

## 中央教育審議会 初等中等教育分科会 教育課程部会 特別活動ワーキンググループ

確かな民主主義の担い手を育み、  
共生社会を実現していくための、

合意形成のあり方

認定NPO法人カタリバ

「みんなのルールメイキング」の取り組み事例から

認定特定非営利活動法人カタリバ  
代表理事  
今村 久美

すべての10代が意欲と創造性を育める未来を目指し、**サードプレイス（居場所）運営、プログラム提供、学校や行政へのハンズオン支援**などの活動に取り組んでいます。2023年度には北海道から沖縄まで**17の事業**で合計**159,026名**の子どもたちに支援・伴走を行いました。

# Vision

私たちが実現したい社会

どんな環境に生まれ育っても、**未来をつくりだす力**を育める社会

# Mission

私たちが果たす使命

**意欲と創造性**をすべての10代へ



# 認定NPO法人カタリバ「みんなのルールメイキング」について

2019年度より、こどもたちにとって最も身近な社会である「学校」において、校則・ルールの見直し、学級活動や委員会、行事運営などを通じて、**こどもたちが主体的に学校づくりに参画する経験（ルールメイキング）**を支援。

立場や意見の異なる他者（児童生徒・教員・保護者など）との対話を通じて、価値観をすり合わせながら、ともに合意形成・意思決定をする経験やプロセスを重視。

「自分たちの学校は、自分たちでつくることができる」という小さな成功体験を積むことで、自己効力感や社会参画への意欲を高めることを目指している。

**\*きっかけは、カタリバスタッフが在籍する岩手県立大槌高等学校での「整容点検（毎月実施）」の見直し。学校現場の教師・生徒との対話から、事業の芽が生まれた。**



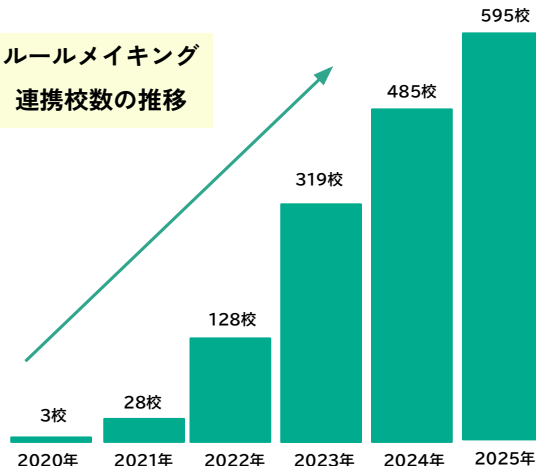
■全国で支援している学校数：595校 ※2026年1月現在

小学校 101校 / 中学校 206校 / 高等学校 204校 / その他

■連携自治体

- ・福井県教育委員会（2021年度）
- ・広島県教育委員会（2021年度）
- ・目黒区教育委員会（2023年度～2024年度）
- ・つくば市教育委員会（2022年度～現在）
- ・生駒市子ども政策課（2025年度）
- ・呉市子ども支援課（2025年度） 他

ルールメイキング  
連携校数の推移



書籍の出版  
学校向け教材の無料提供



## 合意形成

多様な意見・価値観を認め合い、  
対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造していくこと

### 話題提供 1

学級・学校の合意形成において  
「多様な意見・価値観」を  
保障していくためには？

### 話題提供 2

「対立や葛藤と向き合いながら、  
納得解を創造する」ために、  
児童生徒にとって必要な支援とは？

# 1. 学級・学校の合意形成において「多様な意見・価値観」を保障していくためには？

## 合意形成

多様な意見・価値観を認め合い、  
対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造していくこと

### 話題提供 1

学級・学校の合意形成において  
「多様な意見・価値観」を  
保障していくためには？

●教室や学校で心理的安全な環境がなく、自分の気持ちをうまく伝えられなかったり、相手の置かれている立場を想像して受け止めたりすることが難しいという課題も

●合意形成において、多様な意見や価値観が保障されるために、丁寧な土台づくりの支援が重要

●合意形成のサイクルの土台として、自分の気持ちに向き合い表現すること（自己理解・自己表現）、そして相手のことを理解し、受け入れようとすること（他者理解・他者受容）が重要であることを示してはどうか

＊現在、自他の理解と尊重、人間関係形成などは学級活動(2)を中心に例示されているが、集団としての課題設定や合意形成を行う「学級活動(1)」や、児童会・生徒会活動の前提においても重要な視点といえる。



