

高等学校通信教育の質保証方策（論点の整理）

1. 高等学校通信教育の質保証方策

- 高等学校通信制課程は、戦後、勤労青年等に高等学校教育の機会を提供するものとして制度化され、高等学校教育の普及と教育の機会均等の理念を実現する上で大きな役割を果たしてきた。
- さらに近年では、高等学校に進学する生徒の能力、適性、興味・関心、進路希望等が多様化する中で、学習時間や時期、方法等を自ら選択して自分のペースで学ぶことができるという通信制教育ならではの長を生かして、勤労青年等のみならず、多様な入学動機や学習歴を持つ生徒に対して教育機会を提供するものとなってきている。
- こうした時代の変化・役割の変化に応じて、通信制高等学校の学校数・生徒数は大きく増加しており、令和元年5月1日現在では、学校数は253校（全体の4.5%）、生徒数は197,696人（全体の5.9%）となっており¹、学校数・生徒数ともに増加傾向にある。
- 一方で、一部の通信制高等学校において、不適切な学校運営や教育活動の実態が確認されたところであり、こうした事態を受け、「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」（以下「ガイドライン」という。）の策定及び周知、実地による点検調査の実施等の、高等学校通信教育の質の確保・向上のための取組をこれまでも進めてきたところである。
- しかしながら、不適切な学校運営や教育活動は未だに散見されるところであり、とりわけ広域通信制高等学校の展開するサテライト施設においては、多くの課題があることが指摘されている。
- 通信制高等学校についても、初等中等教育最後の教育機関としてその担う役割及び責任は極めて大きなものであることはいうまでもなく、その教育を通じて、一人一人の生徒の進路に応じた多様な可能性を伸ばし、その後の高等教育機関等や社会での活動へと接続させていくことが期待されるとともに、生徒一人一人について、豊かな人生を切り拓き、持続可能な社会の創り手として、予測不可能な未来社会を自立的に生き、社会の形成に参画するための資質・能力を一層確実に育成していくことが求められるものである。そうした中で、高等学校の通信制課程で学ぶ全ての生徒が、学校教育を行うに相応しい適切な教育環境の下で存分に学んでいくことができるよう、これまで把握された課題等を踏まえ、高等学校通信教育の質保証に向けた方策を検討し、早急に改善を図っていく必要があるものと考えられる。

（1）学校運営や教育活動の更なる適正化に向けた方策について

- 通信制高等学校は、教育基本法、学校教育法、高等学校学習指導要領、高等学校通信教育規程等の関係法令を当然に順守するとともに、ガイドラインをしっかりと踏まえた上で学校運営や教育活動を実施することが求められる。
- 一方で、これまでのガイドラインの策定及び周知や点検調査等の取組により、学校運営や教育活動の改善に向けての取組が浸透する一方で、未だに不適切な学校運営や教育活動を行っている学校も少なからず見られるところである。例えば、以下のような運用をしている例が挙げられる。
 - ・ 添削指導の実施に当たり、1回当たりの添削課題の分量が極端に少なく、十分な添削指導が出来ていない
 - ・ 面接指導の実施に当たり、添削指導の完了前にもかかわらず添削課題の解答を教える等で自学自習による添削指導の意義を損なわせてしまっている
 - ・ ガイドラインを自校に都合のよい形で解釈してしまっていたり、面接指導の時間割等におい

¹ 文部科学省「令和元年度学校基本調査（確定値）」

て教科名のみで科目名を記載せずに作成する等、ガイドラインに明記されていない事項は学校運営改善の対象ではないものと解釈して、学校運営改善に向けた取組を勝手に放棄してしまっていたりする

- さらには、学校教育法及び学校教育法施行規則に基づき、自己評価の実施及び結果公表は義務付けられているとともに、学校関係者評価の実施及び結果公表に努めることとされているものの、当該法令を踏まえた取組が必ずしも十分でない場合が見られるところである。

