

国家戦略特区ワーキンググループ「集中ヒアリング」（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成 25 年 5 月 28 日（火） 12:10～12:50
- 2 場所 永田町合同庁舎 7 階 特別会議室
- 3 出席

<WG 委員>

- 座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所招聘教授
委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション代表取締役社長
委員 坂村 健 東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<関係省庁>

- 布村 幸彦 文部科学省初等中等教育局長
森 晃憲 文部科学省高等教育局私学部 私学行政課長
塩原 誠司 文部科学省 初等中等教育局初等中等教育企画課
教育制度改革室長

<事務局>

- 加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局長
枝広 直幹 内閣官房地域活性化統合事務局事務局長代理
藤原 豊 内閣官房地域活性化統合事務局参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 公立学校運営の民間への開放（公設民営学校の解禁）
- 3 閉会

○八田座長 「公立学校運営の民間への開放」という問題は、前から大きな問題であるが、これは特区でもって突破口を開くという提案である。

○原委員 これは従来からある議論の「公立学校運営の民間への開放」ということである。より良い教育サービス、例えば、なかなか学校の先生だけだと提供できないような先進的な授業であったり、高度な授業であったりということを提供していくということを考えたときに、学校教育の全部、あるいはその一部を民間委託するということが有効な方策ではないかという問題意識で、従来の公立学校の管理運営では、公設民営を認めておらず、特区に限ってこうした方策を検討できないかということである。

かつての構造改革特区の初期の頃にも公立学校の公設民営の議論は何度か提案があって散々議論がなされ、公開されている文献などを見ても、包括的な委託ではなく、特定の教科、科目についての委託はどうするのか、といったような検討がなされていたところまでの資料は色々と残っているのだが、その後の状況が、どこまで何が認められ、どういうようになっているのか、というあたりが必ずしもよく把握できていない。本日はまず、そのあたりからお教えいただきたい。

○布村局長 国家戦略特区における学校の公設民営ということだが、今まで話を伺った限りでは、地方公共団体、あるいは民間の主体から具体的なプランという形には至っていないということなので、これまでの取り組んできた経過を中心にまず御説明させていただく。

学校の公設民営は、従前より地方公共団体が校地・校舎を提供し、民間と協力して学校法人を設立する方式で公設民営学校が設置されてきた。

制度として二通りの方式がある。構造改革特区における公私協力学校という制度は、地方公共団体が校地・校舎を無償または安い価格で譲渡または貸与して学校法人を作って、当該学校法人が地方公共団体の支援・関与のもとに学校運営を行うという場合に、当該学校法人の設立認可に係る資産審査を省略するという仕組みで行われている。これについては、これまで認定された実績がないというのが現状である。

一方で、特区の公私協力学校の制度を活用しない形で、地方公共団体が同じように校地・校舎を譲渡または貸与、出資を行い、学校法人を設立し公設民営学校を設置するということは現行の制度の下でも可能である。これまで作られてきた学校法人では、国際という側面に重点を置いた特色ある学校、あるいは不登校の子どもたちにきめ細やかな一人一人に応じたカリキュラムを提供しようという学校などがあり、既にこの方式の活用が進んでいるという状況である。

その一方で、公立学校の管理・運営の包括的な委託について、文部科学省としても検討した経過がある。特に非定型的な処分行為などの公権力の行使や、公の意思の形成への参画を伴う業務については、法律に明文があるわけではないのだが、公務員が行うことが前提とされているという「当然の法理」という考え方が存在しており、こういう公権力の行使、公の意思形成に係るところを包括的に民間に委託することはできないという法制的な大前提の解釈が存在している。

そういうことを前提に、公立学校の業務についても、これまで何度か検討してきた中では、公立学校は、設置者である地方公共団体の公の意思の形成ということに基づいた教育活動が実施されることや、入退学の許可、あるいは進級・卒業の認定などの公権力の行使と事実上の行為である日常の指導等が一体として実施され、両者の切り分けが困難であるため、その業務を包括的に運営委託することは困難であるという解釈がこれまでなされてきた。

