

高校教育改革政策の論理とその課題

The Logics of High School Reform Policy and its Issues

横井 敏郎*
YOKOI Toshiro

Abstract

This text aims to organize the transition of the high school educational reform logics since the latter half of the 1970's, to clarify the position and the character of today's high school education reform and its problem.

The high school education reform policy was converted from the diversification policy based on the manpower demand theory to the diversification one based on "individual characteristic" in the 1970's. The report submitted by "high school project team" of the association of superintendents of prefectural education boards in the latter half of the 1970's is the policy starting point which leads to today's high school education reform.

However, behind the high school education reform after the 1980's which declared less excessive exam competition and response to "various students" as policy ideas, and aimed the diversification of high schools, two movements were caused. One is that the actions to increase the university entrance ratio had started in rural prefectures in the latter half of the 1980's. Another one is that the recovery actions of the university entrance ratio of students from the public high schools started in rivalry with rising tide of the private joint-type lower and upper secondary schools in the metropolitan area.

When it became middle of the 1990's, the high school education reform policy came to pursue high academic achievement, and to abandon the excessive exam competition and the overemphasis of the academic background, while the education policy frame in the country converted from "Yutori" —room to grow—education to high academic achievement.

However, "Yutori" education tools developed before policy transition like integrated high schools and cooperative-type lower and upper secondary schools constantly functions in the present high school education, and some movements are made that oppose hierarchical reorganization like the approach of the restructuring of the part-time high schools, though the framework of high school education reform is made on the logic of hierarchical reorganization. Today's high school education reform is in the state that two or more policy logics and the currents are concomitant, and possesses a multi-strata structure.

*北海道大学

1. 本稿の課題

本稿は、1970年代後半以降の高校教育改革論の変遷を整理して、今日の高校教育改革の位置と性格を明らかにするとともに、地方での展開動向にも触れながら、現在の高校教育政策の課題を指摘することを目的とする。

戦後教育改革によって、戦前の複線型学校体系は単線型学校体系に改められた。いわゆる6・3・3制が採用され、新制高等学校は単線型学校体系を構成するものとして設置された。当初文部省は青年学校を定時制に転換し、選抜的な「通常課程」（全日制）と区別するという考えをもっていたためCIEと対立したが、結局CIEの要求が通り、各課程の教育の同等性を前提とした統一的高校教育の制度理念が形成された⁽¹⁾。

単線型学校体系における統一的な後期中等教育機関という性格は、今日の高校においても変わらないが、学校教育法が成立し、高等学校が規定された1947年から現在に至る約60年間において、高校教育政策は社会とともに変化を遂げている。新制高校は当初、小学区制（希望者全入制）、総合制、男女共学のいわゆる高校三原則を理念に普及を図ったが、特に前二者は十分に定着することなく、1950年代後半以降は多くの県で小学区制が転換されていく。逆に1960年代には、周知のように高校教育の多様化政策が提起されるようになる。

しかし、産業人材の育成という観点からの上からの多様化政策は、政府・産業界の目論見に反して国民に十分受け入れられることとはならなかった。その後1970年代中頃に高校進学率が90%を越え、ほとんどの子どもが高校に進学するようになると、むしろより多くの高校が偏差値序列化に巻き込まれ、普通科志向が拡大していく⁽²⁾。これは当時の企業社会の形成を背景にしており、そこでの高校の編成の論理は、「一元的能力主義」と把握されている⁽³⁾。進学率が高まるとともに競争の性質も、抑圧的なものとなっていったと言われる⁽⁴⁾。

こうして高度経済成長期を通じて、学校の序列化と能力主義的な選抜システムが形成されていき、その弊害を緩和していく方策が模索されていくこととなる。それが今日の高校教育改革につながる高校教育多様化政策である。

多様化政策は1960年代から提起されてきた。しかし、同じく多様化を理念とする今日の高校教育改革は、このような高度経済成長期を経て形成された選抜システムの見直しに関わって開始されたものであり、1960年代多様化政策とは段階も課題も異なるものといえる。したがって、本稿では1970年代後半以降の高校教育改革政策について検討を加えることとする。

