

こども基本法施行を踏まえた高校教育の課題 ー求められる適格者主義からの脱却ー

調査部 上席主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. 適格者主義とは何か
 - (1) 非選抜制から適格者主義への転換
 - (2) 学校ごとの適格者主義に
3. 今日的視点からの適格者主義の評価
 - (1) 適格者主義を問題視する声が目立たない理由
 - (2) 子どもの権利擁護の視点からみた適格者主義の問題点
4. 適格者主義脱却に向かう海外の動き
 - (1) 義務教育期間の延長と訓練・就労という選択肢の付与
 - (2) 学校ごとの入学者選抜の廃止（非選抜制）
 - (3) インクルーシブな学校運営（総合制）
 - (4) 子どもの意見の反映（生徒参加）
5. おわりにーわが国への示唆

要 約

1. 高校年齢の子どもに関しては、いじめの重大事態や自殺の増加などにみる幸福度の低下、定員内不合格といった障害のある子どもの分離・排除などが懸念される。2023年4月のこども基本法施行および、子どもの権利条約の趣旨を踏まえて、高校教育の在り方を見直す必要がある。本稿では、これらの権利侵害の背景にある、わが国の高校教育における「適格者主義」に焦点を当て、海外の動向も参照しつつ考察した。
2. 「適格者主義」とは、高校教育を受けるのに足りる、あるいはその学校の教育を受けるのに足りる資質や能力があるもののみに入学を許可するという考え方である。戦後の制度発足時には、高校は無償で希望者が全員入学でき、職業課程と大学進学課程を一つの学校に集める方向が目指されていた。しかし、進学率の上昇と戦後のベビーブームによる生徒急増に対し、1963年、文部省は希望者全入の方針を撤回し、入学者を選抜する「適格者主義」に転換した。1984年には、高等学校教育全体への適格性ではなく、多様化する高校がその特色に応じて適格性を判定する「新しい適格者主義」の方針が示され、現在に至っている。
3. これまで適格者主義が問題視されてこなかったのは、同質の生徒集団の方が教員の負担が少なく、生徒にとっても授業がわかりやすく、いじめなどのストレスが少ないと考えられているためである。そうした考えのもと、高校は偏差値、障害の種類や程度、教科や授業スタイルの特色などによって多様化、細分化され、通信制課程や特別支援学校高等部の生徒数が急増している。一方で、適格者主義には、1) 定員内不合格などの地域の学校からの分離・排除、2) 適格性を失った場合の教育機会の喪失、3) 適格性を維持しなければ排除されるという不安やストレス、4) 子どもの意見尊重の不徹底、といった子どもの権利擁護の観点からは見過ごせない問題点がある。
4. 諸外国においては、子どもの権利実現に向け、わが国のような適格者主義からの脱却を図る動きが見られる。注目すべき動きとしては、1) 義務教育期間の延長と訓練・就労という選択肢の付与、2) 学校ごとの入学者選抜の廃止（非選抜制）、3) インクルーシブな学校運営（総合制）、4) 各学校の運営や高校教育行政の検討における子どもの意見の反映（生徒参加）、がある。
5. わが国の高校教育も、すべての子どもを将来の幸福な生活につなぐ役割や、子どもの権利条約や民主主義が浸透した文化を体験し促進する役割を強化すべきである。もはや当然視されている適格者主義から脱却し、高校教育における様々な分離・排除をなくし、子どもの意見が尊重される方向に舵を切ることが求められる。

1. はじめに

2023年4月、子どもにかかわる政策を所管する「こども家庭庁」が創設され、併せて、子ども政策の指針として子どもの権利について定めた「こども基本法」が施行された。その第1条では、次のように謳われている。「子どもの権利条約の精神にのっとり、(中略)全てのこどもが、(中略)心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指す」。もっとも、学校教育については、こども家庭庁ではなく文部科学省の所管であることもあり、基本法施行を踏まえた制度の見直しが必ずしも十分に進んでいない。

例えば、2021年1月の中央教育審議会答申(注1)を受けて設置された「高等学校教育の在り方ワーキンググループ」の「審議まとめ(案)」(2025年1月)にそれが窺える。そこでは、こども基本法や子どもの権利条約への言及はなく、子どもの幸福度の低下や障害のある子どもが通常の学校から分離・排除されている現状への問題意識も希薄である。読み書きに困難のある障害をディスレクシアという。高校では、通常の学級におけるディスレクシアの割合が、中学校と比べて大幅に低い、これはディスレクシアの絶対数の少なさにより生じているのではなく、ディスレクシアの子どもが高校進学段階で分離・排除されているためである。

その背景に「適格者主義」がある。適格者主義とは、高校教育を受けるのに足りる、あるいは、その学校の教育を受けるのに足りる資質や能力がある者のみが、入学を許されるという考え方である。適格者主義は、学力が近似した子どもを対象とした授業レベルの設定、障害を持つ子どもに特化した教育機関の設置などとして表れ、一見もっともらしい。しかし、適格者主義は、排他主義と言い換えることもでき、子どもの権利の擁護という視点からは様々な問題を含んでいる。

そこで本稿では、高校教育「段階」に焦点を当て、子どもの権利侵害の現状と、適格者主義の問題点について考察する。「段階」とするのは高校に通っていない子どもも視野に入れるためである。続く2章で、わが国の高校教育が適格者主義に至った経緯と現状を確認し、3章では適格者主義の功罪について考察する。4章で海外の動向を参照しつつ、5章でそこから得られたわが国への示唆を整理する。

(注1)「『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～」。

2. 適格者主義とは何か

(1) 非選抜制から適格者主義への転換

わが国において、適格者主義への転換が当時の文部省から明確に打ち出されたのは1962年から1963年にかけてである。

現在の高等学校制度は、1947年3月の学校教育法公布から1年間の準備期間を経て1948年度に発足した(注2)。それ以前の制度は、男子のみを対象とする旧制の中学校、高等女学校、実業学校など、高等教育の準備を目的とした学校と、就職に関連するスキルを身に付ける学校とに分かれ、男女別学であった。これに対して、新制高等学校の発足に当たり、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)から、学校間の格差是正、教育の民主化、機会均等の実現、学区制による非選抜制、男女共学制、普通科と職業科を合わせた総合制、および、18歳までの義務化・無償化などが要請された。1946年3月の「第一次アメリカ教育

使節団報告書」により、6年の小学校、次いで、無月謝・男女共学の義務教育「下級中等学校」の設置が勧告され、続いて「上級中等学校」について次のように勧告された（池田[2016]）。

