

国家戦略特区ワーキンググループ関係省庁からの集中ヒアリング (議事概要)

(開催要領)

日時 平成 25 年 9 月 13 日 (金) 10:00～11:00

場所 永田町合同庁舎 7 階 特別会議室

出席

<有識者>

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 原 英史 株式会社政策工房 代表取締役社長

大森不二雄 首都大学東京大学教育センター 教授

<関係省庁>

前川 喜平 文部科学省初等中等教育局 局長 ほか

<事務局>

川本 正一郎 内閣官房地域活性化統合事務局 局長 ほか

(配付資料)

- 公設民営学校に関する有識者ヒアリングにおける有識者提出資料についての考え方
- 国際バカロレアについて

(議事概要)

○藤原参事官 それでは、本日 2 番目ですが、公設民営学校について文部科学省とのヒアリングを行います。

全体、1 時間弱ということでございますので、その点、よろしく申し上げます。

委員の方々に加えて、今日は大森首都大学東京教授に有識者として御参加いただいております。

本件は前回のヒアリングの続きですが、公開を前提に行います。それでは、座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 今日は早朝からどうもありがとうございます。

それでは、早速始めたいと思いますが、まず原さんから御説明をお願いします。

○原委員 先に今日のヒアリングに至る経過をざっと振り返っておきたいと思います。

資料でもお配りしておりますが、2013 年 6 月の公設民営学校についてという表になっている紙をお配りしてございますが、これは特区のワーキンググループで 5 月、6 月にかけて公設民営学校についての議論をいたしました。そのときの論点について整理したメモで

ございます。

特にこれを全部御説明いたしません、公設民営、学校運営の民間委託というのは法制的に許されないのではないかという議論が今回だけではなくて以前からずっとあるわけですが、今回、私どもで議論いたしましたのは、まずは公権力の行使に当たるかどうかということについても大いに疑義のある話でございます。さらに加えて、右側の欄でございますけれども、仮に公権力の行使に該当するとしても、公共サービス改革法に至る議論の中で公権力の行使についても民間委託をすることができるということは確定しておりますので、これは議論としては終わった話であると思っておりますという議論をさせていただきました。

その後の流れでございますが、この後、6月に日本再興戦略が閣議決定されております。その中で、公立学校運営の民間への開放につきましては、少なくとも特区においてこうした公設民営学校、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て、できるだけ早期に結論を得るという決定が6月になされたということでございました。

今日、大森先生も来ていただいて資料もまた改めてお配りさせていただいておりますが、この7月に特区のワーキンググループで公設民営学校について有識者の方々からヒアリングをするという中で、7月に大森先生からお話をいただきまして、この資料は全て公開しておりますけれども、この中でも公権力の行使に該当する部分という議論については、私どもの整理で基本的によかったのではないかと確認させていただいたと理解しております。

したがって、今回、9月にもう一度特区についての議論をスタートするという段階で、私どもの理解としましては、公権力の行使云々という議論はもう終わったということで具体的な制度設計に入っていくということのかなと理解しておったわけですが、今日、文部科学省さんから資料をお配りいただいております。これを拝見いたしますと、まず公立学校の公共教育の教育活動について、判例において国家賠償における公権力の行使に含まれるといったことが書かれていて、公権力の行使に当たるということでしょうか。

その下のほうにいきまして、1枚紙の下から3～4行、公権力の行使と事実行為に係る業務の切り分けをしなければいけない。切り分けをした上で、この事実行為に係る部分についての民間委託はできるということでございましょうか。今日の時点でこういう資料をいただいて、正直大変戸惑っているのでもございますけれども、まず、この紙で国家賠償法における公権力の行使に含まれるということでございますが、当たり前だと思うのです。行政の行為というのは、権力的な行政作用というのと、非権力的なサービス行政に当たるようなものがあるわけでございます。一般に公権力の行使と言っているときには権力的な行政作用のことだと思いますが、国家賠償法における国家賠償法上の公権力の行使というのは、もう大学の行政法の講義で必ずやる話でございますけれども、国家賠償法上は公権力の行使というのは広く解釈するというようになっていまして、この判例でも言われてい

ますけれども、行政行為はその他のいわゆる権力的な作用ではなくて、基本的に全て営造物の設置であるとか、純粋な私経済的なものというのを除いて全て含むということになっていて、これは国家賠償法での公権力の行使は別なのです。したがって、これは国家賠償法上の公権力の行使に教育活動が含まれますというのは当然なのだと思います。

まず、お伺いをさせていただければと思いますのは、次のところで「当然の法理」について公権力の行使をおっしゃっているわけですが、文部科学省さんの御理解されている「当然の法理」、これは昭和 28 年の内閣法制局見解以来の形成されてきた「当然の法理」のことをおっしゃっていると思いますが、ここでおっしゃっている公権力の行使というのがそもそも国家賠償法上の公権力の行使なのでございましょうか。

