

# 「初等中等教育の学校体系に関する研究 報告書3 中高一貫教育の現状と制度化の政策過程に関する調査研究」 の概要について

## 1. 調査研究の目的・概要

### (1) 調査研究の目的

平成25年から、教育再生実行会議や中央教育審議会等において「学制改革」が議論のテーマとなり、喫緊の政策課題となった。プロジェクト研究「初等中等教育の学校体系に関する研究」では、このような現状を踏まえ、「学制改革」という課題への基礎資料の提供を行うとともに、より中長期的な学制改革議論にも資する知見の探究を行うことを目的としている。

平成10年に中高一貫教育が制度化されてから15年以上を経て、制度の定着が図られてきたことを踏まえ、改めて中高一貫教育の現状や制度化の政策過程を明らかにすることが本報告書の目的である。

### (2) 調査研究の概要

制度化された中高一貫教育について、次の二つの観点から調査研究を進めた。

#### ①中高一貫教育の現状

中高一貫教育を行う公立学校のうち中等教育学校と併設型中高一貫教育校を対象とした質問紙調査を平成27年秋に実施し、その一般的概要、教育課程、組織と運営、入学者選抜と卒業生の進路、施設の整備状況及び主な成果と課題について調査した。また、幾つかの中高一貫教育校に訪問して聞き取り調査を実施した。これらの調査結果から、中高一貫教育の現状について分析した。

#### ②中高一貫教育制度化の政策過程

戦後すぐから制度化に至るまでの中高一貫教育に関する様々な提言（審議会答申等による政策提言）や新聞報道について分析し、更に制度化に関わった政策担当者6名へのインタビュー調査を実施した。これらの分析結果を基に、「アイディアの政治」という分析枠組みに着目しながら制度化が実現するまでの政策過程を整理して、制度化が実現した要因等を考察した。

### (参考) 本プロジェクト研究における他の研究成果

本プロジェクト研究では、これまでに下記の2冊の報告書を刊行してきた。

報告書1 諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（平成27年3月）

報告書2 小中一貫教育の成果と課題に関する調査研究（平成27年8月）

また、上記以外に別途中等教育段階の学校制度改革に関する国際比較研究が行われており、その成果は国立教育政策研究所紀要第145集の特集として掲載される。

【研究期間：平成26～27年度，研究代表者：渡邊恵子（教育政策・評価研究部長）】

## 2. 研究成果の概要

本報告書は中高一貫教育の現状を分析した第Ⅰ部と制度化の政策過程を分析した第Ⅱ部で構成している。さらに、資料編として第Ⅱ部の政策過程分析の中で行われた政策担当者のインタビュー記録を掲載している。以下では、第Ⅰ部及び第Ⅱ部に含まれる各章の概要を示す。

### 第Ⅰ部 中高一貫教育の現状分析

#### 第1章 現状分析の目的と方法

屋敷 和佳（国立教育政策研究所）

第Ⅰ部では、郵送による質問紙調査に基づき平成27年度現在の公立中等教育学校及び公立併設型中高一貫教育校の現状を明らかにするとともに、成果と課題を分析して、国及び都道府県等が中高一貫教育政策を検討する際に有効な知見を得ること、及び中高一貫教育校の取組のための参考資料を提供することを目的としている。

質問紙調査は全校を対象に行い、中等教育学校96.8%、併設型中高一貫教育校92.8%の回収率を得た。調査項目は、中高一貫教育の取組を支える条件や成果・課題につながる構造の把握への手掛かりをも得ることを意図して、学校運営を中心とする設問を設けた。

#### 第2章 中高一貫教育校の設置

屋敷 和佳（国立教育政策研究所）

本章では、中高一貫教育校の設置概要を広く明らかにし、次章以降の基礎資料とすることを目的としている。まず、平成27年度現在の中高一貫教育校の設置は、都道府県により多様な展開を見せている状況がある。学校数は、中高一貫教育制度導入時に国が掲げた設置目標である500校を超えたが、高等学校の通学範囲に少なくとも1校は整備するという状況が達成されたとは言えない。

