

小中一貫教育を推進する上での学校運営協議会の在り方について (第一次報告) (案)

はじめに

- 教育再生実行会議第5次提言を受け、現在、中央教育審議会では、小中一貫教育の制度化及び総合的な推進方策について精力的な審議がなされている。すでに多くの地域において、小中一貫教育の取組が進められているが、取組の一層の推進を図るためには、保護者や地域住民等、地域ぐるみで子供たちの9年間の学びを支える環境を整備していく必要があり、本協力者会議では、小中一貫教育の制度化の議論を踏まえつつ、中学校区を運営単位としたコミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の在り方について議論してきた。
- 本報告は、小中一貫教育の制度化と併せ、複数の学校で一つの学校運営協議会を設置することができるよう、現行の制度の見直しの必要性等について提言するものである。

1. 検討の背景

(1) 教育再生実行会議第5次提言

- 少子・高齢化やグローバル化が進む中、日本が将来にわたって成長し発展を続け、一人一人の豊かな人生を実現していくためには、個人の可能性を最大限引き出すとともに、少子化を克服し、国力の源である人材の質と量を充実・確保していく必要がある。
- このような観点から、教育再生実行会議において、平成26年6月に第5次提言「今後の学制等の在り方について」が取りまとめられ、子供の発達に応じた教育の充実、様々な挑戦を可能にする制度の柔軟化など、新しい時代にふさわしい学制改革の方向性について提言された。
- 具体的には、幼稚園と小学校、小学校と中学校などの学校間連携の一層の推進や、小中一貫教育の制度化及び設置促進への支援、大学への飛び入学制度の活用実態を踏まえた高等学校の早期卒業や、国際化への対応として大学及び大学院入学資格においてそれぞれ課している12年又は16年課程の修了要件の緩和など、幅広い提言がなされた。また、学制改革に伴い、学校種を超えて指導できる教員免許状の創設なども提言に盛り込まれている。

- また、同提言においては、コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の導入の促進により、保護者や地域住民の参画と支援の下、より効果的な学校間連携を推進する旨も示されている。

(2) 中央教育審議会への諮問と審議状況

- 上記の教育再生実行会議第5次提言を受け、平成26年7月、下村文部科学大臣から中央教育審議会に対し「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」諮問がなされた。
- これを受け、現在、同審議会の初等中等教育分科会に小中一貫教育特別部会が設置され、小中一貫教育の学校制度について、どのような制度設計が考えられるか、また、小中一貫教育を全国的に展開するとともに、取組の質の向上を図る観点からどのような方策が考えられるかなどについて、精力的に審議されている。さらに、小中一貫教育の総合的な推進方策の一つとして、地域とともにある学校づくりの観点から、小中一貫教育と一体的に推進すべきこととしてどのようなものが考えられるかについても審議されており、小中一貫教育とコミュニティ・スクールを併せて支えられるような仕組みづくりの必要性等について指摘されている。

(3) 地域とともにある学校づくりの提言

- 文部科学省に置かれた「学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議」が平成23年7月に取りまとめた提言「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ～地域とともにある学校づくりの推進方策～」において、「子どもたちの豊かな育ちを確保するために、すべての学校が、地域の人々と目標を共有した上で、地域と一体となって子どもたちをはぐくむ「地域とともにある学校」となることを目指すべき」とされている。
- また、同提言では、地域とともにある学校づくりを推進するため、当面、国において重点的に推進すべき5つの目標が掲げられており、その一つとして「中学校区を運営単位として捉え、複数の小中学校間の連携・接続に留意した運営体制を拡大」することが掲げられ、「地域とともにある学校づくりを促進する新たな仕組みとして、複数校の連携・接続に留意した運営体制について制度的な課題や推進方策を検討し、その拡大を後押しすべきである」ことが示されている。

2. 地域ぐるみで子供たちの9年間の学びを支える仕組みの必要性

(1) 学校・家庭・地域の協働体制の基盤としてのコミュニティ・スクール

- 学校や子供たちが抱える課題等を解決するとともに、子供たちが豊かで健やかな成長を遂げるためには、学校・家庭・地域がそれぞれの役割を果たしつつ、社会総掛かりでの教育の実現が不可欠である。
- 子供たちの「生きる力」は、多様な人々と関わり、様々な経験を重ねていく中で育まれるものであり、学校のみで育めるものではない。地域社会とのつながりは、絆を育み、子供たちの成長に豊かさたくましさを生み出してくれる。また、地域の未来を担う子供たちの成長は、その地域に住む人々にとっての夢であり希望でもある。地域社会を構成する一人ひとりが当事者としての役割と責任を自覚し、主体的・自主的に子供たちの学びに関わり、支えていく中で、大人たちもともに学び合い成長を遂げていく姿が理想である。
- こうした学校・家庭・地域の相互の関係を強化し、社会総掛かりでの教育の充実を図る上で、学校は、地域社会の中で役割を果たし、地域とともに発展していくことが重要であり、学校・家庭・地域の協働体制の基盤として、コミュニティ・スクールの設置促進を図っていくべきである。