この間の高校教育改革の多様化理念を最もよく示す政策手段は、単位制、総合学科、中高一貫教育、総合選択制といった新しい制度であろう。これらは1980年代から90年代にかけて制度化され、新しいタイプの高校として設置されていく。現時点で総合学科、単位制、中高一貫教育校の数はそれぞれ、298校（2006年度）、738校（同、総合学科を含む）、257校（2007年度）である⁽⁵⁾。この3つの新しいタイプの高校は、全国の高校総数5570校（2006年度、うち併置校742校）の2割に近いと推計され、現在まで一定のペースで増加をしてきている。これに加え、特色ある学科やコースの開発、カリキュラム改革、入試制度や通学区制度を多様化・柔軟化する改革も各都道府県で幅広く推進されている。この他に、必ずしも多様化政策とは言えないが、インターンシップやキャリア教育などの新しい教育実践の導入、高大連携も進められている。国が進める高校教育改革政策はけっして部分的なものにとどまっているのではなく、高校教育全体に及んでいるといえる。

高校教育改革の評価については、各タイプの高校や学科、カリキュラムと教育実践、入試等の制

度改革の成果と課題を1つ1つ丁寧に検証していくという個別分析作業が重要であるが、一方では高校教育改革の変化を総括していく作業も求められよう。高校教育のあり方は、時代ごとの社会経済状況も大きく作用しており、それを本格的に検討することは難しい。そこで、本稿ではこの間の高校教育改革に関する政策の推移を整理し、1980年代末から大きく動き出したわが国高校教育改革の現段階の性格把握を試みたい。その際、個々の施策の集合といった意味での政策ではなく、その時代の枠組みレベルの政策とその論理（政策論理）に注目したい。個々の政策を規定している論理を抽出することが重要であり、同じ施策もそれを規定する論理の変化によって機能を変えるからである。

2. 1970年代後半以降の高校教育改革政策

(1) 人材需要論から国民教育機関論へ

今日の高校教育改革政策を多様化政策ととらえ、単位制、総合学科、中高一貫教育、総合選択制といった新しいタイプの高校の設置をその代表的な政策ツールとしてみると、政策の起点は、1970年代後半の都道府県教育長協議会高校問題プロジェクトチームの検討に置くことができる。

1966年の中教審答申『後期中等教育の拡充整備について』においても6年制中等教育機関の創設が提言されており、1971年中教審答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』においても中高一貫教育やコースの多様化が取り上げられていた。しかし、1966年答申では、高度成長による産業近代化を背景にした後期中等教育の整備拡充、とりわけ職業教育の拡充を主要な課題とするものであった。全日制高校進学率が約60%の当時、それ以外の青年の半数は定時制高校や各種学校などに進学して教育訓練の機会を得ていたが、残りの半数は中卒のまま仕事に就いており、また高校進学者にしても多くが適切な職業教育、技能教育を受けることなく社会に出て行くことが問題とされていた。これに対して、「生徒の適性・能力・進路に対応するとともに、職種の専門的分化と新しい分野の人材需要に即応するように」、高校の学科等の教育内容・方法を改善する必要があるとしている。つまり、産業人材の需要に応じて学科配置を行い、生徒を配分していくというものであり、人材需要型多様化論ということができよう。

1971年答申になると、今日の学校教育が「量の増大に伴う質の変化にいかに対応するかという問題」に直面しているという課題意識が現れる。

義務教育が9年となり、80%をこえる者が高等学校へ進学している現状からみると、各学校の段階ごとに完結した教育を行おうとする考え方よりは、それぞれの段階の特質に応じた教育課程を積み重ねることによって、全体として教育効果が高まるような一貫性をいっそう重視すべきである。

このような認識を示して、高校教育の多様化を進め、コースの多様化と同時に、「個人の可能性の発揮と志望の変化に応じてコースの転換を容易にし、さまざまなコースからの進学のを確保すること」、「ふくろ小路」が生じないようにすることを提案している。ここでは、人材需要論は消え、「生徒の能力・適性・希望」などの多様な分化に応じて高校教育を多様化することを求めるようになっていく。

1966年答申と1971年答申では明らかに論調は変化している。しかし、1971年答申は、具体的な制度改革案を提示しているわけではなく、コースの多様化という教育改革の推進方向を示したにとどまっていた。この後、高校進学率は90%を越えるが、具体的な多様化方策は国からは出されず、現