「無月謝で希望者はだれでも入学できる3年制の『上級中等学校』（中略）この学校でもまた男女共学にすれば財政上の節約ができ、男女の平等を確立する助けになるであろう。然し、教育の機会均等が保証される限り、過渡期中はこの水準において男女別々の学校を用いても差しつかえない。これらの学校は、家事、農業、商業及び工業教育の課程のみならず、なおまた専門学校及び大学の入学準備になる学究的な課程も含むべきである。地方の狭小な地域では、これら全部の課程を一つの学校に集めるよう勧告する。都市や人口の密集した地域では課程によっては、別々の学校に集めた方が良いものもあるだろうが、しかし、大体において、我々は包括的な『上級中学校』制をとる」（文部省訳）

18歳までを義務教育とする理由としては、選挙権を行使するに当たって15歳まででは教育量として不足であることや、勤労の権利の行使という点からの教養の必要性があげられていた（注3）（乾[1988]）。結果的には、法解釈や財政上の理由から文部省などの抵抗が強く、18歳までの義務化は実現しなかったものの、‘希望者はだれでも入学できる高校’という発想は、その後、高校段階までは公的責任として、教育の機会を平等に提供しようとする文部省の動きにつながっていった。

1949年4月の文部省学校教育局「新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針」においては、「その収容力の最大限まで国家の全青年に奉仕すべきもの」「選抜は（中略）やむをえない害悪であって、（中略）施設を用意することができるようになれば、直ちになくすべきもの」（注4）とされた。1951年9月11日文部省小中局長通達「公立高等学校入学選抜について」では、「中学校卒業者で希望する者はすべて入学させることを建前とする」と明記されていた（金沢[2011]）。その結果、1948年から1958年の10年間で、高等学校在学者数は2.5倍に急増し、高校進学率は1954年に50%を、1961年には60%を超えた。

そのころから、自らは十分な教育を受けることができなかった母親たちによって、戦後のベビーブーム世代の子どもたちに高校入学の保障を求める運動が起こる（池本[2022]）。1956年の第2回日本母親大会から高校全入運動が始まり（注5）、さらには日教組（日本教職員組合）、日高教（日本高等学校教職員組合）も当時世界的に叫ばれていた“secondary school for all”（すべての青少年に高校教育を！）を掲げ、ベビーブーム世代の高校入学の年にあたる1962年4月28日に、「高校全員入学問題全国協議会」（略称、全入全協）が結成された（池田[2016]）。

ところが、こうした動きに対して、文部省は、1962年1月26日に閣議決定された「高等学校（公立）生徒急増対策」に沿って、高校新設を控え、高校進学率をなるべく抑える方針を立てた。1962年4月8日に、「高等学校生徒急増対策と高校全入運動の可否」というパンフレットを各都道府県教育委員会に配布するとともに、高校全入運動は「父兄の素朴な願いを政治的に利用する日教組の方便」であるなどと批判した（池田[2016]）。

そして、1963年8月、「高等学校の教育課程を履修できる見込みのない者をも入学させることは適当ではない」、「高等学校の入学者の選抜は、（中略）高等学校教育を受けるに足る資質と能力を判定して行なうものとする」との通知（注6）が発出される。この通知により文部省は、それまでの希望者全入の方針を撤回し、「適格者主義」に転換した。1961年にはすでに高校に入れずに次年度の受験に備えるいわゆる「中学浪人」が20万人いたとされる（池本[2022]）なかで、高校全入運動の主張を否定し、制度発足

当時の自らの方針を放棄した。

(2) 学校ごとの適格者主義に

その後、進学率が94%に達した1984年の「公立高等学校の入学者選抜について」（初等中等教育局長通知）において、63年通知にあった高校教育の「適格者主義」はとらないとする方針が政府から打ち出される。具体的には、「高等学校の入学者選抜は、各高等学校、学科等の特色に配慮しつつ、その教育を受けるに足る能力・適性等を判定して行う」として、高等学校の入学者選抜は、あくまで設置者および学校の責任と判断で行うものであるとされた。

この1984年通知については、適格者主義はとらないという政府の説明とは裏腹に「これは、『適格者主義』を放棄したのではなく、多様化のもとでの『新たな適格者主義』に他ならない」（佐古田[2013]）と指摘されている。1963年通知の高等学校教育全体の「適格性」から、1984年通知では「各高校の特色に応じた適格性」に姿を変えたのに過ぎない。多様化した高等学校が、それぞれ適格性があると認めた生徒のみに入学を許可するということであり、適格者主義がなくなったわけではない。

1999年、中央教育審議会はその徹底を答申している。「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」において、「今後、このような趣旨が更に徹底され、後期中等教育機関への進学希望者を盲・聾・養護学校高等部も含めた高校教育機関全体で受け入れられるよう適切な受検機会の提供や、高等学校の整備、盲・聾・養護学校の高等部の整備などの条件整備に努める必要がある」と記されている。要は、高校を一層多様化し、障害の重さによっても学校を分け、それぞれの学校が生徒を選別するという佐古田[2013]の言う「新しい適格者主義」の徹底の方向が示唆されているのである。前述の通り、高校教育制度発足当時は、農業、商業、工業教育課程や学究的な課程を一つの学校に集めた包括的な学校とし、そこに無月謝で希望すれば誰でも入学できることが目指されていた。現在はこうした制度発足時に描かれていた高校教育の在り方とは大きく異なるものとなっている。

（注2）制度発足については、文部科学省「学制百年史」（https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317746.htm）などによる。

（注3）終戦直後の教育制度改革のために連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の要請により設けられた教育刷新委員会の第二特別委員会における議論。

（注4）「新制高等学校は、その収容力の最大限まで、国家の全青年に奉仕すべきものである。これまで一部の人は新制高等学校は社会的経済的および知的に恵まれたものからよりぬいた者のためにのみ存在するきわめて独善的な学校であるべきだと実際に信じていたが、学校の教師・校長または教育委員会の委員や教育長が理論的にも実際的にもこの考えに同意するようではいけない。選抜をしなければならない場合も、これはそれ自体としては望ましいことでなく、やむをえない害悪であって、経済が復興して新制高等学校で学びたい者に適当な施設を用意することができるようになれば、直ちになくすべきものである。」（文部省学校教育局『新制中学校・新制高等学校望ましい運営の指針』1947. 4. 10）（池田[2016]）。

（注5）http://hahaoyataikai.jp/02_taikai/taikai_2/taikai_2.html

（注6）「公立高等学校の入学者選抜について」（初等中等教育局長通知）。

3. 今日の視点からの適格者主義の評価

(1) 適格者主義を問題視する声が目立たない理由

適格者主義を問題視する声は目立っていない。それはなぜだろうか。一つは、同質の生徒による集団の構成を是とする考えが根強いことであろう。理解力や関心の異なる生徒が集まる学校より、同質の生