今後、公私協力方式の公立学校運営の民間への開放という観点から、具体的な御提案が出てきた段階で、民間の活力を生かしつつ、地域のニーズに合った学校を実現するために

はどのような方策を検討していくべきなのかといったところを改めてまた検討したいが、これまでの取組の経過は以上である。

また、学校運営については、これまで閉ざされているのではないかという御指摘もあったが、最近随分公立学校においても開かれた学校づくりを目指そうということで、幅広く外部の方々に学校教育の場に参画いただくという流れはだいぶできてきたものと認識している。

○秋山委員 今回、特区の制度自体もリニューアルして成長戦略に資するような形でやっていきたいと思っているが、これからの国家戦略特区の制度設計との関係で、今、御説明があった構造改革特区でせっかく作った制度の実績がゼロであるということの理由、原因が何であるかを教えていただきたい。

○森課長 公設民営学校の比較ということで、構造改革特区による公私協力学校と、公私協力方式の学校の二つがある。国に特区を申請して特区が認められてこれを使うということをしなくても、公私協力方式の学校という形でできる。特区では、設立認可に当たり資産要件の審査は不要ということで若干緩和はされているが、特区をあえて活用しなくても公私協力方式の学校ということで、地方公共団体がお金を出して学校法人を設立し、そして、運営に関与していくということはできるため、この特区に関してはこれまで活用されてこなかった。

○秋山委員 構造改革特区でこういう仕組みでやろうという制度を作るに当たっては、その時点での趣旨目的があったはずだが、今の御説明だと、これでやらなくてもできるからわざわざ使われないのだとすれば、なぜこの制度を作ったのかという素朴な疑問がある。

○塩原室長 過去の経緯について御説明すると、構造改革特区の公私協力学校の特例を作った際に地方公共団体の提案として、一つは北九州市、もう一つは野田市からの提案があった。北九州市は元々サポート校を運営していた株式会社が北九州市と協力して新しい学校をつくりたいという提案であった。野田市は、定時制の高校で千葉県の高校再編の中で廃校となる県立高校を自分のところが引き受けて公設民営型で存続させたいという提案であった。そういった具体のニーズにかなうように検討を進めていった。しかし、最終的に、公私協力学校の制度については、例えば、授業料収入等のみでは運営費が賄えないときには、特区自治体が不足分を補助するというような制度設計となっていたので、そういうことであれば、財政当局としては、国の私学助成の対象とすることは難しいというようなことがあり、最終的には、公私協力学校、特区公私協力学校について私学助成の対象とはならないということになった。

そういった経緯の中で、野田市については、最終的に私学助成を入れないということでは野田市自身は財政的に厳しいということで断念した。北九州市については、特区の公私協力学校ではなく、その後、公私協力方式のほうに方針転換をし、実現が図られたという経緯である。

○原委員 私学助成金が出なくて公立学校に相当するお金は出るのか。

○布村局長 出ない。

○原委員 公私協力学校となると、通常の公立学校のお金も出なければ私学助成金も出ないので、そんなものは誰も運営しないでしょうという制度になってしまったということ。元々の話は、公立学校の運営の包括的な委託という話があったと思うが、いつの間にか公私協力学校という実際には動くはずのない仕組みになっていったという経過のように聞こえた。

