

はじめに

平成15年5月、中央教育審議会は、文部科学大臣から「今後の初等中等教育改革の推進方策について」の諮問を受けた。この諮問により検討を求められた多岐にわたる課題については、現在、関係の分科会及び部会において審議を進めているところであるが、このうち、学校の管理運営の在り方については、平成15年12月16日に中間的な報告を取りまとめ、公表したところである。

その後、教育関係団体等からの意見聴取を行うとともに、幅広く国民各位からの意見を伺い、それらを参考に更に審議を進め、この度、答申を取りまとめた。

社会の中で人が幸福に生きていく上で、教育は不可欠のものである。我々を取り巻く万物は、自然から与えられるもの以外は、人類の歴史の中で、教育の営みを媒介として生み出されてきたものである。また、教育は、我々に、自然との調和を図り、また自らを制御する知恵を与えると同時に、争いを排して平和を生み出す力の源泉ともなる。

教育の中核ともいべき学校教育は、一人一人の生涯にとってかけがえのないものであり、また、我が国社会にとってもその存立基盤というべき重要性を持っている。

このような認識の下に、中央教育審議会では、学校教育をめぐる制度の在り方が個々の国民生活や社会全体の在り方に与える影響の大きさを常に念頭に置きつつ審議を進めてきた。今後、今回の提言の趣旨が制度化され、実際に運用されるに当たっても、当事者においてこのことが十分に認識され、より優れた学校教育の実践に生かされることを切に希望するものである。

また、新しい時代の教育の具体的なかたちを作っていくことはほかならぬ我々一人一人の責任である。新しい学校の在り方は、制度の改正だけで実現するものではなく、その成否は、我々一人一人の自覚と努力に懸かっている。一人一人が、それぞれの立場から、自立した責任ある個人として、学校教育をより良いものにするための取組に主体的に関わっていくことを期待するものである。

第1章 学校の管理運営をめぐる課題と検討の基本的視点について

1 検討の背景 ~ 今なぜ学校の管理運営の在り方が問い直されているのか ~

我が国の初等中等教育は、戦後、6・3・3制の施行などを通じて質的な面での大幅な改善と飛躍的な量的拡大を遂げてきた。学校教育の充実を通じた国民の教育水準の向上は、経済社会の成長・発展に大きく貢献し、生活に豊かな文化をもたらすとともに、我が国が国際社会に貢献し存在感を発揮する上でも大きな役割を果たし、諸外国からも高い評価を受けてきた。

一方、近年、グローバル化、情報化、都市化、少子化など社会構造の急速かつ大きな変化や、国民の意識や価値観の多様化等に伴い、学校教育に対する要請がこれまでになく多様で高度なものになってきている。

例えば、グローバル化や情報化などの社会の変化に的確に対応する国際競争力のある教育の実現が求められている。個性や能力の伸長をより一層重視した教育を実現することが求められている。家庭や地域の教育力の低下を反映して、豊かな情操や社会規範意識をはぐくむ教育の充実が求められている。さらには、不登校状態にある児童生徒や、学習障害（LD）、注意欠陥／多動性障害（ADHD）など特別な配慮を必要とする児童生徒に対するきめ細かな指導の充実も求められるようになってきている。

こうした学校教育に対する児童生徒や保護者の期待の高まりに対し、現在の学校教育、とりわけ公立学校における教育は十分に^{こた}応えていないのではないかと批判が、様々な方面から出てくるようになった。

これらの批判の具体的な内容や立場はそれぞれ異なるものの、全体を通じて、我が国の公立学校教育は硬直的で画一的であり、変化に対応する柔軟性や多様性に乏しいこと、自ら改革に取り組む動機付けが働きにくく、効率性が十分に意識されていないこと、閉鎖性が強く、地域の一員としての意識や地域社会との連携を欠きがちなことなどが指摘されている。

その上で、学校教育をより質が高く、多様性と柔軟性に富むものとするために、例えば、多様な主体による学校教育の提供を認めることや、外部の人材や資源を学校教育に積極的に活用すること、公立学校の運営に保護者や地域住民を参画させる仕組みを構築すること、公立学校の包括的な運営を外部に委託することなど、学校の管理運営の在り方についての様々な見直しが提言されている。

公立学校の管理運営の在り方に対する批判は、最近になって初めて起こったものではない。中央教育審議会においても、学校の管理運営の在り方の改善について、これまで様々な観点から提言を行ってきた。特に、平成10年の答申「今後の地方教育行政の在り方について」においては、各学校の自主性・自律性の確立と、自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現のために、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大することや、学校が保護者や地域住民に対してより一層開かれたものとなるよう「学校評議員制度」を導入することなどについて提言を行ったところである。

教育委員会や学校においては、これらの提言を踏まえた様々な改善の取組が進められている。また、多くの学校が自らの教育活動、その他の学校運営の状況について自己評価を実施しているだけでなく、保護者や地域住民等による外部評価を行い、その結果を踏まえて更なる改善に取り組む学校も増加するなど、学校は着実に変化してきている。

しかしながら、改善の取組の進捗状況やその内容は一様ではなく、また、時代や社会がますますその変化の速度を増し、社会の様々な分野で抜本的な構造改革が進められる中であって、学校に対しても、社会の要請に応え、より良い教育の実現に向けた更なる改革を遂げることが求められている。このためには、学校教育として果たすべき役割の本質を見極めつつ、これまでの改革の取組を推進し、より深めていくことに加え、従来とは異なる角度から学校の管理運営の在り方に光を当て、新しい制度の導入の可能性も含めた検討を行うことが必要と考える。

2 学校教育の役割とは何か

学校が、公教育として果たすべき役割を全うしつつ、社会の多様な要請に応えていくために求められる管理運営の在り方について具体的な検討を行うに当たっては、学校教育、とりわけ義務教育の意義・役割について改めて確認しておく必要がある。

(1) 学校教育の意義・役割

学校は、教育の目的を達成するために、一定の計画に従って、年齢や能力をほぼ同じくする多数の人間に対し組織的・継続的に教育活動を行うものである。さらに学校

は、その継続的な活動を通じて、社会的伝統を維持し、前の世代の文化的遺産を受け継いでいくという役割をも担うものである。

教育の目的について、教育基本法第1条は次のように規定している。

教育は、人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。

この規定を踏まえ、教育の基本的な使命は、

- () 一人一人の自己実現、個人の資質・能力の向上の観点から、人格の完成を目指し、個人の能力を伸長し、自立した人間を育てること
- () 国家・社会の存立、国際社会の一員としての観点から、国家・社会の形成者としての資質を育成すること

の2点に大きく集約することができる。

教育は個人にとって生涯を通じての課題であり、教育の使命は、家庭や学校、社会生活の様々な場面を通じて達成されるべきものであるが、中でも学校における教育には中心的な役割を果たすことが期待されている。

学校教育の基本的な役割は、端的に言えば、教育を受ける者の発達段階に応じて、知・徳・体の調和のとれた教育を行うとともに、生涯学習の理念の実現に寄与することである。とりわけ、基礎・基本を徹底し、確かな学力の定着を図り、生涯にわたる学習の基盤をつくることや、同世代の仲間との共同生活を通じて、人間性や社会性など豊かな心と健やかな体を育成すること、さらには一人一人の長所を見出し、その個性・能力の伸長を図っていくことなどは、今後の社会においても普遍的な学校教育の役割と考えられる。

(2) 義務教育の意義・役割

日本国憲法第26条第1項は、すべての国民に教育を受ける権利があることについて、次のように宣明している。

すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

その上で、義務教育については、同条第2項において次のように規定され、国民の権利に対応した具体的な法律上の義務を国が負っていることが示されている。

すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

この規定を受けて、教育基本法では、国民は、その保護する子女に9年の普通教育を受けさせる義務を負うこと、国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については授業料を徴収しないことが定められている。

義務教育は、国民が共通に身に付けるべき公教育の基礎的部分を、誰もが等しく享受し得るように制度的に保障するものである。

民主的で健全な社会は、その構成員が高い意識を持ち、ともに責任を分かち合うことによってしか維持され得ない。国民一人一人が、心身ともに健康で、個人として、また国民として必要な知識や徳性等を有することは、個人の幸福の実現に不可欠の要素であるだけでなく、民主国家の存立のための必須条件でもある。義務教育は、こうした国家・社会の要請とともに、親が本来有している子を教育すべき義務を国として全うさせるために設けられているものであり、近代国家における最も基本的かつ根幹的な制度である。