○文部科学省 いきなり細部にわたる御質問でございませけれども、おっしゃるように公権力の行使という概念は、おそらくその適用の場面によってその広さの概念が変わってくるというようなところがあるのだらうと思うのです。したがって、そこがおっしゃるような形でどういように現実には定義されているのかというのは、もう少し子細に検討しないといけないという話だらうと思うのですが、ここで申し上げているのは、そうした公権力の行使や公の意思の形成への参画に携わる公務員となるためには日本の国籍を必要とすると言われてきましたと書いてあるということでございます。

○原委員 最初になぜこんなことを申し上げたかということ、国家賠償法上の公権力の行使と当然の法理における公権力の行使というのは明らかに違う概念であって、これは文部科学省さんも御理解の上でされていることだと思いますので、こういう紙を配られるのは勘弁してほしいと思います。これは閣議決定の中で、日本再興戦略の中で公設民営学校については速やかに検討する、できるだけ早期に結論を得ることになっているわけでございますので、この時点でこういう紙を配られるというのは、私どもから見ますと、内閣の方針に反しているのではないかという気もするものですから、ここはしっかりと議論をお願いできればと思います。

これは前回の 5 月、6 月にした議論でございませけれども、そのときは非公開で議論させていただいたものですから、もう一度改めて御説明しておきたいと思いますが、公権力の行使であるから公務員が行わなければいけない、民間開放できないという議論はここ何年か、10 年以上にわたって延々となされてきた議論でございました。これについてはもう決着済みということだと理解しておりますけれども、公共サービス改革法の制定に至る議論の中で 2004 年の規制改革・民間開放推進会議での取りまとめでございます。これは前回の 6 月の会議の中でも御紹介させていただきましたが、公権力の行使は公務員が行う必要があるという見解がしばしば示されてきた。ただ、これは立法政策上の問題であって、少なくとも法律上、民間に受験すれば民間開放は可能であるということが 2004 年の時点で整理がなされていまして、この考え方のもとで 2006 年の公共サービス改革法が制定され、行政処分であっても、要するに公権力の行使であっても「市場化テスト」の対象とすることができる、民間開放ができることになっていたものでございます。

したがいまして、今日、改めて公権力の行使に当たるのかとか、公権力の行使に当たると当然の法理で民間開放ができないのかとかという議論を改めてまたもう一度するのでしょうかというのが正直最初に申し上げたいところでございますが、最初に以上。

○八田座長 大森先生、どうぞ。

○大森教授 おはようございます。本日は貴重なヒアリングの機会にお招きいただき、まことにありがとうございます。

有識者としてお招きいただいているのですけれども、当然御承知のとおり、私、大阪市教育委員会の委員も行っておりますので、本題に入る前に一言申し上げたいと思います。

昨日、大阪市教委は、事務局の担当者が文部科学省のほうにお伺いして、御担当の方に御説明するとともに御指導いただいたと既に簡単な報告を受けております。私ども大阪市としましては、ぜひ新しい公立学校教育の姿の一つを大阪の地でパイロット的に実行して、日本再興と言われてはいますが、日本の教育の再興に貢献してまいりたいと思っております。

新しい公立学校教育のあり方の一つといいますのは、費用の面では、つまり、教育の機会をきちんと均等に保証するという面で、費用の面、それからきちんと教育の目標、目標に基づく達成状況の評価、そういったものは国と地方公共団体がちゃんと分担して責任を果たしながら、その中でどのように目標を効果的、効率的に達成するか、つまり、教育の水準や質を効率的、効果的に達成していくという面では、民間のさまざまなアイデアや資源、そういったものを活用していくということで公設民営、すなわち公立学校の管理運営の民間委託というものは大きな可能性を持っていると考えております。

また、同時に、成長戦略という意味でも、新しい一つのマーケットと申しますか、産業の振興に資するものだとも思っておりますので、ぜひ引き続き大阪市のほうとしては、文科省さんのほうから御指導いただきながら、手に手をとって制度設計を進めていければいいなと思っておりますので、御協力、御支援のほどをお願い申し上げたいと思います。

前置きが長くなりましたが本題に入りまして、有識者の立場からは、7月にこちらのワーキングの委員の方々にお示した資料でもって簡単に御説明申し上げたわけですが、これは文部科学省さんのほうにもわたっていると伺っております。そもそも公表ですけれども。これを詳しくここで見直すようなことはいたしません。この中身を前提にシンプルに何点か私から文部科学省さんに質問させていただきますので、イエスかノーか、簡単なお答えをいただければありがたいと思うのです。

