

公立学校運営の民間への開放

— 公設民営学校の解禁 —

文教科学委員会調査室 小林 美津江

1. はじめに

国家戦略特別区域法(平成25年12月13日法律第107号)の附則第2条第4項¹により、公立学校の運営を民間に委託する道がひらかれた。政府は、同法施行²後1年以内を目途としてその具体的な方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとなった。

国家戦略特区は、第2次安倍内閣が掲げる日本経済の再生に向けた第3の矢である「日本再興戦略」(平25.6.14閣議決定)の要として、国家戦略としてふさわしいプロジェクトを推進することにより、「民間投資の喚起により日本経済を停滞から再生へ」導くことを目的としている。地域の発意に基づく従来の特区制度とは異なり、国が主体的にコミットし、国・地方公共団体・民間が三者一体となって取り組むことに特徴がある。

公立学校運営の民間への開放については、日本再興戦略において「公立学校で多様な教育を提供する観点から、公立学校運営の民間開放(民間委託方式による学校の公設民営等)が有効な方策となり得ることを踏まえ、少なくとも特区において、こうした民間開放を柔軟に行うことについて、速やかに検討を開始し、できるだけ早期に結論を得る」とされており、東京オリンピックの開催も追い風に、国際バカロレア³の普及拡大を通じたグローバル人材の育成や、スポーツ・体育の充実などの必要性が増していることから、国家戦略特区における規制改革事項として認められたものである。

本稿においては、国家戦略特区において設置されることとなる公設民営学校について、大阪府・大阪市からの提案を踏まえ、国会における主な論議について紹介する。

2. 公設民営学校の現状

(1) 学校法人設立による公私協力学校

公設民営とは、国や地方公共団体が施設を設置しその運営を民間に委託することであり、保育園や介護福祉施設等でその活用が進んでいる。従来「公」が行ってきた業務について、「民」のノウハウをいかし効率的な管理・運営を行おうとするものである。

公設民営学校の設置については、これまで私立学校に限られており、地方公共団体が校地・校舎等を提供し、民間と連携・協力して学校法人を設立する方式で行われてきた。制度として2通りの方式があり、一つは、構造改革特区において高等学校及び幼稚園を対象に「公私協力学校設置事業」として特例を認める方式⁴であり、もう一つは特区の制度を利用しないものである(図表1)。

図表 1 既存の公設民営学校の比較

	構造改革特区による公私協力学校	公私協力方式の学校
特徴	地方公共団体と民間主体*が協力して学校法人を設立(地方公共団体が、校地・校舎等を提供)	
	地方公共団体と学校法人の連携・協力により、学校運営	
対象	高等学校及び幼稚園	制限なし
必要な施設整備 (校地・校舎等)	特区地方公共団体が無償・廉価で貸与・譲渡等(その一部を、学校法人自らが整備することも可)	一部を、地方公共団体が貸与・譲渡等
毎年度の運営費	学校法人の自己収入のみでは不足する分を、特区地方公共団体が補助	学校法人の負担(都道府県や、協力する地方公共団体が支援することも可)
設立認可に係る 資産要件の審査	不要	必要

* 民間主体: 学校法人、NPO法人、株式会社

(出所) 国家戦略特区ワーキンググループ 関係各省からの「集中ヒアリング」(平25.5.28) 文部科学省提出資料を基に筆者作成

図表 2 公私協力方式による公設民営学校の設置例

学校名	所轄 県名	開校及び 協力の開始	設置法人名	設置の際の地方公共団体 からの支援等
吉備高原学園高等学校	岡山県	H3	学校法人吉備高原 学園	・岡山県から出資 ・岡山県が学校施設を整備し無償貸与 ・岡山県から運営経費の赤字補填とし ての基金の提供 ・理事長が知事 ・事務職員として県職員を派遣
ぐんま国際アカデミー初 等部・中等部・高等部	群馬県	H17	学校法人太田国際 学園	・太田市から出資 ・太田市から運営資金提供 ・理事長が太田市長
仰星学園高等学校	福岡県	H18	学校法人仰星学園	・北九州市から廃校となった公立学校の 校地校舎を借用
東京シューレ葛飾中学校	東京都	H19	学校法人東京 シューレ学園	・葛飾区から廃校となった公立学校の校 地校舎を借用
幕張インターナショナルス クール (幼稚園・小学校を設置)	千葉県	H21	学校法人幕張イン ターナショナルスク ール	・千葉県、千葉市から出資

