまで政府の基本方針・計画等で提案されてきた内容を網羅するものとなっている。高等学校改革をテーマとした第11次提言（2019年）は、生徒一人一人が能動的に学ぶ姿勢を身につけ、文理両方をバランスよく学び、Society5.0をたくましく生きる力を育成する方向性について幅広く提案するものであるが、学科の在り方、定時制・通信制課程の在り方、地域や大学等との連携の在り方等、その後の中教審・高校教育の在り方WGでの審議に連動する内容となっている。委員の重なりもあり、中教審等において「専門的・実務的に検討する」ことが織り込み済みである内容も含まれていた。そうしたことから今次高等学校教育改革提案の主要な方向性は、既にこの段階である程度決定していたと見ることができる。

（2）文部科学省政策文書

文部科学省における高等学校教育改革提案において、今次改革につながる問題認識が提示されていたのは、中教審・高等学校教育委員会における審議まとめ（2014年）であった。少子化・人口減少の問題や情報化社会のさらなる進展等については、当時十分には認識されてはいなかったが、生徒の多様化、基礎学力不足、学習意欲の低さ等の問題状況は今日と共通するものであった。そこでは、全ての生徒が共通で身に付けるべき高校教育の「コア」と、質保証の仕組みの在り方が議論されたが、実践的な職業教育や、大学・教育機関・企業との連携の強化やSPHについても言及されていた。

また、地方創生に関わっては、2015年の中教審答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」において、高等学校における学校と地域の連携・協働が、地域の課題解決・活性化と教育の質の向上に資するとの認識が示されていた。しかし、この答申は、学校運営協議会制度によりいかに学校と地域をつなぐか、具体的にどのようにこの制度を運用するか、そして地域の側からは、地域学校協働活動をいかに推進するかという観点からまとめられたものであり、高等学校の場合は、様々な課程や学科等が存在していて地域

と学校との関係性も多様であり、また通学区域が広範囲にわたることから、政府の基本方針・計画等で論点として上がっていた問題とはあまり接点がなかった。

第3期教育振興基本計画（2018年）では、これまで政府の基本方針・計画等に取り上げられていた高等学校教育に関わる諸施策は、5つの基本的な方針の下にはほぼ網羅されていた。また、「高等学校教育改革の推進」という項目も存在するものの、明示されていたのは、高大接続改革や「高校生のための学びの基礎診断」制度程度で、いかなる高等学校教育改革を意図していたのかは、この段階では提示されていなかった。

これまでの文科省の政策形成プロセスからすると「異色」であった「Society5.0に向けた人材育成」（2018年）では、Society5.0において求められる「新たな社会を牽引する人材」を3つに分けて考え、生徒が自らの将来の姿を考え、それを実現するための学びを能動的に行うために、地域社会、企業、NPO、高等教育機関といった多様な学びの場を活用することと、地元の地域を学ぶことの重要性が提示されていた。このように、求められる人材像を整理し、そこにこれまで政府等が提示してきた取組を網羅的に配置した本報告書は、産業構造や社会生活が劇的に変化し、かつ少子高齢化・人口減少が急速に進行するという今日の社会状況の整理によって「説明」の論理を作り、それぞれの取組に具体的な名称を与え、教育的意義を付与し、その後施策化するという役割を果たしたと捉えることができる。

おわりに

これまで整理してきた高等学校教育改革提案のうちいくつかは、既に制度化されており、また、「事業」という形で研究が進められているものもある。専門高校卒業者の進学機会保障、実践的な教育へのニーズ、社会人の学び直しニーズへの対応等により提案された実践的な職業教育を行う高等教育機関は、「専門職大学・専門職短期大学」として、2017年学校教育法改正で制度化された。

また、高等学校と関係機関等との連携協力体制の整備については、高等学校設置基準に規定され¹¹、2022年4月から施行される。これに先立ち、高等学校が自治体、高等教育機関、産業界等との協働によるコンソーシアムを構築し、地域課題の解決等の探究的な学びを実現する取組を推進する「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」が、2019年度から実施されており、①地域魅力化型、②グローバル型、③プロフェッ

ショナル型という3つの類型で研究が進められている。

さらに、地域産業の人材育成策の一つとして、「マイスター・ハイスクール」（次世代地域産業人材育成刷新事業）が2021年度から導入されており、中山間地域や離島等に立地する小規模高等学校の教育環境改善施策もまた2021年度から、「地域社会に根差した高等学校の学校間連携・協働ネットワーク構築事業（COREハイスクール・ネットワーク構想）」として実施されている。この他、「国内外の大学等との連携により文理横断的な知を結集し、社会課題の解決に向けた探究的な学びを通じた高校教育改革や大学の学びの先取り履修等を通じた高大接続改革を推進する」事業として、2019年度からWWLコンソーシアム構築支援事業が進められている。