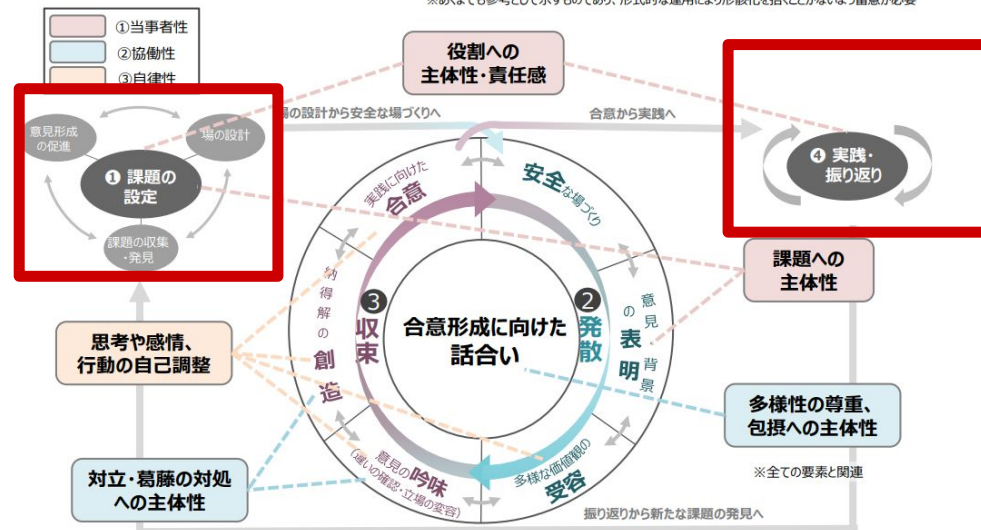
# 1. 学級・学校の合意形成において「多様な意見・価値観」を保障していくためには？

## 合意形成に関わる諸要素と「学びに向かう力、人間性等の要素」との関係 (イメージ)

※あくまでも参考として示すものであり、形式的な適用により形骸化を招くことがないよう留意が必要

●合意形成に向けた話し合いの前提となる「課題の設定」や、話し合い後の「実践・振り返り」においても、**自分の気持ちや意見を考えたり、相手の意見に触れるための機会設計**は重要。

●お互いの気持ちや意見を深めあえるような課題設定、振り返り、問いかけを行えるとよいのではないか



### 一般的な課題の設定・振り返りの例

- 学級のスローガンをつくろう
- クラスのお楽しみ会で、どんなレクリエーションをする？
- 全員リレーで優勝するための練習方法は？
- 校則を守っていない人に、守らせるためには？

### お互いの気持ちや意見を深めあうための課題の設定・振り返りの例

- 学級は、みんなにとって今どんな場所？これからどんな場所にしたい？
- クラスでのお楽しみ会で、みんなが大切にしたいことは？
- 全員リレーが楽しみな人・苦手な人、それぞれが求めていることは？
- みんなが「守りたい」と思える校則・ルールのあり方とは？

# 1. 学級・学校の合意形成において「多様な意見・価値観」を保障していくためには？

## 事例

学級の合意形成において「多様な意見・価値観」を保障するための

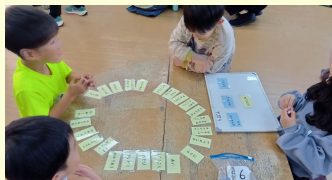
土台づくりを丁寧に進めた事例(小学校)

### ■事例① 「ダイアログカード」を用いて、感情・ニーズを共有（つくば市立二の宮小学校での学級活動の事例）

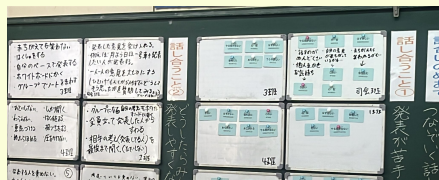
- 学校全体として、グループでの話し合いのときに「自分の意見がなかなか言えない」「対話が深まらない」などの課題感があった
- 小学校1～6年生の学級活動で、それぞれの学級における課題を話し合う場面で「ダイアログカード」を導入。
- 全学級における課題を話し合う活動で、個人の「感情カード（例：嬉しい、悲しい...等）」と「ニーズカード（例：成長、安心...等）」を用いて、お互いの感情・願いを深掘るための時間を取り入れた

●**自己理解・自己表現**：語彙を補助するツールがあることで、低学年の児童や、話し合いに参加しにくかった児童も自分の気持ちを言語化できるようになり、話し合い活動がスムーズになった。

●**他者理解・他者受容**：相手の意見の背景にある「感情」「ニーズ」に気づくことで、各グループでの話し合いや合意形成が深まった。



「係かつどうパワーアップ！」（小学2年生）



「どうしたらみんなが発表しやすくなる？」（小学5年生）

### ■事例② 対話を繰り返す中で、自分の気持ちを示すツールを児童が提案（つくば市立吾妻小学校での学級活動の事例）

- 学級会の中で、児童から①意見を言える子はいいが、言えない子もある、②話し合いの柱がずれてしまうという課題感が出された。
- 意見を言いにくいという課題に対しては、児童のアイディアで「○」「△」のカードを提示し、互いの気持ちを共有できる仕組みを整備。議題からずれない板書構成（矢印やマーク）も、児童が工夫。
- 議題に対して、すぐに多数決で決めるのではなく、「いいと思う点」「心配な点」を丁寧に出し合い、話し合いのプロセス・納得感を重視。