場をもつ地方の側から提案が出されることになる。それを実際に検討、提案し、取りまとめたのが、都道府県教育長協議会高校問題プロジェクトチームであった。1979年に出された同チームの報告書⁽⁶⁾は、類型制・自由選択制、習熟度別指導、体験的な学習、そして新しいタイプの高校のモデルを提案している。新しいタイプの高校モデルとは、単位制高校、集合型選択制高校、全寮制高校、単位制職業科高校、6年制高校（中高一貫教育）、地域に開かれた高校の6つである。

この報告書は、次のような高校認識を示している。

高等学校は一部の選ばれた者を対象とした教育機関であるとするかつての認識から脱皮して、この際発想を転換し新しい役割や機能、また、それにふさわしい施設、更には、生涯教育との関連などから、そのあるべき姿を追求して新しいタイプの高等学校を志向し、真の国民的教育機関としていくことが必要である。

高校進学率が90%を越え「多様な生徒」が高校に進学するようになったこと、その一方で受験進学競争に多くの生徒が巻き込まれていることから、同報告書は「生徒の実態」に即した適切な指導を行うために高校教育の柔軟化・多様化が必要であるとする。

このように1970年代に入って、高校教育改革政策は人材需要を直接に反映させようとする論理から、ほとんどすべての子どもが通う国民教育機関として高校を捉え、「個人の特性」（1971年答申）に応じた高校教育を生み出すための多様化の論理に転換した。それが明確にされたのは、1970年代後半の都道府県教育長協議会高校問題プロジェクトチームの報告においてであった。同チーム報告書で示された政策ツール（新しいタイプの高校）は、その後のわが国高校教育改革策に取り入れられ、実現されていく。1970年代後半を今日の高校教育改革につながる政策的起点としておくことができる。

(2) 「多元的で柔軟な教育システム」—1990年代半ばまで—

1970年代半ばの高校教育改革政策の論理転換は、社会経済的背景との関係がある。わが国経済は1960年代から70年代にかけて大きく成長を遂げ、国民の生活水準も急速に上昇したが、同時に大型公共投資への依存経済と企業依存型社会福祉システムが生まれ、独特の日本的経営と日本型企业社会が形成された⁽⁷⁾。先に触れた「一元的能力主義」と受験競争型中等教育の出現は、こうした社会経済システムの形成と不可分である。高い経済成長がもたらされたが、国民生活の公共的な保障システムは十分には発達せず、また高等教育機関の設置が抑制的であったこともあって、いかなる教育機会を獲得できるかが個々人の生活と人生にとって大きな意味をもつようになった。このため進学機会をめぐる競争は激しいものとなり、子どもと保護者に大きなストレスをもたらした。問題は社会経済システムにあつとしても、教育にかかる大きな圧力に対処することが政策には求められたのである。

「多様な生徒」の実態と学校の序列化への対処を課題として1970年代後半に形成された高校教育改革の政策論理は、1980年代以降の高校教育改革政策の基調となっていく。

1980年代において大がかりな議論を行った臨時教育審議会は、今日の規制緩和政策の源流的位置にあるものと見られるが、「自由化」論を貫徹できず「個性重視の原則」をその基本理念とすることとなった。臨教審第一次答申では、高校教育改革の方策として中高一貫教育や単位制高校の提案が盛り込まれている。しかしこれは「受験競争過熱の是正」のためという枠組みの中で打ち出された。

1991年中教審答申『新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について』は、新しいタイプの高校や総合的な新学科を導入し、生涯学習の視点を踏まえた「多元的で柔軟な教育システム」を創る

こと、学校主体の取り組みと「特色ある学校づくり」、入試改善、単位制の活用、学校間連携、学校・学科間の移動などを提案している。これも学歴主義、受験競争、画一的な教育、不本意入学・中退の増加といった問題の解消・緩和が目的であり、今後の高校教育のあり方として、「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3つの点が重視されるべきであるとしている。「教育の例外措置」として「能力の伸長の著しい者」には大学レベルの教育研究に触れさせる必要があるとしてはいるが、「飛び級」は否定されている。

1991年に文部省に設置された「高等学校教育の改革の推進に関する会議」は、1992年から1993年にかけて4次にわたる報告を提出している。学年の区分によらない全日制教育課程、学校間連携、専修学校・技能審査の成果の単位認定、高校入学者選抜改善、総合学科の創設を提案している。これらの改革方策は、上の1991年中教審答申の提案をほぼそのまま継承している。