(2) 小中一貫教育とコミュニティ・スクールとの関係

- 地域から見た子供の育ちは各学校単位で収まるものではなく、小学校と中学校の接続をはじめとする周辺校との連携は、地域とともにある学校づくりを考える上で重要なテーマとなる。すでに多くの地域において、地方公共団体における小中一貫教育の取組により、複数の小学校・中学校が連携して、9年間を通じた子供の育ちを実現する教育が推進されており、学力向上やいわゆる中1ギャップ¹の緩和（不登校、いじめ、暴力行為等の減少、中学校進学に不安を覚える生徒の減少等）、教職員の指導方法への改善意欲の向上、保護者や地域との協働関係の強化など、様々な効果も報告されている（参考資料1参照）。
- 現在、小中一貫教育に取り組んでいる学校は、地域コミュニティとの関わりの中で取り組んでいる事例が多く、文部科学省が平成26年に実施した「小中一貫教育等についての実態調査」の結果によると、小中一貫教育²を実施

¹ 児童の小学校から中学校への進学において、新しい環境での学習や生活に移行する段階で、不登校や暴力行為、いじめ等の問題行動につながっていく事態。

² 小中連携教育（小・中学校が互いに情報交換や交流を行うことを通じて、小学校教育から中学校教育への円滑な接続を目指す様々な教育）のうち、小・中学校が目指す子供像を共有し、9年間を通じた教育課程を編成し、系統的な教育を目指す教育。

している学校において、地域や保護者との協働関係を強めることを目的に取り組んでいる事項として、コミュニティ・スクールを導入している学校が15%、コミュニティ・スクールの組織を小・中学校合同で設けている学校が7%、コミュニティ・スクールの導入に向けた検討を行っている学校が4%という状況³であった。こうした中学校区を一つの運営単位（地域との連携単位）と捉えたコミュニティ・スクールの広がりの中で、地域ぐるみで子供たちの9年間の学びを支える仕組みが有効に機能している。

＜小中一貫教育に取り組むコミュニティ・スクールの事例＞

事例 1	<ul style="list-style-type: none"> ・中学校区の小・中学校で「学園」を構成し、小中一貫教育を推進。 ・各学校に学校運営協議会を置きつつ、学園単位の合同会議（〇〇学園コミュニティ・スクール委員会。学校運営協議会委員全員が同委員会のメンバー）を開催。 ・合同会議で学園としての目標等を共有。学園の運営状況等について学校関係者評価を行うとともに、部会（支援部、地域部、評価部、広報部等）を設けて学校支援活動を実施。 ・合同会議を開催することで、学園で子供を育てていく意識が地域の方々に共有され、小中一貫教育の視点で学校運営への意見をもらうことができている。
事例 2	<ul style="list-style-type: none"> ・各小・中学校に学校運営協議会を置きつつ、中学校ブロック学校運営協議会を組織し、中学校区共通の教育目標を掲げ、取組を実施（各小・中学校の学校運営協議会委員の代表3～4名が中学校ブロック学校運営協議会委員として参画）。 ・中学校ブロック学校運営協議会の委員は、中学校ブロック学校関係者評価委員も兼務し、連携した取組について評価を実施。 ・校区全体で子供を育てる意識の醸成、小中9年間を見通した系統的・統一的教育活動の展開、小・中学校間での情報・行動の連携の促進などの成果。

（3）中学校区を運営単位としたコミュニティ・スクールの設置促進

- こうした状況も踏まえると、中学校区内の複数の学校が連携した運営体制は、地域とともにある学校の運営体制としてふさわしいものと考えられることから、中学校区におけるコミュニティ・スクールの導入により、保護者や地域住民等の参画と支援の下、より効果的な学校間連携を推進していくことが望ましく、小中一貫教育の推進とコミュニティ・スクールの設置促進を一つの方向で捉えて推進していくことが必要である。
- その際、小学校区と中学校区の関係性が多様であること（複数の小学校から一つの中学校への進学、一つの小学校から複数の中学校（私立学校を含む）への進学等）、都市部と過疎地域など、地域の状況により学校間の連携の形

³ 小中一貫教育を行う学校 1,130 校に対する調査の結果。

態は異なることに留意する必要がある、多様なパターンに対応できるよう、弾力的な学校運営体制としていくことが必要である。

3. 小中一貫教育を推進する上での学校運営協議会の在り方

(1) 現行の学校運営協議会の制度

- 学校運営協議会は、現行の制度体系下においては、教育委員会が指定する学校ごとに置かれ、指定学校の基本方針の承認を行うとともに、学校運営等に対して意見を述べる機能をもたせる制度である。

(参考) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 47 条の 5 第 1 項

教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる。

- これは、地域の実情や学校の状況を踏まえ、その学校の地域住民や当該学校に在籍する児童又は生徒の保護者の意向を直接的に学校運営に反映させるかどうかについて、設置者である自治体の教育委員会が、その責任において所管の学校ごとに判断を行い、特定の学校を指定して設置することとしたものである。

(2) 小中一貫教育を実施している学校の学校運営協議会の実態

- 小中一貫教育など学校間連携を推進している学校運営協議会の実態を把握するため、平成 26 年 9 月に「学校間・学校段階間の連携を推進する上での学校運営協議会の在り方に関する調査」を実施した。このうち、小中一貫教育を実施している自治体における回答の概要は以下のとおりである。
(参考資料 2 参照)