公立の中等教育学校及び併設型高等学校における設置学科は、普通科が大半を占める。また、中等教育学校よりも併設型高等学校の方が専門学科を設置する割合は高い。さらに、併設型高等学校では内進生が進学しない学科等も設置されているなど、中等教育学校との違いがある。

現在、都道府県等では本格的な成果検証を行う動きがある。検証結果を受けて、中高一貫教育を解消するケースがある一方で、新たに中高一貫教育校を設置するケースもある。高校整備計画も踏まえると、公立中高一貫教育校の整備動向が大きく変化するとは考えられない。今後、児童生徒が減少する中で、中高一貫教育校の整備をめぐる、都道府県と市町村の調整が重要な課題となると考えられる。

中高一貫教育校の設置状況（平成27年度）

区分	中等教育学校	併設型	連携型	合計
公立	31	83	80	194
私立	17	375	4	396
国立	4	1	0	5
計	52	459	84	595

※併設型及び連携型は、中学校・高等学校の1組を1校として集計した。

国立大学附属中学校・県立高校の連携型中高一貫教育校は公立に含む。  
出典) 学校基本調査を基に作成

### 第3章 中高一貫教育校における教育課程の編成

工藤 文三（大阪体育大学）

本章では、公立中高一貫教育校の取組を教育課程の編成・実施等の観点から整理し、現時点における成果と課題を明確にすることを狙いとした。そのための資料として、質問紙調査の回答及び学校要覧等を用いた。

教育課程基準の特例は全体で約6割の学校で活用されており、系統的な指導や学習内容の定着に有効であるとの成果が確認できた。一方、学習の進度によってはつまずきがちな生徒への指導の工夫が必要であるとの指摘もなされている。教育課程編成の工夫として、理数教育、言語教育、国際理解教育、表現、キャリア教育、探究的学習等多彩で特色ある教育が実施されていることが確認できた。全体として、制度導入の趣旨とされた、高等学校入学者選抜の影響を受けずゆとりのある学校生活の実現や、6年間の計画的・継続的な教育指導により効果的な一貫教育を行うことについては、おおむね達成されていると見ることができる。

### 第4章 学校運営のための分掌組織等

高橋 興（青森中央学院大学）

本章では、質問紙調査の結果を基に、中高一貫教育校が学校運営のため一体的に整備している校務分掌組織の実態、学級担任・ホームルーム担任組織の状況及び併設型中高一貫教育校における乗り入れ授業担当教員の割合などについて整理した。

調査の結果によれば、中等教育学校では9割以上が分掌として「教務」、「生徒指導」、「各教科」「進路指導」を設置するなど一体化傾向が顕著になっている点で、併設型中高一貫教育校との差異が大きい。また、分掌の数の面から見ても、中等教育学校では分掌がかなり細分化・専門化されるなど、一貫教育校として必要な業務に合わせた運営体制の整備が進んでいることをうかがわせる。

さらに、中等教育学校では前・後期両方の学級担任・ホームルーム担任を務める可能性の高いことが明らかになった。一方で、併設型中高一貫教育校においては、併設型高等学校の教員が併設型中学校へ乗り入れする割合は、併設型中学校教員の乗り入れよりも圧倒的に高いことについて述べ、併設型高等学校教員の一方的な超過負担になっている可能性を指摘した。

### 第5章 中高一貫教育を推進するための取組

高橋 興（青森中央学院大学）

本章では、質問紙調査の結果を基にしながら、中高一貫教育の目標達成のため大切な役割を果たすとされている中・高校生が一体となって取り組む交流活動等の具体的な内容、及びそうした活動等の基盤となる学級編成の状況について整理した。

調査の結果によれば、全体として最も高率を占めたのは「健康安全・体育的行事」であり、これに「文化的行事」がほぼ同数値で続き、更に「儀式的行事」が僅差で続いている。しかし、これらと同じく「特別活動」の「学校行事」の内容を構成するものでありながら、「勤労生産・奉仕的活動」は半数を割り、「旅行・集団宿泊的行事」は更に低率となっている。一方で、「生徒会活動」は半数を超えるが、「学級活動・ホームルーム活動」は1割に満たない低率である。