1996年中教審答申『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について』（第一次）は「生きる力」と「ゆとり」教育を提起しており、教育への圧力の緩和という政策論理を踏襲している。翌年の第二次答申では、学歴偏重社会の是正、過度の受験競争の緩和の観点から学校間接続の改善の必要を説き、高校入学者選抜制度の改善と中高一貫教育の導入が提案されている。国際化、情報化、科学技術の発展、高齢化などの社会への変化に対応し、「個性的・創造的な人材の育成」、思いやりや社会性・倫理観・正義感等の「豊かな人間性」、「伝統・文化の尊重」が付け加わっているのが新しい点であるが、やはり「ゆとり」の中で「生きる力」を育むこと、形式的平等の重視から個性の尊重へといった論理がそれらより上位に提示されている。

このように1970年代後半以降の高校教育改革政策は、多様化の推進を唱えてはいるが、1960年代の人材配分的な多様化論と異なり、学歴偏重と過度の受験競争の是正、形式的平等の教育から実質的な平等の教育へ、知識偏重教育から「ゆとり」の中での「生きる力」の育成へ、といった教育への圧力の緩和と子どもの学びの見直しが政策論理の基軸に置かれていた。高校教育多様化ツールの代表である総合選択制、単位制、総合学科などはこの論理に位置づけられており、選別的な教育ツールとして機能しうる中高一貫教育の選択的導入でも、競争型学校間接続のあり方を見直し、「子どもたちの個性を『ゆとり』の中で育む」ことが目的とされている（1997年第二次答申）。

3. 高校教育改革政策の変容—1990年代後半以降—

(1) 創造的人材と豊かな人間性—1997年「教育改革プログラム」—

では現在の高校教育改革は、1970年代後半に形成された政策論理をそのまま維持していると言えるであろうか。本稿の見解は、少なくとも国レベルの政策論理は明らかに変化を見せており、その変化の画期は1990年代後半にあるというものである。

1996年12月に発足した第二次橋本龍太郎内閣は、行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革の五大改革を提唱し、まもなくこれに教育改革を付け加えて六大改革を提唱した。この構造改革の枠組みの中で国の教育政策は急速に変化していく。上で見たように、1996年中教審答申は「ゆとり」と「生きる力」を提唱していた。しかし、それからほとんど間を置かずして国は異なる方向の教育政策を打ち出す。1997年の文部省「教育改革プログラム」である。同プログラムの前書きは、次のようになっている。

国民一人一人が将来に夢や目標を抱き、創造性とチャレンジ精神を存分に発揮できる社会をつくるためには、あらゆる社会システムの基盤である教育について、行政改革、経済構造改革、

金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革の5つの改革と一体となって、改革を実行する必要がある。

教育改革を実行するに当たっては、我が国の唯一の資源である人材を育成するという視点と同時に、一人一人の子供の個性を尊重しつつ、正義感、思いやり、創造性、国際性をはぐくみ、生涯にわたりその能力を最大限発揮できるようにするという視点が重要である。

ここでは正義感や思いやりなど豊かな人間性ととともに、創造性や国際性をもった能力ある人材の育成が教育改革の目的とされている。過度の受験競争の緩和といった言葉は入試改善の部分で残されてはいるものの、プログラムの大きな枠組みを規定するものではなくなっている。逆にこの文章の後には、「経済構造改革との連携や行政改革及び財政構造改革の視点に留意」し、また全体を通じて「規制の緩和」を進めていくことが必要であるとされている。こうして国の教育政策の基調が変化し、これまで学歴偏重社会と過度の受験競争の是正のための多様化という政策論理のもとに位置づけられてきた高校教育改革政策も、その性格を変えていくことになる。

(2) 受験競争の緩和から学力向上へ

構造改革は中教審を主な舞台として行われてきた教育政策形成プロセスに大きな変化をもたらし、内閣・内閣府のもとに置かれた審議会を通じて、財界と規制改革派経済学者などの意向が文部省の教育政策に直接的に影響を与えるようになった⁽⁸⁾。

2001年文科省「21世紀教育新生プラン」は、2000年「教育改革国民会議報告」を受け、4つの目標の1つに「一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する」を掲げている。この目標の下位項目の筆頭には「確かな学力の向上」を据え、全国的な学力調査や学力向上フロンティア事業などの施策をあげている。また中高一貫教育の推進、スーパー・サイエンス・ハイスクールやスーパー・イングリッシュ・ランゲージ・ハイスクールの創設などの「多様な個性や能力を存分に伸ばすことのできる教育システムの整備」、インターンシップやキャリア教育の推進、総合学科の設置促進などの「職業観、勤労観を育む教育」、「大学への17歳入学の促進」も主要施策とされている。