事実関係を確認したいが、包括的な委託がダメというところで、定型的な処分行為の部分についての委託というのは実際になされている例は公立学校に関してあるのか。

○布村局長 警備とか清掃業務、給食という形であれば、民間委託がなされている。

○原委員 授業に関してはどういう扱いになるのか。

○塩原室長 授業に関しては、法制的に色々考え方の整理がなされたが、日々の日常的な指導がその後の生徒の評価につながり、さらには、進級ないしは卒業等の処分にもつながっていくということで、また、公立学校の授業というのは基本的には住民から負託を受けた地方公共団体の公の意思を体現するものとして日常の指導行為が行われているということで、そういった日々の指導行為というものと最終的な公権力行使の形をとってくる様々な処分、そういったところとを切り分けることもなかなか難しく、結局のところ、全体として、これを民間委託することはできないということになった。実はこの公私協力学校の特区の法改正を行ったときには、同時に、刑務所について、公権力行使の中でも権力性の強いものと弱いものとか一応切り分けを行った上で、一部について委託というような特区特例も作られたわけだが、同じ検討の中で、教育事業というのは、日常的な教育指導から強い公権力行使までの連続性が高く、両者を切り分けることは事実上不可能ではないのかということで、学校と刑務所とが、それぞれその業務の特性に応じた形で、公設民営の実現を図ることとなった。

あわせて、そもそも刑務所のように国家独占の事業として行われているものとは違い、学校教育というのは元々私立学校の制度もあり、基本的には公の意思に基づく地方公共団体の意思に基づいて、地方公共団体の教育方針で行う学校を公立学校とする一方、民間のDNAというか、民間の教育方針、教育理念で行う学校は、それは私立学校として位置付けられるという、学校制度の基本的な前提との関係の問題もあった。国公私という三つの理念がある中、当然民間と地方公共団体がセッションして新しいタイプの学校をつくるということは分かるが、いずれにしても、そういう学校をつくるときに、民間のDNAを使って、民間の教育方針をうまく反映させていくような教育を行うのであれば、それは私立学校制度の中でつくるものではないのかということであった。

このように、法制度上二つの大きな前提があり、その中で公私協力方式という形があるわけで、公立学校に位置付けたまま業務委託できる範囲は、給食だとか掃除だとか、そういう事実行為に当たるもので、そして、公権力行使に当たる部分については当然公で対応するということになっている。

あと、授業の一部等については、指導計画を作って、その中でどういうふうに評価を行っていったら、どういうふうな教育をしていくのかという全体的な教育計画みたいなものは、当然公務員たる教員がやらなければいけないのだが、その一部、例えば、サテライト授業を民間から配信してもらってそれを使うとか、そういうことは今でもできることになっている。

○原委員 サテライトの配信というのは、契約形態としてはどうなるのか。それは運営委託になるのか。

○塩原室長 運営委託というよりは、むしろそういうものを部分的に購入するという事なので、包括的な運営委託というものとは概念的には違う。

○原委員 昔の小学校でよく教育テレビを一部見せたりとか、その延長みたいな話か。

○八田座長 つまるところは評価ということか。サテライトで見せても、そこの先生が最後点数を付ければそれでいいということか。

そうすると、例えば、株式会社の授業で非常にうまいところがあったら、それを全部やってもらって、そして、評価の責任をそこの先生が持つということにすれば、それは最終的な公権力の行使はそこの学校がやっているのだからいいということか。

○塩原室長 授業計画と、それに基づく評価の部分は先生が責任を持つということである。ただ、その中で一種の教材的な形で民間の教育機関の提供しているテレビ授業みたいなものを使うということ。

○八田座長 あるいは、サテライトではなく民間から本物の先生が来て授業を行っても、最後の評価に関してその学校が責任を持つということにすればそれでいいわけか。

○塩原室長 評価が一つであり、その他に指導計画がある。そもそもそういうものをどう取り入れていくかということの基本的な考え方の整理を、学校の教職員自身で行う必要がある。

○八田座長 そこら辺で工夫を取り入れる余地があるのではないか。例えば、国立大学で外国人の先生はいくらでもいて、その外国人が評価を行うが、それをまた誰かがチェックすることなしに、この先生は信頼して大丈夫だということになって評価を任せている。だから、そこの学校がこういうものは価値があると、そして、そこに任せようと判断する、そこが最終的な公権力の行使ではないかと思う。そこさえきちんとしていれば大丈夫ではないか。