また、中等教育学校は、一体的な行事等への取組件数が併設型中高一貫教育校より多いなど、取組への姿勢が積極的であることも指摘した。さらに、併設型中高一貫教育校における併設型高等学校の学級編成については、内進生と外進生を「高1から混合」とする学校が半数近くを占めることを明らかにした。

## 第6章 中高一貫教育校の入学者選抜とその後の進路

妹尾 渉（国立教育政策研究所）

本章では、中高一貫教育校の入学者がどのような選抜で決定され、進学後にどのような道を歩んだのか、質問紙調査の集計結果を基にその実態を把握した。

入学者決定方法の実施率の上位は、中等教育学校及び併設型中高一貫教育校（以下、併設型）とも、面接、適性検査、調査書の3種類であった。実施率が最も高いのは、中等教育学校では調査書（86.7%）、併設型では適性検査（96.1%）であった。

受検倍率の傾向からは、中高一貫教育校の人気は10年前と比べてやや落ち着いてきていることが分かった。平成27年度の平均受検倍率は、中等教育学校では3.53倍で、過去10年の間に約3～4倍で推移している。また、併設型の平均受検倍率は3.57倍で、10年前と比べると併設型全体の受検倍率の水準は低下傾向にある。

中等教育学校後期課程卒業生及び併設型高等学校卒業生のうちでは、大学進学率が最も高く、平成26年度の短大等も含めた大学等進学率では、中等教育学校で79.7%、併設型で73.9%であった。これは全国の高校普通科の大学等進学率を上回る水準である。また、大学等進学者の割合は、中等教育学校、併設型とも過去10年で1割前後伸びており、過去10年の大学進学率全体の平均的な伸びを上回る傾向にある。

## 第7章 中高一貫教育校における施設の整備状況と施設面の課題

山口 勝巳（東京都市大学）

本章では、質問紙調査及び資料収集調査の結果を基にして、中等教育学校及び併設型中高一貫教育校の施設整備の実態や前期課程と後期課程、中学校と高等学校の施設共用状況を把握するとともに、施設面での優れた点や課題について考察した。

中等教育学校及び併設型中高一貫教育校は、共に既存の建物をそのまま、あるいは増築や一部改築して整備している学校が大半を占めている。そのために、敷地面積や校舎面積に大きなばらつきが見られ、狭隘（きょうあい）な運動場や校舎、屋内体育施設を使用している学校も少なくなく、施設面での課題として顕在化している。既存建物をそのまま使用している学校では、技術室などの特別教室不足の問題が発生している。

施設の利用においては、中等教育学校では前期課程、後期課程の区分はほとんど見られず、一つの学校として一体的に利用されている状況がほとんどである。併設型中高一貫教育校では、ほとんどの特別教室や体育施設は中学校と高等学校で共用されているが、中学校と高等学校の普通教室が別棟に分かれている学校も4割近くあり、また職員室が中学校と高等学校で一体化していない学校も3割近くあることから、中学校と高等学校の空間的な領域が分かれている学校もかなり存在していると思われる。教育活動上の学年段階の区分（ステージ）を設定している学校は多いが、普通教室の配置などの面でステージが考慮されている学校はほとんど見られない。

中高一貫教育校であることの施設面での利点としては、特別教室の利用において高等学校の充実した設備を使えることや体育施設が充実していることが挙げられている。

今後の施設整備で留意する点としては、中高一貫教育校の特色を発揮できるように、特別教室やICTなどの設備の充実、交流を促すための図書室やランチルーム、多目的ホールの整備、中高連携の中心となる職員室の一体化と充実が必要であると思われる。

## 第8章 中高一貫教育校における成果と課題の整理

宮崎 悟（国立教育政策研究所）

本章では、質問紙調査の回答情報等を基に、中高一貫教育の主要な成果と課題としてどのようなものが認識されているかを整理した。

基本的には生徒の側面から見た成果が多く認識されていた。学力の向上や進路実現というような保護者や生徒から期待されるような成果項目よりも、中高一貫教育で異年齢交流や教育活動にゆとりが生じるといった理念的に期待された成果項目がより多くの学校で認識されていた。そのほか、中高一貫教育での取組や連携等を通じて教職員の成長を促すような成果が併設型中高一貫教育校を中心にやや多く認識されていた。