1999年中教審答申『初等中等教育と高等教育との接続の改善について』は、既に大学受験は「過度の競争」ではなくなっているという見方を示している。今後の高等教育進学率のさらなる上昇の見込みのもとに、初等中等教育と高等教育の接続を改善し、学生の大学教育への円滑な移行を図るための方策を模索することが課題とされている。

このような教育政策枠組みの転換には、経済の脱工業化・情報化やグローバル化という社会経済的背景がある。情報化やフレキシブルな生産体制の進展によって学校教育に対する企業の要求は変化し、従来の大衆的な競争的教育システムを通じて労働市場に送り出されてきた大量の「水準的労働力」を必要としなくなった⁽⁹⁾。それに代わって日本企業は、先端的科学技術者やグローバル企業を運営するエリートなど、創造的人材の育成を要求するようになった。抑制されていた大学・短大進学率が1990年代の30%から現在の50%を超えるまでに上昇し、高大接続の再構築が学力問題という視点から課題とされるようになった。

1990年代後半以降の高校教育改革政策においては、受験競争の加熱や学歴（学校歴）偏重などは過去の問題とされ、学力の向上を全体的な枠組みとした上で、特に学力上層のための教育拡充施策が新たに付け加わってきているのが特徴である。今日の高校教育改革政策は、外形的には以前と同じく多様化政策を維持しているが、「ゆとり」教育から学力向上政策へという教育政策枠組みの転換の中で、その意味づけと施策内容を変化させてきているのである。

4. 地方における高校教育改革の動向と改革政策

(1) 1990年代前半までの高校教育改革の評価をめぐって

それでは、地方において高校教育改革はどのように進められたのであろうか。地方の高校教育改革政策は、国の動向のみで決まるのではなく、社会と子どもの現実に規定されてしか実施することはできない。また地域事情によってその施策の内容やプロセスも変わってくる。

1990年代半ばまでの高校教育改革について検討したいくつかの研究は、それが課題とした学校間格差や受験競争の緩和という成果をあげること的成功していないと評価している。菊地栄治は、総合選択制や単位制、総合学科によって一部の高校は「活性化」したと評価しつつも、それらは「生き残り戦略」⁽¹⁰⁾として導入されていると捉えている。高校教育改革は公立進学校や私立高校を除いた部分で行われるにとどまり、全体構造の硬直性は変わらないと述べる⁽¹¹⁾。

わが国高校教育におけるトラッキングが弛緩しているのではないかという仮説をもとに、1979年に実施したのと同じ調査を1997年に実施して比較した樋田大二郎らの研究も、トラッキングの弛緩という明瞭な結果を得ることはできなかったとしている⁽¹²⁾。むしろ樋田や耳塚寛明は、多様化を理念とする高校教育改革政策に対して、国民統合や社会性の育成という観点からの戸惑いが学校現場では生まれていると見ている⁽¹³⁾。

また橋本健二は、総合学科の導入などによって「枠付けの緩和と進路分化時期の遅延」が高校間の序列・格差の縮小につながるならば、これまでの高校教育改革の方向は間違っていないとする。しかし、現実には「個性的な高校・学科」の設置や「高校入試の個性化・多様化」、選抜的な入試制度など、それとは正反対の効果をもつ改革政策が依然として継続されており、高校間の序列・格差の緩和という改革目標が効果的には実現されていないと捉えている⁽¹⁴⁾。

つまり、1970年代後半を起点として形成され、1990年代半ばまで推進されてきた高校教育改革政策は、「多様な生徒」に対処し、学校間序列や受験競争の弊害を緩和するという当初の目的に照らして必ずしも成果をあげていないという評価が、立場が異なる複数の研究から出されているのである。そして本稿も、わが国高校教育改革政策がむしろ当初の目的を後景に退け、1990年代後半にある変容を遂げたことを指摘した。

(2) 大学進学競争の進展

地方の実態を見ると、受験競争の弊害の緩和、「多様な生徒」への対応を政策理念として掲げ、多様化を目指した1980年代以降の高校教育改革の背後で実際には、それと異なる動きが生じていた。