【対応方策（案）】

- 把握された課題等を踏まえ、国はガイドラインの更なる改訂等を行い、関係法令やガイドライン等の趣旨の明確化を図っていくこととしてはどうか。その際には、不適切な解釈を生じさせないように、改善を図るべき事項を具体的かつ明示的に示すこととしてはどうか。
- また、ガイドラインを踏まえた主体的な学校運営の改善に向けた取組を各学校において推進していくため、法令上実施が求められる学校評価の実施及び結果の公表を徹底するとともに、こうした学校評価の一環として、ガイドラインに基づく自己点検の実施及び結果の公表を求めることとしてはどうか。その際、自己点検の結果については、所轄庁に提出を求めることとしてはどうか。併せて、国においては、各学校の効果的な自己点検の実施に資するよう、ガイドラインに基づく自己点検項目や自己点検基準等を整理した「自己点検チェックシート」（仮称）の策定・周知を図ることも必要ではないか。
- 加えて、公的な教育機関として社会への説明責任を果たし、外部から適切な評価を受けながら教育水準の向上を図るため、教員組織や教育課程に関する情報、生徒の修学に関する情報、学習環境に関する情報、サテライト施設の活動実態など、通信制高等学校の教育活動の基本的な状況について、情報の公開を各学校に義務付けてはどうか。
- 学校運営や教育活動の更なる適正化を図る観点から、外部の専門家を中心とした評価者による第三者評価の活用を促進していくことも有効であると考えられるため、ガイドラインの更なる改訂等を通じて、その意義及び役割等を改めて周知することが必要ではないか。

（２）通信制高等学校の展開するサテライト施設の質保証を図るための方策について

① サテライト施設に対する実施校としての責任の明確化

- 通信制高等学校本校（以下「実施校」という。）とサテライト施設とが協力・連携を行う場合の関係について、ガイドラインでは、実施校の実施する高等学校通信教育に係る業務と、サテライト施設のうち自校の施設以外の協力校、技能教育施設、サポート施設及びその他の施設（以下「連携施設」と総称する）が行う独自の活動等に係る業務が渾然一体とならないことを担保するための適切な措置を講じることや、生徒募集等の際には実施校が行う高等学校通信教育と当該連携施設の独自の活動等との区別を明確にして説明すること等を求めているところである。
- とりわけ生徒募集等の実施に関しては、「多くの連携施設において実施校の生徒募集等が行われている実態があることを実施校自らが認識していることや、実施校には、文書による取り決め等により連携施設との適切な協力・連携関係の確保に努めることが求められていることに鑑みれば、実施校の責任として、生徒・保護者に対して不適切な説明が行われないようにすることが必要である」との留意事項を示し、連携施設が実施校の生徒募集等を行う場合の、実施校における責任を明確にしたところである。
- サテライト施設においては、実施校との取り決め等に基づき、添削課題や教材等の生徒への受け渡しや添削課題のサポート等の活動を実施している施設もあるが、通信制課程の教育に係る活動は、当然のことながら実施校の責任の下で行われるべきものであり、生徒募集等と同様に、実

1 施校の責任を明確にして、適正な実施を図ることが必要であると考えられる。

2 **【対応方策（案）】**

- 3 ○ 以上を踏まえれば、国において、今後、ガイドラインの改訂等により、連携施設と協力・
4 連携する上でより具体的な留意事項を示すとともに、サテライト施設において実施校との取
5 り決めにに基づき実施される添削指導のサポート等の活動等について、実施校の責任として適
6 正な実施を図ることが求められることを明確にすることが適当ではないか。
- 7 ○ また、こうした責任を全うするためには、実施校が各サテライト施設に対する実地調査を
8 含めた実態調査や連絡会議等を定期的に実施する等により、各サテライト施設における高等
9 学校通信教育に関連する活動状況を把握・管理するとともに、各サテライト施設における教
10 育活動等の状況に関する情報公表を義務付けていくことが求められるのではないかと。

