

## 高校および小・中学校における遠隔教育政策の研究

A study on the Policy of Distance Education in High Schools, Elementary and Junior High Schools

渡邊 志織/Shiori WATANABE

新潟大学 非常勤講師

[Abstract]

The purpose of this paper is to clarify the policy of distance education in high schools, elementary and junior high schools. Nobody has analyzed the distance education policy using online system in school education. This paper analyzes several reports by the Council for Regulatory Reform, suggestions by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and so on. In the process of introducing distance education, the Council for Regulatory Reform disagreed with the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology concerning the expansion of distance education. While the Council for Regulatory Reform has been promoting distance education, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology has been insisting on importance of face-to-face teaching. The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology revised enforcement regulations of the school education law in 2015 and 2018. The revised enforcement regulations established new provisions of distance learning using the online system in high schools and junior high schools.

[キーワード]

遠隔教育、対面指導、規制改革、規制改革推進会議、文部科学省

### 1. 問題の所在と本稿の目的

本稿の目的は、遠隔教育導入の政策が、内閣設置の諸機関および規制改革推進会議と、文部科学省などの多様なアクター間において、どのような政策力学が生じ、展開してきたのか、および遠隔教育導入の政策が、規制改革の流れとどのようにかかわっているのかを明らかにすることにある。

文部科学省は、2015年、学校教育法施行規則を改正し、高校における遠隔教育の導入を認める規定を新設した。2019年には、再び同法施行規則を改正し、中学校においても、遠隔教育の実施を可能とする法的仕組みを整えるとともに、「遠隔教育特例校制度」を創設した。

本稿が遠隔教育に着目する理由は、次の3つにある。第1に、義務教育段階にまでおよぶ遠隔教育政策が、規制改革の一環として、対面原則によらない遠隔医療や医薬品のインターネット販売などの利便性の追求と同じ文脈で進められていることにある。第2に、文部科学省は、上記のように学校教育法施行規則を改正するなどの措置を講じたが、文部科学省が積極的に取り組んだものというよりはむしろ、遠隔教育の導入に消極的な姿勢をみせる文部科学省に対して、規制改革推進会議をはじめ内閣設置の諸機関から要請ないし批判が出され、これに文部科学省が応じるかたちで漸進的に実現したことが確認されることにある。第3に、対面原則の撤廃という規制改革の論理で学校教育が議論され、義務教育段階に遠隔教育を押し進めることにより、一斉授業、教員免許、学年・学級など既存の教育制度に大きな変革をもたらすことが、規制改革推進会議をはじめとする多様なアクターによって繰り返し提起されていることにある。

上記のように、遠隔教育の導入が進められているが、先行研究においては、その政策過程については明らかにされていない。先行研究は、その検討対象が、情報機器などの技術的な課題やメディア研究（池田 2003[1]、小川 2003[2]、寺尾 2006[3]）に置かれてきた。このほか、高等教育機関における実践や（天野 1998[4]、澁澤 2009[5]）、遠方の学校間の「交流学习」の実践（稲垣 2005[6]）が紹介されるにとどまっている。以上のように、遠隔教育の政策過程については、先行研究において十分な検討がなされてこなかった。遠隔教育は、新型コロナウイルス感染症対策として、これまでの規制の枠組みを超えて一気に進められようとしている。こうした状況をふまえ、遠隔教育の政策過程を解明することは重要な課題であると考えられる。

そこで本稿では、遠隔教育導入の政策が、規制改革や IT 戦略とのかかわりで、高校、次いで義務教育段階へ

とどのように拡大してきたのかを明らかにする。

本稿では、遠隔教育導入の政策過程を明らかにするために、内閣設置の諸機関、規制改革推進会議の提言および答申と、文部科学省が策定した報告書、および規制改革推進会議の議事録を分析対象とする。これらの分析を通して、遠隔教育導入の政策過程において、多様なアクター間にどのような対立構造が生じ、文部科学省がどのように対応を変化させ、上述の2015年および2019年の制度改正に至ったのかを明らかにする。また、中央政府における上述の対立構造に、自治体はどのようにかかわっているのか、および自治体がこの構造に関与することで、遠隔教育政策にどのような影響をおよぼしているのかを、規制改革推進会議のもとに設置されている投資等ワーキンググループ、および国家戦略特区ワーキンググループなどの文書をもとに解明する。さらに、新型コロナウイルス感染症対策として採られている遠隔教育に着目し、従来の遠隔教育政策とどのような差異があるのかを明らかにする。

文部科学省の方針と異なっていたとしても、内閣主導で政策形成が進められている背景については、先行研究で指摘されてきた。高橋(2006)は、「2001年の中央省庁改革により、政府内部における政策決定の主導権が内閣に移ったためである」とし[7]、村上(2013)も、「内閣への執政権集中が進んだ」ことを指摘している[8]。

## 2. 大学審議会答申と大学設置基準改正による遠隔教育の導入

1990年代から2000年代における遠隔教育政策は、高等教育機関を対象に進められてきた。大学審議会は、1996年10月1日、「大学院の教育研究の質的向上に関する審議のまとめ」において、マルチメディアを活用した遠隔教育の制度上の位置付けなどを検討する必要があると提言した。