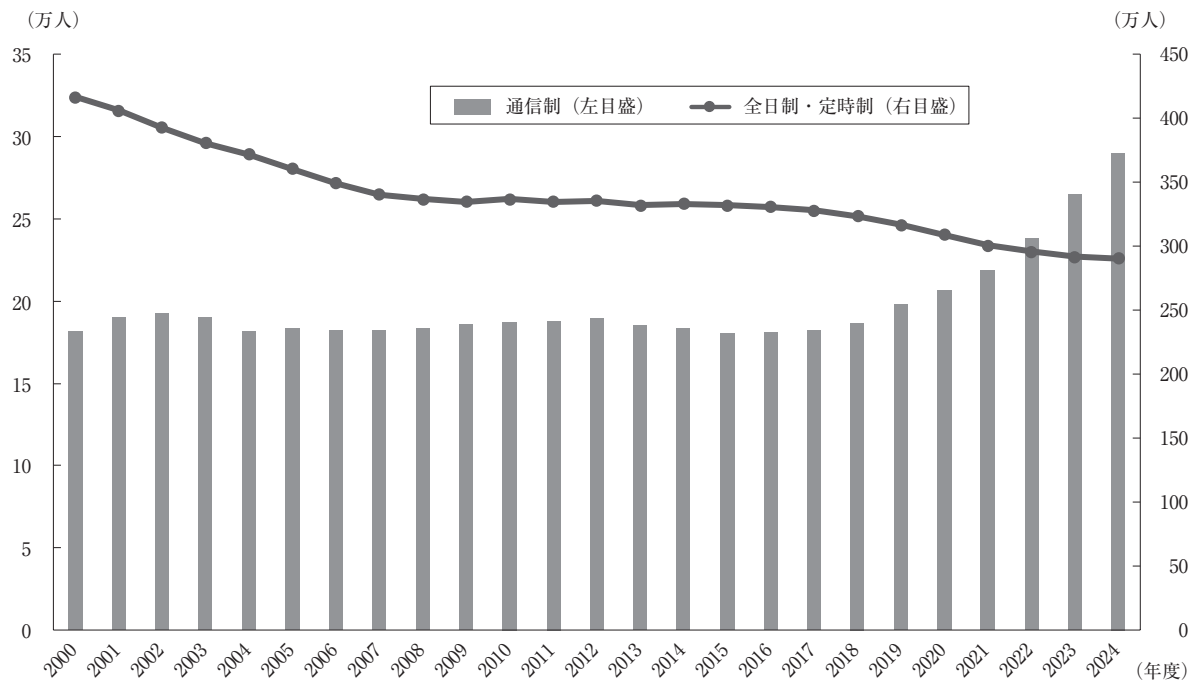
徒を集めた学校の方が、授業が展開しやすく、短時間で能力を伸ばすことができると広く考えられている。理解力に幅がある生徒を一つの教室に集め、理解力の低い生徒に合わせて学習進度を遅くすると、すでに理解している子どもにとっては退屈な授業になる。逆に、進度を速めれば理解できずにストレスを抱える子どもが出てくる。教師の側から見ても、理解力の差が小さいクラスの方が教えやすく、負担が少ない。さらに教員一人当たりの生徒数をより多くすることが可能になり、適格者主義は教育予算の節減につながるという側面もある。生徒・保護者にも支持される。このような考えに一片の疑問も挟まれない場合が多く見受けられる。

もう一つは、適格者主義により学校生活における子どもの負担が軽減されるという見方であろう。障害児が通常の学校・学級に入るといじめにあう可能性が高い、理解度の低い子どもが学習進度の速い学校に入ると勉強についていけず、自己肯定感が低くなると教育関係者や保護者の多くの人が考えている。実際、適格者主義の徹底を求める保護者の運動も存在した。東京都では、適格者主義是正のため1967年度から1981年度にかけて学校群制度がとられたことがある。2～4校の学校群をつくり、生徒は学校ではなく学校群を選び、各学校の学力が均等になるように生徒が割り振られた。ところが、元有名校に学力が水準に満たない生徒も入学してくることになり、学校の「レベルダウン」につながると懸念され、有名校OBやPTAが猛反対し、学校群反対連盟が結成された（池本[2023]）。適格者主義を貫けということである。

現在も適格者主義への疑問は後退し、学校や学級は細分化の方向に進んでいる。とりわけ、障害のある子どもの教育において顕著である。同質の生徒を集め、少人数集団として、障害に関する専門知識のある教員を配置した方が、子どもの能力を伸ばすことができると考えられ、障害の程度によってさらに学校が細分化されている（注7）。高校教育段階には、義務教育のような特別支援学級の制度は存在しないが、それに代わる高等学校通信制課程や特別支援学校高等部があり、生徒数が増えている。

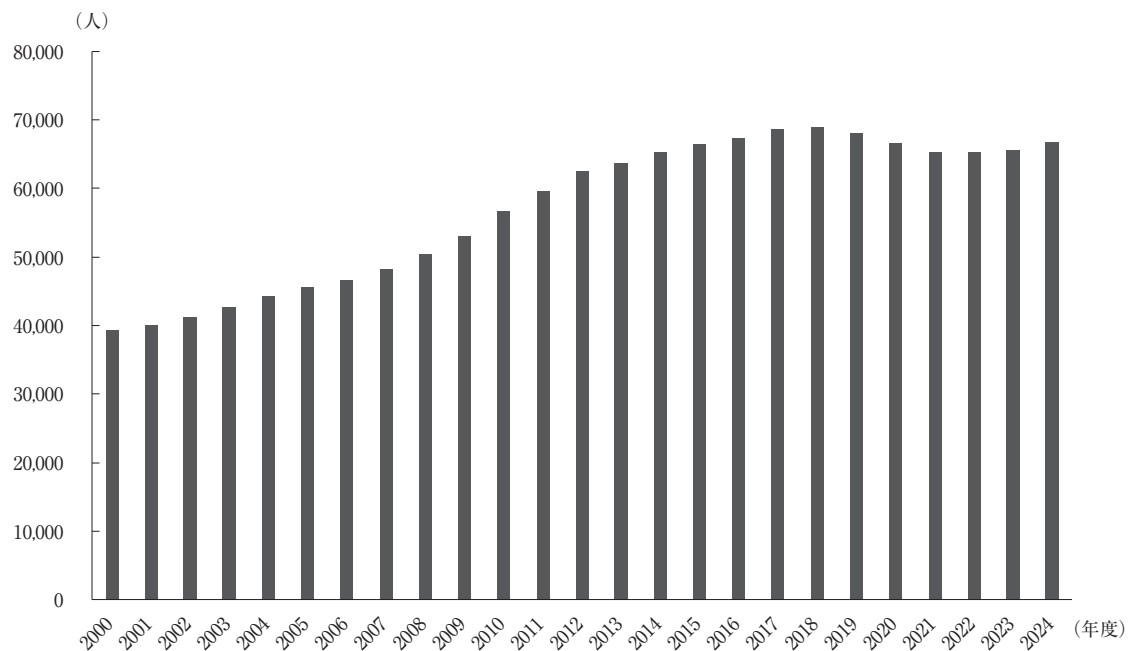
通信制課程の生徒数は2000年度の181,877人から、2024年度に290,087人と、20年あまりで1.6倍に（図表1）、特別支援学校高等部の生徒数は、同期間に39,276人から66,665人と1.7倍の増加となっている（図表2）。高校在学者（高等学校（全日制・定時制・通信制）＋特別支援学校高等部）のうち、特別支援学校高等部もしくは通信制課程に籍を置いている生徒の割合は、同じく5.0%から10.9%に高まっている。国の統計では、中学校の特別支援学級卒業者のうち通信制高校に進学した人数が確認できないが、例えば埼玉県では、中学校特別支援学級卒業後の進路として、特別支援学校高等部が52%、高等学校定時制・通信制が28%、高等学校全日制が13%となっており（注8）、障害のある生徒の進路として通信制課程が大きな割合を占めていることが窺える。