調査対象:平成 26 年 4 月時点でコミュニティ・スクールを指定している市区町村(187 市区町村)⁴

回答方法:該当市区町村の教育委員会担当者が記述式で回答。

集計方法:小中一貫教育を実施している市区町村の回答のポイントを分類し集計。

回収率:97.9%

⁴ 学校運営協議会は教育委員会が指定するものであること、短期間での調査であり指定校への負担を軽減する必要があることから、調査対象は学校ではなく市区町村とし、小中一貫教育、小中連携教育等を実施している市区町村における学校運営協議会の運営上の工夫や成果、課題等の概略を把握するにとどめた。

＜小中一貫教育を実施している学校の学校運営協議会の実態（ポイント）＞

- 小中一貫教育を実施しているコミュニティ・スクールでは、中学校区全体での情報の共有等を図るために、学校運営協議会とは別に合同の組織体を設けたり、各校の学校運営協議会を合同で開催するなどの工夫がなされている。
- こうした工夫により9年間を通じた方針・目標等の共有化を図るなど、小中一貫教育を推進する上で学校運営協議会が有効に機能している面がある。
- 一方、小・中学校の合同による会議を別に設置し運営するなどにより、学校運営協議会委員や事務局の負担等が発生するなどの課題も生じている。

＜調査結果の概要＞

①小中一貫を推進するための学校運営協議会の運営の工夫

- 小中一貫教育に取り組んでいる学校では、中学校区全体での情報の共有等を図るために、学校運営協議会とは別に合同の組織体を設けたり、各校の学校運営協議会を合同で開催するなどの工夫を行っている割合が約90%、合同会議は設けず、小・中学校で委員を兼務させている割合は約5%の状況である。

②合同会議を設置している場合で、個別の学校運営協議会の開催の有無

- 合同会議を開催している場合で、学校ごとの（個別の）学校運営協議会も開催している自治体は約55%の状況である。

③合同会議の開催頻度（個別の学校運営協議会の開催頻度と併せて回答）

- 合同会議を開催し、個別の学校運営協議会も開催している自治体においては、合同会議の開催は1～4回が約90%の状況に対し、個別の学校運営協議会の開催は1～4回が約55%、5～8回が約40%の状況である。一方、個別の学校運営協議会を開催していない自治体においては、合同会議の開催は5～8回が約50%と最も多く、続いて1～4回が約30%の状況である。

④合同会議の各学校運営協議会の委員構成との関係

- 小・中学校の学校運営協議会委員を全員、合同会議の委員としている（委員が完全に重複している）割合が約80%を超え、合同会議の委員として、各学校運営協議会の代表者が出席している割合が約30%の状況である。

⑤合同会議を開催している場合の協議内容

- 小・中学校の学校運営協議会を合同で開催する中で、学校運営の基本方針を承認している割合が約55%、小・中学校合同による行事の協議を行っている割合が約55%、学校関係者評価を実施している割合が約46%、その他（学

校支援活動の協議や生徒指導上の課題や対策等について協議など)の割合が約63%という状況である。

⑥合同会議を開催している場合、個別の学校運営協議会での協議内容

- 各小・中学校で開催する学校運営協議会においては、個別学校の抱える課題や対応等の個別案件について協議している割合が約60%、各校の基本方針の承認及び学校関係者評価を実施している割合がそれぞれ約40%の状況である。

⑦コミュニティ・スクールにおいて小中一貫教育を推進する上での成果

- 合同会議の開催など各自治体における運営上の工夫により、9年間を通じた教育目標や教育課程等の共有が図られているという成果を挙げた割合は約45%、指定校全体としての意識の共有など一体感が出ているという成果を挙げた割合は約41%の状況である。また、その他(系統的に教育を考えられるようになった、小・中学校に学校経営方針が浸透したなど)の割合は約21%の状況である。

⑧コミュニティ・スクールにおいて小中一貫教育を推進する上での課題

- 合同会議に加え、個別の学校運営協議会も開催している自治体においては、学校運営協議会委員や事務局の負担等が増加している割合が約55%、学校運営協議会委員の人材確保が困難との割合が約30%の状況である。一方、合同会議のみで個別の学校運営協議会を開催していない自治体においては、負担等が増加している割合が約12%、人材確保が困難との割合が約6%に対し、特に課題はないとの回答が約53%であった。

(3) 複数の学校における学校運営協議会の設置を可能とする制度の検討

- 現在、中央教育審議会では、「小中一貫教育の制度化及び総合的な推進方策」について審議されており、小中一貫教育の制度設計の方向性として、一人の校長の下で一つの教職員集団が一貫した教育課程を編成・実施する「小中一貫教育学校(仮称)」の制度化の検討と併せ、小中一貫教育学校(仮称)に準じた形で一貫した教育を施す小・中学校の制度的な位置づけについても検討がなされている。
- これらの制度化される学校においては、9年間の教育目標を明確化し、9年間の一貫した系統的な教育課程を編成・実施するなど、小中一貫した教育を施すために必要な学校運営体制を整備する必要がある。

- 一方、現行の学校運営協議会の制度は、小学校及び中学校が別々の学校として法整備されていることを前提としたものであるため、学校ごとに学校運営協議会を置き、学校運営の基本方針を別々に承認することとなり、9年間を通じた方針・目標等の共有が必ずしも十分にできないという課題がある。また、小・中学校の合同による会議を別に設置し運営することで情報の共有等は可能であるが、会議開催数が多くなり、学校運営協議会委員や事務局の負担につながっている。
- このため、小中一貫教育を一層推進する観点からも、小中一貫教育の制度化と併せて、複数の学校で一つの学校運営協議会を設置することができるよう、現行の制度の見直しを図る必要がある。この際、学校運営協議会において、9年間の一貫した教育目標や教育課程等の基本方針の承認、9年間一貫した学校運営に対する意見、あるいは、9年間を通じた学校支援や学校関係者評価の実施など、そのメリットを最大限生かした運営について配慮することが求められる。