●**自己理解・自己表現**：時間内に意見がうまくまとまらず、全体で発言できなかった児童も、手元で「○・△」などを示すことで、自分の意見を発信しやすくなった。振り返りでも、児童の満足感が高まっていた。

●**他者理解・他者受容**：賛成の意見だけでなく、不安を抱えていたり、少数派の意見を持つ児童の思いも可視化されたことで、学級全体での合意形成において多様な声を取り入れやすくなった。



「クリスマスレクリエーションを決めよう」（小学4年生）

議題からずれないよう、賛成と心配をカードで提示（児童の発案）



# 1. 学級・学校の合意形成において「多様な意見・価値観」を保障していくためには？

## 事例

学校の合意形成において「多様な意見・価値観」を保障するための

土台づくりを丁寧に進めた事例(中学校)

### ■事例③ オンラインアンケートを使って「体育祭」への本音を共有（加賀市立片山津中学校の学校行事の事例）

- 体育祭の在り方について全校アンケートを実施。アンケート結果の中では、「全員リレー」が最も人気のある種目である一方、体育祭での不安なことには「リレー・走ることへの不安」が最も多く挙げられていた。
- 「走るのが心配という人も含めて、全員が楽しめる全員リレーにするには？」という問いを立て、生徒会を中心に具体的な実施方法を検討。
- 生徒が発案した「100メートル走るか、50メートル走るかを生徒自身が選べるようにする（選択制）」「2人ずつ走る形式から4人で走る形式に変更することで、個人の遅さが目立たないようにする（走法の工夫）」などのアイディアをもとに、**形を変えて全員リレーを実施する方向に**（納得解の醸成）

#### ▼実際のアンケート結果

##### ③体育祭に向けて不安なことありますか。（やりたくない種目やその理由、嫌だなと思うことなど）

リレー・走ることの不安	12
怪我・安全の不安	7
ダンス系の不安	6
実施環境（屋内外・天候）	5
チームワーク・協力の不安	5
暑さ・日焼け	3
綱引きの不安	2
人間関係・精神的ストレス	2
運動全般への不安	1
その他	13
無回答・特になし	99

共有された感情:<不安・プレッシャー(反対・中立派)>

「走るのが遅いからみんなに責められたくないから。」

「バトンを落としたらと思うと不安。抜かされたら文句言われなにか心配。走るのが苦手。」

「遅かった人が責められたりしたら嫌だから。でも大丈夫とか言ってくれたりするかもしれないから中立です」

共有された感情:<楽しさ・盛り上がり(賛成派)>

「体育祭と言えばリレーだから」「みんなで協力して走るのは楽しいから」「リレーがないと体育祭じゃない」

●自己理解・自己表現：アンケートの記載を通じて、生徒ひとりひとりが学校行事に対する考えを深掘りし、意見やニーズを伝えることができた。

●他者理解・他者受容：アンケートの結果を通じて、全校生徒のなかでも多様な意見があることに気付いたり、少数派・反対派の背景にある思いや感情への理解が深まったことで、より多角的な視点から「納得解」を考えることができた。



## 2. 「対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造する」ために、必要な支援とは？

### 合意形成

多様な意見・価値観を認め合い、  
対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造していくこと

#### 話題提供 2

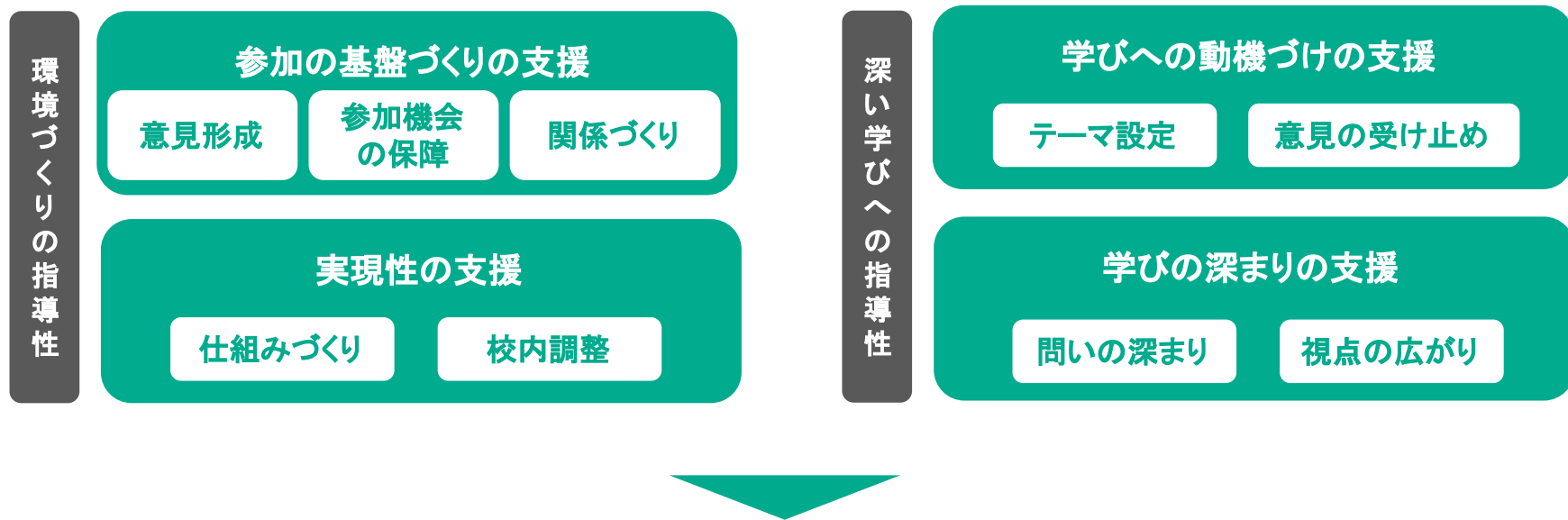
「対立や葛藤と向き合いながら、  
納得解を創造する」ために、  
児童生徒にとって必要な支援とは？