12 **② 面接指導等実施施設として相応しい教育水準の確保**

- 13 ○ 私立の通信制高等学校については、国が定める設置基準等に加え、所轄庁である各都道府県に
14 おいても設置認可基準等を定めることにより、所轄の通信制高等学校が一定の教育水準を確保す
15 るよう求めている。
- 16 ○ その中には、広域通信制高等学校が展開する面接指導等実施施設についても基準を設けた上で、
17 高等学校通信教育を実施するために適当と考える教育環境を整備することを求めている都道
18 府県もあり、例えば、学校法人等が設置する教育施設（大学、高等専門学校、専修学校、各種学
19 校、指定技能教育施設）であることを要件として求めるものや、本校と同様な教育環境が確保さ
20 れていなければならないことを要件として求めるものも存在する。
- 21 ○ 一方で、独自の設置認可基準を設けていない都道府県も少なからず存在し、面接指導等実施施
22 設に求められる教育環境の水準は所轄する都道府県によって差異があることが確認される。
- 23 ○ 面接指導等実施施設は、高等学校通信教育における基幹的な部分である面接指導等を実施する
24 ものであるとともに、生徒はその在籍する通信制高等学校の教育について実施校で受けずとも面
25 接指導等実施施設において完結させることも可能であること等を踏まえれば、そうした学習指導
26 要領に規定される面接指導等を十分に行うために相応しい適切な教育環境が整備されるべきも
27 のであると考えられる。
- 28 ○ なお、学習指導要領に定める面接指導と、いわゆる「通学コース」と称される教育活動は明確
29 に区別されるものであり、混然一体となって実施されることのないよう改めて留意する必要があ
30 る。また、過度な集中スクーリングの実施により、学習指導要領に基づく面接指導の趣旨が十分
31 に実現できているとは言い難い状況も見られるところであり、添削指導を通じて明らかになった
32 個々の生徒のもつ学習上の課題を十分に考慮した面接指導が実現できるよう、面接指導の在り方
33 を改めて検討する必要がある。

34 **【対応方策（案）】**

- 35 ○ 以上を踏まえれば、個々の生徒のもつ学習上の課題を十分に考慮した面接指導を実現する
36 方策や、面接指導等実施施設の教育環境が高等学校通信教育を担うに適当と考えられる環境
37 が確保される基準の在り方など、必要な方策について検討を行うことが適当ではないかと。

③ 面接指導実施施設の設置認可等に係る権限の強化

- 面接指導実施施設との協力・連携を含めた広域通信制高等学校の設置認可は、所轄庁の判断に委ねられているものの、広域通信制高等学校の中には、全国に多数の面接指導実施施設を展開し、所轄庁の区域を越えて生徒募集活動や面接指導等が行われている実態があり、その教育活動を享受するのは必ずしも所轄庁の区域内に住所を有する者にとどまらないものである。
- そうした中で、各都道府県が定める設置認可基準において、通信教育を行う区域（以下「教育区域」という。）に他の都道府県を加えようとする場合にあっては、当該都道府県から意見を聴取した上でその意見を尊重することとする規定を設けている都道府県も少なからず存在するとともに、設置認可基準に明文の規定が設けられている都道府県に限らず、一部の都道府県においては設置認可の運用に当たって申請者である所轄の広域通信制高等学校が教育区域に加えようとする他の都道府県に対して意見照会を行う慣行が存在している。
- しかしながら、意見照会を行った結果として、他の都道府県から「支障あり」との回答を得たとしても、その場合に認可を拒否しなければならない法的根拠はないが故に、申請者の意向を尊重して教育区域への追加を認めたりする都道府県もある等、各都道府県によってその取扱いにも大きな差異があるのが実態である。

【対応方策（案）】

- 以上を踏まえれば、広域通信制高等学校が面接指導実施施設を展開し、所轄庁の区域を越えて教育活動を実施する場合には、面接指導等実施施設が新たに設置されることになる都道府県側も何らかの関与ができる方策について、検討を行う必要があるのではないかと。
- また、面接指導等実施施設の学則への記載に当たっては、所在地や収容定員等の基本情報を含めて記載すべきこととするとともに、その認可の申請に当たっては、その面接指導等実施施設の校地校舎等の図面等を添えるべきこととするよう、制度改正を図ることが適当ではないかと。