我が国では、保護者にその子どもを就学させる義務を課すとともに、義務教育に係る学校の設置を地方公共団体の義務とし、また、経済的な理由で就学困難な学齢児童生徒の保護者に対する援助を市町村の義務としている。さらに、国としても、教育課程の基準である学習指導要領を定めるとともに、義務教育費国庫負担制度や教科書無償制度等の制度的措置を講じることにより、国内のどの地域に住んでいても、国民の誰もが一定水準の教育を受けることのできる仕組みを構築してきた。

現在、我が国の義務教育就学率はほぼ100%であり、こうした堅固な義務教育制度は、戦後の我が国社会の発展を支えてきた柱の一つとして国際的にも高く評価されている。

義務教育の基本的な役割は、人間として、家族の一員として、さらには社会の一員として、国民として共通に身に付けるべき基礎・基本を習得させることとすることができる。義務教育には、社会的自立に向けて「知・徳・体」の調和のとれた基本的な能力を習得させ、生涯にわたる学習や職業・社会活動の基盤を形成するとともに、個性・能力を発見・伸長していくことが求められている。

今後の検討においては、義務教育が有する、国家・社会の要請としての側面と、個人の個性や能力を伸ばし、その人格を完成させるという側面のバランス、また、国家・社会の責務と親が子を教育する義務との関係を常に念頭に置きながら、個人の発達段階や社会状況の変化を踏まえた義務教育の在り方を考えていく必要がある。

3 学校の管理運営の原則と改革の流れ

(1) 学校の管理運営の原則

学校の管理運営は、教育活動そのものの運営と、教育を効果的に行うための教職員等の人事、学校の施設設備等の財産の管理などその他の必要な業務から成り立っている。

教育基本法において、学校は「公の性質」をもつものであると規定されているとおり、その公共性にかんがみ、内容においても条件においても一定の水準を確保した教育を、国民に対して公平かつ安定的・継続的に保障することが求められている。

このため、学校教育法をはじめとする関係法令や学習指導要領等により、学校の備えるべき要件がそれぞれ具体的に規定されており、また、学校の設置者は、原則として、国、地方公共団体及び学校法人に限定されているところである。

さらに、学校については、その設置者が、学校の行う教育活動の事業主体として、学校の運営に責任を持ち、学校を管理し、経費を負担するという「設置者管理主義」及び「設置者負担主義」が法律で定められている。

地方公共団体が設置する公立の学校については、当該地方公共団体の教育委員会が学校の管理運営について最終的な責任を負うが、教育委員会は、学校の管理運営に関する事務をすべて直接執行するのではなく、学校管理規則を定めて、学校の判断により処理する事項と教育委員会の判断により処理する事項とを区別し、具体的、日常的な学校運営は校長に^{ゆだ}委ねている。また、教育課程の編成や健康診断の実施のように、法令の規定により直接校長の権限とされている事項もある。これらにより、学校が教育機関として一定の主体性を保持しつつ、最終的には教育委員会が学校の管理運営の責任を負う仕組みとなっている。

さらに、学校には、学校教育法に基づき、校長、教頭、教諭、養護教諭、事務職員等の職員が置かれ、校長は、学校運営の責任者として、校務をつかさどり、所属職員を監督するものとされている。学校が組織として一体的に教育活動を展開できるよう校務分掌が定められ、教職員が学級担任、教科担任等の校務を分担するとともに、校務分掌に係る連絡調整・指導助言を行う主任が置かれている。

公立の義務教育諸学校については、都道府県教育委員会が任命権者になることで教職員の広域的人事が可能となっている。服務監督を行う市町村教育委員会は、教職員の任免等について内申を行い、また、校長は、所属する教職員の任免等についての意見を市町村教育委員会に対し具申することができる。さらに、教職員の給与費等については都道府県の負担とすることとし、義務教育費国庫負担制度により、都道府県が負担した経費の2分の1を国が負担し、教育の機会均等とその水準の維持向上が図られている。

(2) 学校の管理運営に関する改革の動向

学校の管理運営に関し、近年、様々な観点からの改革が進められている。また、市町村合併の推進等の地方における行財政改革や、国と地方の役割分担の在り方の見直しが進む中で、教育行政における、国と地方、そして教育委員会と学校の関係も変化しつつある。

例えば、学校管理規則の見直しによって、従来教育委員会の承認が必要であった事項を届け出制に改めたり、校長の裁量で執行できる経費を拡大するなど、学校の裁量の拡大を図る取組が進んでいる。ただ、限られた予算の中から公費を支出する以上、その執行に当たっては責任ある体制を整えるとともに、対外的な説明責任を果たす必要がある。

また、学校の自己評価とその結果の公表が努力義務化されるとともに、教育活動など学校運営の状況について保護者等に積極的に情報を提供することが義務化されるなど、学校の説明責任の遂行を求める観点からの制度改正が行われ、各学校で取組が進んでいる。あわせて、適切な処遇等を通じて教員の意欲と能力を引き出すため、教員の評価システムを改善する取組が進められている。

さらに、義務教育費国庫負担制度についても、地方の自由度を高める観点から改善のための検討が進められているところである。

また、地域との積極的な連携・協力や、学校外の活力を導入する観点からの取組も進められている。例えば、学校評議員制度が多くの学校で導入されている。優れた知識や技術等を有する社会人や地域住民等を、社会人講師やスクールカウンセラーとして学校に招く取組や、校長、教頭の資格要件の緩和を踏まえ、民間人を校長に登用するなど幅広い人材の活用による学校運営の改革も進められている。

4 検討の基本的な視点

中央教育審議会では、公教育の基本原則である公共性、継続性、安定性の確保や、公立学校における教育としての公平性、中立性の確保を前提としつつ、近年の改革の流れを加速し、各学校が、国民の期待に応えて、地域の創意工夫を生かしつつ、自主的・自発的な取組を進め、その担うべき役割を十分に果たすことができるよう、学校の管理運営の在り方をより柔軟で弾力的なものとするためにはどのような改革が必要かという視点から検討を行った。

その上で、

- () 地域との連携の推進、学校の裁量権の拡大という観点から、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について
- () 民間の活力の活用という観点から、公立学校の管理運営の包括的な委託についての2点を中心に、次章以下に示すとおり基本的な考え方を取りまとめた。

第2章 地域が参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について

1 地域が公立学校の運営に参画することの意義について

我が国の公立学校の運営は、関係法令に基づき、教育委員会及び校長の権限と責任の下で行われている。こうした学校の運営の在り方は、学校運営に関する責任の所在を明確にするとともに、一定の教育条件・教育内容を确实かつ均等に保障する上で重要な役割を果たすものであるが、一方で、学校の運営の状況が保護者や地域住民等に分かりにくく、学校の閉鎖性や画一性などにつながりがちであるとの指摘もなされてきた。

学校は地域社会を基盤として存在するものであり、充実した学校教育の実現には、学校・家庭・地域社会の連携・協力が不可欠である。

これまでも、地域に開かれた信頼される学校づくりを目指して、全国の学校で様々な取組が進められてきた。例えば、平成12年に導入された学校評議員制度は、既に半数以上の学校で導入されている。また、学校側からの動きだけでなく、保護者や地域社会からの学校への働き掛けも活発化してきた。例えば、学校支援のための様々なボランティア活動などの取組も各地で進みつつある。

このような中で、近年、学校と地域社会との連携・協力を更に一段階進め、地域の力を学校運営そのものに生かすという発想が出てくるようになった。平成12年の教育改革国民会議報告においては、「新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）の設置を促進する」という提言が行われ、文部科学省では、平成14年度から、モデル校を指定して、新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究を実施している。

また、政府の規制改革推進3か年計画（再改定）においては、「コミュニティ・スクール導入のための制度整備」に関して、法令上の規定を設けることについて平成15年中に検討し結論を出すことが決定されているところである。

経済・社会の大きな構造改革の中で、可能な限り地方分権を進め、権限と責任を「現場」に近いところに移していこうとする流れが急速に進んでいる。また、従来は公的部門が単独で担ってきた分野についても、住民等に参画を求め、その力を生かすことによってより良い成果を実現していこうとする動きが顕著となりつつある。特に、文

