

2026.9.29

第2回「通信教育の適正な実施・運営の確保のための基本的な指針等に関する検討会議」提出資料

日永龍彦（山梨大学・全国通信制高等学校評価機構）

はじめに

全国通信制高等学校評価機構では、文部科学省の委託事業（通信制高校における教育の質確保のための所轄庁による指導監督の在り方に関する調査研究事業）を受託し、毎年、所轄庁が実施する通信制高校に対する点検・調査に対する支援を続けている。以下の内容は、これまでの点検・調査への参画を通じて蓄積された知見に基づくものである。

通信制高校の質の確保・向上を図るに当たっては、何よりもまず、生徒の学習権の保障、安全の確保及び進路保障を制度の中心に据えることが必要である。とりわけ広域通信制高校では、生徒の居住地と本校所在地が異なる場合が多く、さらに通信教育連携協力施設等を利用して教育活動が行われることから、生徒の教育環境や安全、日常的な支援状況を誰が把握し、必要な対応について責任を担うのかが不明確になりやすい。実際に、本校所在地とは異なる都道府県に所在する施設について、本校を所轄する所轄庁が十分な現地確認を行うことが困難であることや、施設所在地の所轄庁も独自には調査しにくいといった課題が指摘されている。

そのため、通信制高校の質保証を、学校に対する規制や学校自身の改善だけの問題として捉えることは適切ではない。学校内部における適切な管理運営と教職員の専門性の向上、所轄庁による継続的かつ専門的な指導・監督及び支援、本校と通信教育連携協力施設等が複数の所轄庁の管轄区域にまたがる場合における所轄庁間の連携、さらに、それらを支える国による制度や基準の明確化が相互に機能することによって、通信制高校全体の質の確保・向上を図っていくことが必要である。

また、そのための制度設計や施策の検討に当たっては、各所轄庁が置かれている実情を十分に踏まえる必要がある。所轄する通信制高校の数、担当職員の配置や専門性、庁内における経験の蓄積などは自治体によって異なっており、とりわけ職員体制が限られる自治体では、専門的な判断を独自に積み重ねることが容易ではない。実際、所轄庁によって認可基準等の運用にばらつきがあり、判断の法的根拠や法的安定性に不安を抱えているとの指摘もなされている。所轄庁に主体的な対応を求めるだけでは十分でなく、その判断を支える基準や情報、専門的支援を国が提供するとともに、大規模自治体だけでなく、多様な自治体の実情や意見を把握し、制度設計やガイドラインの改善に反映していくことが重要である。

あわせて、通信制高校をめぐる規制の在り方については、事前規制と事後的な質保証の双方を一体的に検討する必要がある。令和5年6月16日に閣議決定された規制改革実施計画では、設置認可に係る審査の基準等による参入規制などについて継続的に実態把握を行うとともに、その結果を基に「事後型の規制・制度の充実」に向けた必要な方策を検討することが求められている。したがって、所轄庁による設置認可等の事前段階における審査の在り方と、設置後の点検・調査、指導・監督その他の事後的な質保証制度の実効性向上とを相互に関連づけて検討し、両者を適切に機能させることのできる一貫性のある制度運用の指針を国として示すことが求められる。

以下、通信制高校の管理運営のありかた、監督庁・所轄庁による必要な監督および援助の実施、所轄庁間の連携協力、文部科学省に期待する取り組み、という4つの観点から具体的な課題と取り組みの方向性について意見を述べる。

1. 通信制高校の管理運営のありかたについて

① 法令・ガイドラインを学校内部で確実に共有する体制の整備

所轄庁から法令改正や通知、ガイドライン等が学校に伝達されても、管理職から担当教員への周知が不十分であったり、校内研修の仕組みが整っていない事例がある。特に、通信教育実施計画、添削指導、面接指導、メディア利用による面接指導時間数の減免等、通信制課程特有の事項について、全教職員が制度を理解できる校内研修体制を整える必要がある。