(図表1) 高等学校の生徒数の推移



(資料) 文部科学省「学校基本調査」

(図表2) 特別支援学校高等部の生徒数の推移



(資料) 文部科学省「学校基本調査」

(2) 子どもの権利擁護の視点からみた適格者主義の問題点

適格者主義を子どもの権利擁護の視点から改めて眺めると様々な問題点が浮かび上がる。

第1に、地域の学校からの分離・排除であり、これには大きく二つのパターンがある。一つは、公立高校の定員に空きがあっても、障害などを理由に不合格とされる「定員内不合格」の問題である。政府の調査（注9）によれば、公立高校の入試において、志願者数が定員に満たない場合、25都道府県では「原則として定員内不合格を出さないよう取り扱っている」としているものの、他方、「各校長の判断に委ねられている」が19県、「定員内不合格を出す場合、教育委員会との協議を要することとしている」が17府県ある。実際に定員内不合格があった学校が549校、定員内不合格となった者の数（延べ数）が2,029人であったことが確認されている（注10）。

定員内不合格となると、受け皿は、前述のように通信制か特別支援学校高等部となるが、それぞれ子どもの権利の観点から問題を指摘できる。まず、通信制では校庭や体育館、音楽スタジオやカフェテリアなど、高校生らしい居場所や友人とのかかわりが限定され、同年代の若者の文化や言葉、社会の動きを肌で感じるのが難しい。普通高校を希望しながら分離・排除されることは、子どもの権利条約31条に定められた「文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会」の保障の明らかな違反といえよう。

また、特別支援学校高等部は、障害児のみの集団となることから、日常的に耳にする言葉の量の減少により発語が減ったり、障害のない子どもが障害児との接し方を学ぶ機会が失われたりといったマイナスの影響が生じ得る。こうしたわが国の分離特別教育は、単に施設を分けるだけでなく、学習指導要領や卒業資格の差にも表れている。特別支援学校高等部の教育は、高等学校学習指導要領ではなく、特別支援学校学習指導要領に沿って行われ、卒業資格も「特別支援学校高等部卒業」となり、いわゆる高卒資格は得られない。このような差も、障害児が特別支援学校ではなく、高等学校への進学を希望する背景にある。

もう一つのパターンは、入試における配慮の不足に起因する分離・排除である。高校進学において、中学校の登校日数が適格性の判定に参照されるため、不登校だった子どもが地域の高校への進学を阻まれることになる。広島県では2023年に、県立高校の入試において、内申書の欠席と所見の欄をなくす改革が行われたが、それは稀なケースであり、42道府県では出欠の記録が求められている（注11）。

同じ調査では、言葉の問題などがある帰国生徒の受検について「特別な配慮等は実施しない」が674校、外国人生徒の受検では596校となっている。障害のある子どもの公立高校の受検に際して、文部科学省は別室受検や解答時間の延長、文字の拡大などの配慮を求めているものの、都道府県の状況としては、配慮申請に対する回答時期を「示していない」が23県、「概ね試験日の1～2週間前」が16県となっており、多くの子どもが試験直前まで不安な状況に置かれていることが推察される。当該児童からは「みんなは合格するために努力をするけど、自分は受検するために努力しなくてはならない」との声があった。公立の通常の学級におけるディスレクシアの割合は、小・中学校で3.5%を占めるが、高等学校（全日制・定時制）では0.6%と明らかに低い割合となっている（注12）。

第2の問題点は、適格性を失った場合の教育機会の喪失である。高等学校では、義務教育と異なり、何らかの事情で必要な登校日数や成績がクリアできなければ、適格性がなくなったものとして退学を迫

られる。その事情が、ヤングケアラー、心身の不調、意図せざる妊娠、さらに、犯罪被害の遭遇など必ずしも本人の責に拠らないものであったとしても、常にそれが考慮されるわけではない。

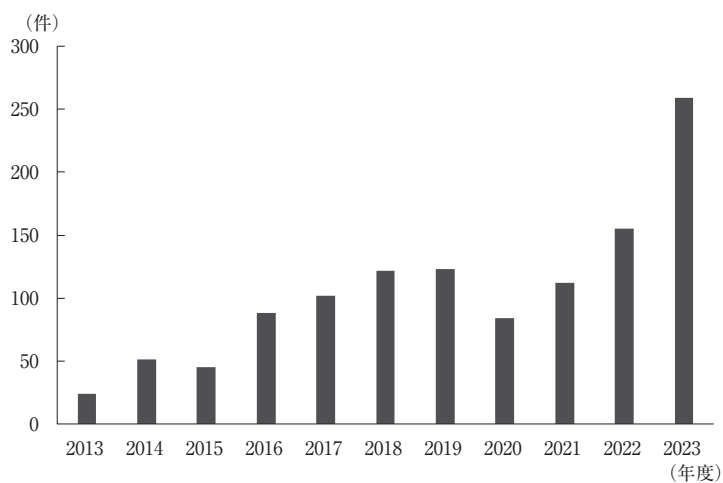
高等学校における不登校生徒のうち中途退学に至った者は11,746人と、不登校生徒の17.1%であった（注13）。文部科学省が高等学校における妊娠を理由とした退学等に係る実態把握を行ったところ、2015年4月から2017年3月までの2年度間に生徒の妊娠の事実を学校が把握した件数（2,098件）のうち、生徒または保護者が引き続きの通学を希望していた等の事情があるにもかかわらず学校が退学を勧めた事案が32件認められた。高校生年代は、SNSに起因する事犯や児童買春事犯等の被害者数も多く、いわゆる闇バイトに応募して犯罪に巻き込まれるケースも報じられている。