1つは、1980年代後半から全国的に特色ある学校づくりが推進される一方で、同時に大学進学率向上対策事業が半数以上の県で取り組まれ、また県レベルの事業ならずとも進学講習が多くの高校で実施されるようになったことである。特に高等教育機関が相対的に少ない地方県で大学進学率向上事業が多く見られる⁽¹⁵⁾。

この背景には、大企業が生産拠点の地域分散・海外移転を進めながら、パート・派遣労働者など外部市場的労働力を導入し、正規従業員のホワイトカラー化と高学歴化を図ったという労働市場の変化がある。高卒就職者については、高度成長期には大都市部の大企業に多数が流出していたのが、1980年代以降は就職する企業は小規模化し、県外就職率も全国平均で30%台に上っていたのが20%台前半に低下した。また専門学校の新設も与って、高卒就職者の地位が低下することとなった⁽¹⁶⁾。高卒就職者の比率は年々低下し、現在では全国平均で10%台後半にある⁽¹⁷⁾。高等教育機関への進学

は今日標準的な学歴水準となっており⁽¹⁸⁾、高等教育機関への進学は切実な要求となっている。特に地方県では、高等教育機関が少なく、大学進学率が大都市部に比べて低い。また大都市部と非大都市部の間の所得格差もあり、地方の高卒者と家庭にとって大学進学は容易ならざる課題となった。そこで進学率を引き上げるための学力対策が各県で取り込まれるようになったのである。

もう1つは、上のことから分かるように、大都市部でも高等教育機関への進学率のアップが従来以上に高校教育のあり方を左右する重い課題とされるようになったことである。東京圏や関西圏などでは、私立の中高一貫教育校が台頭したことによって、公立進学校の進学実績の相対的な低迷が生じ、公立高校の進学実績の回復が取り込まれるようになった。

東京都では、1990年代半ばから高校再編計画を検討、策定し、実施に移してきている。計画は2011年を完成年度としており、都立高校181校は、中高一貫教育校、進学重点普通科校、エンカレッジスクール、新しいタイプの専門高校、単位制高校、総合学科高校、チャレンジスクール、昼夜間定時制高校、昼間定時・夜間定時制などに分化されていく⁽¹⁹⁾。この高校分化の重要な特徴は、学ぶ領域・内容が異なるという横並び的分化の論理だけでなく、進学重点校の指定に顕著に表れているように学力差を前提とした縦並び的な分化の論理が取り入れられている点である。

中高一貫教育の設置についても、「都立高校改革推進計画 新たな実施計画」(2002年)は、「東京には、私立の事実上の中高一貫教育校が多数設置されており、進学、生活指導、部活動等に顕著な実績を上げています」と述べて、私立中高一貫教育校への対抗をその理由としてあげている。中等教育学校・併設型中高一貫教育校の教育目標は、教養の獲得や個性と創造性、日本人としてのアイデンティティを身に付けることとされ、進学教育とはされていないが、連携型中高一貫教育校については「学習面でのつまずきを生じた高校生に対して、中学校段階に立ちかえった教育を行うことを可能とします」と説明する。ここにも縦並び的な学力分化の論理が見られる。

高校教育多様化策の1つである単位制の定時制通信制での導入は1988年、全日制での導入は1993年であった。総合学科の制度化は1994年、中高一貫教育の制度化は1999年である。1990年代にはまだ新しいタイプの高校はそれほど多くなく、各地の高校再編計画の中でこれらが普及していくのは1990年代末からであった。1970年代後半に形成された高校教育改革政策の具体化には長い時間がかかっている。

その間に社会経済状況や国の教育政策の大きな枠組みは変化していった。1980年代後半から1990年代にかけて、学歴偏重の緩和という政策論理とは整合しない取り組みが行われ、1990年代後半には受験競争の緩和という課題自体が基本的な問題認識枠組みからはずされるようになる。社会の階層分化を基礎に置いた住民各層の進学要求が作動し、そこに少子化と財政難が加わることで各地で高校生残り競争が生まれるようになった⁽²⁰⁾。

このように地域の現実、国が進めようとした高校教育改革の当初の政策論理と常に乖離してきたと言える。そしてむしろ1990年代後半からの高校教育改革政策の論理転換は、地方の階層的な高校再編の現実を追いつくことを意味したとさえ見られるのである。