○原委員 特定の科目について、例えば、英語は何かやってもらおうとか、そういう部分はまさに今のような論理のもとで考えても、評価の部分だけ最終的には学校の責任にすればできるということで、これは工夫の余地で十分やっつけていける話である。

さらに、もう一歩さかのぼって元に戻ると、元々公設民営学校のニーズがあって実際にやりたいというところがあった中で、今の公私協力学校というのが実際には動かない仕組みになってしまった。そこの論理が、評価するところが公権力の行使だからできないというところだと思うが、そこについてはもう一回再検討すべきではないか。入退学の許可、

卒業の認定評価というのが本当に外部に委託することに馴染まないのか。

○八田座長　そこが最終的に責任を持つところが教育委員会であるということならば、ちゃんと公権力の行使をしているのではないか。そこが責任を持って委託したわけで、それはそれで大丈夫ではないか。そういう解釈をしていけばいいのではないか。ともかくみんなが望んでいることを規則で制限するというのはもったいない話で、しかもどこにも法律に書いていない「当然の法理」という理由で反対するのは弱い。

○原委員　包括的な委託について全く切り分けが不可能なのでダメと言うのではなくて、そこはもう一回どういったやり方であればできるのかということをお検討されるような考えはないのか。公私協力学校というのは実際には動いていないという中で、そのあたりは御検討されているのか。

○塩原室長　包括的な委託については、平成17年に法案を提出したとき等も議論があったが、最近でも例えば、保育所と幼稚園の機能の両方を持つ新しい総合施設をつくるときに、その施設において公設民営ができないかということがあった。保育所が今までやってきた公設民営をそこでもできないかということについて、法制的にチャレンジをしたこともあったが、やはり同様に包括的な委託についての切り分けが困難という壁はあった。

幼稚園と言うと、例えば、卒業とか進級とかそういったものと直接結び付くわけではないが、やはり公立学校を公立学校に足らしめているのは、住民の負託を受けた地方公共団体が地方公共団体の教育方針に基づいてやっているということであって、そういった前提の上に、子どもとの日々の直接的なインターフェースの中で行われているのが、公立の教育活動である。どういう子に育てたいのか、どういう子として人格の形成を図っていくのかというのは、あらかじめマニュアルとかそういったもので逐一縛れるものでなく、個々の子どもの行動や反応を受け、その子にどう働きかけていくかなど、個別具体の行為規制等によって縛れるものと違うのではないか。そういった全く非定型な形で行われる教育活動、こういう子を育てたいという公の意思の体現としての公立学校の教育活動を行えるのは、基本的には公務員ということになる。平成24年に提出した法案のときにも、この議論がどうしてもあり、仮に、日々の幼児教育のインターフェースを民間の人がやっていく、それに委ねる形で幼児教育をしていくなり総合施設の運営をしていくというのであれば、そのような教育は学校制度としては私立学校類型の中に位置付けていくのではないか、そんな議論があり、なかなか壁が高いと我々も認識している。結果的には、総合施設についても公私協力型の総合施設という形で制度化を図っていったが、我々も色々過去に検討しており、そういった壁もあるということは申し上げておく。

○八田座長　公立学校と私立学校の根本的な違いは、国からの資金がどれだけ出るかということ。これがバウチャーを皆さんに渡してどこでも行きなさいというのであれば、公立学校が排他的なことをやっても許されると思う。生徒は、私立学校と公立学校を公平に選択できるからだ。しかし、実際問題として、公立学校教育を受ける者にはより多くの国費による支援という補助金が得られており、多くの人は経済的理由から公立学校を選ばざるを

得ない。そのような公立学校が提供するサービスに関しても多様なチョイスを住民に与える必要がある。しかも、先生もオーケーだと、父兄もオーケーだと言っているような場合にはやるべきではないか。そこが根本的なところだ。お金のことが絡まなければ話は別だと思う。