子どもの権利擁護の観点からは、そうした様々な困難を抱える生徒に対して、学校が予防的にかかわったり、学業の継続や必要な福祉的な支援につなげたりするなどの役割を果たし、事態の深刻化を防ぐことなどが期待される。しかし、適格性のある者のみ在籍を許可するという発想からは、支援を必要とする生徒ほど排除されがちになる。

第3に、適格性を維持しなければ排除されるという子どもの不安やストレスである。わが国は、国連・子どもの権利委員会から「ストレスの多い学校環境（過度に競争的なシステムを含む）から子どもを解放するための措置を強化すること」が勧告されている（注14）。高等学校は偏差値や障害の程度などによって序列化され、より上位の学校に入り、とどまるための努力が生徒に課されている。高校受検のための塾、高校の定期試験のための塾を利用する生徒が多く、このことは子どもの自由時間を奪っていることに加え、保護者に補助学習費の負担を強いている。文部科学省「子供の学習費調査」によれば、塾などの補助学習費（一人当たり・2023年度）は、中学校で271,528円、高等学校（全日制）で201,764円である。最近では特別支援学校も細分化され、就労に力を入れる学科が増えているが、そこへの入学には適性検査などがあるため、特別支援学校高等部の入試のために塾を利用するケースも増えている（注15）。

近年、高校生のいじめの重大事態件数や自殺者数の増加が懸念されている（図表3、4）。これらの背景は明らかではないが、適格者主義が子どものメンタルヘルスの悪化になんらかの影響を及ぼしている可能性も考えられよう。

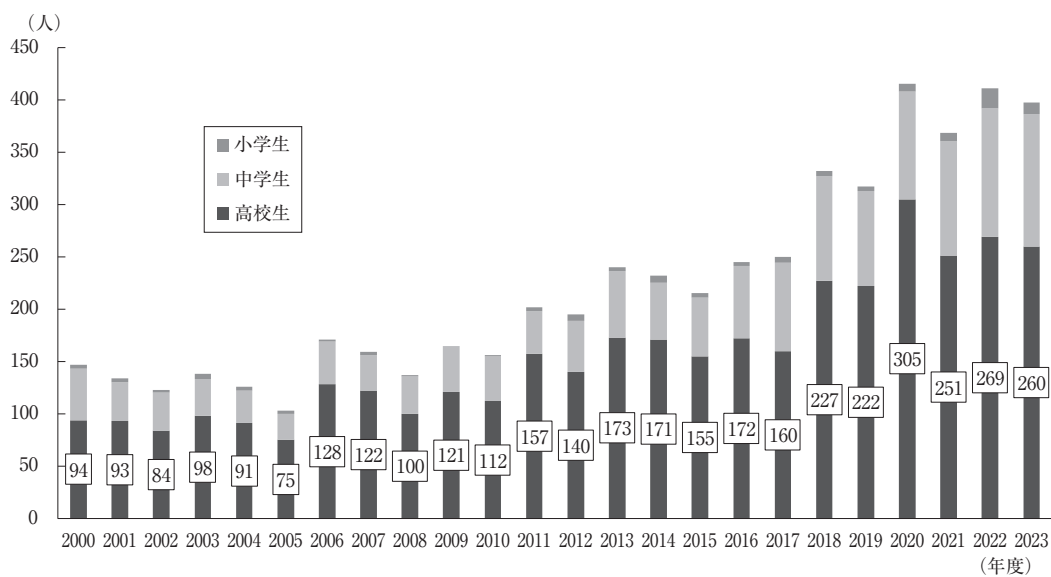
(図表3) 高等学校におけるいじめの「重大事態」発生件数の推移



(資料) 文部科学省「令和5年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」

(注) 重大事態とは、いじめ防止対策推進法第28条第1項に規定されている「いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき」および「いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき」。高等学校通信制課程を含み、特別支援学校高等部を含まない。

(図表4) 高校生の自殺者数の推移



(資料) 文部科学省「令和5年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」

(注) 2006年度から国私立、2013年度から高等学校通信制課程を含む。高校生には中等教育学校後期課程を含み、特別支援学校高等部は含まない。

第4に、子どもの意見尊重の不徹底である。適格者主義のもとでは、学校側に入学許可や中途退学の権限があり、高校の対応に不満を感じても、子どもの側が声を上げることが難しい。実際、適格者主義に転換した1960年代ごろから、生徒の側が自由に意見を言えない状況が広がっていった。

宮下[2016]によれば、戦後まで遡れば、文部省は「生徒参加」を奨励し、進学校を中心に生徒会の学校運営への参加が行われ、1951年には全日本高校生協議会が結成されたという。とくに高知県では1954年に、すべての県立高校生徒会が加盟して結成された高校生徒連合会が、平和運動、授業料値上げ反対運動などを展開した。しかし、1960年の安保闘争で高校生が集会やデモに参加したのを受けて、文部省は同年、生徒会の連合組織などの結成やそれへの参加が教育上好ましくないとする通達（「高等学校生徒会の連合的な組織について」）を発出した。その後の運動も過激とみなされたことから、1969年には、すべての高校生の政治活動を禁止する通達（「高等学校における政治的教養と政治活動について」）が発出され、各地の生徒会連絡協議会は1970年ごろに消滅した。

高校生の政治活動を禁止した1969年の通達については、18歳の選挙権実施に伴い、2015年10月に廃止され、新たな通知（「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」）が発出された。これにより、高校生の校外での政治活動は容認されたが、校内での政治活動は禁止されており、依然として規制中心の内容となっていると指摘されている（宮下[2016]）。

子どもの権利条約では、四つの原則の一つに「子どもの意見の尊重」がある。これを受け、こども基本法第3条（基本理念）には「全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること。」「全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること。」と明記されている。適格者主義の徹底が、子どもの意向である地域の学校への入学や学習の継続などよりも優先されている現状は改める必要がある。