<複数の学校で一つの学校運営協議会を設置することによるメリット>

- ・ 9年間を通じた目標等の共有による系統的な学校運営の実現
- ・ 指定学校全体としての学校と地域の協働の推進
- ・ 会議を個別・合同と重ねて開催する必要がなく、学校及び委員の負担が軽減され、効率的・効果的な運営が実現
- ・ 単独では設置が難しい学校における学校運営協議会の設置が拡大

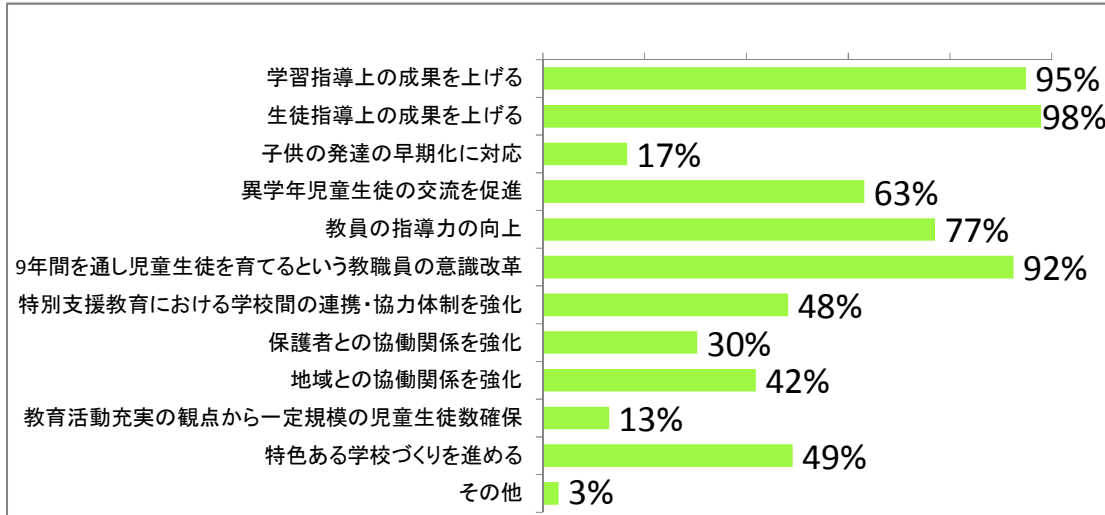
- 小中一貫教育を行う複数の学校において、一つの学校運営協議会の設置を可能とした場合には、他校の保護者や地域住民等の代表も学校運営に参画することとなるが、指定学校全体として一貫した教育を行うという理念に照らせば、いずれの学校の保護者や地域住民も指定学校の当事者として、学校運営の基本方針の承認や、学校運営等に対する意見を述べることができるものと考えることが妥当である。
- なお、小中一貫教育以外の小・中学校連携や、幼稚園も含めた中学校区全体の連携、中学校と高等学校との連携など、多様な学校間連携を推進する観点から、学校運営協議会の設置について、引き続き、弾力的な在り方の検討が求められる。