1つ目の質問は、教育基本法及び学校教育法などの我が国の教育法制のもとでは、国公立学校の教育だけではなくて、私立学校の教育も公教育として位置づけられているという見解を文部科学省はとっておられると認識していますが、この認識は間違っていないね。

○文部科学省 おっしゃるとおりです。

○大森教授 ありがとうございます。

次も極めてシンプルな質問ですが、校長及び教員が児童生徒に加える懲戒は、法律行為の懲戒もあれば、事実行為としての懲戒もありますけれども、国公立、いずれの学校であろうとも、すなわち設置者のいかに問わず、児童生徒に対する懲戒の法的根拠は、国公立という設置者の別を問わず、同一の法的根拠があると考えておりますけれども、この点も間違いはないでしょうか。

○文部科学省 学教法に基づくものなので。

○大森教授 ありがとうございます。イエスですね。

次の質問は、各学年の課程の修了ですとか、あるいは学校の卒業の認定というのは学校ごとに行われて、その校長が権限と責任を有する。これもまた同様に、国公立、いずれの学校であろうと、つまり、設置者のいかに問わず、同一の法的根拠を有すると理解しておりますが、これも間違いございませんね。

○文部科学省 おっしゃるとおりです。

○大森教授 文部科学省さんのほうの著作物で生徒指導要録というものがございますけれども、この中で校則の法的根拠についてかなり詳しく説明されておられます。それを簡単に読み上げますと、「校則について定める法令の規定は特にありませんが、判例では、学校が教育目的を達成するために必要かつ合理的範囲内において校則を制定し、児童生徒の行動などに一定の制限の課することができ、校則を制定する権限は、学校運営の責任者である校長にあるとされています。裁判例によると、校則の内容については、学校の専門的、技術的な判断が尊重され、幅広い裁量が認められるとされています。社会通念上合理的と認められる範囲で、校長は校則などにより児童生徒を規律する包括的な権能を持つと解されています。」と書かれています。この校則の法的根拠に関する記述というのは、国公立、いずれの学校であろうと、設置者の如何を問わず当てはまる記述をされていると考えますけれども、これも間違いはないでしょうか。

○文部科学省 詳細にどう書いてあるかすぐにはわかりませんが、どちらにしろ各学校、設置者の別を問わず校則を制定し、生徒児童を従わせるということは当然あり得べきものということです。

○大森教授 念頭に置かれている最高裁の判例も含めて裁判例を拝見しますと、明らかに国公立全体についての判決例なのです。それを念頭に置かれていることは間違いなく思うのです。

以上、シンプルなイエス、ノーでお伺いしてしまったのですが、以上のお答えから1つはっきりしているのは、この校則の制定ですとか、校則に違反した場合、あるいはその他の理由による児童生徒に対する懲戒、各学年の課程の修了ですとか、学校の課程全体の卒業、そういうものの認定、これらの行為は、今の一連のお答えで国公立学校と私立学校の別なく同一の法的根拠に基づくことが明らかであります。そうすると、同一の法的根拠に基づく行為である以上、公立学校におけるそれらの行為が公権力の行使あるいは公

の意思の形成への参画、これに該当するというのは考えがたいと考えます。

にもかかわらず、同じ行為であっても法的根拠も同じ、児童生徒に対する効果も同じ、そういう行為であっても、公務員である公立学校の校長や教員が行えば公権力の行使あるいは公の意思形成への参画であると主張されているとすれば、それはある種の同語反復、トートロジーではないかと考えざるを得ないのではないかと思います。

逆に言えば、そうした神学論争的な解釈をこれ以上続ける必要があるのか、解釈によって保護される具体的な法益は内実を欠いているのではないと言わざるを得ないと考えられます。保護される法益が明確ではない以上、立法措置によって、それらの公立学校における処分行為を非公務員、公務員でない人に行わしめるということは、立法措置によって十分可能であると考えられます。

また、そもそもそれらの職務行為が公権力の行使であるということ自体に学説上は異論もあるところで、仮に公権力の行使、公の意思への参画に該当しないという見解に立つならば、新たな立法措置によってそういうことを明確化するというのも可能だと思っております。

いずれの解釈、いずれの立場に立つにしろ、これは立法政策上の問題でありまして、何かしら書かれていない憲法のようなものがある法律でもそれは変えられないのだというような、とてもそのような具体的な法益があるとは考えられない。繰り返しになりますが、ある種の同語反復、トートロジーとしか受けとめがたいということがございます。