●多くの関係者が関わるテーマ（学校の校則や学校行事など、）や、意見・価値観が割れやすいテーマにおいては、児童生徒だけで納得解を創造することが難しい。  
教師側のサポートや声掛け、指導設計が重要に。

●特別活動の現場においては「児童生徒に任せる」＝  
「教師は関与しない」との誤解が生じている事例も。

●教師の足場架け（＝指導性の発揮）による児童生徒・教師の協働が重要であることや、教師の指導性を発揮することによって、より児童生徒の学びや意欲が高まり、納得解を創造しやすくなることを示してはどうか。

## 2. 「対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造する」ために、必要な支援とは？



**児童生徒・教師等が協働することで、**  
学校教育で確かな民主主義の担い手を育み、共生社会を“ともに創る”ことができる

## 2. 「対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造する」ために、必要な支援とは？

教師の足場架け(＝指導性の発揮)がない場合  
起こりうる生徒の状態

生徒  
集団



活動の停滞・意欲の低下

教師の足場架け(＝指導性の発揮)の具体例

教師  
集団

生徒  
集団



活動の前進・意欲の高まり

### 参加の基盤の不足

- 意見形成: 自分の気持ちや意見に気付けない。
- 関係性: 意見を言うことに自信がない・否定されることへの不安で意見を言えない。
- 参加機会: 生徒会役員やリーダー層など、参加できる児童生徒の層が限定されてしまう。

### 実現性の不足

- 仕組み: 何か課題意識があっても、児童生徒がそもそも提案することができない。
- 校内調整: 意見を言っても教員間での調整や説明が行われず、学習性無力感につながる。

### 学びへの動機づけの不足

- テーマ設定: 児童生徒の発達段階には難しすぎたり、興味関心がないため話し合いに発展しない。
- 意見の受け止め: 意見を否定されたことで、児童生徒の意欲が低下してしまう。

### 学びの深まりの不足

- 問いの深まり: 論点が定まらないまま、安易な多数決になったり、議論が深まらない。
- 視点の広がり: 自分と異なる考えや立場にいる他者の存在に気付かず、自分の意見を押し通してしまう。

### 参加の基盤ができる

- 意見形成: 意見を伝える支援ツールを活用する。
- 関係性: 生徒が安心できる関係性構築のため日常的に働きかける。
- 参加機会: 生徒が意見を言ったり、参加できる機会を明確に示し、意識醸成やきっかけづくりをする。

### 実現性が高まる

- 仕組み: 生徒 - 教員間などで協議・検討できる機会や仕組みができる
- 校内調整: 児童生徒の提案を実現につなげるための事前・事後の教員や関係者間で時間・予算・ルール変更の検討、関係者への説明等を実施する。

### 学びへの動機づけが行われる

- テーマ設定: 児童生徒の発達段階・関心・学級や学校の状況等に応じたテーマが設定されている
- 意見の受け止め: 頭ごなしに児童生徒の思いや意見を否定せず、まず受け止める。

### 学びの深まりが生まれる

- 問いの深まり: 教員からの問いかけたり、論点を提示することで、考えを深めるきっかけをつくる。
- 視点の広がり: 考えや立場が異なる人の出会ったり、意見の違いについて捉えなおす機会をつくる。

## 2. 「対立や葛藤と向き合いながら、納得解を創造する」ために、必要な支援とは？

### 事例

### 生徒会活動・学校行事等における「教師の指導性」の発揮事例

#### ■事例① 伝統的な校則・ルールの見直し (栃木県立足利清風高等学校)

- 数多くの伝統的な校則・ルールが残っていた高校
- コロナ渦を経て、これまでほとんど変わらなかった校則の見直しに着手
- 「どうせ言っても変わらない」という認識の生徒が多かった