(4) 複数校における学校運営協議会の運営上の留意点

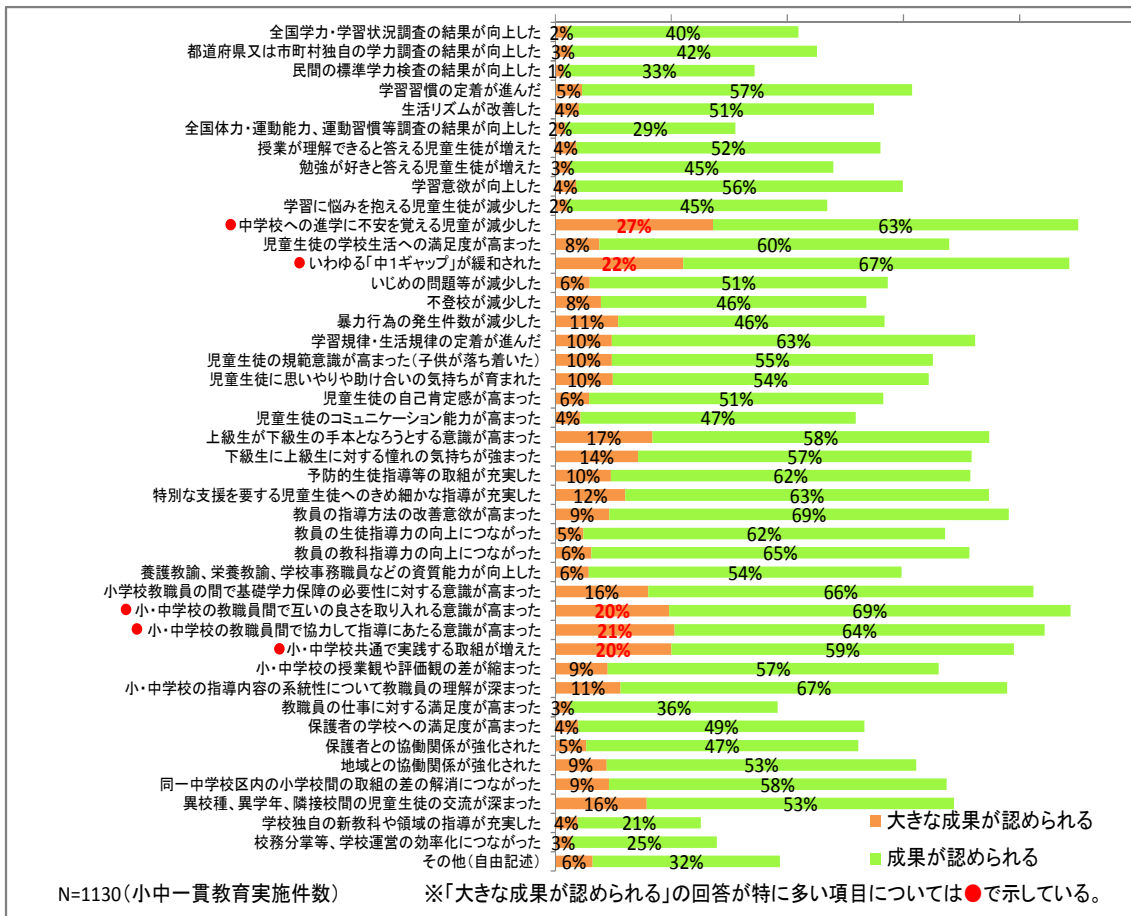
- 既述のとおり、小学校区と中学校区の関係性が多様であること、地域の状況により学校間の連携の形態は異なることから、教育委員会は、指定対象とする学校全体としての一貫した教育の必要性とともに、対象校全体としての地域の実情や学校の状況等を踏まえて、指定の方法について適切に判断することが重要である。
- 教育委員会は、教育委員会規則において、学校運営協議会が小中一貫した9年間の教育目標、9年間の系統的な教育課程、年間指導計画等を承認する旨を明定するなど、学校運営協議会の運営を通して、系統的な学校運営の実現に資するよう配慮することが重要である。
- 中学校区の複数の小・中学校が小中一貫教育に取り組む場合、教育委員会の判断によるが、全体の総合調整等を行う校長（学園長、代表校長等）が所在する学校に、学校運営協議会の事務局を置くことが望ましい。
- 学校運営協議会の役割は、指定された学校の運営に関する基本方針の承認や学校運営への意見等を通じ、地域住民や保護者等のニーズを的確に反映することである。このため、小中一貫教育を目指す学校全体の運営方針や教育課程等の承認等にとどまらず、個別学校における課題に対しても、十分な協議や情報の共有が図られるよう、配慮することが重要である。
- 指定学校全体の地域住民や保護者等のニーズが的確に反映されるよう、学校運営協議会の委員については、一部の学校に偏ることなく、バランスの取れた人選等を行うことが重要である。
- 指定学校全体として教職員の理解促進を図るとともに、学校運営協議会において合議体として適切な意思決定が行われるためにも、研修等を通じ、教職員や委員が学校運営協議会の役割や責任について正しい理解が得られるよう配慮していくことが重要である。