また、中高一貫教育の取組期間が長くなるにつれて、教育活動で生じるゆとりのような理念的に期待される成果を十分安定的なものとしながら、希望した進路の実現のような生徒や保護者から求められる成果も認識されやすくなるという傾向が見られた。

一方で、多くの学校で認識されていた課題は、一般的な高校入試が実質的にないために生じる中だるみや生徒間の学力差であった。さらに、中等教育学校では生徒の人間関係の固定化が課題になりやすく、併設型中高一貫教育校では中高教職員の意識差が課題になりやすいという、実施形態による違いも見られた。

公立中高一貫教育校が認識する主な成果

成果項目	全体	中等 教育学校	併設型	全体の取組期間別		
				1～6年目	7～12年目	13年目～
教育活動全体にゆとりが生まれる	61.5%	70.0%	58.1%	79.2%	54.5%	60.0%
異年齢交流による生徒の育成	68.3%	70.0%	67.6%	75.0%	65.5%	68.0%
進路希望の達成面で成果が上がった	41.3%	43.3%	40.5%	20.8%	45.5%	52.0%
学力の定着・向上	49.0%	43.3%	51.4%	62.5%	43.6%	48.0%
特色的な能力のある人材の育成	26.9%	33.3%	24.3%	33.3%	23.6%	28.0%
豊かな人間性の育成	26.9%	33.3%	24.3%	25.0%	27.3%	28.0%
教職員の意識改革・指導力の向上	28.8%	16.7%	33.8%	20.8%	34.5%	24.0%
有効回答数	104	30	74	24	55	25

注：自由記述の内容から各項目に分類し、全体で2割以上の学校が成果として挙げた主要項目のみを掲載した。  
出典）本プロジェクトによる質問紙調査を基に作成

公立中高一貫教育校が認識する主な課題

課題項目名	全体	中等教育学校	併設型
高校入試が実質的になく学習意欲の向上で課題(中だるみ)	31.7%	34.5%	30.7%
生徒間の学力差(個に応じた指導方法の確立)	35.6%	44.8%	32.0%
生徒の人間関係の固定化	10.6%	20.7%	6.7%
中高(前後期)教員間の意識差や協力体制等	23.1%	6.9%	29.3%
有効回答数	104	29	75

注：自由記述の内容から各項目に分類し、特徴的な項目のみを掲載した。

ここでは省略した課題項目も含めて回答が分散しており、取組期間別の情報は割愛した。  
出典）本プロジェクトによる質問紙調査を基に作成

## 第Ⅱ部 中高一貫教育制度化の政策過程分析

### 第1章 政策過程分析の目的及び研究手法等

渡邊 恵子（国立教育政策研究所）

本章では、第Ⅱ部としてまとめられた政策過程分析を実施した背景とその目的、分析枠組みと研究手法について述べている。

中高一貫教育の制度化が最初に提案されてから実現までに約30年の年月を要したことを背景とし、政策提言が政策変容に影響力を持つための条件を析出するための予備的考察を行うことが本政策過程分析の目的である。

制度変化を、関係者や政治家の利益（interest）、政府における意思決定の仕組みなどの制度（institution）、そして政策の持つアイデア（idea）のいずれか、あるいは複数の要因の組合せで説明可能である、とする政治学や公共政策学で一般に論じられる「三つのI」の考え方、中でもアイデアに着目し、具体的には次の三つの研究手法で進めたことを述べる。

- ①過去の政策提言の内容と、それを取り巻く政府、与野党、教育界、経済界の状況を主に文献により明らかにする。
- ②新聞記事を用いて中高一貫教育の制度化の前後でのマスメディアの報道の変化を見る。
- ③中高一貫教育の制度化に関わった政策担当者へのインタビューを行う。