あとは、先ほどのワーキングのメンバーの原委員のお話と重なりますけれども、公共サービス改革法の理念のお話でしたが、もう学校教育以外の分野、社会教育も含めて、あるいは教育と同様、公共性が極めて高いと言われている福祉の分野でも、公設民営は行われておりますし、また、そういう意味では公の意思とか公が設置するものはすべからずその業務、管理運営自体も国または公共団体の直営でなければならないという考え方そのものが、もう日本の学校教育という特殊な世界だけになってしまっていて、近年目覚ましい変化を公共サービスの改革、これは日本のみならずというか、日本はむしろおこなっていると思っておりますが、世界的に進行していることは、文科省の皆様も御承知のとおりだと思いますけれども、そういった新しい時代の公共サービスのあり方、さらには学校教育の、公教育のあり方ということからしても、制定法に基づかない、書かれていない憲法であるかの考え方で、神学論争みたいな入り口のところでやるのはもうやめにして、ぜひ昨日お世話になったような実務的に制度設計を進めていくようお願いしたいと思っております。

ということで、まだ申し上げたいことはあるのですが、とりあえず最初の発言ということで終わらせていただきます。

○原委員 もし反論があればですけども、おそらく国家賠償法に基づく公権力の行使と一番上に出てくると、当然の法理における公権力の行使が非常に違う意味で、前者の国家賠償法におけるというものは結構サービスのものも含むのだということについては御異存ないと思っておりますので、具体的な公設民営学校の制度化についての議論に入る前に、も

し今の私どもからの発言に対して異論があったらおっしゃってください。

○文部科学省 公立学校における一定の行為が公権力の行使に当たるのかどうかという話。これは当たらないという御見解もあり得ると思うのです。それは学問上の見解としてはあると思います。ただ、当然の法理というものがあって、それを前提にしてこれまで立法措置でありますとか、国際間の約束事が行われてきているという経緯がありまして、政府として公立学校における一定の行為が公権力の行使に当たらないという立場はとれないという事は御理解いただきたい。

法人化前の国立大学につきましては、外国人教員任用法という法律をつくって、公権力性のあるものについても一定のポストについては外国人も任用できるという形にした。これはいわゆる当然の法理を法律で破るための特別な立法をしたわけです。

平成3年の日韓の協定で、公立学校の教諭として任用するという事についてはすごく韓国側から要請されたわけですが、それに対して公立学校の教諭の業務は公権力性を持つのだということで、ここは韓国側にも理解いただいた上で、常勤講師まではできますよという約束事になっているということで、その点は在日韓国人の法的地位及び待遇に関する協議を受けた文部省通知というものがあって、そこで明らかにしているわけでございます。したがって、公立学校における一定の行為が公権力の行使に当たるかどうかということについては、学問上の見解として当たらないということはおっしゃっても構わないのですが、政府としてはその立場をとれないという前提でやってきているのだということは御理解いただきたいということです。

もちろん憲法に違反しない限りはどんな立法でもできますから、公権力の行使に当たるということにつきましても、当然の法理を破る法律はつくれる、これは当然のことです。だからこそ、かつて外国人教員任用法というものがあつたわけでございます。

ただ、今までのこういった経緯を踏まえますと、例えば日韓協定の前提となった考え方が覆されるようなことになりかねないということになりますと慎重な検討が必要だと思っていますので、立法論としては可能であるということはもちろん私も申し上げます。憲法に違反しない限りは、国会の御意思があれば法律は作れます。しかし、それを政府として言い出すべきかどうかということにつきましては、これまでの経緯を踏まえて慎重な検討が必要だと思っているわけでございます。

そういうこともあって、かつて同じような議論が行われたわけです。もう十年以上前のことですが、そこで公立学校の包括的な民間委託が法制上あるいは政策上可能か、あるいは妥当かという議論を随分重ねまして、その上で、結果として構造改革特区の制度を作った。それは御承知のとおり、公私協力学校法人の仕組みを作ったわけですがけれども、それが残念ながら使われていない。私どもにとってもこれは非常に残念なことで、立法するというのは大変なエネルギーが必要な話で、相当数の職員が相当な時間をかけてやる仕事ですから、国民の税金がそこに相当投入されているわけです。にもかかわらず、せっかく作った特区が使われていないというのは、私どもも大変残念に思っております。ですか

ら、どうやったら使われる特区になるのかはどうしても念頭に置かざるを得ないということなのです。

大阪市の方から一定の御提案があって、大森さんもおっしゃったように、昨日、事務局からお話を伺いました。魅力的な構想だとは思っております。特に国際バカロレアの教育理念を取り入れていくというのは、私どもも国の政策として進めていきたいと思っている部分でございますから、まさに時宜を得たものだと思いますし、ぜひ大阪市において国際バカロレア認定校をつくっていただき、グローバル人材の育成にも寄与していただきたいと思っております。文部科学省については、当面、国際バカロレアを導入する学校を200校ぐらいに増やしていきたいと考えているわけです。