小中一貫教育等についての実態調査結果（抜粋）

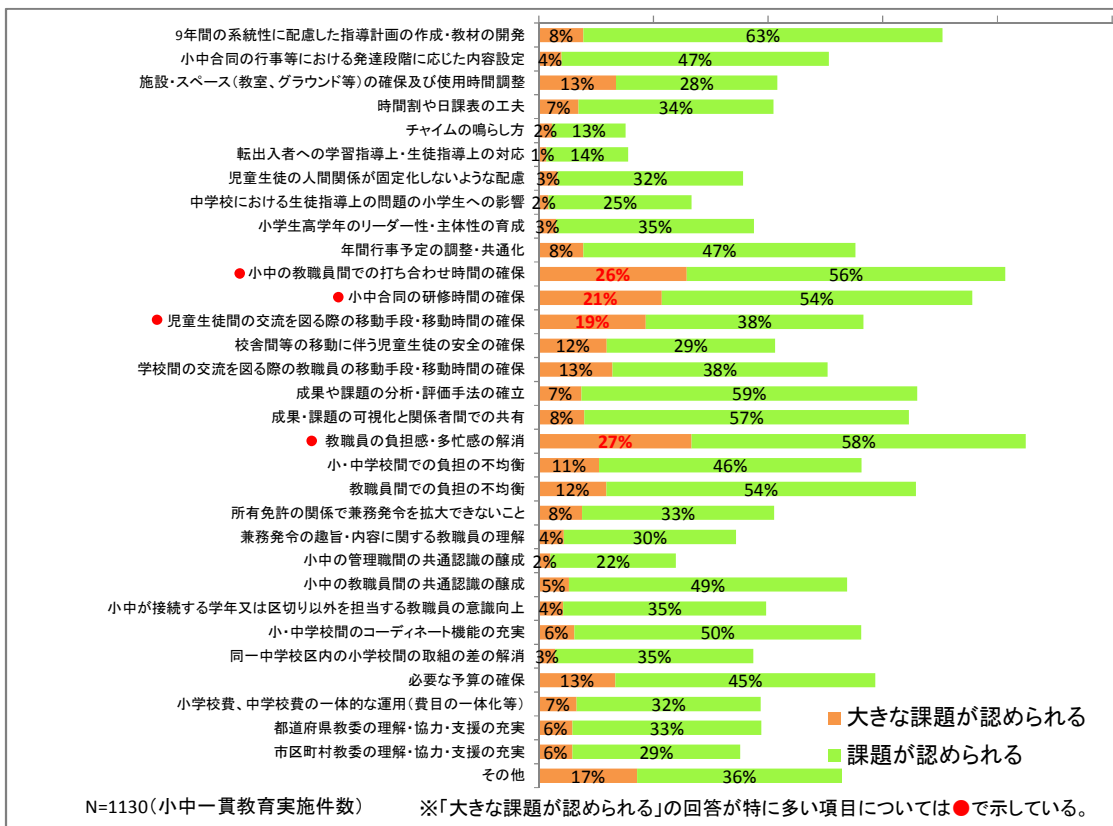
【小中一貫教育の主なねらい】



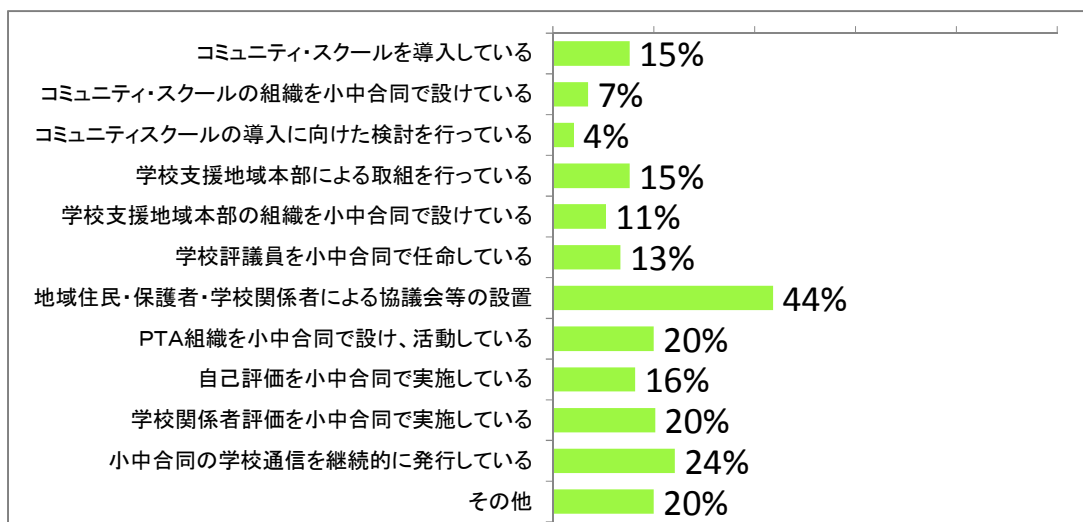
【小中一貫教育の成果】



【小中一貫教育の課題】



【地域や保護者との協働関係を強めることを目的に取り組んでいる事項】



学校間・学校段階間の連携を推進する上での学校運営協議会の
在り方に関する調査
(小中一貫教育を実施している自治体における回答の概要)

目的：小中一貫教育等学校間連携を推進している学校運営協議会の実態を把握するため、「学校間・学校段階間の連携を推進する上での学校運営協議会の在り方に関する調査」を実施した。

調査時期：平成 26 年 9 月

調査対象：平成 26 年 4 月時点でコミュニティ・スクールを指定している市区町村（187 市区町村）⁵

回答方法：該当市区町村の教育委員会担当者が記述式で回答。

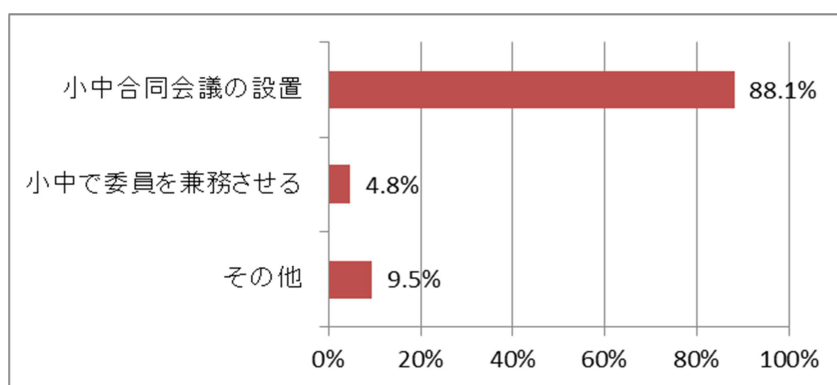
集計方法：以下の連携の形式のうち、小中一貫教育を実施している市区町村の回答について、記述のポイントを分類し集計。

回答率：97.9%

【学校運営協議会において実施している連携の形式の分類】

連携の形式	自治体数	割合
小中一貫教育 ⁶ を実施	42	22.5%
小中連携教育など ⁷ を実施（小中一貫教育を除く）	58	31.0%
実施していない	83	44.4%
未回答	4	2.1%

①小中一貫を推進するための学校運営協議会の運営の工夫（複数回答可）



⁵ 学校運営協議会は教育委員会が指定するものであること、短期間での調査であり指定校への負担を軽減する必要があることから、調査対象は学校ではなく市区町村とし、小中一貫教育、小中連携教育等を実施している市区町村における学校運営協議会の運営上の工夫や成果、課題等の概略を把握することとどめた。