これまで見てきたように、今次高等学校教育改革は、急激に進行する少子高齢化・人口減少、デジタル・トランスフォーメーションによって、今後産業構造や社会生活が劇的に変化していく時代を生き、そうした社会の担い手となる未来の青少年が、どのような資質・能力を身に付けることが必要であるのかという問いに応えようとしたものである。政府における基本方針・計画等は、教育＝人材育成という発想で構成されており、社会にとっての個人、そして「地方創生」の文脈では、地域社会にとっての若者という見方が前面に押し出されていた。それに対し、文科省の教育政策は、当然、政府の基本方針・計画と連動するものではあるが、そこに未来の青少年個人にとっての教育的意義を付与しようとして腐心していたと解釈することも可能ではないだろうか。

既述のように高等学校における3つの方針の策定・公表が規定された学校教育法施行規則は、2022年4月に施行される。ただし、経過措置が講じられており、2025年3月末までは、高等学校の設置者が、特別の事情があり、かつ教育上支障がないと認める場合には、定め、公表することを要しないと附則で定められている。どのように3つの方針が策定されることになるのか、それを分析するのが次の研究課題である。

また、改正学校教育法施行規則では、「審議まとめ」で提示されていたスクール・ミッションの再定義については特に規定されていない。ただし、「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令等の公布について（通知）」（2021年3月31日）の「留意事項」において、「各設置者においては、その設置する高等学校…が3つの方針を策定する前提として、各高等学校やその立地する市区町村等と連携しつつ、各高等学校に期待される

社会的役割等…を再定義することが望まれる」と記載されている。スクール・ミッションの再定義を「先行して行うことが望ましい」が、「必ずしもその先後は問わない」とされ、各設置者の定める教育振興基本計画や高等学校に関する各種計画・方針等の策定及び見直し等に合わせて実施することも例示されている。人口減少がさらに進むこれからの社会における高等学校教育の在り方を考えるのであれば、各都道府県の計画と連動させてスクール・ミッションについて考えることが重要であり、3つの方針もそれと合わせて分析することが必要であろう。

〔註〕

- ¹ 学校教育法施行規則第103条の2で以下のように規定された。「高等学校は、当該高等学校、全日制の課程、定時制の課程若しくは通信制の課程又は学科ごとに、次に掲げる方針を定め、公表するものとする。一 高等学校学習指導要領に定めるところにより育成を目指す資質・能力に関する方針 二 教育課程の編成及び実施に関する方針 三 入学者の受入れに関する方針」。
- ² 1990年の高等学校生徒数は579万人、2019年は337万人、学校数（全日制・定時制課程）は各5,518校、4,897校である。
- ³ Society5.0は、狩猟社会（Society1.0）、農耕社会（Society2.0）、工業社会（Society3.0）、情報社会（Society4.0）に続く、新たな社会を指すもので、第5期科学技術基本計画において我が国が目指すべき未来社会の姿として初めて提唱された。サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）とされる。なお、Society5.0が2016年以降の教育政策においてどのように扱われているのかについては、合田哲雄「アイデアとしての『Society5.0』と教育政策—官邸主導の政策形成過程における政策転換に着目して—」（日本教育制度学会『教育制度学研究』第27号、東信堂、2020年）で整理されている。
- ⁴ 2013年11月10日：増田寛也・人口減少問題研究会「戦慄のシミュレーション2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」（『中央公論』2013年12月号）18-31頁。2014年5月8日：日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」。2014年5月10日：増田寛也・日本創成会議・人口減少問題検討分科会「提言 ストップ『人口急減社会』：国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創生」（『中央公論』2014年6月号）18-31頁。
- ⁵ 第2期では、基本目標の表現が以下のように修正された。1 稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする、2 地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる、3 結婚・出産・子育ての希望をかなえる、4 ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる。さらに、横断的な目標として、1 多様な人材の活躍を推進する、2 新しい時代の流れを力にするが設定された。
- ⁶ 「2-2 地域とのつながりの構築（1）関係人口の創出・拡大」においても提示されており、「高校生の地域留学促進のための高校魅力化支援事業」等による高校生の「地域留学」の推進が掲げられている。
- ⁷ iiiでは、(a) 若者が地方において希望に応じた就職を実現するための支援推進、(b) Uターン促進に向けた、地域に愛着やほこりを持つプログラムの推進が掲げられている。後者については、地元就職に資するキャリア教育の推進／大学進学等を機に地元を離れる高校生を対象とした地元企業へのインターンシップの推進／農山漁村等における体験活動の推進／家族が地域で学ぶ時間の確保に向けた取組の推進／高校生等向け地域探究学習教材の拡充と地域学習の推進、が提示されている。
- ⁸ 「我が国の未来を担う人材を育成するためには、高等教育をはじめとする教育の在り方について、国としての方向性を明確にするとともに、誰もが生涯にわたって学び続け学び直しができるよう、教育と社会との接続の多様化・柔軟化を推進する必要」（2021年12月3日閣議決定）から設置された。
- ⁹ 高校改革ワーキング・グループは、林文部科学大臣兼教育再生担当大臣、丹羽秀樹文部科学副大臣、宮川典子文部科学大臣政務官、鈴木寛文部科学大臣補佐官、教育再生実行会議本体会議から11名の有識者、これに新たな有識者として、荒瀬克己氏（大谷大学文学部教授、福井大学教職大学院・関西国際大学客員教授、京都市教育委員会指導部顧問）、賀澤恵二（NHK 学園高校統括校長、全国高等学校通信制教育研究会会長）、岸田正幸氏（大阪体育大学教育学部准教授）、香山真一氏（岡山県立和気閑谷高等学校校長）、牧野光朗氏（飯田市長）、水谷智之氏（一般財団法人地域・教育魅力化プラットフォーム代表理事）、守屋文俊氏（東京都立練馬工業高等学校統括校長）の7名が加わった。
- ¹⁰ 構成員は、座長：林芳正（文部科学大臣）、座長代理：鈴木寛（文部科学大臣補佐官）、太田昇（岡山県