化活動や社会教育の分野においては、近年、各地で特色ある取組が見られるようになってきている。公立学校の運営に保護者や地域住民の参画を求めることにより、学校を内部から改革しようという考え方は、このような社会全体の大きな改革の流れの中に位置付けられるものである。

都市化の進行等に伴い、多くの地域でかつての地縁に基づく地域社会が変容し、「地域の学校」という考え方が次第に失われてきた。しかし、その一方で、保護者や地域住民の側に、自らが学校の運営に積極的に参画することによって、自分たちの力で学校をより良いものにしていこうとする意識が生まれつつある。こうした意識の高まりを的確に受け止め、学校と保護者や地域住民が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能となるような仕組みを構築していくことが求められている。

各学校の運営に保護者や地域住民が参画することを通じて、学校の教育方針の決定や教育活動の実践に、地域のニーズを的確かつ機動的に反映させるとともに、地域ならではの創意や工夫を生かした特色ある学校づくりが進むことが期待される。学校においては、保護者や地域住民に対する説明責任の意識が高まり、また、保護者や地域住民においては、学校教育の成果について自分たち一人一人も責任を負っているという自覚と意識が高まるなどの効果も期待される。さらには、相互のコミュニケーションの活発化を通じた学校と地域との連携・協力の促進により、学校を核とした新しい地域社会づくりが広がっていくことも期待される。

地域の参画による学校運営は、これまでの実践研究の成果等にも示されるとおり、現行においても、学校評議員制度など各種の制度の柔軟な活用によって、かなりの程度実現することが可能であり、今後ともすべての学校において、地域に開かれた学校づくりを目指した取組を推進することが求められる。

一方で、例えば、学校評議員制度については、その意見を踏まえて教育内容の改善を行うなど、大きな成果を上げる学校があるものの、運用上の課題を抱え、必ずしも所期の成果を上げ得ない学校もある。また、学校評議員制度の、校長の求めに応じて意見を述べるという役割を超えて、より積極的に学校運営にかかわることができるような新たな仕組みを検討すべきとの指摘もある。

今後、公立学校をより多様で魅力的なものとするためには、学校評議員制度に関する運用の改善を図るなど、これまでの取組を更に発展させることが必要である。開かれた学校づくりの原点として、保護者や地域住民が学校に対する様々な意見や要望を、

幅広く、また気軽に相談できるような窓口を拡充していくことも重要であろう。

併せて、こうした既存の枠組みを超えて、新たに保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って主体的に学校運営に参加するとともに、学校の裁量権を拡大する仕組みを制度的に確立し、新しい学校運営の選択肢の一つとして提供することも必要と考える。今後、こうした新しい学校運営の在り方について更に詳細な制度設計を行った上で、明確な法令上の根拠を与える必要がある。

2 制度化に当たっての基本的な考え方について

(1) 制度導入の対象

保護者や地域住民が一定の権限を持って運営に参画する新しいタイプの公立学校(以下便宜上「地域運営学校」という。)に関する制度の導入の対象としては、地域とのつながりが特に深い小学校や中学校が中心になると考えられるが、地域の実情に応じ、学校を設置する地方公共団体の教育委員会の判断で、幼稚園や高等学校などを対象とすることも考えられる。

地域運営学校は、学校運営の在り方の選択肢を拡大するための手段の一つとして新たに制度化すべきものである。したがって、その導入は、すべての公立学校に一律に求められるものではなく、地域の特色や学校の実態、保護者や地域住民の意向などを十分に踏まえて、学校を設置する地方公共団体の教育委員会の適切な判断により行われることとし、その指定の手続については教育委員会において定めることが適当である。

(2) 基本的な制度の内容

ア 学校運営協議会の設置

学校の運営への保護者や地域住民の参画を制度的に保障するための仕組みとして、教育委員会が、地域運営学校の運営について協議を行う組織(以下便宜上「学校運営協議会」という。)を設置することが必要と考えられる。

学校運営協議会は合議制の機関であり、その委員としては、児童・生徒の保護者、地域住民のほか、当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会が適当と考える者の

うちから、当該教育委員会において任命することが適当である。委員の数、構成、委員の任命の手續、任期、学校運営協議会の議事に関する事項等については、教育委員会規則において定めることになると考えられる。なお、委員は非常勤の公務員に位置付けられるものと考えられるが、教育の中立性や公正性を確保する観点から、例えば学校運営協議会の委員の任命に当たり守秘義務を課すことなども検討されるべきである。

イ 学校運営協議会の役割

学校運営協議会の役割としては、

- () 学校における基本的な方針について決定する機能、
- () 保護者や地域のニーズを反映する機能、
- () 学校の活動状況をチェックする機能

が考えられる。すなわち、学校運営協議会には、例えば、学校における教育課程編成の基本方針、予算執行や人事配置等に関する基本方針等、当該学校の運営の大綱について、校長等の提案に基づいて承認を行うなど、学校における基本的な意思決定に関与する役割を果たすことが期待される。校長は、承認された基本的な方針に基づき、学校運営の責任者として具体的な事項について決定し、校務を行うこととなる。このように、学校の基本方針の決定等に当たり、校長は学校運営協議会に対し十分な説明を行い、相互に意見交換を行うことが必要となるが、この過程を通じて、保護者や地域住民が自らも学校運営に共同責任を負っているとの自覚を深め、校長を中心とした具体的な学校運営の支援に積極的にかかわっていくことが期待される。

また、学校運営協議会の委員には、保護者や地域住民を代表する立場にある者として、学校に対する保護者の要望や地域ニーズを公平・公正に、かつ、幅広く把握・集約し、学校運営に反映させることが求められる。さらに、基本的な方針に照らした学校の教育活動の実施状況について絶えず目を配り、評価を行い、必要があれば改善を求めるなどの働き掛けを行うことなども期待される。

このような権限を有する学校運営協議会には、自らの活動に関して、保護者や地域住民、教職員等の学校関係者に対して説明を行う責任が生じる。また、当該学校において所期の教育目標が十分に達成されないなどの場合には、委員の解任や学校運営協議会の解散などの形でその責任が問われるものと考えられる。

学校にどのような校長や教職員を得るかということは、地域の意向を踏まえた特色ある学校運営の成否に特に重要な影響を与える問題である。このため、実践研究校のこれまでの研究においても、校長を公募し、その選考に学校運営協議会が関与したり、

教職員の人事について要望を行うなどの取組が試みられてきたところである。

こうしたことを踏まえ、地域運営学校においては、現在の校長による意見具申や市町村教育委員会による内申に加えて、学校運営協議会が校長や教職員の人事について具体的に関与することができるようにするとともに、人事に関し最終的な権限を持つ教育委員会においては、地域運営学校制度の趣旨にかんがみ、校長や学校運営協議会の要望等を可能な限り実現するよう努める必要がある。このために、例えば、学校運営協議会が、教職員の公募を求めたり、任用の候補者について要望するなど、学校運営協議会が人事について任命権を有する教育委員会に対して意見を述べることができ、当該教育委員会においては、その意見を尊重して人事を行うなどの仕組みを設けることが考えられる。この場合、市町村立小学校又は中学校の学校運営協議会においては、当該市町村教育委員会を經由して都道府県教育委員会に意見を述べるのが適当と考えられる。なお、学校運営協議会から意見の申し出があった場合、市町村教育委員会は、地域運営学校制度の趣旨にかんがみ、特段の支障がない限り、その意見と同様の内申を行うこととなるものとする。

また、市町村教育委員会が市町村立小学校又は中学校を地域運営学校に指定する場合、当該学校における教職員は県費負担教職員であることから、教職員の任命権者である都道府県教育委員会に対し事前に協議を行うなどの手続が必要と考えられる。

保護者や地域住民に学校運営に当たっての一定の権限を与えること、すなわち、学校運営協議会に具体的にどのような権限を与えるか、その際、校長や教育委員会との関係をどのように位置付けるかなどについて法令上規定することは、現在の地方教育行政制度に全く新しい視点に立った仕組みを導入するものである。このため、その制度化に当たっては、教育委員会の自主的、主体的な取組が促進されるよう、地方教育行政全体の在り方にも照らしつつ、十分な検討を行う必要がある。