これをうけて、1996年12月、大学審議会にマルチメディア教育部会が設置された。マルチメディア教育部会は、1997年9月30日、「マルチメディア教育部会における審議の概要—『遠隔授業』の大学設置基準における取り扱い等について—」[9]を発表し、大学設置基準を見直す必要があると提起した。同文書は、大学設置基準第25条において、「授業は、講義、演習、実験、実習若しくは実技のいずれかにより又はこれらの併用により行うものとする」と定められていることについて、「大学設置基準上、こうした授業は、直接の対面授業により行われることを想定しており、テレビ会議式の遠隔授業によって実施する際の取扱いが明確ではない」と指摘し、「一定の要件を満たす『遠隔授業』について、『設置基準上明確にするとともに、『遠隔授業』が直接の対面授業に近い環境で行われ、直接の対面授業と同様に取り扱うことが望ましいものとなるために配慮すべき事項等を示しておくことが適当である」と述べた。そして、大学設置基準に位置付ける遠隔授業の「一定の要件」として、①「現行の大学設置基準第25条の授業を、隔地の教室、研究室又はこれに準ずる場所において同時に行うものであること」、②「多様な通信メディアを利用して、文字、音声、静止画、動画等の多様な情報を一体的かつ双方向に扱うことができる状態で行われるものであること」、③「大学において、直接の対面授業に相当する教育効果を有すると認めたものであること」の3つを挙げた。また、遠隔授業によって修得する単位数については、卒業に必要な124単位のうち30単位を上限とした。

1998年、大学設置基準が改正され、「面接授業」を、「多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室以外の場所で履修させることができる」(25条2項)と定められた。また、卒業要件として修得すべき124単位のうち、メディアを利用して行う授業により修得する単位数は「30単位」(32条4項)を超えないものとして定められた。文部省は、同年3月31日、「大学設置基準等の一部を改正する省令の施行等について」(通知)[10]を発した。同通知は、遠隔授業においても、「面接授業に近い環境で行うことが必要」として、「①授業中、教員と学生が、互いに映像・音声等によるやりとりを行うこと」、「②学生の教員に対する質問の機会を確保すること」、「③画面では黒板の文字が見づらい等の状況が予想される場合には、あらかじめ学生にプリント教材等を準備するなどの工夫をすること」、「④メディアを利用して行う授業の受信側の教室等」に必要な応じてシステム管理・運営を行う「補助員を配置」すること、「⑤メディアを活用することにより、1度に多くの学生を対象にして授業を行うことが可能となるが、受講者数が過度に多くならないようにすること」などの留意点を付した。

さらに、同年10月26日、大学審議会は、「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」(答申)[11]を発表し、マルチメディアを活用した「遠隔授業」により修得できる単位数の上限について、「現行の30単位から拡大を図り、60単位まで認め得るよう大学設置基準を改正することが必要である」と提言した。同様に、大学審議会は、1999年3月9日、「大学設置基準等の改正について」(答申)においても、遠隔授業により修得することができる単位数の上限を「60単位」とするよう提言した。これらの答申をうけて、文部省は、学校設置基準を改正し、単位数の上限を「60単位」に拡大する措置を採った。

なお、小・中学校および高校に関して、文部科学省は、2005年7月、「不登校児童生徒が自宅においてIT等

を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出席の取扱い等について」(通知) [12]を發し、IT 等を用いた自宅学習も訪問等による対面指導を定期的うけるなどの要件を満たせば出席の取扱いとするとしたが、あくまでも、「登校しないことを認める趣旨ではないので、IT 等を活用した学習活動を出席扱いとすることが不登校状態の悪化につながることはないよう留意すること」との方針であった。

大学への遠隔教育の導入は、内閣設置の「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」においても、重要な政策課題と認識されていた。2000年11月29日、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)が制定され、2001年1月6日に施行された。同法により、内閣に、「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」(以下、戦略本部)が設置され(25条)、「重点計画」(26条)を作成すると定められた。戦略本部は、2001年、「e-Japan 重点計画」、2002年、「e-Japan 重点計画-2002」を策定した。「e-Japan 重点計画 2002」は、超高速インターネット利用環境を整備することで、「地理的な制約や年齢・身体的条件に関係なく」、遠隔医療や遠隔教育をうけることが可能になると提言した[13]。2003年の「e-Japan 重点計画-2003」は、「ITを活用した遠隔教育」として、「大学等の e-Learning」、「大学の公開講座の全国配信」などを進めるよう提起した[14]。これ以降、「e-Japan 重点計画-2004」、「重点計画-2006」、「重点計画-2007」、「重点計画-2008」では、遠隔教育を実施する大学学部・研究科の割合を上昇させるという数値目標が掲げられた。

以上のように、1990年代から2000年代における遠隔教育政策は、高等教育機関を対象に進められてきた。大学における遠隔教育は、戦略本部によっても提起されたが、大学審議会の種々の提言や答申をふまえて大学設置基準が改正されるなど、文部省によって主導的に進められてきた経緯がある。

### 3. 遠隔教育の高校への拡大

高等教育機関を対象に進められてきた遠隔教育政策は、2013年以降、高校への拡大が図られることとなった。

2013年12月、戦略本部は、「IT利活用の裾野拡大のための規制制度改革集中アクションプラン」(以下、「規制改革アクションプラン」) [15]を策定した。「規制改革アクションプラン」は、「対面原則の見直し」を進め、不動産取引におけるインターネット利用、国家資格取得更新の e-Learning 活用とならんで、「高等学校での遠隔授業の正規授業化」を提起した。「規制改革アクションプラン」は、文部科学省に、「高等学校における遠隔授業の正規授業化に向けて、教育課程の特例措置や関係する事業の成果を活用し、総合的かつ網羅的に実践事例の収集・検証」を行い、「ITを活用した遠隔教育の有効性や課題及びその対応策について検討」するよう要請した。

戦略本部の要請をうけて、文部科学省は、2014年6月、高等学校における遠隔教育の在り方に関する検討会議を発足した。同検討会議は、同年12月、「高等学校における遠隔教育の在り方について」(以下、同報告書) [16]をまとめた。同報告書は、全日制・定時制高校における遠隔授業は、「原則不可」で、「担当教諭の立ち合いの下で行う場合」、「研究開発学校」、「教育課程特例校」、「不登校生徒に対しその実態に配慮した特別の教育課程を編成する場合」を除き認められないとした。