今次高等学校教育改革の意味

真庭市長), 大橋弘(東京大学大学院経済学研究科教授), 北野宏明(ソニーコンピュータサイエンス研究所 代表取締役社長), 紫舟(書家/アーティスト), 城山英明(東京大学大学院法学政治学研究科教授/東京大学政策ビジョン研究センター副センター長), 杉山将(理化学研究所革新知能統合研究センターセンター長/東京大学大学院新領域創成科学研究科複雑理工学専攻教授), 新居日南恵(株式会社 manma 代表/慶應義塾大学システムデザイン・マネジメント研究科 修士課程), 原田曜平(博報堂ブランドデザイン若者研究所リーダー), 水野正明(名古屋大学

総長補佐/医学部附属病院先端医療・臨床研究支援センター副センター)であった。

- ¹¹ 高等学校設置基準第19条で以下のように規定された。「高等学校は, 当該高等学校に置く学科に係る方針を踏まえ, 当該学科における教育活動その他の学校運営を行うに当たり, 当該高等学校が所在する地域の行政機関, 事業者, 大学等(大学, 高等専門学校及び専門課程を置く専修学校をいう。以下同じ。), 国の機関, 国際機関その他の関係機関及び関係団体との連携協力体制の整備に努めなければならない」。

The Significance of the Latest Reforms of Upper Secondary Schools: Context Analysis of Policies to “Make Upper Secondary Schools More Distinctive and Attractive”

Hatsuyo NAMBU*

The purpose of this article is to examine the significance of the latest reforms by analyzing the context of the draft of the latest reforms of upper secondary schools that advocate making “high schools more distinctive and attractive.” Unlike previous reforms, the latest reforms reconsider the significance and the role of high school education amid the rapidly declining population and the dramatic changes in the industrial structure and society as a result of cutting-edge technology. The government has given these reforms its highest priority as they are considered to be a problem that embodies a sense of impending crisis about the future as well as raising the issue of the leaders of tomorrow’s society. Accordingly, the Prime Minister’s Office has taken the lead in drafting a framework for the relevant policies and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), while using such framework as its foundation, seems to be leveraging its proprietary Councils, etc. to formulate policies that reflect the opinions of the stakeholders. This article examined the “Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform,” the “Basic Policy for the Revitalization of Cities, People, and Careers” and the “Comprehensive Revitalization Strategies for Cities, People, and Careers” as the government’s policy documents, and the recommendations by the Education Rebuilding Implementation Council as the policy documents of MEXT, and based on the materials, the “Summary of Deliberations 2014” of the Upper Secondary Education Subdivision of the Central Council for Education, the “Regional Revitalization Recommendation 2015” of the Central Council for Education, the “The Third Basic Plan for the Promotion of Education 2018,” and “Human Resource Development for Society 5.0: Changes to Society, Changes to Learning 2018,” analyzed how the problem was being perceived, and with what kind of motives the reforms were being carried out.

The government’s basic policies, plans, and the like are underscored by the concept of “education equals human resources development.” And the government brings the perspective of the individual for the sake of society, and in the context of “regional revitalization,” the perspective of youth for the sake of the community to the forefront. The Eleventh Recommendation by the Education Rebuilding Implementation Council, in particular, aligned with the deliberations of the subsequent WG on ideal secondary education of the Central Council for Education. As some of the members belonged to both groups, the content contained matters that had “already been professionally and practically deliberated” by the Central Council for Education. Therefore, it may be said that the direction of the proposal for the latest reforms of upper secondary schools had already been more or less determined at this stage.

* Professor, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University

In contrast, while the educational policies of MEXT unsurprisingly align with the government's basic policies and plans, they may also be interpreted to be making a tremendous effort to give educational significance to the individual youths of tomorrow. The 2018 report, which may only be described as unique considering the MEXT's policy-formulation process, divides the "Human resources to lead a new society" into three groups and articulates the importance of students thinking about their own futures and providing various learning opportunities and learning about the regional communities in order for the students to proactively learn and materialize their futures. This report may be said to have created a logic for "explanations" by sorting the social conditions of today, designated a specific name to the ideas formulated to date, given educational significance, and functioned as the foundations for the formulation of policies.