ウ 校長の裁量権の拡大等

地域運営学校の運営をより効果的なものとするためには、学校の創意工夫を生かした様々な取組が可能となるよう、学校運営の責任者である校長の裁量権を拡大することが重要である。先に述べたように、教職員人事については、学校運営協議会の関与の下、学校の裁量権の拡大を図ることも必要であるが、これに加えて、例えば、地域運営学校の校長に係る裁量経費を増額することや、学校の判断に基づき非常勤講師の採用を可能にすることなど、現行制度の運用の改善等による対応が可能な事柄については、各学校の設置者において積極的な検討を行うことが求められる。

また、学校の裁量権が拡大するに伴い、校長には、学校を取り巻く地域の様々な関係者と十分なコミュニケーションを図り、相互の連携・協力を確保しつつ、学校の責任者としてリーダーシップを発揮する高い力量が一層強く求められることとなる。国や教育委員会においては、高度な専門性や経営能力など校長として求められる資質や能力の向上に向け、研修等の充実に取り組む必要がある。

(3) 点検・評価等

地域運営学校は、これまで行政内部で完結していた学校運営に保護者や地域住民が責任を持って参画するものである。地域運営学校が、公立学校として担うべき公共性や公平性・公正性を担保しつつ、その特色を生かした教育を実践していくためには、当該学校による自己評価が重要である。さらに、学校を設置する地方公共団体の教育委員会において、学校運営協議会の活動も含め、地域運営学校の教育活動を不断に点検・評価するとともに、その結果を例えばインターネット等を通じて情報公開し、その成果を他の学校の教育活動にも生かしていく必要がある。

教育委員会が行う点検・評価においては、例えば、学校運営協議会が期待される機能を十分に果たしているか、公立学校としての公共性・公平性・中立性の確保や教育水準の維持等は適切に図られているか、地域の信頼に応える学校づくりに具体的な成果が上がっているかといった観点から、それぞれの地域運営学校の特色に応じた評価項目を定め、適切に実施していくことが求められる。その際、第三者による評価委員会等を設置し、その評価を参考にすることや、保護者や地域住民に広く意見を求めることなども有効であろう。点検・評価の結果によっては、地域運営学校に教育活動の改善を求めたり、その指定を取り消すなどの措置を講じる必要も生じるものと考えられる。

地域運営学校の円滑な運営を実現し、所期の目的が達成されるよう、地域運営学校を設置する地方公共団体の教育委員会においては、あらかじめその指定や取消しに関する手続き等必要な事項を教育委員会規則において定めるとともに、地域運営学校の運営に関する調整や評価などを行う組織を明確にするなどの十分な体制整備を図ることなどが求められる。また、国においても、地域運営学校に関する情報の収集・提供や評価方法に関する研究開発等を通じて、新しいタイプの学校運営を積極的に支援していく必要がある。

第3章 公立学校の管理運営の包括的な委託の在り方について

1 公立学校の管理運営を外部に包括的に委託することの意義と課題について

(1) 学校の「設置者管理主義」について

学校の管理運営に関し、学校教育法第5条は、「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する。」と規定している。学校教育は、入学の許可、課程の修了の認定、卒業の認定、退学等の懲戒等、児童生徒の教育を受ける権利に直接的にかかわる措置と、これと密接不可分な教育課程の編成や評価及び日常的な教育活動から成り立っている。学校教育法第5条の規定は、このような学校教育の特性に照らし、公立学校については、設置者である各地方公共団体の教育委員会が、教育活動の事業主体として学校教育の目的を十分果たすことができるよう、設置する学校を適切に管理し、その運営に責任を負うという「設置者管理主義」の考え方を示したものである。

この原則の下、これまで、社会人講師の活用や民間人校長の登用等を通じて、民間での幅広い経験のある優れた知識や技術を有する人材の参加を求めるなどの工夫を行いつつ、学校教育の多様化・活性化を図る取組が進められてきた。

一方、近年、地方公共団体の様々な業務について民間委託が行われるようになっており、地方公共団体の設置する社会教育施設や社会体育施設についても、その管理運営を民間に委託する事例が多く見られるようになってきている。特に、平成15年9月からは、「公の施設」の管理について、十分なサービス提供能力を持つ民間の事業者のノウハウを活用し、多様化する住民ニーズにより効果的・効率的に対応することを目的として、「指定管理者制度」が導入された。これは、公立学校には直ちに適用されるものではないが、この制度により、民間企業を含めた「指定管理者」に対して「公の施設」の管理とその利用許可を行わせることが可能となったところである。

(2) 公立学校の管理運営を包括的に委託することの意義について

このような動きの中で、従来「設置者管理主義」をとってきた公立学校についても、特別なニーズに応える等の観点から、必要に応じ、教育活動そのものを含めた管理運営を、包括的に民間に委託することを可能とすることについて検討すべきとの提案が

なされるようになってきた。

こうした提案を踏まえ、例えば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(骨太の方針2003)」（平成15年6月27日閣議決定）においては、消費者・利用者の選択肢の拡大を通じた多様なサービス提供を可能とする等の観点から、公立学校の管理運営の委託について、「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託について、早急に中央教育審議会にて検討を開始する。特に高等学校中退者を含めた社会人の再教育、実務・教育連結型人材育成などの特別なニーズに応える等の観点から、通信制、定時制等の高等学校の公設民営方式について平成15年度中に結論を得る」とこととされた。

また、構造改革特別区域制度においても、公立学校の管理運営を委託することを認める特例についての要望が出されており、「構造改革特区の第3次提案に対する政府の対応方針」（平成15年9月12日構造改革特別区域推進本部決定）において、「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託については、高等学校及び幼稚園を対象として検討し、今年中に結論を得た上で、必要な措置を講ずる」とこととされた。

公立学校の管理運営を包括的に委託することを通じて、例えば、民間の有する教育資源やノウハウを活用することにより、機動的かつ柔軟なサービスが提供され、多様なニーズに応じた特色ある教育を効果的に実現することができること、学校の設置者にとっても、保護者や児童生徒にとっても選択肢の拡大が図られること、既存の公立学校に刺激が与えられることにより、競争が生まれ、公立学校教育全体の質の向上が図られることなどが期待されている。

(3) 公立学校の管理運営を包括的に委託することの課題や懸念について

一方で、こうした制度を導入することについて、様々な課題や懸念も指摘されている。例えば、教育の質を客観的に評価・検証する仕組みがなければ、受託者が経営的観点から経費を削減することにより、教育の質が低下するおそれがあるのではないかと。特に、生徒指導のように、短期間では投入した費用に見合う効果が必ずしも期待しにくい部分が安易に切り捨てられるおそれはないか。教育の成果や学校での事故等をめぐり、学校の設置者と実際の管理運営を行う者である受託者との間で責任の所在が不明確になるおそれはないか。契約の途中段階における契約解除や受託者の経営破綻等により、学校が閉鎖された場合、児童生徒の教育を受ける権利が侵害されるおそれはないか。

(4) 検討の方向性について

このように、公立学校の管理運営を包括的に委託することについては、一定の意義が認められる一方で、様々な課題・懸念もあることから、現時点で全国的な制度として導入することは困難と考えられる。

しかしながら、一部の地方公共団体等においては、公立学校を民間に委託し、その地域において生じている特別なニーズや状況に対応したいという要望があることにかんがみ、今後、構造改革特別区域制度を活用した実証的な研究を行うことが考えられる。具体的には、構造改革特別区域として認定された地方公共団体において、地域の特性を生かした教育の実施や、地域産業を担う人材の育成等の観点から特別な必要がある場合において、当該地方公共団体が、教育の質を担保するための適切かつ十分な点検・評価体制を整備し、セーフティ・ネット（安全網）を構築することを前提に、学校の「設置者管理主義」の例外として、公立学校の管理運営を包括的に外部に委託することを特例的に認めることが考えられる。

学校の管理運営の包括的な委託は、我が国におけるこれまでの学校教育制度において導入されたことのない、新たな学校の管理運営の形態である。本来、地方公共団体の公の意思に基づいて入学者の決定や教育課程の編成等が行われるという公立学校としての基本的な性格を踏まえつつ、また、米国において行われている委託の一類型とも言えるチャーター・スクール制度において実際に明らかになっている課題等も参考にしながら、本章「2 制度検討に当たっての基本的な考え方について」に掲げる点に十分に留意し、制度設計の具体化に向けた検討を進めることが必要と考える。