○布村局長 公立学校の場合は補助金という仕組みは基本的にない。小中学校は義務教育の学校なので市町村に設置義務があり、その運営については地方交付税が出ており、市町村の独自の財源で設置管理するというのが大原則である。幼稚園と高校などは、幼稚園ですら8割が私立の幼稚園、高校だと3割が私立ということで、そこは私立学校の創意工夫を認めるが、財政的に厳しいので私立学校に対する助成金、補助金があるというのが基本的な仕組みである。公立学校について国がお金を出している形は義務教育諸学校の教職員給与、施設面が中心である。

○原委員 公立学校の委託ができないというところに戻るが、公権力の行使とか公の意思の形成というのが何を指しているのかというのが分からない。要するにどういう教育をするのかというのは、学校の設置者が、地方自治体であれば地方自治体が決めることというのは分からないではないが、どういう教育を提供するのかということであれば、これは例えば、カリキュラムをどう設定するのかというようなところをきちんと公のルールを作ればいいことであって、実施するところまで全部やらないといけないというのは別である。

入退学の許可や卒業の認定というようなところを民間で行うとなったときに、実際に公立の小学校、中学校で退学させることもないし、卒業の認定というのがどの程度公権力の行使という形でなされているのかということのも非常にあやふやな論拠のように思う。

なので、従来の検討の中でより精緻に整理されているものがあるのであれば、教えていただきたい。

○八田座長 この問題は憲法89条と関係しているのか。

○塩原室長 公立学校を包括的に民間主体に委託したときに、アプライオリに公立学校が受けられている助成措置をその民間主体に出せるかどうかというのはある。例えば、市町村立教員の給与等については、都道府県が人事権を持っていることと併せて、県費負担教職員の給与の1/3が国庫負担であってとか、そういう全体に絡んでいる話である。

さらに、憲法89条により、公の支配に属しない民間主体には、公金を支出することはできないということもある。

○八田座長 当然の法理とは別のイシューなのか。

○塩原室長 実際に民間委託する際に、その受皿となる受託者が憲法89条の言うところの「公の支配」に属していないということになると、御指摘の89条の問題が生じてくる。これは平成16年に法案検討を行った際にも意識をしていた課題であった。

○原委員 給食であったり、警備であったり、そういうところは委託していて、それは公立学校に対して出されているお金の中から委託費用が出ているので、例えば、特定の事業について委託契約しますということになった場合に、これは法制度的には制約が本当はな

いのか。

○塩原室長 憲法89条が公金支出を禁じているのは公の支配に属しない「教育の事業」ということなので、給食や警備は、教育そのものではないということであるかと思う。

○秋山委員 多分この議論、元々特区を使わなくてもニーズがあるということは皆さん御理解いただいているという前提であえて申し上げますと、例えば、毎回言われていることだが、今やっている産業競争力会議の中でも英語教育、要するに日本人の英語能力の問題意識が非常に高い。例えば、アジア諸国でTOEFLを受験した人の国別の実績データを比べてみると、28か国中、もうほとんど最下位に近い。特にスピーキングとリスニングの点数が低い。義務教育だけではないが、これだけ皆が英語を勉強している、英語の授業を受けている国でなぜこういうことが起きるのかという本当に素朴な疑問がある。そういうことで行くと、公権力の行使を当然の法理というところは、今伺った範囲ではまだ色々解釈の余地があるのかなど。そのことと実質的な教育の質を高めるということの折り合いを特区で付けるということが知恵を貸していただきたいポイントだと思う。