② 校長を中心とする学校運営体制の確立

本校だけでなく連携教育施設を含む施設全体での教育課程や生徒指導を含む学校運営について校長が適切に責任を果たせる体制を確立する必要がある。

③ 通信制教育を担う教員の専門性と継続性の確保

教員の在職期間が短く、若手教員も多いことから、通信制教育についての経験や知識が組織内に蓄積されにくい。添削指導・面接指導等に関する専門的力量を継承・向上させる仕組みが必要である。また、開校当初から必要な教科の免許状を有する教員の確保ができていない学校もあり、免許外教科担任、臨時免許状、特別免許状等の適切な運用を含め、教員配置の適正化を図る必要がある。なお、この点については認可をした所轄庁側にも課題があり、後掲2で再度取り上げたい。

④ 生徒の居住地域にかかわらない指導・支援体制等を含む教育環境の確保

本校所在地以外の都道府県に居住する生徒についても、進路指導、就職支援、特別な支援を必要とする生徒への支援等が確実に行われる必要がある。不登校経験者等を多く受け入れる通信制高校の特性を踏まえ、個別の支援計画を含む生徒支援体制を整備することが求められる。また、パーテーションのみで教室を区分している、生徒の救護やプライバシー確保に十分でない設備を保健室としているなど、教育環境として適切か疑問のある事例が報告されている。面接指導を実施する施設には、それにふさわしい設備・環境を確保する必要がある。

⑤ メディア利用による面接指導時間数の減免の適正化

点検調査では、視聴報告書が番組内容の要約にとどまる、簡単な理解度チェックのみで減免を認定する、視聴時間をそのまま面接指導時間に換算する、いわゆる「実時間減免」など、不適切と指摘される運用が多数確認されているとの意見がある。各学校において減免制度の趣旨・要件を改めて確認し、学習成果を適切に確認できる運用に改める必要がある。

2. 監督庁・所轄庁による必要な監督および援助の実施

① 通信制教育に関する専門的な指導監督能力・体制の向上

所轄庁においては、添削指導、面接指導、メディアを利用して行う学習による面接指導時間数の減免、試験等、通信制課程特有の教育活動について、適切に指導・監督を行

うための専門性を確保する必要がある。しかし、担当者がこれらについて十分な専門知識を有していない場合があるほか、人事異動等によって監督・援助に関する知識や経験が継承されにくい実態もみられる。教育委員会の指導主事等との連携は有効であるものの、教育委員会においても通信制教育に関する専門的知見が十分に蓄積されているとは限らないことから、担当者個人の経験に依存するのではなく、所轄庁として専門性を継続的に蓄積・継承できる仕組みを整えることが必要である。

また、通信制高校に対する指導・監督は、単に法令違反を指摘することを目的とするのではなく、生徒に適切な教育を保障し、学校の改善を支援するという観点から行われる必要がある。そのため、書類上の確認にとどまらず、必要に応じて教育委員会や教員等の専門的知見も活用しながら、視聴報告書等の内容確認や面接指導実施日の訪問などを行い、実際の教育活動が法令やガイドラインに即して実施されているかを把握・確認できる指導監督体制を整備することが求められる。

② 認可時の実地確認と継続的なフォローアップの実施

通信教育連携協力施設等については、生徒の日常的な居場所になる場合もあることから、認可時に図面や書類のみで判断するのではなく、設備、安全性、生徒の学習環境等について現地で実態を確認することが必要である。また、認可後についても、実際の運用状況が認可時の条件や法令・ガイドラインに適合しているかを継続的に確認することが求められる。

あわせて、点検調査において指摘事項が示され、学校から改善報告が提出された場合にも、それだけで対応を終えるのではなく、実際に改善が行われたか、その改善された状態が翌年度以降も継続しているかを確認する必要がある。同一事項が複数回の点検調査で繰り返し指摘される事例もあることから、認可時の確認、設置後の実態把握、点検調査、改善報告後の確認までを一連の監督過程として捉え、継続的にフォローアップする仕組みを整備することが必要である。

3. 所轄庁間の連携協力

① 本校所在地の所轄庁と通信教育連携協力施設所在地の所轄庁との連携

本校が所在する都道府県外に面接指導等実施施設等が置かれている場合、本校の所轄庁は旅費や人員・時間上の制約から現地確認が困難なことがある。一方、施設所在地の所轄庁は施設が管内にあっても、その学校の所轄庁ではないため独自に調査しにくい。このため、双方の所轄庁が情報を共有し、必要に応じて共同で施設確認等を行える仕組みを構築する必要がある。