（注7）例えば東京都立知的障害特別支援学校高等部は、障害の程度により普通科、職能開発科、就業技術科に分かれ、普通科以外の入学には適性検査が実施されている。

（注8）埼玉県教育局県立学校部特別支援教育課「埼玉の特別支援教育」令和5年度。

（注9）「令和6年度高等学校入学者選抜の改善等に関する状況調査（公立高等学校）」。

（注10）定員内不合格には、県立高校を3度受検し、いずれも受検者数が定員を大幅に下回っていたが、「学力が足りない」「自立できない」などの理由で3回とも不合格とされ浪人となったケース（障害児を普通学校へ・全国連絡会「障害児を普通学校へ」2024.8 No.427）、7浪し合格できないまま亡くなったケース（北村[2020]p.373）などがある。自閉症の作家である東田直樹氏は、「不幸なのは、自分の意志ではなく、分けられてしまうこと」（東田直樹『自閉症の僕の七転び八起き』p.44）だとして、自身は普通高校への進学を望んだが、すべて不合格となり、ようやく通信制の高校に入学することができたと語っている。

（注11）「令和6年度 高等学校入学者選抜の改善等に関する状況調査（公立高等学校）」。

（注12）文部科学省初等中等教育局特別支援教育課「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果（令和4年）について」。

（注13）文部科学省「令和5年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」。

（注14）「日本の第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見」2019年3月5日。

（注15）例えば、東京都の特別支援学校高等部には、入学にあたって適性検査等が課される職能開発科、就業技術科があり、東京都立特別支援学校公開模試などの受検対策を展開する塾も存在する。

4. 適格者主義脱却に向かう海外の動き

では、高校教育の適格者主義をどのように見直していくべきか。以下では、子どもの権利の観点から、

適格者主義からの脱却を図る諸外国の動きを参照する。

(1) 義務教育期間の延長と訓練・就労という選択肢の付与

一つ目は、高校教育までの義務教育期間の延長である。2021年、フィンランドでは義務教育期間が16歳までから18歳までに延長された。以前より大学院まで授業料は無料であったが、義務教育の延長により18歳まで教科書や備品、学食の費用も無料になった（注16）。この改革の背景には、高校を退学し、その後就職できない若者が多いという問題があった。2017年に退学した若者の調査を行ったところ、必ずしも成績が悪いわけではなく、進路選択ミス、学校以外への関心の広がりなど、進路指導やカウンセリングで退学を相当程度防ぐことができると考えられたのである（ニエメラ[2022]）。

義務化といっても無理やり学校に通わせることが目的ではなく、高校を卒業するために必要な支援とサービスを自治体に義務付ける内容である。学校側にカウンセリング、指導、学習内容の調整など、モチベーション向上のための取り組みが求められ、それでも退学した場合には、その子どもによりふさわしい場所を探すことが自治体に求められている。

2007年、イギリス（イングランド）では、フィンランド同様、若年無業者問題の深刻化を背景に、すべての若者が18歳まで、教育あるいは訓練に就くべきであると政府から提言がなされた。義務教育修了の16歳から18歳までの2年間、教育や訓練の機会を延長した場合の経済効果などが調査され（注17）、2009年から自治体も参加して試行事業が始まり、中学校段階での支援や、若者の支援に当たるアドバイザーの養成が重要であることなどが確認された。そして、多様な関係者や若者の意見聴取などを経て、2013年9月から2015年にかけて段階的に「離学年齢」が引き上げられた。イギリスの場合、義務教育期間の単なる延長ではなく、2008年教育と技能法（The Education and Skills Act 2008）において、すべての子どもに18歳まで、次の三つのいずれかを充たすことを、保護者ではなく本人の義務として規定している。

- 1) 学校、カレッジ、訓練提供機関におけるフルタイムの学習
- 2) パートタイムの教育あるいは訓練とセットになったフルタイムの就労あるいは20時間以上のボランティア活動
- 3) 見習い訓練生（apprenticeship）や実習生（traineeship）

地方当局（Local Authority, LA）には、十分な教育および訓練の機会を提供し、子どもを支援すること、そして学校や訓練機関等に、子どもの出席を促す義務があるとされている。この2年間は無償で、無償化の範囲は授業料だけでなく、教材費、交通費なども含まれる。

こうした両国の動きは、適格性の有無で子どもを教育の場から排除するのではなく、高校教育段階の子どもが教育や訓練の場にとどまれるように支援、調整することを学校や自治体に求める新しい動きといえる。

(2) 学校ごとの入学者選抜の廃止（非選抜制）

二つ目は、学校ごとの入学者選抜の廃止である。OECDの国際比較調査で、日本は学業成績情報を用いて競争的に高校教育課程を決定する制度の国に分類され、高校受検のプレッシャーが子どものメンタ

ルヘルスに悪影響をもたらしているとされている（Anna Vitória Périgo e Santos [2023] p.44, p.49）。これに対して、ニュージーランドでは、義務教育修了後の高校教育についても、学区の学校に通うことが保障されており、入試がない。また、障害の有無にかかわらず原則普通学校・学級に所属するため、障害の程度や成績で学校が振り分けられたり、わが国のような定員内不合格になったりするといった事態は生じない。

韓国では、1970年前後、激しい受検競争の解消を目的に、中学、高校段階での各学校における入学者選抜が相次いで廃止され、学校群ごとに入学者を抽選により各校に振り分ける手法がとられた。それにより、いわゆる進学校は解体され、高校間の成績などの格差解消につながった（注18）。1980年代には、国策としての人的資源開発の重要性などから、科学、外国語などの特殊目的高校の設置が認められ、特殊目的高校に限定して入学者選抜が認められたが、再び受検競争が過熱したことから、政府は1997年から筆記試験を全面的に禁止するなど、私教育問題をにらんだ慎重な対応が取られるようになっている。私教育問題とは、主に次の三つである。①親の教育費負担の重さによる出産回避、低出生率、②親の経済的格差に基づく「階層の再生産」、③反復学習が中心となることによる自己主導的な学習姿勢の阻害である。こうした問題意識を背景に、学校ごとの入学者選抜に向かう機運は高まっていないという。

（3）インクルーシブな学校運営（総合制）

三つ目は、インクルーシブな学校運営、すなわち、適格性を判定せずに、障害のある子どもも含めて、地域の多様な子どもが集まる学校運営である。最先端とされるニュージーランドの学校運営について詳しく見てみたい。

第1のポイントは、オリジナルなプログラムの作成と難易度の設定であり、高校が提供するもの以外にも組み込むことができる（注19）。高校に普通科、職業科といった区別はなく、地域の高校に籍を置いて、高校のプログラムと併せて、高等教育機関や各産業の研修機関などが提供する商業や工業のプログラムを組み合わせることができる（Trades Academies /Secondary-Tertiary Programmes）（注20）。授業の難易度も選択でき、理解が十分でない科目は、一学年下の授業を選択するケースなどもある。障害のある子どもは、必要な備品や追加の支援員、別室での個別指導などに国の予算がつくため、個々の状況に応じて、一般の授業と、個別の支援を受けながらの授業などを組み合わせることができる。また、時間割の作成に当たっては、学校のキャリアアドバイザーや学年主任、カウンセラーなどのサポートを得ることができる。このように、各人の時間割が異なるが、生徒は毎朝、所属するフォームクラスに集まり、担任から連絡や出欠確認などを受けることになっている。