○布村局長 教育内容については、この特区の話とは全然別の話として、文部科学省が学習指導要領というカリキュラムの基準、ナショナルカリキュラムを作っている。それを踏まえて国立も公立も私立の学校もそれを前提として、学校ごとにカリキュラムを作って実際授業を展開しているという構造になっているので、公の教育という次代を担う子どもたちの育成という観点で、そこは国がしっかりグリップをするという仕組みがあって、その下で各学校は創意工夫が相当できる。さらに、例えば、宗教をもっと重点的にやりたいという方がいれば、その方は、公立学校だと宗教の制約がありますので、私立の学校として法人を作って、宗教にかなり根ざした教育を展開される、そういうのが現行制度でもできる。

今おっしゃっていただいた英語の実践的な力がなかなか付いていないというのは本当に大きな課題である。これは国立、公立、私立を問わず、もう少しコミュニケーション能力としての英語の実践力を高める努力はしているところで、小学校5年生から外国語活動を導入して、中学校の英語の時間も増やして、高校でも英語による授業を展開しようということで、今、頑張り始めているところである。

○塩原室長 公私協力方式による公設民営学校の中でも、例えば、ぐんま国際アカデミー、これは英語イマージョン教育をやっていたりとか、ないしは幕張インターナショナルスクールもというように、地方公共団体と民間主体が一緒になって学校法人を作る方式であれば、既に特色ある英語教育を行う公設民営学校の先例等もある。

その上で、どうやって外国語教育なり何なりをきちんと初等中等教育段階でやっていくかということがあるが、いわゆる契約に基づく包括的委託がそれに対する本当の解なのかということについては、そこはニュートラルに考えることも必要かと思っている。まだ具体の御提案を頂いていない中では、我々も即断はできないと思うが、一般論として、やはり契約期間が終わったらそこで委託先も全部見直して、場合によっては、先生も総入替

えとか、そういったものが本当に学校教育の中で馴染むのか。例えば、契約期間が何年といった場合に、公立学校ではある程度ベテランの先生もいたりするが、例えば、数年しか契約期間がないとなると、その中で雇われる先生というのはきちんとそれなりの実績がある方になるのか、それとも非常勤ばかりになってしまうのではないかと。これは一概に言うことではないが、どうしてもコストを追い求めるあまりに教育現場の方にゆがみが出るというところがないのかということ等については、そこは当然我々も考えていく際には、一応きちんと検証が必要なことだとは思っている。そういったトータルの中で、外国語教育等も含めて、どういったふうに特色ある教育を実現していくのかということを考えていければと思う。

○八田座長 今後御検討いただくに当たって、一つは、完全な包括的委託ということが考えられるし、もう一つは、例えば、英語、体育などの特定科目を外部に委託することも考えられる。そうすると、明らかに優秀なプログラムになって能率が上がる場合があると思う。ありていに言って、それは既存の英語の先生にとっては大変な脅威だろうから、そういう授業を外部委託するというのは、先生たちが反対するというのはよく分かる。さらに、スポーツクラブの先生たちは本当に親切に教えてくれる場合があるから、そういう人たちが学校に入ってくれば子どもたちが夢中になるので、これも既存の体育の先生にとっては脅威だろうと思う。したがって、これは全国で一斉にやるのは大変かもしれないけれども、どこかで風穴を空けるということは必要なのではないかと。その二つ、レベルは違うが、それぞれ考えていただきたい。

○原委員 具体的な提案がないからそれまで検討を待つということではなくて、今回の国家戦略特区というのは国と地方とで議論しながらこういうものを作っていきたいということをやっていくという特区なので、今やっているヒアリングの趣旨というのは、この程度の規制改革、制度改革であればできますよということはある程度見極めた上で、地方との議論をしていきたいということでこれを先行してスタートしている。なので、まだ具体的なプランがよく分からないからということではなく、是非今の2点について早急に御検討いただけるようお願いしたい。

○八田座長 これならばできるということを是非御提案をいただければと思う。成長戦略の一環にそれが組み込まれれば素晴らしいと思うし、それが全体の将来のこういう改革に役に立てばいいと思う。ある意味で役所としてもいいきっかけなので、是非検討をお願いしたい。