そのうえで、同報告書は、全日制・定時制課程の高校においても、「一定の要件の下で、遠隔教育の導入を認める」と提言したのである。具体的には、インターネットなどを通じて別の場所に授業を同時配信する「同時双方向型」の遠隔教育を高校に導入することを認めるとしたのである。ただし、一定要件のもとに認めるものであった。要件として、卒業に必要な74単位の半分以下に当たる「36単位」を上限として設定するとともに、科目ごとに、「直接対面」による授業を一定時間実施しなければならないとした。また、直接授業と同様の取り扱いとするため、別の場所から授業を行う配信側の教員については、当該教科の免許状を保有するとともに、受信側の高校に「兼務や非常勤を含め、当該高等学校の身分を有する」ことが必要とされた。また、受信側の教員は、当該教科の免許状の有無は問わないものの、「高等学校段階の生徒の特性に鑑み、机間巡視や安全管理を行う観点から」、受信側高校に籍を置く教員が望ましいと要請した。

一方で、同報告書は、事前に収録された授業を、学校とは別の空間で、視聴したい時間に受講できる「オンデマンド型」の遠隔教育については、「教師との対面を通じての触れ合いや生徒同士の集団活動が極めて大切である」との理由から、「当面は、現在認められている不登校生徒への特例に加え、療養中の生徒や、障害のため通学して教育を受けることが困難な生徒に対して認めることにとどめる」とした。

文部科学省は、2015年、学校教育法施行規則の一部を改正し、高校において、「授業を、多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室等以外の場所で履修させることができる」(88条の2)、「修了の要件として修得すべき74単位のうち、第88条の2に規定する授業の方法により修得する単位数は36単位を超えないものとする」(96条2項)との規定を新設した。

このように、高校における遠隔教育は、戦略本部の「規制改革アクションプラン」をうけて文部科学省が同報

告書を作成し、学校教育法施行規則を改正し、2015年度から制度上に位置付けられるに至った。これは、従前の遠隔教育政策に比して大きく異なる。1990年代から2000年代における遠隔教育政策が高等教育機関を対象としていたのに対し、遠隔教育の範囲が高校へと拡大されたのである。また、高等教育機関を対象とする遠隔教育政策は、大学審議会を推進主体として進められてきたが、高校への拡大は、「規制改革アクションプラン」の要請によって着手されたものであった。

#### 4. 遠隔教育政策における規制改革推進会議と文部科学省の対立構造

##### 4.1 規制改革推進会議および教育再生実行会議の提言と文部科学省の方針

規制改革推進会議の前身である規制改革会議は、2013年から2016年にかけて策定した4次にわたる答申において遠隔医療の推進を提起した。注目されるのは、2013年9月の規制改革会議で、医薬品を対面販売に限定せずインターネット販売を進めることが協議された際に、「今後ありとあらゆる分野で、教育も含めて、遠隔」で行うことがすでに認識されていたことである[17]。

規制改革推進会議は、2017年4月25日、「遠隔教育の推進に関する意見」[18]を発表し、「平成27年4月から高校での遠隔教育が解禁されたが、実施例はわずか24校に過ぎない」と指摘し、文部科学省に、「遠隔教育の本格的推進のための施策方針」を策定するよう要請するとともに、高校における遠隔教育の単位数の上限の見直し、および「免許外教科担任制度による問題の解消と廃止に向けた方策」を講じるよう求めた。免許外教科担任については、「『当分の間』の一時的な措置として定められた制度」にもかかわらず、活用している学校が「平成27年度に中学で7,171件、高校で3,680件」に上るとして、「専門外の教員が授業を行っている状態は、教育の質の観点で重大な問題であり、また教員の負担ともなっており、放置すべきでない」として、「遠隔授業の推進により教育の質の向上及び教員の負担軽減を図る」よう要請した。

2017年5月23日、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第1次答申」[19]を策定した。第1次答申は、「ICTの発達によって、医療や教育の分野で、地理的・時間的な制約などを超えて、質の高いサービスを受けることが可能になった。しかし、従来型の『対面』を前提とした規制によって、ICT活用が阻まれることが少なくない」として、遠隔診療とならんで遠隔教育の推進を提起した。第1次答申は、2018年度上期までに「遠隔教育の本格的推進のための施策方針」を策定する必要があると提起し、同年6月9日の「規制改革実施計画」において、2018年度上期までに同施策方針を策定するよう文部科学省に要請した。

これをうけて、文部科学省は、2018年9月14日、「遠隔教育の推進に向けた施策方針」[20]をまとめた。同施策方針は、遠隔教育を、①「合同授業型」、②「教師支援型」、③「教科・科目充実型」に類型化した。①「合同授業型」は、教室同士をつなぐ授業形態で、小規模校に有効であるとされた。②「教師支援型」は、教室と外部をつなぐもので、例えば免許外教科担任が授業を行う教室が教科の免許をもつ教員の教室とつなぐことで、「授業の質を高め」、「免許外教科担任の資質向上も期待される」とされた。③「教科・科目充実型」は、接続された2つの教室のうち配信側教員は教科免許を保有するが、受信側教員は教科免許を保有しなくてもよいとされた。また、③「教科・科目充実型」は、中学校には適用しないとされた。その理由は、中学校は、「高等学校とは、生徒の発達の段階が異なるとともに、教育の目的・目標、教育課程、教職員配置等の制度面に違いがあることを踏まえ」、中学校で「受信側の教師の免許状の教科を問わないことを制度化することは適当ではない」と説明された。