第2は、各人に合わせたペース設定である。各人のペースに合わせて学び、その学びが単位として認定される。各人が選択する科目は、学校外の職業プログラムも含め、国家教育達成証明書（NCEA（National Certificates of Educational Achievement））の単位に紐づけられている。NCEAとは、高校での達成度を評価する資格制度で、授業での活動や全国統一試験などで総合的に評価され、単位を取得する。おおよそ高校1年でレベル1、2年でレベル2、3年でレベル3の必要な単位数を取得することが期待されている。生徒によって学習のスピードが異なることから、4、5年かけて取得することも認められている。すべての生徒が取り組むべき目標はレベル2である。レベル3を取得できていなくても3年で卒業でき

るが、ニュージーランドの大学入学にはレベル3の取得が必要となっている。

第3は、ドロップアウトを防ぐ仕組みであり、注目すべき点が二つある。一つは、通信制学校（Te Kura）というセーフティーネットである。人口密度が低く、通える距離に学校がない地域が多いことから、100年以上前から国立の通信制学校が、郵便、ラジオ放送などで教育機会を保障してきた。現在では、地理的理由や心理的理由などで学校に通えない、スポーツ選手やミュージシャンなど通常の学校への登校が難しいなどのケースでも登録できる。他の高校に通っていない場合は、19歳まで無料で学ぶことができるほか、自分が通う高校にない科目を学びたい場合に、その科目だけを通信制で学ぶこともできる。

とはいえ、通信教育で子どもが一人で学ぶことは難しいため、フルタイムで通信制学校で学ぶ場合には、教科を教える教師（kaiako）のほかに計画づくりや励ましなど子どもの学習の伴走者（kaimanaak）が付く。通信制においても、コミュニティへの参加が重要視され、学習伴走者和其他の生徒との交流の機会が対面もしくはオンラインで定期的につくられているのに加えて、保護者を子どもの学習のサポート役として位置づけている。

もう一つは、妊娠した生徒や親になった生徒を対象とした施設（Teen Parent Units）の設置である。この10代の親のための施設は、各高校によって運営されており、全国に25カ所ある。その多くは高校の敷地内にあり、個別の学習計画をもとに、その高校での授業や、前述の通信制学校（Te Kura）の授業などで学ぶ。ソーシャルワーカーの支援を受け、近隣の保育施設とも連携し、NCEAの単位取得に向けた学習に加え、育児や家事に関する学習、同じ境遇の者との仲間づくり、将来の経済的自立に向けたサポートなどを行う。各人のペースで学び、21歳ぐらいまで利用するケースも多く、保育、福祉、医療などの資格取得を促し、専門的な仕事につなぎ、貧困に陥ることを防いでいる（注21）。

このようにニュージーランドの高校教育においては、地域の学校から分離・排除されないこと、すべての子どもが相談しながら励ましを得て自分の希望する進路に向けて学び続け、将来の幸せな生活につながる事が重視されている。

（4）子どもの意見の反映（生徒参加）

四つ目は、子どもの意見の反映である。その一つは、各高校の運営に生徒の意見を取り入れる仕組みである。例えば、ニュージーランドでは、各学校に保護者や教員などから成る学校理事会が置かれており、高校についてはそこに生徒の参加が求められている（注22）。毎年9月に全国の高校で生徒代表を選ぶ選挙が行われ、選ばれた代表は生徒理事として1年間、学校運営に意見を言うことができる。こうした仕組みは、ドイツ、フランスなど他の国でも見られ（荒井ほか [2023]）、子どもの権利条約第12条に定められている「子どもに影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利」を制度的に保障するとともに、将来の有権者を育てる役割も担っている。

もう一つは、政府が高校教育の在り方を考える際に、まず子どもに意見を聴いていることである。デンマークでは、政府が高校教育について子どもたちの声を集めたところ、次のような問題点が指摘された。①選択したコースの学校が非常に遠いため途中で脱落する生徒が多い、②職業コースではパーティーなどの高校生らしい楽しみが少ない、③選択したコースが難しすぎて大変である。加えて、多くの若者が、学問か職業かの二者択一ではなく、その組み合わせを求めており、また、子ども人口の減少によって学

校の数が減るなか、高校生の通学の負担がより一層重くなることも明らかになった。

そうした指摘を踏まえ、2024年、デンマーク政府は、各地域に大学進学・職業両方の科目を柔軟に選択できる新しい高校をつくる方針を打ち出した（注23）。地域の新しい高校には、高校生らしい活動ができる体育館やカフェテリアなどの楽しみのための施設、そして障害のある子どもが通えるように、学校内に静かな小さなエリアなどを設ける必要があるとする。

イギリスでは政府が、すべての子どもが潜在能力を発揮して、幸せな成人生活を送ることができるようにするという目標を掲げ、子どもや親たちとの60以上のイベントの開催、4,500人との対話などで声を集めた。そこから、適格者主義のもとで、障害のある子どもや不登校の子どもが地域の学校から分離・排除されている実態が明らかになり、2023年3月に新たな障害と不登校に関する改善計画（Special Educational Needs and Disabilities (SEND) and Alternative Provision (AP) Improvement Plan: Right Support, Right Place, Right Time）を策定した。子どもたちに適切なものを確保するために、親が複雑なシステムを理解したり、支援の決定について返事を待つフラストレーションをなくすべきだとして、一般の学校における支援を強化する方針が示された（注24）。

（注16）「フィンランドが義務教育を延長、18歳まで全て無料！」ニュースウィーク日本版2022年5月6日。

（注17）イギリスの動向については、植田[2016]による。

（注18）韓国の動向については、松本[2016]による。高校は義務教育でなく、授業料が有償だが、地域内の高校の授業料は公立も私立も同じ金額に統一されている。私立の中学、高校も、自校の入学者を選抜することができない。高校が1校しかない地域では抽選は行われず、抽選で学校が決まるのは、学校数の6割、在学者数の7割程度とされる。

（注19）Education Review Office, Your Child's Education: Learning opportunities in New Zealand (<https://ero.govt.nz/sites/default/files/2021-05/Your-childs-education.pdf>)

（注20）<https://youthguarantee.education.govt.nz/initiatives/opportunities-at-school-and-beyond/trades-academies/>