(3) 高校教育改革の重層構造とその課題

飯田浩之は、1970年代後半からの高校教育改革の特質をトラックの不可視化・不活性化と捉える。バーンスタインの提示した「類別」(classification)と「枠付け」(framing)という知識伝達原理概念を用い、1970年代半ばを画期としてわが国高校教育改革はこれらの強化から緩和へと施策を転換させたと見ている。しかし、転換後の高校改革はけっして学校間格差を「縮小」しようとするも

のではなく、あくまでも「格差の弊害」を除去しようとしたものにすぎなかった指摘する。さらに当初の改革論に、臨時教育審議会の「個性重視の原則」やその後の自由主義的教育改革の「特色ある学校づくり」が加わる過程で、高校改革は個々の学校において取り組まれるものとされていく。その結果、高校改革はシステム・構造という視座を失い、もはや「格差の弊害」に対応するものでなくなっているという⁽²¹⁾。飯田は特に政策論を具体的に展開しているわけではないが、この把握は本稿の高校教育改革政策の整理と合致しているといえよう。

高校教育改革を主導してきた理念である多様化は、「多様な生徒」に対応するという論理で正当化されている。しかし、1990年代半ばの高校教育改革政策の論理転換は、現代社会の新たな階層分化に根拠をもっている。多様化という概念は、学校序列の緩和をもたらすものとしてもちこまれたが、社会の階層格差に対しても親和的である。

近年の社会格差と貧困の拡大の中で、就学援助を受ける家庭や経済的理由による高校中退が増えている。子どもの学力格差も、家庭の所得格差と相関しているというデータも種々出されている⁽²²⁾。しかし、近年の階層的な高校再編の論理では、格差と貧困の拡大に対処することは難しいであろう。

ただし、1990年代後半からの政策転換によって高校教育改革の内実がすべて一変してしまったとまでもいえないのではなかろうか。たとえ「生き残り」ではあれ単位制や総合学科の「活性化」という現象を菊地栄治が評価していたように、地域の高校教育の実態は必ずしも構造改革期以降の階層的な高校再編の論理のみで塗りつぶして捉えられるわけでもない。階層的再編の論理を大枠としながらも、総合学科や連携型中高一貫教育など転換前の「ゆとり」教育型ツールも一定機能しており、困難を抱える定時制の再構築の取り組みなど階層的再編に対抗する動きも生みだされている。総合学科連携型中高一貫教育も階層的な高校再編を機能させるために活用され、結局は階層化の論理に組み込まれてしまうことになりかねないが、少なくともそこには両義性が存在している点は見逃してはならない。ここでは具体的な事例をあげて論じる余裕がないが⁽²³⁾、今日の高校教育改革は、複数の政策論理と潮流が併存している状態にあり、重層的な構造を有しているものと捉えられる。よって今後の高校教育改革の展望は、結果的に重層化して現存している諸ツールをいかに活用していくかに左右される。

5. おわりに

すでに指摘したように、高度経済成長を通じてわが国には大型公共投資への依存経済と企業依存型社会福祉システムが作り出され、社会保障・福祉における国家の役割は弱いものとどまる傾向があった⁽²⁴⁾。高等教育機会にしても、社会福祉にしても私費（家計）負担の占める割合が西欧諸国に比べて非常に高いという特徴がある⁽²⁵⁾。そのため教育は、人々にとって社会的地位達成の手段として重い意味をもつものとなっている。とりわけ格差と貧困の拡大が大きな社会的課題とする今日、こうした社会システムの見直しが求められている。

今日の高校教育改革政策は階層的編成の論理が大枠に据えられているが、上の課題を踏まえれば、社会的包摂（social inclusion）の論理によって高校教育改革政策を編成しなおすことが重要になるであろう。そのためには、わが国の社会システム全体を見直していくことが必要である。人々の生活と人生がより安定するには、雇用システムと福祉システムの再編が必要であり、これと連動するように教育システムを再構築することが求められる。特に社会に対する高等教育機会の提供のあり方、後期中等教育から高等教育への接続、後期中等教育・高等教育から雇用への移行と雇用から

高等教育（生涯学習）への移行など、後期中等教育と高等教育に関わる領域のシステム構築のあり方が重要な検討課題となる。またその検討に際しては、国と都道府県、市町村の関係の再編と住民参加の公共的討議空間の形成も遡上に載せられるべきであろう。