#### 教師の足場架け

- 参加の基盤づくり：生徒指導部などの教師、生活委員会や有志生徒からなるルールメイキング委員会を立ち上げ、本音で対話できる環境づくり
- 学びへの動機づけの支援：まずは校内で合意が得られやすい校則（自動販売機の利用時間制限の撤廃）から取り組み、徐々に意見が割れやすい校則（ツーブロックや制服等）へ広げる形に
- 学びの深まりの支援：教員、保護者、地元企業、有識者へのヒアリング機会など、生徒自身が多角的に検討できる機会をつくる
- 実現性の支援：教職員間でルールメイキング委員会での協議内容を定期的に共有。懸念が挙げられた点を踏まえて再度検討 等

#### 学校・生徒の変化

- 生徒の自信・参加意欲の高まり
- 生徒-教師との信頼関係構築
- 複数の校則見直し
- 教職員間での対話機会の増加
- 生徒-教員で協議可能な仕組みの設置（ルールメイキング委員会）
- 生徒総会の活性化 等



#### ■事例② 誰もが楽しめる体育祭・合唱コンクールに向けた見直し（加賀市立片山津中学校）

- 体育祭では「全員リレー」が伝統となっていたが、一部の生徒から「つらい」「恥ずかしい」という声も。
- 歌が苦手な生徒や場面緘黙症の生徒は、合唱コンの心理的負担が大きかった

#### 教師の足場架け

- 参加の基盤づくり：「運動や歌が苦手で、学校行事に参加しづらい」という生徒の声や、不登校傾向の生徒の声を、オンラインアンケート等を使って拾い上げる
- 学びの動機づけの支援：担当教員間で、まず生徒の声を受け止める、大人が先回りしすぎないことを意識し、生徒会・委員会の活動を支援
- 学びの深まりの支援：賛成派・反対派の意見をどちらも織り込んだ納得解をつくれるように、合意形成に向けて必要な観点を生徒と一緒に整理
- 実現性の支援：学校行事のプログラム見直しの背景や目的について、管理職を中心に教職員・保護者等へ説明 等

#### 学校・生徒の変化

- 生徒からのアイデアを活用し、行事のプログラムを大幅に刷新
- 不登校傾向だった生徒から「行事に参加できてよかった」という声が届く
- 行事の苦手意識が強い生徒も参加可能
- 他の生徒から様々な声が届くように→目安箱・意見フォームの設置へ





参考資料：2025年度 ルールメイキング事業部 全国調査分析結果より

# 本資料について

## (1) 調査期間

2025年11月20日～11月25日

## (2) 調査概要

- ・学校における子どもの意見表明・意見反映の実態について調査。
- ・ニーズ、実態、回答者の心理特性などを把握するための計 27問

## (3) ① 標本について

- ・LINEリサーチのモニターを利用し、全国の中学生・高校生 3,000名を対象に調査
- ・スクリーニングを行い、最終的に 2,986名を有効回答とした

## ② 標本の特徴について

- ・LINEリサーチのモニターは友だちとのコミュニケーション頻度が他のネットリサーチモニターより高い <sup>\*1</sup> 傾向
- ・本調査内の結果でも、自尊感情や政治的有効性感覚などが先行研究等と比較してもやや高い分布を示していた。

## (4) 本調査の報告書について

- ・詳細の調査結果は、2026年3月末までに、認定NPO法人カタリバのリリースにて公開予定

<sup>\*1</sup> <https://www.lycbiz.com/jp/column/line-research/service-information/20180119-04/>

# 資料のサマリ

1. 生徒は、意見を伝える上で重要な支援として「安心して話することができる雰囲気」や「信頼できる教師・友人の存在」を挙げている。
2. 学校レベルでの意見表明・聴取の機会が充実している学校の生徒は、そうでない学校の生徒と比べて 政治的有効性感覚が有意に高い傾向にある。
3. 不登校（30日以上欠席）・不登校傾向（教室外登校）の生徒は、学校における意見表明に関する 実態認識・ニーズの両方が低い。

不登校傾向（教室外登校）の生徒は「学校行事」について一定程度の意見表明期待を有していると考えられる。

## 【資料①】

生徒が自分の意見や考えを伝える上で重要な支援や条件は何か？



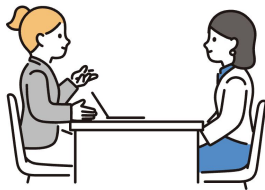
## 質問紙の概要 【資料①】

(設問)