⁶ 注釈 2 と同様。

⁷ 注釈 2 に記載の「小中連携教育」の定義のうち、小中一貫教育を実施している学校を除いた上、小学校同士の連携、中学校同士の連携、幼小中連携など、学校間連携を進めている学校を含む。

※「小中合同会議の設置」は、各学校の学校運営協議会を合同で開催、あるいは、学校運営協議会とは別に合同の会議を開催しているとの回答。合同会議の名称としては「〇〇学園コミュニティ・スクール」「〇〇中学校区ブロック学校運営協議会」など様々。

※「小中で委員を兼務させる」は、合同会議は設置せず、小学校・中学校の委員を一部兼務させているとの回答。

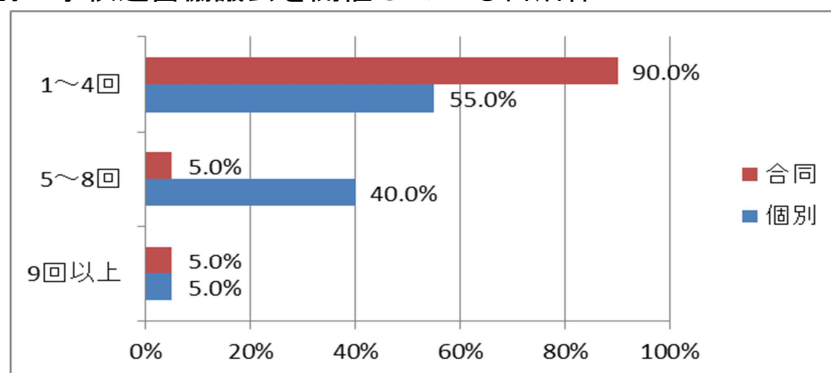
※「その他」は、学校運営協議会を小・中学校で完全に一体的に運営しているため、合同会議という認識がない自治体（4自治体）

②個別の学校運営協議会の開催の有無（合同会議を開催している自治体に確認）

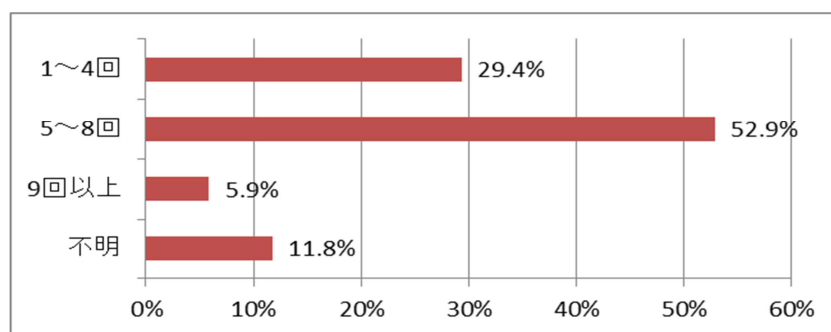
個別の学校運営協議会の開催	自治体数	割合
あり	20	54.1%
なし	17	45.9%