(出所) 国家戦略特区ワーキンググループ 関係各省からの「集中ヒアリング」(平25.5.28) 文部科学省提出資料

構造改革特区における公私協力学校設置事業については、公立学校の教職員人件費等に相当する助成措置がない上に、特区の認定を受けた地方公共団体が学校運営に要する費用の不足分を補助する制度設計であるため私学助成の対象にもならないことから、設置実績はないというのが実情である。一方、特区の特例を利用しない公私協力方式の学校については、グローバル人材の育成、不登校の生徒へのきめ細やかな対応等を目的とする学校が設置されるなど、地域のニーズを反映した特色ある教育が行われている⁵ (図表2)。

(2) 公立学校の公設民営化

公立学校の運営については、定型的な処分行為である警備、清掃、給食を民間委託する例はあるものの、包括的な委託は認められてこなかった。

文部科学省においては、公立学校の運営の包括的委託の可能性について過去に中央教育審議会において検討された経緯があり⁶、「公立学校教育は、設置者である地方公共団体の「公の意思」に基づき実施されるものであること、入退学の許可や卒業の認定等の公権力の行使と日常の指導等が一体として実施されるもの（公権力の行使と単なる事実上の行為との切り分けが困難）であること、等を踏まえれば、これを包括的に委託すること（包括的に委託しつつ、なおこれを公立学校教育と位置付けること）は困難」であるとの法制的整理がなされてきた⁷。したがってこれまでは、公立学校については、公設民営化が認められてこなかった。

3. 大阪府・大阪市からの提案

政府は、「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」（平 25. 10. 18）の策定に当たり、特区で取り組むプロジェクトの具体的なアイデアを募集した。これを受け、大阪府・大阪市は、平成 25 年 9 月、御堂筋エリアを対象とした「チャレンジ特区」を提案した。チャレンジ特区は、経済のグローバル化を背景に激化する都市間競争に勝ち抜くために都市を活性化しようとするものであり、特に代表的なビジネス街である御堂筋における都市機能の集積、国内外の優秀な人材を呼び込むための労働法制の緩和、これら人材の子弟の教育環境の整備等をその内容とする。

公立学校運営の民間開放については、チャレンジ特区のメニューの一つとして、国際バカロレア認定教育を行う公設民営学校を設置し、日本人の児童生徒に対してもグローバル人材教育を実施しようとするものであり、5年以内の開設を目指す。このほか、大阪府・大阪市は、理数系や英語等に特化するなど様々な特色を有する中高一貫校の設置、既存の小中学校での民間委託によるダイナミックな学校運営のプロジェクトを提案している（図表 3）。

図表 3 大阪府・大阪市の提案の概要

《公設民営学校の校種》	
【中高一貫校の公設民営】	民間のノウハウや専門的人材を活用して、例えば理数系や英語等に特化するなど、従来の公立学校では成し得なかった、様々な特色を有する中高一貫校を設置し、管理運営を民間事業者に委託する。 →詳細な内容はプロポーザル方式により業者提案。
【小・中学校の公設民営】	公立小・中学校の管理運営を民間事業者に委託することにより、従来の公立学校では成し得なかったダイナミックな学校経営を実現し、民間のノウハウや専門的人材を活用して、義務教育の質の向上と効率化・多様化を図る（詳細な内容はプロポーザル方式により業者提案）。
【国際バカロレア認定校等の公設民営】	国際バカロレアの認定を受ける中高一貫校又は中高一貫した学科を設置する。 →公設民営の手法により学校運営の全体又は一部に民間活力を導入することで、運営に関するノウハウや教員育成などの課題解決を図るとともに、公教育への民間参入を促すことで、新たな市場の拡大を図る。
《設置に当たり国に求める措置》	
○設置者管理主義の改正	学校教育法第5条の改正
○公設民営学校の教職員人件費の財源措置	義務教育国庫負担法第2条及び市町村立学校職員給与負担法第1条の適用
○公設民営学校の教職員数を地方交付税に算定	地方交付税法第12条の適用

（出所）大阪府・大阪市「国家戦略特区プロジェクト提案」（平25.9.11）より抜粋

安倍内閣は、大胆な規制・制度改革を実行することで、「世界で一番ビジネスのしやすい環境をつくる」ため国家戦略特区を推進しているが、海外の優秀なビジネスマンにとって子弟の教育問題は来日の障壁になっている。現在、受入れ可能な学校は、事実上我が国の教育の管轄外であるインターナショナルスクールしかないため⁸、公的な教育機関での受入れに対する要求は強い⁹。

大阪市教育委員会は、公立学校運営の民間への開放（公設民営学校の設置）の委託を検討するため、25年10～11月に市場調査を行った。その結果によれば、参入可能との回答は14件で、参入を希望する校種（複数回答）