学校のことについて、あなたの気持ちや考えを伝えたいときに、どのような支援や条件があると伝えやすいですか。当てはまるものをすべて選択してください。

1. 安心して話することができる雰囲気・空間があること
2. 信頼できる先生がいること
3. 信頼できる友達がいること
4. 十分な時間があること
5. 自分に合った方法で伝えられること
6. 自分の気持ちや思いを大切に扱ってくれること
7. 実際に自分の気持ちや思いが反映されること
8. 秘密が守られること
9. 誰かと一緒に考えたり、伝えたりできること
10. その他
11. わからない

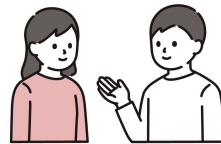
## 結果の概要 【資料①】



安心して話せる雰囲気・空間 67.2% ①



信頼できる友達がいる 55.8% ②  
信頼できる先生がいる 52.5% ③



秘密が守られる 48.0%

### 【その他の回答】

- ・気持ちを大切に扱ってくれる 39.9%
- ・十分な時間がある 39.5%
- ・自分に合った方法で伝えられる 35.0%
- ・実際に自分の考えが反映される 30.8%
- ・誰かと一緒に考え、伝えられる 28.2%



生徒の約7割が「安心して話せる雰囲気・空間」が、また約半数が「信頼できる友達・先生がいる」ことが、気持ちや考えを伝えるより良い支援や条件だと認識している。また、秘密が守られることも、半数程度の生徒が重視している。

## 【資料②】

学校における意見表明・聴取機会の充実が、  
生徒の政治的有効性感覚にどの程度影響を及ぼすか？

## 質問紙の概要 【資料②】

(設問)

- ・Q14.【あなたの学校では、以下の機会がどのくらいありますか】学校の校則・ルールについて、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会
- ・Q15.【あなたの学校では、以下の機会がどのくらいありますか】学校行事の内容や方針について、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会
- ・Q16.【あなたの学校では、以下の機会がどのくらいありますか】学校の設備や環境に関することで、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

(選択肢)

十分にある  
少しある  
あまりない  
まったくない  
わからない

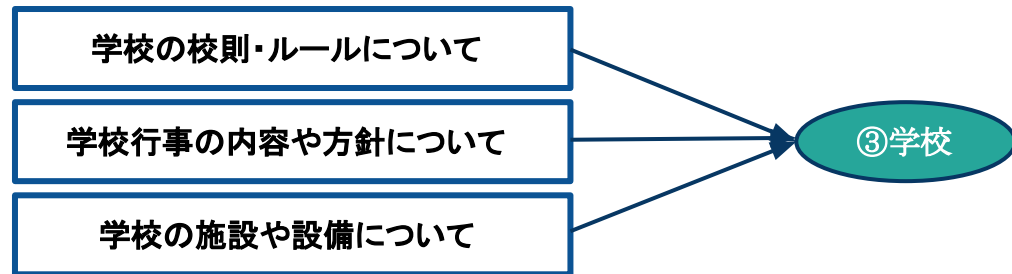


## 分析方法(1) 【資料②】

(1) 設問をもとにグループを作成(探索的因子分析)

・探索的因子分析の結果に基づき、「学校の校則」「学校行事」「学校の施設・設備」に関する計  
項目の設問を合成し、「学校」レベルでの意見表明・意見反映の実態に関する指標を作成。