<注>

- (1) 大村恵「戦後改革における統一的青年期像の成立—高等学校定時制課程制度理念の形成過程—」『教育学研究』56巻1号、1989年12月。
- (2) 佐藤浩章「父母・生徒の『普通科志向』の定着過程」『北海道大学教育学部紀要』77号、1998年12月、参照。
- (3) 乾彰夫『日本の教育と企業社会—一元的能力主義と現代の教育=社会構造—』大月書店、1990年。
- (4) 久富善之『競争の教育—なぜ受験競争はかくも激化するのか—』労働旬報社、1993年。なぜ受験競争はかくも激化するのか
- (5) 文部科学省 Web ページより。
- (6) 石川謙監修『新日本教育年記・第7巻』学校教育研究所、1984年、所収。
- (7) 基礎経済科学研究所編『日本型企業社会の構造』労働旬報社、1992年。
- (8) 佐貫浩「教育改革戦略と教育再生会議—教育政策決定過程の構造的転換と権力的教育改革行政の出現—」『日本教育法学会年報』No. 37、2008年、参照。
- (9) 渡辺治「総論 開発主義・企業社会の構造とその再編成」渡辺治編『変貌する<企業社会>日本』旬報社、2004年、93～94頁。
- (10) 菊地栄治「高校教育改革の『最前線』」耳塚寛明・樋田大二郎編著『高校教育改革シリーズII 多様化と個性化の潮流をさぐる』学事出版、1996年、34頁。
- (11) 菊地栄治「あとがき」菊地栄治編著『高校教育改革の総合的研究』多賀出版、1997年、244頁。
- (12) 樋田大二郎・耳塚寛明・岩木秀夫・荻谷剛彦編『高校生文化と進路形成の変容』学事出版、2000年。
- (13) 樋田大二郎「臨教審の教育理念とその後の展開」、耳塚寛明「高校教育改革と教育構造」、いずれも耳塚寛明・樋田大二郎編著『高校教育改革シリーズII 多様化と個性化の潮流をさぐる』学事出版、1996年、所収。
- (14) 橋本健二「高校教育の社会的位置の変遷と高校教育改革」同上所収。
- (15) たとえば青森県の事例について、次の論文が取り上げている。千田忠「青森県における進学率向上対策事業と学力競争の激化」『教育』Vol. 43, No. 1、1993年1月。
- (16) 以上については、乾彰夫・平塚眞樹「競争の社会的再編と地域」『季刊人間と教育』1994年4月、参照。
- (17) 学校基本調査より。
- (18) 中西新太郎・乾彰夫「90年代における学校教育改変と教育運動の課題」渡辺治・後藤道夫編『講座現代日本第4巻 日本社会の対抗と構想』大月書店、1997年、167～168頁、を参照。また「画一教育・偏差値教育批判が共感を呼ぶのは、わが国のメリトクラシー体制が成熟するなかで、子どもの下降移動の恐れを抱えた高学歴層の親の苦痛や疲労が、臨界点にまで高まってきたため」という岩木秀夫の指摘も参照。岩木秀夫「高校教育改革の動向」樋田大二郎他編著『高校生文化と進路形成の変容』学事出版、2000年、44頁。
- (19) 東京都教育庁学務部高等学校教育課「都立高校新しい時代の幕開け—都立高校改革ガイドブック—」2003年。
- (20) 東京都のような全校を一括して把握し再編していこうとしている地域でも、高校が生き残り競争環境に置かれていることは、次の著作から分かる。殿前康雄『都立高校は死なず—八王子東高校躍進の秘密—』祥伝社、2005年。
- (21) 飯田浩之「中等教育の格差に挑む—高等学校の学校格差をめぐって—」『教育社会学研究』80集、2007年、49～53頁。
- (22) ここでは嶺井正也・池田賢市編『教育格差—格差拡大に立ち向かう—』現代書館、2006年、をあげるにとどめる。
- (23) この点についての事例をあげた論述は、拙稿「高校教育改革の現段階とその評価」国立教育政策研究所『今後の後期

中等教育の在り方に関する調査研究（最終報告書）』2008年、を参照されたい。

(24) 後藤道夫『反「構造改革」』青木書店、2002年、参照。

(25) 小林雅之『進学格差—深刻化する教育費負担—』ちくま書房、2008年。阿部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える—』岩波書店、2008年。