国際バカロレアというのは、御承知のとおり、ジュネーブにある国際バカロレア機構が認定する国際的な教育プログラムで、この中でも高校レベルに相当するディプロマ・プログラムというのがございますけれども、その課程を修了すれば国際的に通用する大学入学資格が取得できるということで、国際人の育成という観点からも、これから外国の大学に進んでいきたいというような生徒を育成するという上でも非常に政策効果は高いと思っています。日本再興戦略でも2018年までに200校を目指すということになっています。これまでの国際バカロレアというのは、いわゆる1条校ではないインターナショナルスクールなどで行われてきているわけですが、一部の私立高校でも取り入れる学校が出てきている。これからは公立の学校でも是非進めていただきたいと思っていますので、大阪市がそれを進めようという意欲を見せておられるということは非常に私どもとしては歓迎したい。今、そういう動きはかなり出てきております。先だって、ある自治体の教育委員会から、公立学校でバカロレアを導入する学校を作りたいという御提案があって、私どもも是非協力していきたいと思っています。

国際バカロレアを導入するに当たっては、いろいろ国の制度として検討しなければいけないものもありますので、高等学校の教育課程の基準として国が定めている学習指導要領との整合性をどうとるのかとか、外国人の教員などを多数配置するということになれば、教員の資格、免許制度との関係をどうするかということは何らかの規制緩和的な措置が必要になってくると考えていますので、そういったことについては鋭意検討していきたいと思っております。

従来、ノウハウのない、経験のない自治体において公立高校で国際バカロレア課程を導入するということになれば、既に先行して実施している、例えばインターナショナルスクールでありますとか、まだ数は少ないですが、私立高校でやっているところで培っている知見とか経験とか、こういったものを活かしていこうということは十分考えられるということですので、それを取り入れる一つの方法として公設民営があるということもなげけるところであります。

そのほかに大阪市、大阪府からは小・中学校あるいは中高の一貫校で公設民営を考えたという御提案もございます。そのために設置者管理主義の改正とか、人件費の財源措置、

今、小中学校につきましては県費負担制度がありますから、市町村立の学校の教職員ではありますけれども、都道府県が給与を負担し、都道府県が人事権を持つという制度、これで義務教育の無償性を担保するとか、機会均等を保証する、そういう理念のもとで財政的な仕組みが義務教育についてだけはできているわけですが、これについての公設民営に当たっても、そういった措置をとってほしいと、適用してほしいという御提案がございます。

民間の事業者のほうからも中高一貫校について公設民営という御提案もいただいているということで、これは真摯に受けとめて検討させていただきたいと思っております。ただ、設置者管理主義を規定した学校教育法の5条の規定につきましては、学校の設置者が設置する学校を管理し、その運営に責任を持つという、いわば当然の原則を確認的に規定したものだと考えておりますので、この5条を改正すれば即公設民営ができるというものでもありませんし、公設民営をするために必ず5条の改正をしなければならないというものでもないのかなと、そこは十分検討しなければいけないと思っております。

私ども、先ほども申し上げましたけれども、かなり時間をかけてこういった議論を、実は10年前の再来のような議論をしているわけですが、その上で構造改革特区として公私協力学校制度を作った、それが1件も実施事例がない。これは何らかの問題があるわけです。今回は、是非とも特区制度を作るからにはちゃんと使ってもらおう特区にならなければいけないと思っております。今回の国家戦略特区においては、具体的な御提案をよく勉強させていただいて、その提案しておられる側のニーズとか要望に即して、どうすればそれが実現できるかという形で特区の形も検討していきたいと思っているわけです。

ですから、公設民営ということですが、公設民営と一括りに言ってもいろんなあり方があると思いますので、公設民営でやろうと、実施運営していきたいと考えておられる具体の学校、どういう学校をつくらうとしておられるのか、あるいはどういう期間に何をどう委託するお考えなのか。具体的に中身としてどういう教育を行うつもりでいらっしゃるのか、そういった御提案の内容を具体的に伺いながら、その上で、それに即した特区はどのような形があり得るのかと考えてまいりたい。前回の失敗を繰り返すことはしたくないということで、大変なエネルギーを使って特区制度をつくったけれども、それは宝の持ち腐れといいますか、絵に描いた餅といいますか、結局功を奏していないということにはしたくないということです。

ただ、その際、別の特区でありますけれども、現行の構造改革特区では学校設置会社によって設置された通信制高校というのがございます。これは既に20校を超える学校があるわけですが、これについては特区の評価において是正すべきであるという意見がつけられております。私どもも実際に特定の学校を訪問して調査いたしましたけれども、正直申し上げて、学校教育としての内実を備えているとは言えないのではないかとと思われるような極めて安易な履修でありますとか単位認定が行われているという実態が確認されました。そういう不適切な学校教育活動の実態が見られるという特区もございますので、こ