しかし、文部科学省の同施策方針は、規制改革推進会議から批判をうけ、修正を求められることとなった。2018年11月19日、「規制改革推進に関する第4次答申」[21]は、文部科学省の同施策方針を、「現行制度における活用例を整理したにとどまり、規制改革実施計画に盛り込まれた『遠隔教育の本格的推進のための施策方針』として評価をすることはできない」と批判した。また、第4次答申は、学習指導要領改訂により2003年度から高校に「情報科」が導入された際、「情報科に対応するための教員が不足」して、免許外教科担任制度を使って教えるケースが全国的に生じたことを指摘し、2020年度から小学校で導入されるプログラミング教育において「同様の問題がより深刻に拡大することが懸念される」として、プログラミング教育を進めるうえで、「遠隔教育が新たな役割を果たすべき」と提起した。そして、免許外教科担任制度について、「これ以上の問題の放置は許されない」と述べ、以下の措置を講じるよう要請した。——「5年以内のできるだけ早期に遠隔教育を希望する全ての小・中・高等学校で活用できるよう包括的な措置を講じる。そのため、文部科学省において、中学校における遠隔教育の弾力的実施などについて、教育再生実行会議の議論を踏まえて検討し、工程表を含む中間取りまとめを行い、今年度末までに規制改革推進会議に報告する」。

さらに2019年6月6日、「規制改革推進に関する第5次答申」は、第4次答申で提言した、希望するすべての

小・中学校および高校における遠隔教育の推進、小・中学校および高校におけるデジタル技術の活用を図るための「工程表を含む取りまとめ」を、教育再生実行会議の提言をふまえて作成するよう文部科学省に要請した[22]。

教育再生実行会議は、2019年1月18日、「第11次提言中間報告」において、「学習状況（スタディ・ログ）の活用等による一人一人の能力や適性に応じた個別最適化された学びや、場所や時間に制約されず、『だれでも』『いつでも』『どこでも』主体的に学び続けることができる環境の実現に、遠隔教育、デジタル教材などに関する技術革新が貢献できる」として、「全ての小・中・高等学校等で遠隔教育を活用できるよう」、検討を進めると述べた[23]。教育再生実行会議は、2019年5月17日、第11次提言において、希望するすべての小・中学校、高校、特別支援学校への遠隔教育の導入を提起した。教育再生実行会議は、これ以前には、2015年の第7次提言で離島・過疎地域、不登校、療養中の児童生徒への「遠隔地間の双方向型授業」の推進を提起するにとどまっていたが[24]、第11次提言では、遠隔教育の本格的導入を提起したのである。

文部科学省は、2018年11月22日の「新時代の学びを支える先端技術のフル活用に向けて～柴山・学びの革新プラン～」で先端技術を活用した教育の基本的方向を示したのち、2019年6月25日、「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策（最終まとめ）」を発表した[25]。同最終まとめでは、「初等中等教育段階の学校において、遠隔教育を実施したいが、できていない学校を令和5年度までにゼロにする」とのKPIが設定された。また、2019年度から中学校における「遠隔教育特例校制度」を創設し、特例校であれば、受信側教員の教科免許の有無は問わない方針を示した。文部科学省は、前出の「遠隔教育の推進に向けた施策方針」で、中学校では、受信側教員も当該教科免許を保有しなければならないとされていたが、特例校という条件付きで方針を変更したのである。

#### 4.2 高校と小・中学校への遠隔教育導入をめぐる規制改革推進会議および投資等ワーキンググループでの議論

本項では、規制改革推進会議および投資等ワーキンググループの議事録の分析を通して、文部科学省との間に生じている対立構造を明らかにする。

遠隔教育は、2015年に高校に導入されたが、文部科学省は、規制改革推進会議からさらなる見直しを求められた。見直しの論点は、高校の単位数上限の緩和と義務教育への導入にあり、当初、文部科学省はどちらも否定したが、規制改革推進会議から批判および要請をうけ、徐々に対応を変更させていった。

2016年10月24日の規制改革推進会議第3回会議で、原英史委員は、高校で遠隔教育が可能になったものの実施する高校が少ないとして、その要因を、文部科学省が要件とする「単位数の制約」にあると指摘した[26]。原委員が座長をつとめる投資等ワーキンググループでは、2017年4月5日、文部科学省との質疑が行われ[27]、原座長から、高校の単位数の緩和、および免許外教科担任を活用している中学校への遠隔教育の導入について質問が出された。文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室の常磐木室長は、「自分の学校というものに属しながら子供たちが学校生活を送っていくことを前提」にしているとして、高校の単位数上限は撤廃しない考えを示した。また、義務教育への遠隔教育の拡大について、同室長は、「中学校を初めとする義務教育におきましては、いわゆる教員と子供の触れ合いの中で、対面の中で生きる力を育んでいくことがとても大切」であり、授業は、「教科教育だけではなくて、人間教育もあわせて行われるべきもの」で、「生徒指導の観点も非常に多い」ことなどを理由に挙げ、これを否定した。

2019年4月22日、規制改革推進会議第43回会議では[28]、原英史委員から文部科学省に、第1に、「AIの活用、個別の学習プログラム」など先端技術の導入により「教員の役割」がどう変化し、「教員制度」をどう見直していくのか、第2に、「遠隔教育を実施したいが、実施できていない学校をゼロにする」だけでなく、「実施したいと思われていない学校」を「どう減らしていくのか」、第3に、「遠隔教育特例校」について、「この実証事業をいつやめて本格実施に移られるのか」との質問が出された。

これに対し、文部科学省初等中等教育担当の矢野大臣官房審議官は、上記第1について、ICTへの対応など、「時代によって教師の役割」は変化するとしつつ、日本は「知徳体という人格の陶冶というものを学校教育が担っているという世界でも結構珍しい学校、教師が役割を担っており」、「こういう部分は恐らく変わらない」と述べた。第2については、規制改革推進会議の答申をふまえ、まずは希望する学校での導入に取り組んだと応答し、第3の本格実施については、特例校の「成果を踏まえて検討していきたい」と述べるにとどまった。これに再度、原委員から本格実施について問われると、同大臣官房審議官は、特例校の茨城県と長崎県が「今年9月からの授業実施を検討している」として、両県の「成果を検証」と述べ、「中学校段階において遠隔教育の活用によって、より充実した学習を行うことができる場合、当該教科の免許を持たない教科でも受信側が授業を担当することを認めるというようなことを想定」としていると応答した。