③合同会議の開催頻度（個別の学校運営協議会の開催頻度と併せて回答）

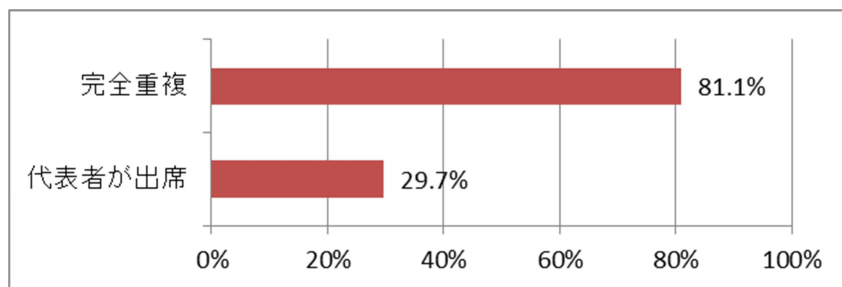
ア. 個別の学校運営協議会を開催している自治体



イ. 個別の学校運営協議会を開催していない自治体

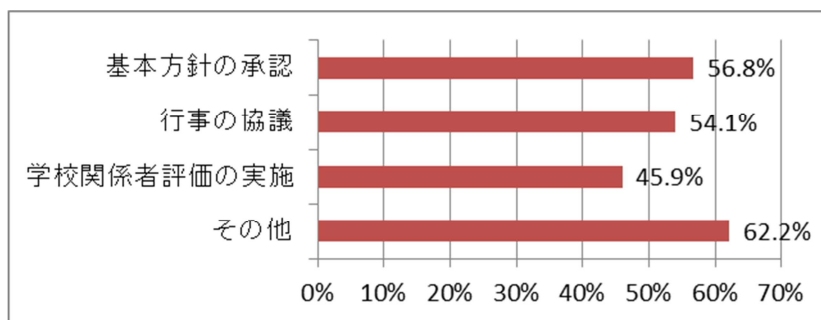


④ 合同会議の各学校運営協議会の委員構成との関係（複数回答可）



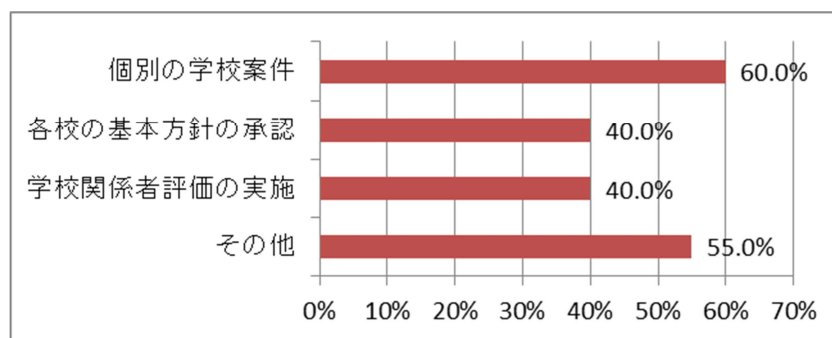
※「完全重複」は、合同会議の委員に各学校運営協議会の委員が全員重複しているとの回答。
 ※「代表者が出席」は、合同会議の委員として、各学校運営協議会の一部の委員が代表として出席しているとの回答。

⑤ 合同会議を開催している場合の協議内容（複数回答可）



※「基本方針の承認」は、校長の定める学校運営の基本方針を合同会議（各学校運営協議会の合同開催）において承認しているとの回答。
 ※「行事の協議」は、小・中学校合同で開催する行事の内容を協議している等の回答。
 ※「学校関係者評価の実施」は、合同会議において、小・中学校の学校関係者評価を実施しているとの回答。
 ※「その他」は、教職員の任用に関する意見、学校支援活動の協議、生活指導、通学路の安全対策、いじめ等の生徒指導上の課題や対策について協議している等の回答。

⑥ 合同会議を開催している場合、個別の学校運営協議会での協議内容（複数回答可）

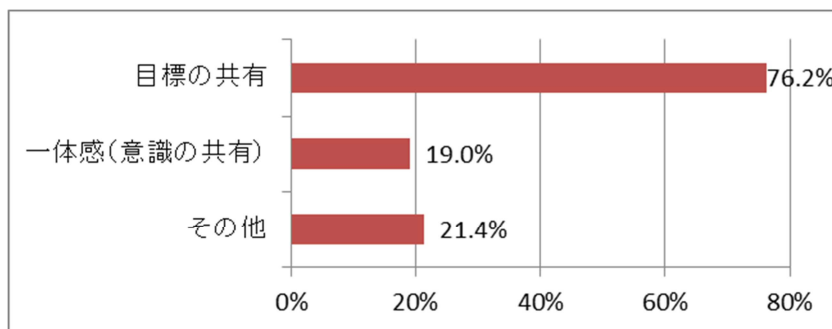


※「個別の学校案件」は、各学校の抱える課題や対応等に関する情報共有や協議を行っている等の回答。

※「その他」は、学校支援活動の内容、実働する部会での取組内容、合同会議で話題となった内容、予算等について協議している等の回答。

※「個別の会議なし」は、学校運営協議会の会議として小・中学校合同で開催しているため、学校ごとに会議は開催していない等の回答。

⑦コミュニティ・スクールにおける小中一貫教育を推進する上での成果（複数回答可）

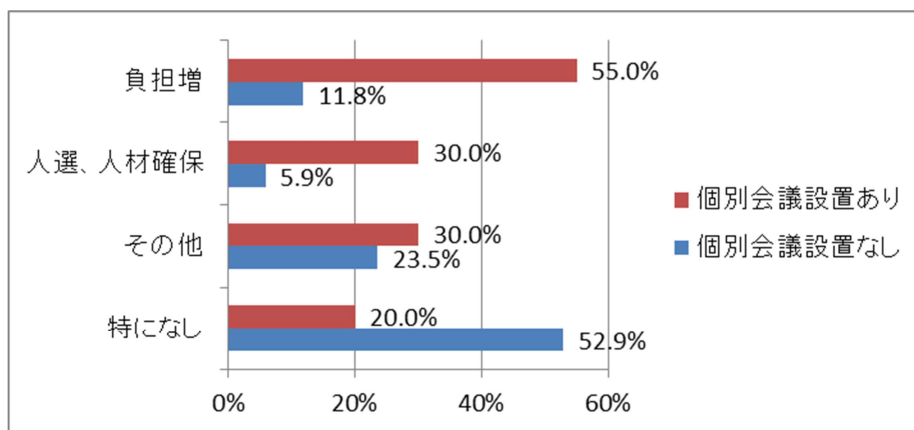


※「目標の共有」は、9年間を通じた教育目標、系統的な教育課程等を共有している等の回答。「目標の共有」及び「一体感（意識の共有）」を共に挙げた自治体については、「目標の共有」にカウントしている。

※「一体感（意識の共有）」は、小・中学校の学校・地域の関係者において、意識の共有が図られているとの回答。

※「その他」は、系統的に教育を考えられるようになった、小・中学校に学校経営方針が浸透した、ボランティアが増加した等の回答。

⑧コミュニティ・スクールにおいて小中一貫教育を推進する上での課題（複数回答可）



※「負担増」は、各学校の委員構成が重複してしまい、委員及び学校に負担が生じている等の回答。

※「人選、人材確保」は、学校運営協議会委員として適切な人材が不足しており、人選、人材確保が困難である等の回答。

※「その他」は、学校数が多いため市教委が積極的に関われない、関係する組織が多いと円滑なネットワークづくりができない等の回答。