3



\*因子分析の結果、「学校」レベル以外に「学級」「授業」「部活動」といったグループに分類された

## 分析方法(2) 【資料②】

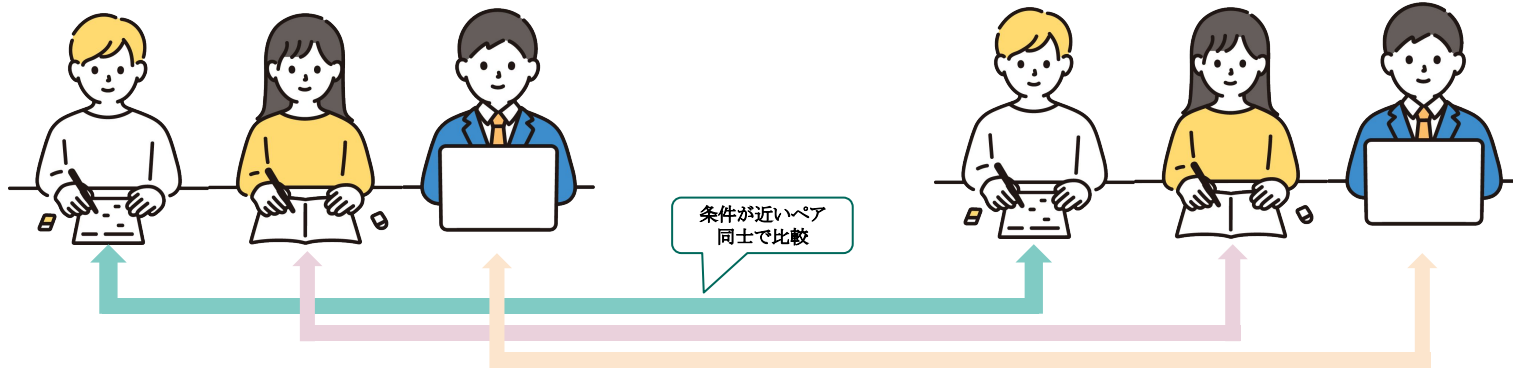
### 【解決方法】傾向スコアマッチング

傾向スコアマッチングという手法を用いると、条件が近似 \*するペア同士を比較することが可能になり、より適切な比較ができます。

\*なお、本調査での「条件が近似」したペアとは、属性や意見聴取・表明機会のニーズ、および比較対象となる指標以外の心理指標（自尊感情等）が高確率で類似したペアを指す。  
マッチング済みの標本に対し、ウェルチの検定を実施。