この応答から、文部科学省は、当初否定していた中学校への導入をめぐる徐々に対応を変更させているととも

に、前出の「遠隔教育の推進に向けた施策方針」において中学校は受信側教員も教科免許を保有しなければならないとした方針を、規制改革推進会議からの要請および批判により変化させていったと指摘できる。

次節では、中央政府における上記の対立構造に、自治体はどのように関与しているのか、および自治体が関与することで遠隔教育政策にどのような影響をおよぼしているのかを、国家戦略特区ワーキンググループなどの文書をもとに明らかにする。

## 5. 国家戦略特区ワーキンググループの議事録にみる規制改革推進会議・文部科学省・自治体の対立構造と遠隔教育政策におよぼした影響

2018年7月20日、国家戦略特区ワーキンググループにおいて、茨城県は、中学校においても、配信側教員が教科免許を保有していれば受信側教員は教科免許を保有していなくても授業として認定されるよう、学校教育法施行規則を改正するなどの措置が講じられるよう提案した[29]。

2018年10月25日、国家戦略特区ワーキンググループは、文部科学省へのヒアリングを実施した[30]。ヒアリングでは、同ワーキンググループが遠隔教育の受信側教員に教科免許は必要ないと述べるのに対し、文部科学省は、「教育職としての専門性」の観点から免許の必要性を訴えるなど意見の対立がみられた。

文部科学省へのヒアリングは、同年11月19日、国家戦略特区ワーキンググループにおいて再度実施された。注目されるのは、茨城県教育委員会が、遠隔教育の提案者として会議に出席したことである。同教育委員会は、「EdTechの導入、高度な専門性をもつ人材を活用するための新たな免許状制度の創設、また、それらの人材を活用した遠隔教育」を推進する方針を示し、「中学校において、受信側の教員が当該科目の教員免許状を有していない場合には、遠隔教育が認められない」ことについて、文部科学省に、学校教育法施行規則を改正して中学校においても受信側教員の教科免許の有無は問わない措置を講じるよう求めた[31]。

文部科学省は、中学生という発達段階などをふまえ、受信側の教員にも免許が必要であるとして、次のように応答した。「中学校段階では、心身の成長や変化が著しく、人間関係等で悩みやストレスを抱えるなど思春期特有の課題が現れて、問題行動や不登校が増加する傾向にありまして、または生徒間の学力や意欲が多様化することで、学習上のつまづきが起きやすいことに加えて、こうした差異が出てくる時期でもございますので、教科指導を行うに当たって、生徒一人一人の学力、関心意欲などの特性を日常的に把握し、適時適切な指導、声掛けをしていくことが必要であります。また、公立の中学校では、学力や生活態度、家庭環境等が多様な生徒が在籍しております。教師がこうした生徒一人一人の状況などをつぶさに把握しながら教科の特性に応じて指導する必要がある」[32]。

これに対して、茨城県教育委員会は、「教室側の環境、受信側の環境を、例えば、いくつかカメラを置いて、それぞれの子どもの状況やグループの状況が捉えられるような環境を整える」ことや、「受信側は当該校の教員」であるため、「子供たちの生活環境やその他の状況」も「配信側の免許を持った者にしっかりと伝えていく」などの対応策を挙げた[32]。茨城県教育委員会と文部科学省の議論をふまえて、同ワーキンググループの原英史座長代理は、同教育委員会の提案を、「是非やるべきことなのではないか」と応じた[32]。

事実、茨城県教育委員会の提案は、制度改正に結実した。2019年8月21日、学校教育法施行規則が改正されて、中学校において、「授業を、多様なメディアを高度に利用して、当該授業を行う教室等以外の場所で履修させることができる」(77条の2)との条文が新設されたのである。また、「遠隔教育特例校」であれば、受信側教員が免許を保有していなくても認める措置が採られた。2019年4月22日の第43回規制改革推進会議において、特例校には茨城県と長崎県が認定されたことが説明されている。

## 6. society5.0と連動した遠隔教育がもたらす教育制度の変容

高校の単位数の緩和と義務教育への遠隔教育の拡大は、規制改革推進会議、投資等ワーキンググループ、国家戦略特区ワーキンググループにおける主要な論点として継続的に取り上げられたが、注目されるのは、義務教育への拡大に向けた議論が、society5.0および経済産業省の提起したEdTechとのかかわりで加速したことである。

2016年1月22日、「第5期科学技術基本計画」が閣議決定され、society5.0の実現について、次のように提起された。——「ICTを最大限に活用し、サイバー空間とフィジカル空間(現実世界)とを融合させた取組により、人々に豊かさをもたらす『超スマート社会』を未来社会の姿として共有し、その実現に向けた一連の取組を更に深化させつつ『Society 5.0』として強力に推進し、世界に先駆けて超スマート社会を実現していく」[33]。そして、2018年6月、経済産業省は、「『未来の教室』とEdTech研究会第1次提言」において、クラウドとAIによ

る「個別最適化」された学習プログラムを提起した[34]。

2018年以降、society5.0社会の実現とEdTechの活用は、規制改革推進会議において、遠隔教育の推進と一体的に取り上げられるようになった。

2018年7月24日、投資等ワーキンググループでは、「IT時代の遠隔教育について」が議題とされ、経済産業省が出席して、『『未来の教室』とEdTech研究会第1次提言』についての説明が行われた[35]。経済産業省は、従来「学習塾ですとか、通信教育ですとか、公教育の範囲外の、いわゆる民間教育全体、ここを経済産業省が所管をして、公教育は文科省が所管をしている、そういう役割分担」であったが、第4次産業革命に対応する人材育成を進めるうえで民間の教育産業を中心に公教育にイノベーションを起こす必要があるとして、制度改革を含め提言を行ったものであると説明した。また、経済産業省は、EdTechの活用により教育における既存の教育制度の枠組みが次のように変化すると指摘した。——「学力の概念も、当然ながら教科という枠も、あと、学年とか時間数、理科に何時間、社会に何時間とか……出席日数がクリアされない単位は取れませんか、そういう話や何かも全部希釈化されていくだろうと。つまり、学びの自由度はどんどんますますだろうし、先生の役割は多様化するだろう」。