なお、現行制度においても、地方公共団体が、学校法人等と協力して私立学校を設置することにより、当該地方公共団体における特別なニーズに対応するための教育を実現することは可能であり、地方公共団体においては、こうした形での多様な特色を持つ学校の設置を選択肢の一つとして検討することも有意義と考える。

2 制度検討に当たっての基本的な考え方について

構造改革特別区域において、学校の「設置者管理主義」の例外として、公立学校の教育活動を包括的に民間に委託する仕組みを設けることについては、公の意思に基づ

き実施される活動であるという公立学校の性格に照らし、法制上の課題等を踏まえつつ、以下のような点に留意しながら、具体的な制度設計に向けた検討が行われるよう期待する。

(1) 制度導入の対象

ア 義務教育段階について

第一章において述べたとおり、義務教育制度は個人にとっても、国家の存立そのものにとっても不可欠な我が国の根幹的制度であり、その確実な保障は、国及び地方公共団体の最も重要な責務の一つである。

このため、義務教育諸学校を、保護者や子どもの選択に基づき就学をすることとなるその他の学校種と同様に扱うことは適当ではないと考える。先述のように、公立学校の管理運営を包括的に委託することについては様々な課題や懸念が存在しており、義務教育が設けられている趣旨にかんがみ、憲法で保障された児童生徒の義務教育を確実に保障する観点から、義務教育諸学校の管理運営を包括的に委託することについては、特に慎重に検討する必要がある。

イ 幼稚園及び高等学校について

幼稚園については、現在、希望するすべての就学前の幼児に教育の機会を保障することや、保護者が安心して子どもを生み育てられるよう環境を整備するための子育て支援の充実など、地域における幼児教育のセンターとして、多様化する保護者や地域のニーズに応えることが強く求められている。このような中、公立幼稚園において、地域の実情や特別なニーズに対応するため、民間の能力を活用して弾力的な運営を行うことが効果的な場合も想定される。

また、公立の高等学校については、社会の多様化が進む中で、将来の進路選択についての生徒の希望も多様化しており、これまでも総合学科の設置や単位制高等学校、中高一貫教育校の創設など、多様化や個性化を理念とする高等学校改革が進められてきた。今後、更なる対応を図るための一方策として、多様な高等学校教育の選択肢を提供するという観点から、その管理運営を委託することについて検討を行うことが考えられる。

これらを踏まえ、公立学校の管理運営の委託の検討に当たっては、その対象は、当

面，幼稚園及び高等学校とし，学校教育としての質の確保に十分配慮しつつ，検討することが適当と考える。

(2) 基本的な制度の内容

ア 委託の対象となる活動範囲について

公立学校の委託を行おうとする構造改革特別区域についての提案等の趣旨は，教育活動も含め，できる限り広範囲な業務を民間に委託し，民間のノウハウを活用しようとするところにあると考えられる。他方，公立学校における児童生徒の入学の許可や退学処分等は公権力性のある行政処分であり，また，「公の意思」に基づく教育活動と位置付けられることから，このような公立学校の性格にかんがみ，民間への委託が可能な活動範囲について検討を行う必要がある。

イ 委託先について

公立学校の管理運営の包括的な委託先としては，学校教育に必要な運営の継続性・安定性や，公教育として求められる公共性・公平性・中立性を確保し，教育の質を担保する観点から，原則として，学校法人など安定的な経営基盤と学校教育に関する十分な実績を有する者が適当と考える。また，学校法人は，設置者から支出された委託にかかる経費が子どもたちに対する教育活動及びその教育の質の向上に使われることが制度的に担保されているという点からも望ましい。

ウ 委託の手続きについて

公立学校の管理運営の委託の制度を法制化する場合には，先に述べた「指定管理者制度」も参考にしながら，例えば，地方公共団体において必要な条例を定め，その条例に基づき，議会の議決により委託先を指定するなどの手続きを定めることが必要と考えられる。

エ 設置者と受託者の権限関係について

管理運営が委託された学校については，設置者である地方公共団体が直接の管理を行うものではないが，当該学校で行われる教育は，当該地方公共団体が設置する公立

学校の教育として行われることとなる。このため、設置者と受託者の権限関係に関しては、条例、規則、委託契約等において、あらかじめ十分に明確にしておくことが重要である。

なお、いずれの場合でも、地方公共団体は、公立学校の設置者としての国家賠償法上の責任を有し、学校事故等についての責任を負う等、設置者としての最終的な責任を有するものであることに留意が必要である。

オ 教職員の身分・資格について

委託された教育活動に従事する教職員は、原則として受託者により雇用された者であることから、これらの教職員の服務管理については、一般の私立学校と同様、就業規則によることとなると考えられる。教職員は、公立学校において子どもたちの個人情報扱うこととなるため、守秘義務を課す等、契約において服務上必要な措置を講じることについても検討する必要がある。なお、委託が行われた場合であっても、教員の資格については、通常の学校と同様、教育職員免許法が適用されるものである。

また、地方公共団体においては、条例、規則、委託契約等において、受託者が公立学校の教員としてふさわしい人材を確保するとともに、十分な研修の機会を確保することについて明確にしておくなど、優れた教員の確保とその資質の向上に留意する必要がある。

(3) 点検・評価等

ア 教育委員会による点検・評価について

公立学校の管理運営を包括的に委託した場合であっても、当該学校は公立学校として設置されるものであり、その設置者である地方公共団体の教育委員会は、自らが直接管理運営を行う場合と同様の責任を負い、通常の公立学校と同様の継続性、安定性の担保が求められることとなる。

このため、管理運営が委託された学校については、学校自身による通常の自己点検・評価に加え、教育委員会による点検・評価の実施が不可欠である。

委託が行われた学校を設置する地方公共団体の教育委員会は、その学校において適正な学校運営が行われ、また、教育の質が確保されることについて最終的な責任を負う者である。このため、委託契約が円滑に履行されるよう、例えば、一定水準の教育内容・教育条件の確保、期待される教育成果の担保、学校運営の継続性・安定性の確保、経費負担における私的負担の割合の適正の確保、教育活動における中立性の確保などの観点から、不断の点検・評価を行い、受託者に対し、必要に応じ適切な措置を講じなければならない。

このような点検・評価が適切に行われるためには、設置者と受託者との契約において、あらかじめ、その手続きや具体的な内容について、十分に明確化しておくことが必要である。

また、評価を行うに当たっては、教科指導の面のみならず、生徒指導等も含め、多面的・多角的な評価を行う必要がある。特に、学校教育には、例えば生徒指導のように、受託者にとっては、短期的には投入した費用に見合う効果が必ずしも期待しにくいと受け止められがちであるものの、学校における教育活動としては極めて重要な位置を占めるものも多いことにも留意する必要がある。

学校の設置者と管理運営を行う者とが異なることにより生じ得る諸問題を解決し、両者の十分なコミュニケーションを確保するためにも、日常的な情報交換やモニタリング（継続監視）の実施は重要である。今後、国においても、管理運営が委託された学校における教育活動の内容や成果について、様々な角度から客観的にモニタリングし、評価する仕組みの構築に向けて研究開発等を進める必要がある。

イ 情報公開の在り方について

学校を設置する地方公共団体の教育委員会は、地域住民に対する説明責任を果たすため、委託契約の内容や管理運営が委託された学校における教育活動の状況等について、インターネット等を通じて十分な情報公開を行う必要があり、受託者との契約においても、その旨についてあらかじめ定めておくことが必要である。

ウ セーフティ・ネットの構築の在り方について

学校を設置する地方公共団体の教育委員会による点検・評価の結果として、万が一、途中で契約を解除することとなった場合や、受託者側の都合で学校の管理運営が継続できなくなった場合等において、当該学校で学ぶ子どもたちが公立学校において就学を確実に継続できるようにすることは、学校の設置者としての責務である。

このため、例えば、受託者に対する是正措置を講ずる場合の要件や委託契約を解除する条件等について、委託契約において明確化しておくとともに、委託契約を解除した場合、若しくは解除された場合の在籍者に対する救済措置について、当該学校に通う子どもやその保護者に対してあらかじめ明らかにしておく必要がある。