図表4 民間事業者が参入を希望する分野(複数回答)

分野	件数
国際バカロレアに特化した中高一貫校	6件
理数系もしくは英語に特化するなど特色のある中高一貫校	9件
小学校	5件
中学校	4件
小中一貫校	11件

(出所)大阪市「公立学校運営の民間への開放に係るマーケット・サウンディング(市場調査)の調査回答件数等について」(平25.11.7)

としては、小中一貫校の11団体が最も多かった(図表4)。なお、回答を寄せたのは株式会社が8社、NPO法人が3団体、学校法人が2団体、公益財団法人が1団体、株式会社と学校法人のグループが1団体であった。大阪市教育委員会は、回答のあった民間事業者からヒアリングを実施し、その結果も踏まえて事業提案の内容を検討し、文部科学省に提出することとなる。

4. 主な国会論議

これまでは、公立学校の公設民営化は認められてこなかったが、国家戦略特区における規制改革でその法制的整理に変更が迫られることとなる。

この点に関し、下村文部科学大臣は「従来は、公権力の行使を伴う業務や公の意思の形成への参画となる業務に携わるためには、いわゆる当然の法理において公務員であることが前提とされ、これらの業務を民間委託することは困難であるとされてきた」「一方で、近年、公権力の行使に係る業務であっても、法律の根拠等を設けることにより民間に委託することを可能とする事例もあることを踏まえまして、今後、委託の具体的なあり方については検討していきたい」と発言している¹⁰。

具体的な制度設計については地方公共団体からの提案を待つて検討されることとなるが、小・中学校という義務教育段階で実施されることとなること、運営主体として株式会社が排除されるものではないことなどから、国会においても活発な質疑が行われた。

以下、国会質疑における主な論点について紹介する。

(1) 国家戦略特区の目的と公設民営化の関係

国家戦略特区の目的である産業の国際競争力の強化と、義務教育も含めた民間開放との関係について強い疑問が示された¹¹。

下村文部科学大臣からは、「産業の競争力強化を図っていくためには、それに資するよ

うなたくましい人材育成をしていくことが必要である」との認識が示された。また、公設民営化のコンセプトについて、現在の公教育は画一的な部分があり、不登校や発達障害の児童生徒等を含む「全ての子供たちにチャンス、可能性を提供するような十二分な公教育が行われていない部分がある」ため、「既存の公立学校では十分に対応できない部分について民間ノウハウや活力を導入しながら公設民営を行う」との見解が明らかにされた。

これに対し、「義務教育というのは、そもそも規制ではなくて国の責任であり」「この国の責任をどう全うしていくかという議論が必要」であるとの指摘がなされた。

さらに、現行制度下においても、公私協力学校の設置による民間活力の導入や、学習指導要領等の教育課程の基準によらない特別の教育課程の編成・実施を可能とする教育課程特例校制度を活用した特色ある教育の実施が可能であることから、あえて国家戦略特区において義務教育を民間開放の対象とすることの意味が問われた。

(2) 株式会社による運営

株式会社による学校運営については、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、構造改革特区において株式会社が学校を設置することが認められている¹²。こうした株式会社立学校の評価については、構造改革特別区域推進本部の評価・調査委員会による 23 年度の調査において、不登校生徒へのきめ細やかな対応の事例や世代間交流による地域活性化の事例が報告される一方で、学校経営面において学校設置会社や別会社が経営する民間教育施設における活動と渾然一体となった運営がなされているという問題が、また、教育活動面においては通信制の高校においてメディアを活用した場合の視聴確認や成果確認を行っていないなどの問題等が指摘されている¹³。

今回の特区においては、現時点で株式会社をその運営主体から排除するものではない。そのため、質疑においては、既存の株式会社立学校で生じた諸問題が義務教育の中に持ち込まれないよう、教育の責任と内容をしっかりと担保することの必要性が指摘されるとともに¹⁴、今回の制度設計に当たってはこの反省をいかし慎重に対応することが求められた¹⁵。

これに対し下村文部科学大臣からは、「株式会社が参入したとしても、この公設民営学校は新たな法人として位置付けてやってもらう必要がある¹⁶」「公設民営学校の中に非営利組織としての法人を位置付けて、そこが行うという形をとる制度設計を考えていきたい¹⁷」との発言がなされている¹⁸。

(3) 文部科学省における具体的な検討

公立学校運営の民間への開放という方針が、教育関係者不在の国家戦略特区ワーキンググループで検討されたことに強い懸念が示されるとともに、今後の検討の在り方についても質疑が行われた。