2018年10月12日の規制改革推進会議第37回会議においては、「遠隔地に限らず広く小中学校で導入が進むよう、制度改革に緊急に取り組む」ことが確認された[36]。すなわち、離島や小規模校にかかわらず、小・中学校における全面的な導入が目指されたのである。同年11月8日の同第39回会議では、原英史委員から、「第4次産業革命に対応して、教育のあり方を抜本的に変えないといけない」として、「世界ではAIの活用とか、学年を取っ払ってしまうとか、個別学習」の導入が進んでいることなどをふまえ、義務教育に早急に遠隔教育を導入すべきであると提起された[37]。また、同第39回会議では、原委員から、小・中学校においてプログラミング教育が導入されることもふまえ、「遠隔教育を義務教育でもできるようにすべきではないか」と提起された。

2019年3月11日、「最新技術を活用した教育の推進」をテーマに、規制改革推進会議と文部科学省の公開ディスカッションが開催された[38]。原座長から、AIとEdTechの導入はどれくらい進んでいるのか、および文部科学省が規制改革推進会議第4次答申をうけて遠隔教育に関する報告書を同年6月に提出予定であることをふまえ、「6月までに提出されるプランの中で、世界最先端の教育」を実現するための「工程表」を示すことは可能かとの質問が出された。これに文部科学省の高谷情報教育・外国語教育課長は、「世界最先端の教育というのが、どういうものなのか」としつつも、6月に報告書をまとめるとして、「それでいろいろ御議論をいただく」と締めくくった。

上記のように、遠隔教育の義務教育への拡大と、EdTechなど最新技術を活用した教育改革が一体的に進められている。また、この方針は、経済財政諮問会議、総務省など領域横断的に政策形成が進められている。

経済財政諮問会議は、2019年6月、「経済財政運営と改革の基本方針2019」において、「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。初等中等教育においては、児童生徒に個別最適化された教育を効果的・効率的に実現するため、希望する全ての小・中・高等学校等で遠隔教育を活用できるよう、SINETの活用モデルの提示をはじめとした教育の情報化を推進する」と提起した[39]。

また、総務省に設置されている有識者会合は、2019年7月、「教育現場におけるクラウド活用の推進に関する有識者会合報告書」を発表した。同報告書では、AIやクラウド技術の活用をふまえ、「教育分野では、このような技術の発達を背景として、未来における学校においては、一斉一律の授業スタイルの限界から抜け出し、読解力・論述力等の基盤的学力を確実に習得させつつ、個人の進度や能力、関心に応じた学びの場となることが可能となります。また、同一学年での学習に加えて、学習履歴や学習到達度、学習課題に応じた異年齢・異学年集団での協働学習や遠隔教育も広げていくことができる」と提起された[40]。

前節でみたように、遠隔教育政策は、高校次いで中学校へと徐々に学校段階の範囲を拡大し、中学校においても特例校であれば受信側教員は教科免許を保有しなくてもよいとされるなど、既存の枠組みに変容をもたらした。しかし、これにとどまらず、遠隔教育の導入とかわかって、教育システムの複線型への転換、一斉授業の見直しや、学年・学級など既存の教育制度を変容させることが、種々のアクターによって繰り返し提起されていることが確認される。

## 7. 遠隔教育政策の最新動向と今後の課題

2019年12月5日、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」が閣議決定された。ここには、遠隔教育それ自体は登場しないが、2023年度までにすべての児童生徒に1人1台端末を整備することが提起された。また、同



閣議決定において、「GIGA スクール構想の実現 (Global and Innovation Gateway for ALL)」を文部科学省が担当し、「EdTech 導入実証事業」を経済産業省が担当するとの方針が示された[41]。

同閣議決定をうけて、同年 12 月 19 日、文部科学大臣を本部長とする GIGA スクール実現推進本部が設置された。同推進本部は、同日、2023 年度までにすべての小・中学生に 1 人 1 台コンピュータを整備すること、および遠隔教育を推進するという政策パッケージを策定した。

前述のように、遠隔教育の拡大は、文部科学省が規制改革推進会議からの批判や繰り返しの要請に応じるかたちで徐々に進められてきた。ところが、2020 年 2 月、新型コロナウイルス感染症対策として、小・中学校および高校における一斉休校要請が出されたことで、遠隔教育は一気に加速した。2020 年 4 月 1 日、規制改革推進会議に「新型コロナウイルス感染症対策に関する特命タスクフォース」が設置された。これは、感染拡大をうけて、「オンライン・電話診療やオンライン・電話服薬指導の活用を図るとともに、遠隔教育を充実するため、必要な規制・制度の見直しを検討することを目的」に設置されたものである[42]。

同年 4 月 2 日、特命タスクフォースの第 1 回会議が開催された[43]。同会議では、「オンライン診療・服薬指導」、および「遠隔教育」について協議された。同会議において、児童生徒 1 人 1 台に端末を整備するという施策を前倒しで進めることや、上述のような遠隔教育における単位数の上限の見直しなどが協議された。同会議において、文部科学省の丸山初等中等教育局長は、2023 年度までとしていた端末の整備に関しては、「前倒しして」進める方針を示した。遠隔教育を「同時双方向」とする要件を撤廃ないし見直すことについても、「柔軟に対応していきたい」と述べ、「同時双方向」以外のオンライン上の教育コンテンツについても準備を進めるとした。また、遠隔教育における高校および大学の単位数の上限について、緩和措置を検討するとの方針が示された。具体的には、高校に関して、丸山初等中等教育局長は、「36 単位ということでは制度的にはなっているわけですが、そういったところの扱いについても必要な検討を進めていきたい」との方針を示した。大学については、文部科学省の西田高等教育局大学振興課長は、「60 単位ということですが、主として対面授業により修得した単位として認める場合には、授業の一部を遠隔授業により実施したとしても、60 単位への参入は不要であるというようなことを、その旨を 3 月 24 日付で大学に既に通知している」とした。

