

「今後の学校の管理運営の在り方について」(中間報告)

はじめに

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~
- 2 学校教育の役割とは何か
 - (1) 学校教育の意義・役割
 - (2) 義務教育の意義・役割
- 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
 - (2) 学校の管理運営に関する改革の動向
- 4 検討の基本的な視点

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
- 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
 - (2) 基本的な制度の内容
 - (3) 点検・評価等

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
 - (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
 - (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
- 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
 - (2) 基本的な制度の内容
 - (3) 点検・評価等

第4章 その他の検討課題について

- 1 多様な主体による学校の設置について
- 2 外部資源の活用の在り方について

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、この度、検討課題の一つである学校の管理運営の在り方について、中間的な報告を取りまとめ、公表することとした。

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、自然を、また自らを制御する知恵を与えるとともに、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、最終的な答申を経て今回の提言が制度化され、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の批判が、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おり、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^{ゆた}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革が行われ、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・教育内容を確実に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。特に、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必要がある。

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。

このため、公立学校をより多様で魅力的なものとするためには、これまでの取組を更に発展させるとともに、その枠組みを超えて、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，その指定の手續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，地域運営学校には，保護者や地域住民も含めた学校運営に関する協議組織(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，校長，教職員，保護者，地域住民，教育委員会関係者などが考えられ，当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会において委嘱することが適当である。委員の数，構成，委員の委嘱の手續，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，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委嘱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、学校運営協議会は、当該学校の教育目標の設定とその達成について校長と責任を共有する立場から、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、学校運営の最終的な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、校長と学校運営協議会は当該学校の運営に関し、協同して役割を果たすことが求められる。

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、その役割を十全に果たしているかどうかについての責任が問われることとなる。

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と考えられる。

なお、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、学校運営の最終的な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、校長の権限の拡大を図る等の制度上の措置を講じ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。

(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」の原則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、受託者や受託業務の範囲が拡大されたところである。

(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。

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適当と考えられる。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。

その際、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ことから、米国の一部地域において行われている公立学校の管理運営の委託や、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踏まえ、慎重な制度設計を行う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

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き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することが適当と考える。

(2) 基本的な制度の内容

ア 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。

イ 委託の手続きについて

公立学校は、地方自治法が規定する「公の施設」に該当する。公の施設の管理運営については、先述のとおり、その設置者たる地方公共団体が、当該施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、行政処分相当する行為を含めて、当該地方公共団体が指定する法人その他の団体に、その包括的な管理運営を行わせる「指定管理者制度」が導入されているところである。

このため、公立学校の管理運営を委託しようとする場合にも、指定管理者制度に基づき、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こととなると考えられる。

ウ 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、委託契約において、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。

エ 教職員の身分・資格について

管理運営が委託された公立学校に勤務する教職員は、受託者により雇用された者であることから、これらの教職員のサービス管理については、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、契約においてサービス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、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、受託者に対し、不断の点検・評価を行い、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1件，専門職大学院の設置に係るものが1件であり，今後，それぞれの学校設置に向けた所要の手續が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

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，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，これまでも様々な形で広く行われてきたところである。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，P F I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現在でも見られるところである。

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，外国語や情報教育などをはじめとする教育の様々な分野において，学校の外部にある資源を広く活用することも有効と考えられ，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ところである。

今後，このような取組についての指針の策定や体制等の整備に向けて，必要な検討を更に進める必要がある。