② 生徒の安全・支援に関する情報共有

連携協力施設所在地の所轄庁にとっても、地域の生徒が利用する施設の安全性や、生徒に問題が発生した際の状況把握は重要である。避難経路等を含む施設の安全面、生徒指導・支援上の情報について、本校所在地の所轄庁との継続的な共有が必要である。

③ 株式会社立高校を所轄する自治体間の情報交換

株式会社立高校では、面接指導・添削指導、学校設置と地域活性化との関係など、共通する課題が生じることがある。株式会社立高校を所轄する自治体間で、認可・指導監督の事例や判断基準を共有し、共通課題について検討する仕組みが考えられる。

④ 系列校・提携校を所轄する自治体間の情報共有

系列校やパートナーシップ関係にある学校では、添削課題、面接指導案、メディア視聴課題、試験問題等を共通して利用している場合があり、点検調査でも同種の問題が複数校で生じることがある。系列・提携関係にある学校を所轄する自治体間で情報を共有することにより、共通課題を早期に把握し、一貫性のある指導・支援を行うことが期待される。

4. 文部科学省に期待する取り組み

① 通信制高校に関する基準・ガイドライン及び判断指針の明確化

面接指導等実施施設として認められる「その他の学校・施設」の範囲や必要な設備、メディアを利用して行う学習による面接指導時間数の減免の要件、高等学校通信教育規程第5条に定める教諭の数等の算定に当たり、助教諭、講師、他校との兼務教員等をどの範囲まで算入できるかなどについては、現行の法令やガイドライン等の規定に解釈の幅があり、学校や所轄庁によって運用や判断に差が生じているとの指摘がある。特に、いわゆる「実時間減免」については、公立・私立を含めて運用にばらつきがあることが指摘されている。このような所轄庁間の違いが連携を進める上での課題になっている。

また、認可基準や指導・監督に関する判断が所轄庁によって異なる一方、文部科学省に照会しても「所轄庁の判断」とされる場合があることから、所轄庁が厳格な判断を行うことを躊躇するとの指摘もある。

このため、所轄庁の裁量を尊重しつつも、全国の学校及び所轄庁が共通理解のもとで制度を運用できるよう、文部科学省において基準やガイドラインの内容をより具体化するとともに、全国共通の最低限の基準や標準的な判断例を示すことが必要である。

② 所轄庁が適切な行政措置を行うための法的根拠・事例の提示

行政処分等を行った場合の訴訟リスクを所轄庁が懸念しているとの意見がある。このため、単なるQ&Aではなく、具体的な事例、行政判断の考え方、可能であれば関連判例等を整理したケーススタディ集などを国が作成し、所轄庁が法的根拠をもって監督できる環境を整えることが求められている。

③ 繰り返される不適切な学校運営に対する実効性のある措置の検討

同じ指摘事項が繰り返されても十分な改善が行われない学校について、生徒・保護者への学校名を含む情報提供も含め実効的な対応の在り方を検討すべきである。

④ 所轄庁の監督能力を支援する全国的な研修・情報提供体制の整備

通信制教育に精通した担当者が各所轄庁に常に配置されとは限らないため、添削指導、面接指導、メディア減免、連携協力施設等について、文部科学省が研修教材、事例集、研修機会等を提供し、全国的に専門性を支えることが必要である。

⑤ 公立通信制高校を含めた制度運用の適正化

通信制高校全体の教育の質を確保する観点から、私立だけでなく公立についても法令・ガイドラインの適正な運用を確認する必要があるとの意見もある。

以上の提言は、通信制高校に対する規制や監督を単に強化することを目的とするものではなく、生徒がどの地域、どの学校・施設で学ぶ場合であっても、適切な教育環境と

必要な支援を確実に受けることのできる仕組みを構築することを目的とするものである。そのためには、学校自身による適切な管理運営と改善、所轄庁による専門的かつ継続的な指導・監督及び支援、所轄庁間の連携、さらにそれらを支える国による基準・制度の整備が、それぞれの役割を果たしつつ相互に機能することが重要である。

とりわけ、通信制高校の規模や形態も多様化している中では、設置認可等の事前段階から、設置後の点検・調査、改善状況の確認に至るまでを一連の質保証の仕組みとして捉え、全国的な教育の質の確保と、地域の実情に応じた適切な運用との両立を図っていくことを求めたい。

以上