さらに、同年 4 月 7 日、規制改革推進会議は、「新型コロナウイルス感染症患者の増加に際してのオンライン技術の活用について」において、遠隔教育において実施すべき事項を決定した[44]。第 1 に、「ICT 環境の早急な整備」である。すなわち、「小中学校の児童生徒 1 人に 1 台の PC 等端末を整備する補正予算の執行に当たっては、新型コロナウイルスの感染拡大防止のため、登校できない児童生徒が自宅等において端末を利用してオンラインでの授業が受けられるよう、具体的な整備の方法・手順について、文部科学省を中心に関係省庁で協議し、可能な限り早期に端末が手元に届き通信環境も含め利用できるようにする」と決定された。

第 2 に、「遠隔授業における要件の見直し」である。遠隔授業は、「合同授業型」、「教師支援型」、「教科・科目充実型」の 3 つに分類されるが、どのタイプも「受信側に教師がいることが必須要件」とされている。この要件を見直し、次のように決定された。——「児童生徒が自宅から ICT で行う学びについては、受け手側に教師が不在となるが、この場合であっても正式な授業に参加しているものとして認められるようにする」。また、遠隔授業においては、「同時双方向」であることも要件とされているが、「場所の制限を受けずに学び続けられる環境を整えるため、授業の内容に応じ『同時双方向』以外のオンライン上の教育コンテンツを使用した場合についても正式な授業に参加しているものとして認められるようにする」。

第 3 に、「遠隔授業における単位取得数の制限緩和」である。遠隔教育の単位数の上限が、高校では 36 単位、大学では 60 単位までとされているが、「これらの遠隔授業における単位取得数の算定について、柔軟な対応を行うようにする」とされた。

上記の決定には、遠隔教育にかかわるこれまでの規制の枠組みを大きく超えるものも含まれる。前述のように、文部科学省は、これまで、単位数の上限撤廃などをめぐり規制改革推進会議との間で攻防を展開してきたが、新型コロナウイルス感染症対策において、これまでの規制を緩和する方針を示したのである。

今般の遠隔教育における規制緩和の措置は、暫定的な措置とも捉えられる。しかしながら、2010 年代以降、規制改革推進会議などによって、遠隔教育の拡大が繰り返し提起されてきたことをふまえれば、今後、遠隔教育における規制緩和が恒久的な措置として進められていくだろうと推察される。事実、2020 年 7 月 2 日に出された「規制改革推進に関する答申」では、「コロナ対応策として可能となった自宅における遠隔教育について、その利点、改良すべき点をよく検証し、コロナ危機の終息後においても、その利点を教育現場に周知徹底するとともに、活用すべきである」と提起された[45]。

遠隔教育政策の最新動向をふまえると、今後、遠隔教育の規制緩和が、進行することが予測される。今般の遠隔教育の規制緩和が、新型コロナウイルス感染症対策をふまえた暫定的な措置なのか、あるいは恒久的なものな



のかを検証していくことが今後の課題である。

## 8. おわりに

内閣設置の諸機関および規制改革推進会議の提言、文部科学省の方針、規制改革推進会議などの議事録の分析を通して、次のことが明らかになった。

遠隔教育政策は、1990年代から2000年代初めまでは、大学審議会の主導により、高等教育機関を対象に進められてきた。ところが、2010年代半ば以降、内閣設置の戦略本部や規制改革推進会議の主導により、高校および小・中学校に拡大する方向へと転換してきた。

2015年の学校教育法施行規則の改正により、すでに高校においては、卒業要件の半分にあたる「36単位」を上限として、遠隔教育を実施することが可能である。中学校に関しても、2019年の学校教育法施行規則の改正により、遠隔教育の実施を可能とする法的仕組みが整えられるとともに、「遠隔教育特例校」であれば、受信側教員が当該教科免許を有していなくても遠隔教育の実施を可能とする措置が採られた。

高校および小・中学校への遠隔教育の拡大をめぐるのは、対面原則を撤廃しようとする規制改革推進会議と、あくまでも対面指導を前提とする文部科学省との間に攻防が展開されてきた。しかしながら、規制改革推進会議から文部科学省に対して、要請、再要請が繰り返されることで、文部科学省が方針を変更せざるを得なくなり、学校教育法施行規則が改正されて、徐々に遠隔教育の拡大が進められてきていることが明らかになった。遠隔教育の拡大は、文部科学省が自ら積極的に取り組んだものではなく、規制改革推進会議、教育再生実行会議からの要請に応じるかたちで実行に移されていった経緯がある。また、規制改革推進会議における自治体からの提案も、遠隔教育をめぐる政策形成に影響をおよぼしていることが分かった。

ところが、新型コロナウイルスの感染拡大をうけて、2020年2月に小・中学校および高校の一斉休校の要請が出されたことで、遠隔教育はこれまでの規制の枠組みを一気に超えて進められた。前節でみたように、規制改革推進会議は、同年4月、感染症対策として、児童生徒が自宅などで遠隔授業をうけられるよう、「ICT環境の早急な整備」、「遠隔授業における要件の見直し」、「遠隔授業における単位数の制限緩和」などを決定した。