具体的な方策の検討及び必要な措置の実施は、今後文部科学省で行われることが質疑の中で明らかとなった。下村文部科学大臣によれば、文部科学省においては、西川文部科学副大臣の下に P T (プロジェクトチーム) をつくり、地方公共団体からの具体的な提案を

踏まえて検討していくこととなる。必要に応じて教育関係者からのヒアリングも行うとのことである¹⁹。

このほか質疑においては、検討課題として、民間事業者にとっての参入のメリット、教職員の採用・処遇・身分、委託先の経営悪化により委託先の変更を迫られた場合の手続等についても疑義がただされ、文部科学省が現時点で検討事項として想定しているものとしては、委託先の在り方及びその手続、児童生徒の就学の問題が生じた場合の対応、委託についての財源措置等様々な論点があると考えているとの説明がなされた。

特に、財源措置については、憲法第 89 条²⁰により公の支配に属しない民間主体には公金を支出することができないという問題等があり、構造改革特区の株式会社立学校への公的助成もなされていないが、今回の公設民営学校については、公立学校なので「適用されることを前提」としながらも、委託先が民間であることの特性を踏まえ、どのような財源措置が適切か検討しなければならないと考えている旨、文部科学省より答弁がなされている²¹。

なお、大阪市教育委員会における質疑においては、教育委員会としての責任、子どもの学力等を客観的な指標で測定するなど教育の質を担保する方策、業者が撤退した場合に地方公共団体が直ちに運営を引き継げる体制の必要性等について指摘がなされている²²。

5. おわりに

法施行後設置された国家戦略特別区域諮問会議は、平成 26 年 1 月 30 日、新設する特区の選び方などを盛り込んだ基本方針案をまとめた²³。政府は、地方公共団体からのヒアリングを行うなど具体的な地域選びの議論に入り、3月に都市部で2～3特区を指定するほか、農業などテーマを絞って複数の地域をまとめたバーチャル特区を一つ指定する方針である。都市部については、東京都を中心とする首都圏や、大阪府・大阪市など関西圏が有力視されている。政府が特区の地域を指定した後は、国・地方公共団体・民間の3者が特区ごとの詳しい計画を作ることとなる²⁴。

大阪府・大阪市が 25 年 9 月に内閣官房に行った提案に対しては、法改正を含む内容であるにもかかわらず、市民や保護者との議論もなく唐突であったとの批判の声が上がっている。21 団体が加盟する大阪市対策連絡会議²⁵が橋下市長に提出した「2014 年度大阪市予算案に対する重点要望書追加分」(平 25.9.12)においては、国際バカロレア認定校の公設民営について、提案が「公教育への民間参入を促すことで、新たな市場の拡大を図る」としていることに対し、それは教育の論理ではなく企業の論理であり「学校教育本体をカネもうけの対象にしてよいのか」、授業の副教材を自社のものとしたり、放課後等の塾等の開設を認めたりするなど「教育と教育産業の一体化を認めるのか」との懸念が示されている。また、関西経済同友会が「大阪市に教育改革を望む」(平 20.3.31)の中で、エリート教育、英才教育の実施を求め、「現状の公教育に限界がありこのような英才教育ができないのであれば、特区にて公立学校の民営化・民間委託を試験的に実施し、その展開をはかるべきである」としていたことを例に挙げ、今回の提案がエリート教育、英才教育を目指すものではないと言えるのかと指摘している。

法施行後1年以内を目途として行われる公設民営化の具体的な検討に際しては、情報公開により公平性・透明性を担保することに加え、こうした市民や保護者からの疑問に耳を傾け丁寧に答えていくことで不安を払拭することが重要である。

また、公設民営化で実施が想定される不登校や発達障害等の児童生徒へのきめ細やかな教育や国際バカロレア課程の導入等は、本来であれば既存の枠組みの中で措置されるべきものであり、まずは、公立学校の教育課程の見直しや十分な人的・財政的支援の拡充が求められる。

将来を担う子どもたちに対し、住んでいる地域や家庭の経済状況等にかかわらず等しく最善の教育が受けられるよう、国はその責務を果たしていくべきである。

(こばやし みつえ)

¹ 附則第2条第4項「政府は、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成の推進を図る観点から、地域の特性に応じた多様な教育を実施するに当たり、公立学校（学校教育法（昭和22年法律第26号）第2条第2項に規定する公立学校をいう。以下この項において同じ。）の教育水準の維持向上及び公共性の確保を図りながら、公立学校の管理を民間に委託することを可能とするため、関係地方公共団体との協議の状況を踏まえつつ、この法律の施行後1年以内を目途としてその具体的な方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」