うといったことの是正が必要になるような特区にはしたくないということも私どもは非常に強く考えております。

ですから、仮に何らかの特区制度を今後新たに考えるとしても、その際に学校教育に求められる質でありますとか、公共性、安定性といったものが十分に担保されるように制度設計しなければならないと思っています。

特区制度として公設民営を考える上では、もちろん、指定管理者のような制度を公立学校にも導入するという考え方はあり得るだろうと思っています。しかし、それは他の公の機関と異なる学校について固有の配慮が必要になってくるだろうと思っていますので、その点は十分考えていかなければならないと思いますし、現行の構造改革特区の公私協力学校法人の特区ですが、どこに問題があったのか、これを手直しして使うことができないのか、これもあわせて考えたいと思います。

もちろん今の公私協力型の学校法人の特区は義務教育については外しております。幼稚園と高等学校についてだけの制度になっているということですので、仮に中高一貫の学校をつくるとなれば、この特区はこのままでは使えません。そうすると、義務教育の部分に及ぶような公私協力型学校法人の制度をどうつくったらいいかということが検討課題になってくるのだらうと思うのですけれども、その際に、さらにこういった学校が義務教育費国庫負担制度の対象になる、あるいは県費負担教職員制度の対象になるということになりますと非常に難しい問題を惹起します。つまり、公立学校の公立小中学校の教職員は都道府県教育委員会が任命するという格好になっていますから、これをどう考えていくのかというような問題が出てまいります。そこのところを検討しなければなりませんので、相当突っ込んだ検討をしなければならないということになるわけです。

さらに公私協力型学校法人の制度を仮に一部修正した上で、あるいは抜本的な見直しをするということもあるかもしれませんが、そういった見直しをした上で新たな特区として位置づけるということにした場合も、その学校を学校法人ですから私立学校だと観念するのか、あるいは特区自治体がつくるのだから、これは公立学校なのだと観念するのか、これは大きな分かれ目であります。今の公私協力型学校法人の制度というのは、公、地方公共団体が主体的に関わるけれども、しかし、それは制度としては私立学校だという仕組みになっているわけです。そこのところをもう公立学校だという形で位置づけていくのか、そういったところも検討する必要があるあって、私立学校としてのベースで考えるか、公立学校のベースとして考えるかという制度設計上の問題もあるだろうと思っています。

いずれにいたしましても、指定管理者のような考え方でいくのか、それとも現行の公私協力型学校法人の見直しという方法でいくのかということも含めまして、公設民営の学校をどう作るかということにつきましては、様々な制度設計があり得ると考えております。それをどの路線で検討していくのかを考える上でも、具体的にどういう学校をつくろうとしておられるのかということをも十分伺いながら、具体のプランと照らし合わせながら、それにもっともふさわしい仕組みはどうあるのかという形で検討させていただきたい。昨日、

大阪市の教育委員会の事務局からいろいろとお話を伺ったのですけれども、国際バカロレアを活用するというお考えは非常に素晴らしいと思いますし、それはぜひ後押ししたいと思うのですが、今の段階では、それ以上の具体的なプランが提示されているとは言えない状態であります。

これはお互いに相談しながら具体化していくという話になっていくのではないかと思いますけれども、今後とも大阪市さんのほうから具体的な御提案をさらに具体化した中身を伺いながら、大阪市としての要望、ニーズに合った学校をどうすれば実現できるかという観点で協議を進めてまいりたいと思っている次第でございます。

私からは以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

○原委員 まず、前提として、従来これまでずっとなされてきた議論は当然の法理というものがあるので包括的な委託はできませんということが延々と議論されてきたわけでございますけれども、もうこれはなしにして、具体的な制度設計の議論に入らせていただきたいということでよろしいかと思います。

その上で、制度の具体化の議論でございますけれども、今、大阪市の提案について具体的でないというのでまだなかなか時間がかかるかのようなお話がございましたけれども、具体的というときに、例えばどこの場所で何人の先生を入れて、生徒を入れてとか、そういうところまで求められているのだとすれば、それと制度設計とはあまり関係ないような気がいたします。

これは私の理解している範囲で言いますと、大阪市の提案されている内容、こういった制度改正を国の側でやればできるのかということについては極めてシンプルで、まず包括委託ができるようにしてほしいということと、2点目が、公立の学校であれば出ていたようなお金が公設民営にしたからといって出ないということにはしないでほしいという、シンプルに言えばその2点だと思っております。別にこれができればいろいろな形で公設民営の学校を設計していくことができるということではないかと思っておりますが、まず、そういったことができないのかどうかということを確認させていただければいいのかなと思います。もし何かございましたら。