コロナ禍における一斉休校に対して、文部科学省は、従来とは異なる対応を採らざるを得なくなった。文部科学省は、単位数の上限緩和や「同時双方向」とする要件の見直しなど、従来よりも遠隔教育の拡大を大幅に認める方針を示したのである。前述のように、2020年7月の「規制改革推進に関する答申」において、「コロナ対応策として可能となった自宅における遠隔教育について、その利点、改良すべき点をよく検証し、コロナ危機の終息後においても、その利点を教育現場に周知徹底するとともに、活用すべきである」と提起されたことをふまえると、今後、遠隔教育の拡大に向けた動きが加速することが予測される。今般の遠隔教育における規制緩和が、感染症対策としての暫定的な措置なのか、あるいは恒久的なものであるのかを、今後の政策動向をふまえて検証していく必要がある。

### [参考文献]

- [1] 池田秀人「海外からのリアルタイムeラーニング実験」『立命館高等教育研究』第1号、2003年、1-9頁。
- [2] 小川均「モバイル型遠隔教育システム」『立命館高等教育研究』第2号、2003年、1-10頁。
- [3] 寺尾裕子「テレビ会議システムを用いた遠隔協同日本語教育の実践とその質的分析」『学校教育学研究』第18巻、2006年、15-23頁。
- [4] 天野郁夫「遠隔教育の可能性と課題」『IDE 現代の高等教育』No. 398、1998年、5-12頁。
- [5] 澁澤健太郎「高等教育における遠隔教育のデザイン」『国際公共経済研究』第20号、2009年、53-60頁。
- [6] 稲垣忠「学校間交流学習の授業設計モデルに対する評価手法の検討」『日本教育工学会研究報告集』2005年、11-16頁。
- [7] 高橋寛人「第1章 学校教育に対する規制緩和・民間開放の論理と問題点」日本教育制度学会編『教育改革への提言集〔第5集〕—教育基本法改正案の意義を考える—』東信堂、2006年、59-75頁。
- [8] 村上祐介「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』No. 39、2013年、37-52頁。
- [9] 大学審議会マルチメディア教育部会「マルチメディア教育部会における審議の概要—『遠隔授業』の大学設置基準における取り扱い等について」1997年9月30日。
- [10] 文部省「大学設置基準等の一部を改正する省令の施行等について」(通知)1998年3月31日。
- [11] 大学審議会「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」(答申)1998

- 年10月26日。
- [12] 文部科学省「不登校児童生徒が自宅においてIT等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出席の取扱い等について」(通知) 2005年7月6日。
  - [13] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan 重点計画-2002」2002年6月18日。
  - [14] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan 重点計画-2003」2003年8月8日。
  - [15] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「IT 利活用の裾野拡大のための規制制度改革集中アクションプラン」2013年12月20日。
  - [16] 高等学校における遠隔教育の在り方に関する検討会議「高等学校における遠隔教育の在り方について」2014年12月8日。
  - [17] 規制改革会議「第15回規制改革会議議事録」2013年9月12日。
  - [18] 規制改革推進会議「遠隔教育の推進に関する意見」2017年4月25日。
  - [19] 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第1次答申」2017年5月23日。
  - [20] 文部科学省「遠隔教育の推進に向けた施策方針」2018年9月14日。
  - [21] 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第4次答申」2018年11月19日。
  - [22] 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第5次答申」2019年6月6日。
  - [23] 教育再生実行会議「第11次提言中間報告」2019年1月18日。
  - [24] 教育再生実行会議「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) 2015年5月14日。
  - [25] 文部科学省「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策(最終まとめ)」2019年6月25日。
  - [26] 規制改革推進会議「第3回規制改革推進会議議事録」2016年10月24日。
  - [27] 投資等ワーキンググループ「第13回投資等ワーキンググループ議事概要」2017年4月5日。
  - [28] 規制改革推進会議「第43回規制改革推進会議議事概要」2019年4月22日。
  - [29] 「平成30年7月20日WG事務局資料 茨城県提案書」2018年7月20日。  
([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/h30/teian/20180720\\_shiryout\\_3.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h30/teian/20180720_shiryout_3.pdf), 最終閲覧日2020年10月30日。)
  - [30] 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング(議事要旨)」2018年10月25日。
  - [31] 「H30.11.19WG ヒアリング② 茨城県提出資料」2018年11月19日。  
([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/h30/shouchou/20181119\\_shiryout\\_s\\_2\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h30/shouchou/20181119_shiryout_s_2_1.pdf), 最終閲覧日2020年10月30日。)
  - [32] 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング(議事概要)」2018年11月19日。
  - [33] 内閣府「第5期科学技術基本計画」2016年1月22日。
  - [34] 経済産業省「『未来の教室』とEdTech研究会第1次提言」2018年6月。
  - [35] 投資等ワーキンググループ「第42回投資等ワーキンググループ議事概要」2018年7月24日。
  - [36] 規制改革推進会議「第37回規制改革推進会議議事概要」2018年10月12日。
  - [37] 規制改革推進会議「第39回規制改革推進会議議事概要」2018年11月8日。
  - [38] 規制改革推進会議「『公開ディスカッション』議事概要」2019年3月11日。
  - [39] 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針2019」2019年6月21日。
  - [40] 教育現場におけるクラウド活用の推進に関する有識者会合「教育現場におけるクラウド活用の推進に関する有識者会合報告書」2019年7月。
  - [41] 内閣府「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」2019年12月5日。
  - [42] 規制改革推進会議議長「『新型コロナウイルス感染症対策に関する特命タスクフォース』の設置について」2020年4月1日。
  - [43] 新型コロナウイルス感染症対策に関する特命タスクフォース「第1回新型コロナウイルス感染症対策に関する特命タスクフォース議事概要」2020年4月2日。
  - [44] 規制改革推進会議決定「新型コロナウイルス感染症患者の増加に際してのオンライン技術の活用について」2020年4月7日。
  - [45] 規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申」2020年7月2日。

(2020年12月12日受理)