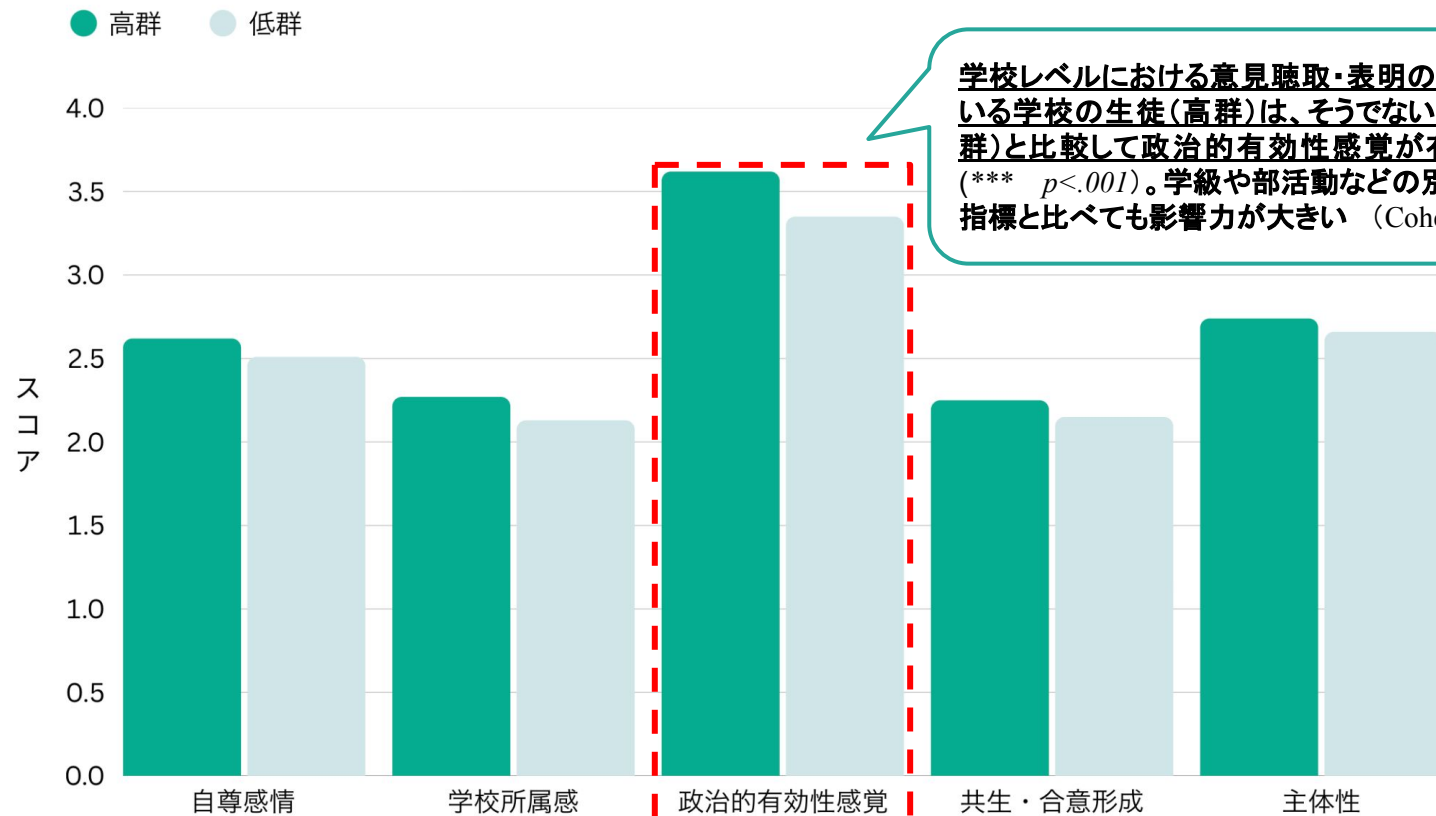
「十分にある」と回答したグループ（高群）

「全くない」と回答したグループ（低群）



- ・機会が「充実している群（高群）」と「不足している群（低群）」に分類。
- ・「自尊感情」「主体性」「政治的有効性感覚」など5つの心理指標を比較。

## 学校の制度・校則に関する意見聴取・表明機会が「高い群」と「低い群」の比較 【資料②】



\*グラフの縦軸は、回答の得点化処理した(例:とてもそう思うも点...全くそう思わない=1点)後の平均値を示す。

## 【資料③】

学校における意見表明・聴取機会の充実と  
不登校・不登校傾向(教室外登校)生徒の関係



## 質問紙の概要 【資料③】

Q1【あなたは以下の機会がほしいですか】クラスでの決まりごとや困りごとについて、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

Q2【あなたは以下の機会がほしいですか】授業での進め方や学び方について、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

Q3【あなたは以下の機会がほしいですか】学校の校則・ルールについて、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

Q4【あなたは以下の機会がほしいですか】学校行事の内容や方針について、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

Q5【あなたは以下の機会がほしいですか】学校の施設や設備について、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

Q6【あなたは以下の機会がほしいですか】部活動の進め方や決まりごとについて、生徒の気持ちが聞かれたり、考えを伝えることができる機会

とてもそう思う

ややそう思う

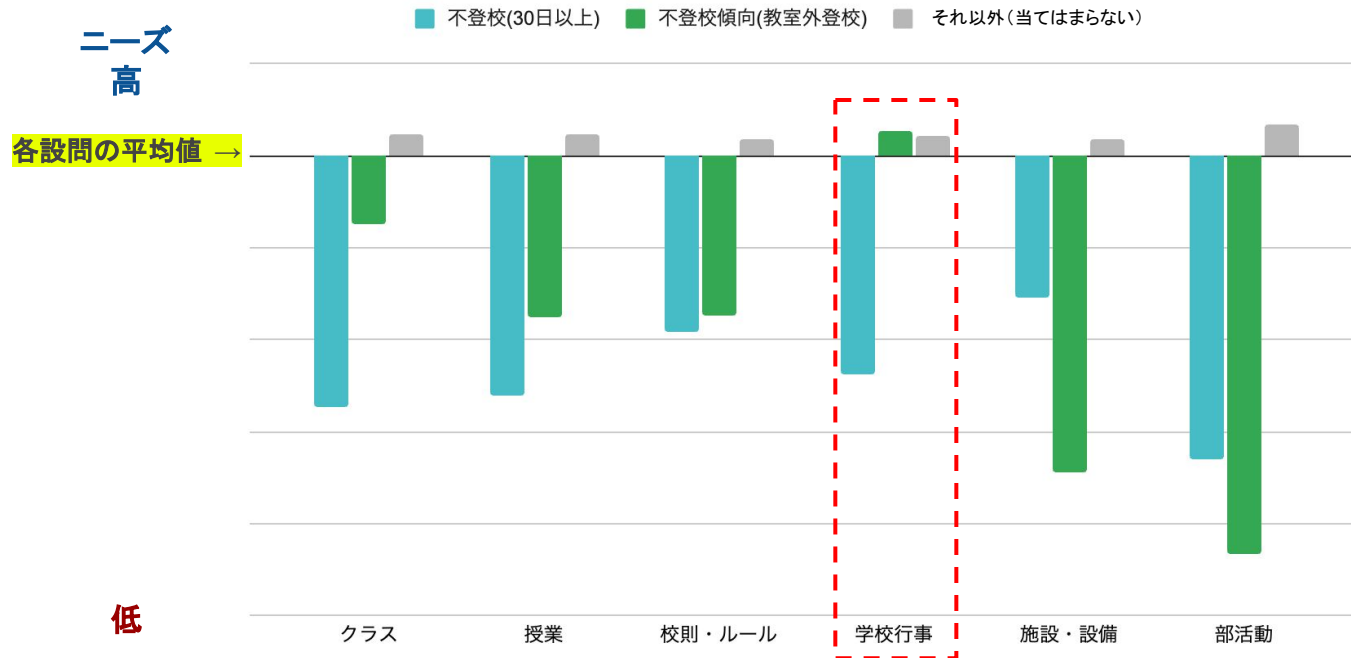
どちらともいえない

あまりそう思わない

全くそう思わない

# 不登校/不登校傾向の生徒について【資料③】

不登校状況別の、各設問の平均値との比較



- 
- ・不登校(30日以上欠席)・不登校傾向(教室外登校)の生徒は、学校における意見表明に関する実態認識・ニーズの両方が低い。学校・学級での意見表明については、否定的な回答や「わからない」「どちらともいえない」といった曖昧な回答が集中する傾向。
  - ・一方で、不登校傾向(教室外登校等)の生徒は「学校行事」について意見を聞かれたり考えを伝えることができる機会について、一定程度の期待を有していると考えられる。