また、契約を途中で解除することとなった場合等においては、そうした状況に至った責任の所在を明らかにすることが必要である。

第4章 その他の検討課題について

学校の管理運営の在り方については、ここまで述べてきた方策以外にも、例えば以下に示すような様々なものが考えられる。これらについては、必要に応じ、今後の審議において更に具体的に検討することとしたい。

1 多様な主体による学校の設置について

学校は公の性質を有するものであり、その設置と運営は、国家、社会として責任をもって取り組むべき、極めて公共性の高いものであるとともに、子どもたちの就学の機会を確保するため、継続性・安定性が不可欠である。このような公共性、継続性・安定性を担保しつつ、民間の主体が参入するための制度として学校法人制度が設けられているものであり、学校の設置主体としては、国、地方公共団体及び学校法人が基本である。

一方で、株式会社やNPO法人（ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての非営利活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することを目的として、特定非営利活動促進法に基づき法人格を付与された団体をいう。）のまま学校を設置したいという構造改革特別区域に関する提案に対応し、平成15年度から、地方公共団体が教育上又は研究上「特別なニーズ」があると認める場合には、株式会社に学校の設置が構造改革特別区域において認められることとなった。また、同様に、地方公共団体が、不登校児童生徒等を対象とした教育について「特別なニーズ」があると認める場合には、そうした教育を行うNPO法人であって一定の実績等を有するものに学校の設置が認められることとなった。

なお、いずれの場合においても、学校としての公共性、継続性・安定性を確保するため、学校の経営に必要な財産を有することなどの要件や情報公開が設置者に課されており、また、特区認定を受けた地方公共団体には、学校の評価の実施や学校が破綻した場合のセーフティ・ネットの構築など必要な体制を整備することが求められている。

このことを踏まえて、平成15年10月に行われた構造改革特別区域計画の申請においては、株式会社による学校設置について、計3件の申請があり、いずれも認定されたところである。その内訳は、中学校及び高等学校の設置に係るものが1件、大学

の設置に係るものが2件，そのうち専門職大学院の設置に係るものが1件であり，それぞれの学校設置に向けた所要の進められることとなっている。

なお，このような多様な主体による学校の設置を，新しい学校の管理運営の在り方の一つとして今後全国で認めていくかどうかについては，構造改革特別区域における取組の状況を踏まえつつ，引き続き検討することが必要である。

2 外部資源の活用の在り方について

(1) 外部資源の活用の意義

学校が，多様な要請に応えつつ，特色ある教育を推進していくためには，教育の様々な分野において，学校の外部にある資源の活用を積極的に進めることが有効と考えられる。特に，「総合的な学習の時間」や，外国語教育，情報教育などの分野において，専門的な知識・技能，経験等を有する社会教育関係団体やNPO，民間企業，ボランティア団体等の協力を得つつ教育活動を展開することには大きな成果が期待されている。さらには，こうした取組を通じて，学校と学校外の社会の連携・協力が強化され，開かれた学校づくりが促進されることも期待されることである。

学校の外部にある人材や資源を学校教育に積極的に活用する試みは，例えば，優れた知識・経験等を有する地域の人材に特別非常勤講師として学校教育に参画してもらう，博物館等でその資料を活用した授業を行うなど，現状でも様々な形で広く行われている。特に，高等学校については，大学・高等専門学校等における学修の成果や一定の技能審査の合格に係る学修を高等学校の単位として認定する仕組みや，定時制・通信制の課程におけるいわゆる技能連携制度など，学校の外部にある資源を活用した取組がすでに多く実施されている。

また，学校の施設等の物的管理については，PFI方式（国や地方公共団体の事業コストの削減，より質の高い公共サービスの提供を目的として，公共施設などの建設，維持管理，運営などを，民間の資金，経営能力，技術能力を活用して行う手法をいう。）等により外部の機関に行わせている例が見られる。

こうした外部資源の活用に関する仕組みのうち，例えば，高等学校における学校外の学修の成果の単位認定については，全国高等学校長協会による具体的なガイドライ

ンが示され、また、特別非常勤講師の活用については、過去3年間で約3千件ずつ増加し、平成14年度には約1万8千件に上るなど、各学校における取組が着実に進んでいるところである。これらの成果を踏まえつつ、今後、公立学校が任意にNPOや民間企業、ボランティア団体等と連携し、これら外部の教育資源を教育活動に活用する取組を更に促進していく必要がある。

このため、今回、外部資源の活用を積極的に推進する観点から、その運用に当たっての基本的な考え方を以下のとおり取りまとめ、参考に供することとした。なお、これを踏まえ、今後、各学校や教育委員会等において、地域の実態等に照らしたより詳細な検討が行われ、外部資源のより効果的な活用が図られるよう期待するものである。

(2) 外部資源の活用についての基本的な考え方

公立学校における教育活動は、学校教育法第5条に規定される「設置者管理主義」の考え方に基づき、公務員である当該学校の校長及び教員が責任を持ってこれを担うことが必要である。

このため、外部の人材を活用するに当たっては、外部の人材は、特別非常勤講師のように教員として位置付けられる場合を除き、学校において作成した指導計画に基づき、その監督下において、指導の一部を実施することとなる。

なお、学校の管理運営の包括的な委託と同様の考え方に基づき、特定の教科・科目等の授業を指導計画の作成や評価等を含めて外部に委託すること、例えば、外国語について、教科としての教育活動を包括的に外国語学校に委託することを認めるべきとの意見もあるが、その方法については、公の意思に基づく活動としての公立学校の法的性格にかんがみ、どこまでが民間に委託することが可能な範囲として適当かなどを含め、学校の管理運営の包括的な委託に係る制度の在り方等を踏まえつつ、検討する必要があると考える。

(3) 外部資源の一層の活用のために求められる取組

学校における外部資源の活用を進めるために、学校を設置する地方公共団体の教育委員会においては、担当部署を明確化し、学校と民間団体との間の連絡調整を行う体制を整備することや、学校教育に協力してくれる人材バンクを整備することなどが求められる。その際、社会教育関係部局や、関連する首長部局との連携を確保することも有効であろう。

また、各学校における円滑な実施に資するよう、学校における外部人材の位置付けや、経費の負担の在り方、事故の際の責任の所在などを含めた具体的なガイドラインを作成することなどが求められる。さらに、各学校における外部資源の活用の取組について継続的に情報を収集し、効果的な指導方法等に関する情報を広く発信するとともに、教員研修等に生かすなど、各学校における外部資源の活用の促進のための条件整備を行うことが期待される。

また、外部の教育資源は、各学校における教育目標や具体的な指導計画に明確に位置付けられてはじめて有効に機能するものである。各学校においては、担当窓口の明確化など外部との連携・協力に関する校内の体制を整備し、どのような教育理念に基づき外部資源を活用するのか、また、教員と外部の人材との役割分担をどのように図るか等について教職員間で十分に共通理解を深めた上で実践に取り組む必要がある。実践の状況については、不断に点検・評価を行い、改善を図るとともに、各学校間での情報の共有やそれぞれの学校における実践の成果の普及に努めることが求められる。

併せて、外部資源の一層の活用を促進するため、国においても、教育関係団体等の協力も得つつ、先進的な取組に関する情報の収集・発信等に更に積極的に取り組むことが期待される。

15文科初第251号

中央教育審議会

次に掲げる事項について、別紙理由を添えて諮問します。

今後の初等中等教育改革の推進方策について

平成15年5月15日

文部科学大臣 遠山 敦子

(理由)

我が国の社会が現在直面している様々な課題を乗り越え、今後さらなる発展を遂げ、国際的にも貢献していくためには、教育の普遍的な使命と新しい時代の大きな変化を踏まえ、21世紀を切り拓く心豊か^{ひら}でたくましい日本人の育成が重要である。その観点から、近年、21世紀教育新生プランや人間力戦略ビジョンを策定し、教育内容や教育条件など広範多岐にわたる教育改革の取組を進めてきている。今後さらに中・長期的な展望に立ち、生涯学習の理念など総合的な視野の下に、学校教育の根幹である初等中等教育について、不断の改善・充実を図っていくことが求められている。新しい時代の学校にあっては、より一層、子どもたちに豊かな心をはぐくむとともに確かな学力を身に付けさせ、保護者や国民の信頼に十分こたえることができるよう、子どもたち一人一人の個性に応じ、その能力を最大限に伸ばす創意工夫に富んだ教育活動が行われることが重要である。このため、初等中等教育に関して、教育内容・方法や制度の在り方などについて幅広く検討し、初等中等教育の改革をこれまでの改革の取組を基に着実に推進していく必要があると考える。当面、次の事項について検討する必要がある。