### 第2章 中高一貫教育に関する提言やアイデア等の変遷

本多 正人（国立教育政策研究所）

山田 素子（国立教育政策研究所）

本章では政策アジェンダとしての中高一貫教育に内包されたその理念（アイデア）に注目し、更にはその理念がいかなるフレームと結びついたか、という点を検討した。考察対象とする期間は戦後改革後から中高一貫教育が制度化されるまでである。中高一貫教育に関し、戦後学制改革から平成10年の制度化（学校教育法等の一部改正）に至るまでの間、どのような主体からどういった内容の提言がなされ、その提言が持つ理念はどのようなものだったのか、それを取り巻く政府内・与野党・教育界・経済界の状況はどのようなものだったのかなどについて、文献調査及び政策担当者へのインタビュー調査を基に、その変遷を跡付けた。中高一貫教育の理念は提言された時期によって様々な理念を内包していたが、1990年代後半に「ゆとり」というフレームの中で同政策が推進されることにより、初めて制度化を見るに至った。

### 第3章 中高一貫教育に関するメディアの関心と地方自治体の政策動向

西村 吉弘（国立教育政策研究所）

戦後日本の教育政策コミュニティにおける中高一貫教育導入の提案は、昭和41年以降の状況を見ても度々注目されてきたが、それから制度変更の実現までおよそ30年を要した。ここでは、その間のマスメディア、特に主要な新聞での中高一貫教育制度に関する報道に見られる特徴に注目した。

本章では、第1に、中高一貫教育制度を扱った新聞記事を収集し、マスメディアでどのように論じられているのか概観する。第2に、「ワードマイナー（Word Miner）」ソフトを用い、収集した新聞記事に含まれる重要キーワードを抽出し重要順位を確認する。そして、第3に、重要キーワードの項目群を設定し、新聞記事の内容を踏まえた分析を行う。これらを通じて、ナショナル・ポリシーの政策変容を受けて各地方自治体は中高一貫教育制度をどのように受け止め、地方教育行政の政策に反映させるべく検討を行

っていったのかという観点から、ローカル・ポリシーへのインパクトを考察する。

#### 第4章 中高一貫教育制度化の要因～政策担当者のインタビューを基に～

渡邊 恵子（国立教育政策研究所）

本章では、平成10年に中高一貫教育の制度化が実現した要因について、当時の政策担当者6名へのインタビューに基づき明らかにした。

制度化が実現した要因として挙げられるのは、次の4点である。

- ①中高一貫教育の制度化は、学制改革というよりは後期中等教育改革として位置付けられたこと
- ②制度化に先行して平成6年から実質的に中高一貫教育を実施していた宮崎県立五ヶ瀬中学校・高等学校が全人教育を掲げて行う教育活動等の評判が良く、そのことが制度化実現に良い影響を与えたこと
- ③文部省（当時）の政策として、「ゆとり」の中で「生きる力」を育成する方針が出され、学校週5日制も完全実施されるといった一連の流れの中で制度化が提案されたことなどにより、いわゆる受験エリート校化への懸念が影を潜めるとともに、私立学校が制度化に反対しなかったこと
- ④中等教育学校、併設型に加えて連携型という形態が構想されたことにより、普及可能性が高まるとともに、結果として日教組の条件付容認を引き出したこと

#### 第5章 中高一貫教育の制度化をめぐるアイデア

渡邊 恵子（国立教育政策研究所）

本章は、第Ⅱ部のまとめとして、中高一貫教育の制度化をめぐるアイデアについて考察している。

まず、第2章から第4章において明らかになった内容を基に、中高一貫教育の制度化をめぐる七つのアイデア（①「ゆとり」の中で「生きる力」を育成する方針、②学制改革ではなく後期中等教育改革としての位置付け、③エリート教育ではなく、受験競争を緩和する（高校入試を実質的になくす）という意味付け、④中高一貫教育という政策そのもの、⑤選択的導入という仕組み、⑥連携型という実施形態、⑦五ヶ瀬という実例）を析出し、その分類を行った。

七つのアイデアのうち、五つは制度化以前には現れていなかったものであることから、中高一貫教育の制度化に当たっては、アイデアが政策変容へ一定の影響を与えたと考えられることを指摘した。

今後の課題として、利益や制度との関係の探究やアイデアの定義の精査が残されていることを挙げている。