² 一部を除き、平成25年12月13日施行。

³ 国際バカロレア機構（本部ジュネーブ）が実施する国際的な教育プログラムであり、グローバル人材を育成する有用なツールの一つ。国際的に通用する大学入学資格を取得できるプログラムであり、世界の主要な大学において入学選考等に幅広く活用されている。日本再興戦略において、2018年までに200校を目指すとされている。

⁴ 高等学校又は幼稚園を対象に、公私協力学校を設置するため、地方公共団体が必要な支援を行い、民間と協力して学校法人（協力学校法人）を設立する場合には、当該学校法人の設立認可に係る手続のうち、資産要件の審査については所轄庁による審査を行わず、当該地方公共団体の長が認めたことをもってこれに代えるもので、平成17年の構造改革特別区域法の一部改正により導入された。なお、義務教育段階については、地方公共団体に学校の設置義務が課されておらず、授業料等の徴収も可能である幼稚園、高等学校と異なり、市町村等に公立学校の設置を義務付けていることとの関係等、義務教育制度に係る行財政制度全般との関係について十分に慎重な議論が必要であることから、対象の拡大は困難とされた。

⁵ 公私協力方式の学校設置は、小・中学校についても行われているが、当該方式により設置された私立学校は、各都道府県の判断により、私学助成の対象ともなっている。また、一定の要件を満たすものについては、本来必要とされる国庫納付金の納付が免除されている。

⁶ 公立学校の管理運営の包括的な委託については、中央教育審議会「今後の学校の管理運営の在り方について（答申）」（平16.3.4）の中で論点整理がなされている。

⁷ 国家戦略特区ワーキンググループ 関係各省からの「集中ヒアリング」（平25.5.28）文部科学省提出資料

⁸ インターナショナルスクールについては、その一部が各種学校としての認可を受けているにすぎず、公立学校に比べ授業料も高い。

⁹ 下村文部科学大臣発言による（第185回国会参議院文教科学委員会会議録第2号13頁（平25.11.5））

¹⁰ 第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号13頁（平25.11.27）

¹¹ 第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第3号2、3頁（平25.11.6）

¹² 平成23年度構造改革特別区域推進本部評価・調査委員会教育部会（第12回）議事録（平23.10.6）によれば、学校数は小学校1校、中学校0校、高等学校が20校、大学5校の計26校であり、前回調査（21年度）の31校より減少している。その要因としては、学校法人化した例や学校自体をやめた例もある。

¹³ 第185回国会参議院内閣委員会会議録第3号20頁（平25.11.26）、第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第3号4頁（平25.11.6）。評価・調査委員会において認識された諸問題が株式会社という設置形態に起因するのにかについては、株式会社立学校が税制優遇もなく私学助成の対象ともならないため経営的に非常に厳しい状況にあることを踏まえ、精査を要すると思われる。

¹⁴ 第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第3号4頁（平25.11.6）

¹⁵ 第185回国会参議院内閣委員会会議録第3号20、21頁（平25.11.26）

¹⁶ 第185回国会参議院文教科学委員会会議録第5号7頁（平25.11.28）

¹⁷ 第 185 回国会衆議院文部科学委員会議録第 3 号 3 頁 (平 25. 11. 6)

¹⁸ 国家戦略特別区域諮問会議のメンバーからは、公設民営学校の実現とともに、株式会社の学校経営への参入とイコールフットイングについても規制改革の対象とすべきであると指摘されている。

¹⁹ 第 185 回国会参議院文部科学委員会議録第 2 号 13、14 頁 (平 25. 11. 5)

²⁰ 憲法第 89 条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

²¹ 第 185 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 31 頁 (平 25. 11. 20)

²² 『大阪市市政 平成 25 年第 30 回教育委員会会議』大阪市WEBサイト

<<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000246101.html>>

²³ 基本方針案に示された条件は、ア) 区域内の経済的社会的効果、イ) 全国的な効果も含めた波及効果、ウ) プロジェクトの先進性・革新性等、エ) 地方公共団体の意欲・実行力、オ) プロジェクトの実現可能性、カ) インフラや環境の整備状況の六つ。基本方針案はパブリックコメント等の手続を経て閣議決定される。

²⁴ 『日本経済新聞』(平 26. 1. 29)、『産経新聞』(平 26. 1. 31)

²⁵ 教育関係では大阪市立高等学校教職員組合、大阪市立障害児学校教職員組合、大阪市学校園教職員組合等が加盟している。