(1) 初等中等教育の教育課程及び指導の充実・改善方策について

(2) 義務教育など学校教育に係る諸制度の在り方について

文部科学大臣諮問理由説明

平成15年5月15日

我が国の社会が現在直面している様々な課題を乗り越え、今後さらなる発展を遂げ、国際的にも貢献していくためには、教育の普遍的な使命と新しい時代の大きな変化を踏まえ、21世紀を切り拓く心豊か^{ひら}でたくましい日本人の育成が重要であります。その観点から、近年、21世紀教育新生プランや人間力戦略ビジョンを策定し、自然体験・社会体験の推進などの教育内容の改善や教職員定数改善計画の推進などの教育条件の整備など広範多岐にわたる教育改革の取組を進めてきています。これらの改革を基に、今後さらに学校教育の根幹である初等中等教育について、不断の改善・充実に図っていくことが求められており、去る3月20日に中央教育審議会に取りまとめていただいた「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」の答申においても、新しい時代にふさわしい教育の実現のため、具体的な改革の取組を引き続き推進するよう提言されています。

昨年4月から順次実施されている新学習指導要領は、完全学校週5日制の下、基礎的・基本的な内容を確実に身に付けさせることはもとより、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」をはぐくむこととしております。新しい時代の学校にあっては、より一層、子どもたちに豊かな心をはぐくむとともに確かな学力を身に付けさせ、保護者や国民の信頼に十分こたえることができるよう、一人一人の個性に応じ、その能力を最大限に伸ばす創意工夫に富んだ教育活動が行われることが重要であります。

このため、初等中等教育に関して、教育内容・方法や制度の在り方などについて幅広く検討し、初等中等教育の改革をこれまでの改革の取組を基に着実に推進していく必要があります。今後の初等中等教育改革の推進方策について包括的に諮問を行うものであります。

中央教育審議会は、従来の教育課程や教員養成などに関する審議会を統合し、初等中等教育全般にわたり総合的な検討を行う場として設けられたものであり、本審議において、中・長期的展望に立ち、総合的な視野の下に御検討いただきたいと考えております。

当面の検討事項

当面、次の事項について御審議をお願いしたいと考えております。

1. 初等中等教育の教育課程及び指導の充実・改善方策について

昨年4月から新学習指導要領が順次実施され、各学校及び各教育委員会では、そのねらいの実現に向けて創意工夫に満ちた取組がなされています。他方、我が国の子どもの状況については、近年の国際的な調査や平成13年度教育課程実施状況調査等の結果分析からは、学習内容の理解や学習意欲・学ぶ習慣などについての課題が明らかになっています。また、若者の勤労観、職業観についても各方面から課題が指摘されています。

このような状況を踏まえ、中央教育審議会教育課程部会を常設化した趣旨にかんがみ、学習指導要領の実施状況を不断に検証し、教育課程及び指導上の課題を明らかにするとともに、新学習指導要領のねらいの一層の実現を図るため、教育課程及び指導の充実・改善方策について御検討いただきたく、当面、次の事項に関して御審議をお願いしたいと考えております。

まず第一は、各学校における創意工夫に満ちた取組を充実するため、学習指導要領の「基準性」を一層明確にするとともに、必要な学習指導時間を確保することであります。すべての子どもが共通に学ぶ内容として示された学習指導要領に加えて、それ以外の内容も加えることが可能であるとの学習指導要領の「基準性」をより明らかにすることや、年間授業時数が標準授業時数であることを一層明確にするとともに、長期休業日や学期の区分の在り方などを工夫し、年間授業日数を適切なものとする等について、今後改善すべき点がないか御検討いただきたくと考えております。

第二は、「総合的な学習の時間」及び「個に応じた指導」の一層の充実についてであります。各学校において「総合的な学習の時間」の意義が十分理解され、そのねらいを踏まえた学習活動が充実するよう、指導上の留意点等について御検討いただきくとともに、子どもたち一人一人に応じたきめ細かな指導の一層の充実を図る観点から、子どもの理解の状況や習熟の程度に応じた少人数指導や、補充的な学習、発展的な学習についての学習指導要領上の位置付けに改善すべき点がないか御検討いただきたくと考えております。

第三は、全国的かつ総合的な学力調査に関連する事項についてであります。今後の学力調査の在り方やその結果の活用等、具体的には、来年度に実施を予定している特定の課題に関する調査の実施方法、小・中学校の教育課程実施状況調査の結果分析を踏まえての指導の改善、高等学校の教育課程実施状況調査の結果分析の視点等に関して当面御検討いただきたいと考えております。

2．義務教育など学校教育に係る諸制度の在り方について

教職員がその能力を十分に発揮し、子どもたち一人一人の個性に応じ、その能力を最大限に伸ばす創意工夫に富んだ教育活動が行われるとともに、教育行政がこれらの取組を適切に支援し、学校に対する保護者や国民の信頼に十分こたえていくため、義務教育など学校教育に係る諸制度の在り方について御検討いただくことが必要であります。

このため、当面、次の事項について御審議をお願いしたいと考えております。

まず第一は、義務教育に係る諸制度の在り方についてであります。今日の子どもたちを取り巻く状況や子どもたちの変化などを踏まえながら、改めて、義務教育の今日的な意義・目的と学校の役割、義務教育における国と地方公共団体の役割等について御議論いただきたいと考えております。それを踏まえ、児童・生徒の多様な状況等に対応して弾力化を図る観点から、例えば、就学の機会や就学時期の弾力化等義務教育の就学に関する制度の在り方、多様な学校間連携の在り方など、義務教育に係る制度の在り方について御検討いただきたいと考えております。また、関連して、義務教育に接続するものとして幼児教育の在り方についても御検討いただきたいと考えております。

第二は、義務教育における教育条件整備の在り方についてであります。今後の義務教育における教育条件整備の在り方について、幅広く御検討いただきたいと考えております。特に、現在進められている教育改革の中で義務教育制度の在り方の一環として、国と地方との適切な役割分担、費用分担の観点から、義務教育費国庫負担制度の意義役割を踏まえつつ、義務教育費に係る経費負担の在り方について、御検討いただきたいと考えております。

第三は、学校の管理運営の在り方についてであります。学校の管理運営に関しては、株式会社等による学校設置、公立学校の民間委託、地域が学校運営などに参画するいわゆる「コミュニティ・スクール」の導入など様々な指摘がなされており、こうした指摘も含め、公教育としての学校の教育活動の確実な実施と充実を図る観点から、新しい時代にふさわしい学校の管理運営の在り方について御検討いただきたいと考えております。

以上、今後の審議に当たり、当面御検討をお願いしたい事項について申し上げますが、我が国の初等中等教育が目指すべき方向とそれを実現するための方策について、幅広い視野の下に忌憚^{たん}のない御意見をいただきたいと思っております。

なお、以上のとおり、初等中等教育改革の諸課題は、広範多岐にわたることから、これを一つ一つ着実に実現していくため、本審議会におかれましては、審議の区切りがついた事項から逐次答申していただくようお願いいたします。