（３）多様な生徒にきめ細かく対応するために必要な教育環境の整備に向けた方策について

- 通信制高等学校は、近年では、勤労青年等のみならず、不登校や中途退学経験者、特別な支援を要する生徒、帰国生徒・外国人生徒、経済的な困難を抱える生徒等、様々な困難や課題を抱える生徒等も数多く受け入れている状況が明らかになっている²。
- こうした状況を踏まえ、これまで、ガイドラインでは、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの配置や、特別支援教育コーディネーターの指名等により、きめ細かな支援の充実に努めることを求めてきたところである。一方で、養護教諭を配置する学校数の割合は狭域通信制が 61.9%、広域通信制が 55.6%であり、スクールカウンセラーを配置する学校数の割合は狭域通信制が 73.2%、広域通信制が 74.4%であり、スクールソーシャルワーカーを配置する学校数の割合は狭域通信制が 16.8%、広域通信制が 14.4%であり、特別支援教育コーディネーターを指名する学校数の割合は狭域通信制が 64.3%、広域通信制が 22.9%であり、配置が進ん

² 平成 29 年度文部科学省委託事業「定時制・通信制高等学校における教育の質の確保のための調査研究」報告書（平成 30 年 2 月、公益財団法人全国高等学校定時制通信制教育振興会）の調査によれば、小・中学校及び前籍校における不登校経験がある生徒の割合は狭域通信制が 48.9%、広域通信制が 66.7%、外国とつながりがある（外国籍・日本語を母語としない）生徒の割合は狭域通信制が 2.8%、広域通信制が 2.4%、ひとり親家庭の生徒の割合は狭域通信制が 26.9%、広域通信制が 18.7%、非行経験（刑法犯罪等）を有する生徒の割合は狭域通信制が 2.1%、広域通信制が 4.1%、特別な支援を必要とする生徒の割合は狭域通信制が 11.8%、広域通信制が 3.0%となっている。

できてはいるものの未だに十分とはいえない状況にあるとともに、加えて、各地域に所在する面接指導等実施施設等の存在を勘案すれば、より一層の教育相談体制の充実が求められるものと考えられる。

○ また、通信制課程においては、教育相談体制の充実のみならず、全日制や定時制の課程とは異なり、自学自習を中心とする学習スタイルで教師が直接に指導する機会が少ないからこそ、添削指導や面接指導の場面においては、資質・能力のバランスのとれた指導と評価を一体的に行っていく中で、こうした学習への意欲を喚起して自律的に取り組んでいけるようにするため、個々の生徒の思考の方向性やつまづきを的確に捉えて、より一層きめ細かな指導・支援等が求められていると言える。

○ 一方で、1科目も履修していない、いわゆる「非活動生徒」の存在が課題として指摘されており、令和元年5月1日現在では、その数は24,419人（12.2%）にも上っている³。こうした非活動生徒に対しては、生徒の能動的な活動を待つという教育的配慮が必要となる場面もあるものと考えられるが、生徒の状況が把握できないままにただ待つことを正当化するものではなく、当該生徒を受け入れた学校としては、個々の生徒の抱える困難や課題等に応じたきめ細かな指導・支援等に向けて努めることが必要であると考えられる。

○ なお、こうした学習支援や生徒指導、教育相談等の教育活動については、本来学校が担うべき役割として当然に行うべきものであることから、いわゆる「通学コース」と称される独自の教育活動を受講するか否かにかかわらず適切に実施されるよう改めて留意する必要がある。

【対応方策（案）】

○ 以上を踏まえれば、様々な困難や課題を抱える生徒等も数多く受け入れている状況に鑑み、より一層の教育相談体制の充実を図っていくために必要な方策を講じていく必要があるのではないかと。

○ また、1科目も履修していない「非活動生徒」への対応について、ガイドラインの改訂等により、例えば生徒や保護者等への面談や電話かけ等を行うことが考えられること等の具体的な対応策の例を示していくことが適当ではないかと。

○ さらに、先に述べた個々の生徒のもつ学習上の課題を十分に考慮した添削指導や面接指導を実現する方策等を検討しつつ、多様な生徒にきめ細かく対応するために必要な教育環境が確保される基準の在り方などについて検討を行い、必要な方策を講じていくことが適当ではないかと。

³ 文部科学省「令和元年度学校基本調査（確定値）」。なお、その内訳については、公立学校が20,997人（35.8%）、私立学校が3,422人（2.4%）であり、公立学校の方が顕著に多く存在している。