（注21）<https://www.freyberg.ac.nz/About-Us/teen-parent-unit>

（注22）生徒理事の選出に関しては、学校理事会選挙のホームページ（<https://www.schoolboardelections.org.nz/>）による。2025年は9月4日が生徒理事選挙の日とされている。

（注23）Børne- og Undervisningsministeriet, *Flere i gymnasiet*, 2024. (<https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/flere-i-gymnasiet/>)

（注24）具体的には、まず早期にニーズを発見し、主流の学校にとどまるように支援するため、学校に置かれる特別支援教育コーディネーター（SENCo）の国家資格を導入するとした。そのほか、主流の学校、および障害児のための学校や不登校の子どものための施設の評価にあたって、子どもにとっての経験や成果により一層重点を置くことなどがあげられている。

5. おわりにーわが国への示唆

これまで見てきた海外の取り組みから示唆されるのは、高校教育において、すべての子どもを将来の幸福な生活につなぐ役割や、子どもの権利条約や民主主義が浸透した文化を体験し促進する役割が重視されていることである。翻って、わが国においては、子どもが序列化、細分化された学校に振り分けられる適格者主義が、もはや当然視されているようにも見える。しかし、戦後の新制高校発足当初は、非選抜の学区制、普通科と職業科を分けない総合制、無償化などが掲げられていた。このところ高校教育の無償化に関心が集まっているが、子どもの権利条約の精神に則ることを掲げたこども基本法の趣旨を踏まえれば、高校教育の非選抜制と総合制についても実現に向けた検討が必要である。本稿で見てきたような高校教育の適格者主義から派生している様々な子どもの権利侵害に光を当て、1994年の子どもの権利条約批准以前に形作られた適格者主義から脱却することを明確に打ち出すべきである。そして、様々

な分離・排除をなくし、子どもの意見が尊重される方向に舵を切ることが求められる。

もはや誰からも疑問が持たれなくなっている適格者主義からの転換は容易なことではないが、子ども人口の減少やICT技術の進歩は、適格者主義の見直しを後押しする可能性がある。高校の定員割れによって、これまで排除されてきた子どもが高校に入学できる可能性が高まっている。ICT技術の進歩により、地域の高校に学びたい科目の教師がいない学校でも、オンラインで学ぶことが可能である。高校の教員にとっては、大きな変化を迫られることになるだろうが、こども基本法の趣旨を踏まえれば、適格者主義のもとで高校を細分化、序列化することよりも、多様な子どもを受け入れ、個々人に合った学びを提供する高校を、18歳までのすべての子どもに保障するという新たな方向を目指すべきではないだろうか。高校で保障すべきは、個々人の学力やスキルの向上にとどまらず、同じ世代の若者が生活を共にし、お互いを知り、共生社会の在り方について学ぶことが極めて重要である。子どもの権利の尊重という観点から高校教育の在り方が議論されることを期待したい。

(2025.3.10)

参考文献

- [1] 荒井文昭・大津尚志・古田雄一・宮下与兵衛・柳澤良明[2023].『世界に学ぶ主権者教育の最前線—生徒参加が拓く民主主義の学び』学事出版
- [2] 池田祥子[2016].「高校全入運動と大衆教育社会の到来—戦後教育を問う（その5）」『季刊現代の理論』第10号 (<https://gendainoriron.jp/vol.10/index.html>)
- [3] 池部敦[2008].『さらば「受験の国」—高校生ニュージーランド留学記』朝日新聞出版
- [4] 池本紗良[2022].「高校全員入学運動—「わがまま」を言うことの意味」ウェブマガジンEdit-Us (<https://www.editus.jp/archives/9398>)
- [5] 池本紗良[2023].「学校群制度—入学者選抜と格差への問い直し」ウェブマガジンEdit-Us (<https://www.editus.jp/archives/12506>)
- [6] 乾彰夫[1998].「教育の機会均等と平等をめぐって—戦後日本の高校教育の大衆化過程を中心に」佐伯胖・黒崎勲・佐藤学・田中孝彦・浜田寿美男・藤田英典編『教育の政治経済学』岩波書店
- [7] 植田みどり[2016].「イギリスにおける「離学年齢」引上げに関する政策の特徴」国立教育政策研究所紀要 第145集
- [8] 小国喜弘[2016].「地域と学校の再編成—「障害児」の排除と包摂に着目して」小玉重夫編『学校のポリティクス』岩波書店
- [9] 小国喜弘（編）[2019].『障害児の共生教育運動—養護学校義務化反対をめぐる教育思想』東京大学出版会
- [10] 金沢信之[2011].「高校入試制度の変遷—明治から現代までを概観する」財団法人神奈川県高等学校教育会館教育研究所『ねぞす』No.48
- [11] 菊地栄治[2012].『希望をつむぐ高校—生徒の現実と向き合う学校改革』岩波書店
- [12] 北村小夜[2020].『障害児の高校進学・ガイド—「うちらも行くんよ！」14都道府県の取り組み（増補改訂版）』現代書館

- [13] 小池由美子（編著）[2014].『新しい高校教育をつくる—高校生のためにできること』新日本出版社
- [14] 児美川孝一郎[2019].『高校教育の新しいかたち—困難と課題はどこからきて、出口はどこにあるか』泉文堂
- [15] 佐古田博[2013].「『適格者主義』を乗り越える—高校教育の真の改革に向けて」『季刊ひろば・京都の教育』第173号（<http://www.kyoto-kyoiku.com/hiroba2/hiroba173/hiroba173.html>）
- [16] 清水睦美[2024].「『外国籍児童生徒』から『外国ルーツの子ども』の支援へ—「こども基本法」を実質的なものとするために」末富芳編『子ども若者の権利と学び・学校』明石書店
- [17] 鈴木文治[2010].『排除する学校—特別支援学校の児童生徒の急増が意味するもの』明石書店
- [18] ニエメラ、ペトリ[2022].「延長されたフィンランドの義務教育」『季刊教育法』No.213, June
- [19] 日本教職員組合[2023].「日教組 政策制度 要求と提言 第12集2023～2024年度版」
- [20] 堀正嗣[2022].『「共に生きる教育」宣言』開放出版社
- [21] 松本麻人[2016].「韓国における中等教育「平準化」政策の動揺—近年の教育改革動向との関係に焦点を当てて」国立教育政策研究所紀要 第145集
- [22] 宮下与兵衛[2016].『高校生の参加と共同による主権者教育—生徒会活動・部活動・地域活動でシティズンシップを』かもがわ出版
- [23] 宮下与兵衛[2024].『若者とともに—地域をつくる 学校を変える 社会・政治を変える』かもがわ出版
- [24] Anna Vitória Périco e Santos [2023]. Managing student transitions into upper secondary pathways, OECD Education Working Paper No. 289, p.44, p.49.