第2期中央教育審議会委員

平成15年2月1日発令

会長	鳥居泰彦	慶應義塾学事顧問，日本私立学校振興・共済事業団理事長
副会長	木村孟	大学評価・学位授与機構長
副会長	茂木友三郎	キッコーマン株式会社代表取締役社長
	赤田英博	社団法人日本PTA全国協議会会長
	浅見俊雄	独立行政法人日本スポーツ振興センター国立スポーツ科学センター長
	石倉洋子	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
	内永ゆか子	日本アイ・ビー・エム株式会社常務執行役員
	江上節子	東日本旅客鉄道株式会社フロンティアサービス研究所長
	奥島孝康	早稲田大学学事顧問
	小栗洋	東京都立新宿高等学校長
	梶田叡一	京都ノートルダム女子大学長
	加藤裕治	全日本自動車産業労働組合総連合会会長
	岸本忠三	大阪大学名誉教授，大阪大学前学長， 総合科学技術会議議員
	黒田玲子	東京大学教授、東京大学総長特任補佐 総合科学技術会議議員
	國分正明	独立行政法人日本芸術文化振興会理事長
	佐々木毅	東京大学長
	佐藤幸治	近畿大学法学部教授，京都大学名誉教授
	田村哲夫	学校法人渋谷教育学園理事長，渋谷幕張中学・高等学校長
	寺島実郎	株式会社三井物産戦略研究所所長， 財団法人日本総合研究所理事長
	渡久山長輝	財団法人全国退職教職員生きがい支援協会理事長
	中嶋嶺雄	アジア太平洋大学交流機構（UMAP）国際事務総長， 北九州市立大学大学院教授
	中村桂子	JT生命誌研究館長
	丹羽雅子	奈良女子大学名誉教授、奈良女子大学前学長
	野中ともよ	ジャーナリスト
	橋本由愛子	東京都北区立王子中学校長
	増田明美	スポーツジャーナリスト，スポーツライター
	松下俱子	独立行政法人国立少年自然の家理事長
	山下泰裕	東海大学体育学部教授
	山本恒夫	大学評価・学位授与機構評価研究部教授
	横山洋吉	東京都教育委員会教育長

役職は平成16年1月6日現在

第2期中央教育審議会初等中等教育分科会委員

会 長	木 村 孟	大学評価・学位授与機構長
副会長	國 分 正 明	日本芸術文化振興会理事長
委 員	赤 田 英 博	社団法人日本PTA全国協議会会長
	小 栗 洋	東京都立新宿高校長
	梶 田 叡 一	京都ノートルダム女子大学長
	加 藤 裕 治	全日本自動車産業労働組合総連合会会長
	佐 藤 幸 治	近畿大学法学部教授，京都大学名誉教授
	田 村 哲 夫	学校法人渋谷教育学園理事長，渋谷幕張中学・高等学校長
	寺 島 実 郎	株式会社三井物産戦略研究所取締役所長，財団法人日本総合研究所理事長
	渡久山 長 輝	財団法人全国退職教職員生きがい支援協会理事長
	橋 本 由愛子	東京都北区立王子中学校長
	横 山 洋 吉	東京都教育委員会教育長
臨時委員	市 川 伸 一	東京大学大学院教育学研究科教授
	今 井 英 弥	船橋市立旭中学校教諭
	岡 本 靖 正	東京学芸大学名誉教授，前東京学芸大学長
	小 野 具 彦	東京都中野区立中央中学校長
	河 邊 貴 子	立教女学院短期大学助教授
	高 倉 翔	明海大学長
	永 井 順 國	女子美術大学芸術学部教授
	西 嶋 美 那子	日本アイ・ビー・エム人事サービス株式会社人材開発アドバイザー
	西 村 佐 二	東京都目黒区立中目黒小学校長
	野 村 新	大分大学名誉教授，前大分大学長
	船 津 春 美	福岡県中間市教育委員会教育長
	宮 崎 英 憲	東洋大学文学部教授，前東京都立青鳥養護学校長
	森 川 直	岡山大学教育学部教授
	若 月 秀 夫	品川区教育委員会教育長

平成15年12月1日現在

第2期中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会委員

会 長	木 村 孟	大学評価・学位授与機構長
副会長	國 分 正 明	日本芸術文化振興会理事長
委 員	赤 田 英 博	社団法人日本PTA全国協議会会長
	佐 藤 幸 治	近畿大学法学部教授，京都大学名誉教授
	田 村 哲 夫	学校法人渋谷教育学園理事長，渋谷幕張中学・高等学校長
	寺 島 実 郎	株式会社三井物産戦略研究所取締役所長，財団法人日本総合研究所理事長
	渡久山 長 輝	財団法人全国退職教職員生きがい支援協会理事長
臨時委員	横 山 洋 吉	東京都教育委員会教育長
	石 原 多賀子	石川県金沢市教育長
	小 川 正 人	東京大学大学院教育学研究科教授
	小 野 具 彦	東京都中野区立中央中学校長
	河 邊 貴 子	立教女学院短期大学助教授
	宮 崎 英 憲	東洋大学文学部教授，前東京都立青鳥養護学校長
	矢 野 眞 和	東京大学大学院教育学研究科教授
	吉 野 直 行	慶應義塾大学経済学部教授
	若 月 秀 夫	品川区教育委員会教育長

平成15年12月1日現在

「今後の学校の管理運営の在り方について」に関する 中央教育審議会における審議の経過

H15年

- | | | |
|--------|---------------------|---|
| 5月15日 | 中央教育審議会総会
(第31回) | ・ 文部科学大臣より中央教育審議会に対して「今後の初等中等教育改革の推進方策について」諮問 |
| 5月26日 | 初等中等教育分科会
(第10回) | ・ 教育行財政部会を設置
・ 「今後の学校の管理運営の在り方について」教育行財政部会に付託 |
| 6月18日 | 教育行財政部会
(第1回) | ・ 学校教育の在り方について |
| 7月9日 | 教育行財政部会
(第2回) | ・ 義務教育の在り方について |
| 7月18日 | 教育行財政部会
(第3回) | ・ チャータースクール等米国調査結果報告
・ 公立学校の管理運営に関する検討課題について |
| 8月26日 | 初等中等教育分科会
(第11回) | ・ 教育行財政部会における審議状況について |
| 9月5日 | 教育行財政部会
(第4回) | ・ ヒアリング 八代尚宏 日本経済研究センター理事長 |
| 9月11日 | 教育行財政部会
(第5回) | ・ ヒアリング 藤田英典 国際基督教大学教授 |
| 9月19日 | 教育行財政部会
(第6回) | ・ ヒアリング 金子郁容 慶応義塾大学教授
・ 「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」進捗状況報告(足立区教育委員会・足立区立五反野小学校、津市教育委員会・津市立南が丘小学校) |
| 10月1日 | 教育行財政部会
(第7回) | ・ ヒアリング
港区教育委員会(公立学校の民間委託について構造改革特区提案)
教育関係団体(全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長協会、全国定時制通信制高等学校長会、全国国公立幼稚園長会) |
| 10月14日 | 教育行財政部会
(第8回) | ・ ヒアリング
教育関係団体(全国都道府県教育長協議会、全国市町村教育委員会連合会、日本私立小学校連合会、日本私立中学高等学校連合会、全日本私立幼稚園連合会) |

10月21日	教育行財政部会 (第9回)	・ 地域が参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について
10月29日	教育行財政部会 (第10回)	・ 地域が参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について ・ 公立学校の管理運営の包括的な委託の在り方について
11月7日	教育行財政部会 (第11回)	・ 地域が参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について ・ 公立学校の管理運営の包括的な委託の在り方について
11月27日	教育行財政部会 (第12回)	・ 中間報告の構成案について
12月5日	初等中等教育分科会 (第15回) 教育行財政部会 (第13回)	・ 中間報告(素案)について
12月10日	初等中等教育分科会 (第16回) 教育行財政部会 (第14回)	・ 中間報告(案)について
12月16日	中央教育審議会総会 (第35回)	・ 中間報告(案)について
H16年		
1月15日	初等中等教育分科会 (第17回) 教育行財政部会 (第15回)	・ 中間報告について
1月21日	教育行財政部会 (第16回)	・ 中間報告に対するヒアリング 職員団体関係等(全国高等学校PTA連合会、全日本教職員組合、日本高等学校教職員組合、全日本教職員連盟、日本教職員組合)
1月27日	教育行財政部会 (第17回)	・ 中間報告に対するヒアリング 教育関係団体等(全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長協会、全国国公立幼稚園長会、全国市町村教育委員会連合会、経済同友会、日本私立小学校連合会、日本私立中学高等学校連合会、全国都道府県教育長協議会、日本経済団体連合会)
2月10日	初等中等教育分科会 (第18回) 教育行財政部会 (第18回)	・ 答申(素案)について

2月17日

初等中等教育分科会 (第19回)

・ 答申(案)について
教育行財政部会
(第19回)

2月24日

初等中等教育分科会 (第20回)

・ 答申(案)について
教育行財政部会
(第20回)

3月4日

中央教育審議会総会 (第38回)

・ 答申(案)について