○大森教授 ありがとうございます。やはり学校の具体の中身がというお話ですけれども、大学の設置認可みたいに必要な教員がそろっているとか、それでカリキュラムの細かいところが詰まっているとか、教育の中身から公設民営にしてまで実現しなければいけないような新しい立派な教育の姿なのかというのを確認されようとしているのかなという気がするのですが、私どもの求めておりますのは、大きな方向性として今の公立学校教育を活性化する一つの手段として、これは民間に管理運営を委ねることによって、一定の新しいアイデアなりそういったものが出てくるということを期待して、大きな方向性としての特色、例えば大阪市として何を求めるかということで3つの構想を挙げておりますけれども、例示的には言えば理数に特に強化したカリキュラムですとか、バカロレアは一つの究

極でありますけれども、英語・国際性ですとか、その上で民間からのプロポーザルをいただいて評価した上で考えていきたいということで、何かあらかじめ大阪市のほうで全ての構想を細かく全部詰めてこれでやってくれと民間事業者を探してというつもりでおるわけではないということ、制度設計に何が必要かということにつきましては、私どもとしては、地方公共団体と受託事業者の両方の創意工夫を生かせるように、国の法規制は最小限にとどめていただきたいと思います。その分、私どもは設置者としての責任は一切放棄していませんので、地方公共団体において受託事業者に対してきちんと教育の成果に対するアカウンタビリティ、責任を問うていく仕組みを契約なり協定なりで具体的には相手とお話ししていきますが、その前に公共団体としての適切な仕組みというものを整えて、そういった業者の選定、業者との契約等に持っていきたいと考えております。

ですから、教育の中身を見ないととか、そうではなくて私どもが本当に求めているのは、極めてシンプルで、提案書、資料の中に書かせていただいたように、国へ求める措置ということで学校教育法第5条を少なくとも特区においては外していただけるように改正をお願いしたいということ。

法技術的にはいろいろ簡単ではないかもしれませんが、ある意味シンプルに言いますと、財政負担の問題ですが、何か大阪市に追加でお金を欲しいということではございませんで、普通の公立学校であればいただける教員の人件費につきまして、今、県費負担教職員制度の御紹介がありましたが、大阪の場合、大阪府費が3分の2、国費が3分の1、義務教育の教職員につきまして措置を結果としていただければよいので、それは立法上の技術の問題だと思うのです。ですから、県費負担教職員制度とは別に、あたかもそれと同様の効果が出るような、何金と言ってもいいのですが、それは専門家にお任せしますが、交付金と言うのか、補助金と言うのか、何と言うのか何でもいいのですけれども、それは国の方々だといくらでも技術論はクリアできる話ではないかと思えます。県費負担教職員制度を壊してしまうとか、そういうことを別に我々は求めているわけではありませぬので、結果として同様の財源措置をなしていただけるように、これは知恵と技術の問題で、根本的に絶対的にそんなことは理念的にあり得ないのだとか、そういうことではないと思っています。

ですから、私どもとしては、繰り返しになりますが、学校教育法第5条について少なくとも特区において設置者管理主義を外していただきたいと思いますということと、今、県費負担教職員制度を申し上げましたが、もう一つは、高等学校等につきましては地方交付税の措置の面で、これも現在と同等の財源が担保、確保されるようお願いしたいという極めてシンプルなお願いであります。その上で公立学校としての教育に対する責任、児童生徒や保護者に対する責任は地方公共団体、私ども大阪市がきちんと負ったままの状態、そして我々公共団体と民間事業者双方の創意工夫を生かしていきたいと思っておりますので、ややこしい制度設計をお願いするつもりはないので、その点はぜひ御理解いただければありがたいと思えます。

○原委員 具体的なプランを持たれるということをおっしゃるのかもしれませんが、

それをずっと待たれていてもいつまでたっても進まないことになってしまいますので、制度設計をする上で必要な、そのために必要な程度の具体的なプランというのは既に示されていると思いますので、その上で、今、言われたような国に求めている制度改正についての御議論をさせていただければと思います。

○八田座長 どうぞ。

○文部科学省 具体性は既にあるというお話ですが、この3つの内容をまとめますと要するに全てということとほぼイコールでございまして、そこは冒頭申し上げましたように制度として使われる形にしないといけないということが大命題だと思うのでございます。

法制的な問題の議論が冒頭にございましたけれども、御承知のように、これまでの経緯や学校教育制度というのはかなりリジットにできておりますので、そうした中で一個一個ハードルを越えていかないといけないということが当然あるわけです。それは法制的な整理だけではなくて、片方で公教育としての公共性といったものをどう担保できるのか。また、昨今では責任体制の明確化ということが大変強く求められている中でそこをどうクリアできるか。そこは義務教育と高等学校では若干色合いもニュアンスも変わってくる部分がないわけではないけれども、そうしたことも含めて、非常に多くの課題があるのは確かであります。そうした中で本当にどこまで具体性を持って用意があるのかというあたりをもう少し詰めさせていただかないと膨大な時間がかかるということになってしまうと思うのです。そこを私どもが心配しておりますので、そうした点をもう一步お互いに十分協議を詰めながら具体性を詰めていきたいと思っております。

○八田座長 ポイントは、今の法律は法律のままで、例えば第5条に関して特区内では適用除外にするというのは特区でのやり方だと思います。よりよいサービスを提供するために国が民間委託するわけだから、ほかの公設民営化しているようなところとも整合性を持つ形で、目的達成を担保するための条件が何であるべきか詰めていただく必要があると思います。具体案を細かく持ってこいというよりは、むしろ文科省のほうでそのの特例のところはどういう条件ならばいいのだというような案を幾つかお示いただければ好都合だと思います。

○文部科学省 おっしゃるとおりだと思います。大阪市からもよくお話をお伺いしながら検討させていただきたいと思っております。先ほど前川局長から申し上げたように、いいものにしたいと、また御指導いただくようなものにしたくないということと、使えないものにしたくないという、これは御理解いただいて大変ありがたいと思っております。けれども、そのためにも、少なくとも今のそのままの指定管理者制度をそのまま学校に適用する、これはなかなか難しいところがあって、では、そこはどのような条件があれば法制的にもクリアできるか、そういうことを多分考えていかなければいけない。でも、考えていく中で、それでは大阪市としては飲めないなど、そんな条件をいろいろ入れられるのだったら、やはり公私協力学校のほうがいいのか、いろいろな考え方があると思うのです。それに応じて我々も柔軟に取り組んでいきたい。

また、開校が平成 30 年度とか 29 年度とお伺いしております。通常、政府の予算は前年度に概算要求をして編成しているということになってまいります。具体的に我々も予算措置をするということになりますと、財政当局に明確に必要性を説明してまいりたいということでございますので、そのためにもこういう制度でございます、こういうように質が担保されております、是正をされることもございませぬということをお説得力を持って説明したいと考えておりますので、ぜひそこは大阪市にも必要な部分を御協力いただきながら一緒につくり上げていきたいと考えております。

○八田座長 どうもありがとうございました。

ほかに御意見ございませんか。

○原委員 今、大阪市さんの話だけされていますけれども、これは決して大阪市だけではなくてほかのところからも現に提案は来ていますし、ほかのところでもできる可能性もあると思いますので、そういった意味で先ほど大森さんもおっしゃいましたけれども、何か国で特定の制度をつくり込んでしまって、こういう学校でないとできませんということにするのではなくて、できるだけ自由度を与えるような制度設計をしていただくということにしないといけないと思っています。

どういった公設民営の制度をつくるのかというのは、まさにこの特区のワーキンググループで議論する話だと思っておりますので、ぜひ次の場ではどういった制度案が考えられるのかということをお御提示いただいて、検討すべき課題と検討すべきと思われる課題があるのであれば、それも全て御提示いただいて議論できればと思います。早急に次の機会をつくればと思います。

○大森教授 繰り返しになりますけれども、公立学校の場合、設置者である地方公共団体が公立である限りは責任を免れないということをお大前提として、大阪市だけではないと思いますけれども、私どもとしては現在の指定管理制度に近いような、要するに包括的な管理運営の委託を念頭に置いて提案、要望書類を作成しております。したがって、何か新しい法人をつくるのか、その法人の要件はこうとか、そういう法人であれば何か資格審査がどうか、ごちゃごちゃしたそういう話は望んでおりませぬ。

したがって、我々、地方公共団体をどこまで信じられるか。私どもは業者に対して教育成果に対する責任ですとか、業者選定に当たっては、経営は財務状況が大丈夫かとか、そういうことを公として当然やるべきことを公共団体の仕組みとして担保していきたいと考えております。また、契約、協定においてそういったことを確実に担保したいと考えております。教育成果に対してとか、経営上とかです。

ただ、もし、そこまで地方公共団体が信用できないという、どうしても国として、そのレベルの公共団体がこういうことにちゃんと責任を持って、そういう条件のもとでなら委託できるという理念的な規定ならあり得ると思うのです。いろんなややこしい法人制度をつくっていただくとか、そういうのはありがたくないなと思っております。

以上です。

○八田座長 ほかにございませんか。

文科省さんのほうからございませんでしょうか。私どもは、とにかくいい制度をつくっていきたい。過去のしがらみもあったのかもしれないけれども、とにかくこれらかはむしろこの制度が本当に活用されるような仕組みに持っていきたいと思います。自由と質の担保の兼ね合いをどうつけるかについて案を出していただきたいと思います。どうもありがとうございました。