

国家戦略特区ワーキンググループ有識者等からの「集中ヒアリング」 (議事概要)

(開催要領)

日時 平成 25 年 7 月 8 日 (月) 15:00～15:50

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 工藤 和美 シーラカンズK&H株式会社 代表取締役

東洋大学理工学部建築学科 教授

委員 原 英史 株式会社政策工房 代表取締役社長

<ヒアリング対象者>

大森 不二雄 首都大学東京大学教育センター教授

<事務局>

加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局 局長

富屋 誠一郎 内閣官房地域活性化統合事務局 局長代理 ほか

(配付資料)

- 有識者等からの提出資料
-

(議事概要)

○藤原参事官 首都大学東京大学教育センター教授、大森不二雄様からのヒアリングを始めさせていただきたい。

本ヒアリングは、全体として50分間とし、最初30分くらいを目途にお話をいただき、その後、質疑応答と意見交換を行う。

資料と議事は原則公開とさせていただく。

今回の趣旨だが、これまでの構造改革特区、総合特区が自治体及び事業者の手挙げ方式で提案があり、選定されているのに対して、今回の国家戦略特区は、国が主導してプロジェクト、規制改革事項などを地域と一緒に実現していくような運びとなっている。そのためプロジェクトや規制改革事項のアイデアをまずは有識者の方々から伺うというものである。

○大森氏 資料で早速諸外国の公設民営学校に類する制度の事例から話を始めたい。まず、イギリス、これはイングランドについてということになるが、特に中学校においては公設民営的な学校がむしろ例外ではなくて一般的になりつつある状況にある。アカデミーというのは、もともと労働党のブレア首相のもとで2000年に始まった学校のタイプだが、大都市部で貧困地域の学校、学力的にも、あるいは生徒の非行といった面でも厳しい学校を廃校にして、新しい学校として再スタートするというプロジェクトとして始まった。

労働党時代に203校が開校したわけだが、2010年5月に保守党、自民党の連立政権が成立し、そのもとで厳しい学校をよみがえらせるというよりも、どの学校もステータスを獲得できるよう変えた。それによって最新のデータでは、今年の1月現在で、中学校については、学校数で見ても生徒数で見ても、半分くらいになっているという状況がある。

アカデミーは何だということの説明であるが、1ページ目の下から2段落目、企業や、その他の団体がスポンサーと呼ばれる母体となって、そのスポンサー自体が運営するのではなく、非営利の公益法人を設立する。その法人の学校理事会が学校を包括的に管理運営するという仕掛けだが、その非営利法人の設立に当たって、政府と協定を締結して、その協定に基づいて公的資金、公財政から運営資金が提供されるという仕掛けである。

イギリスの場合、普通の公立学校というのは地方自治体を通じて学校予算が配分されるのだが、このアカデミーの場合は中央政府から直接全額補助されるという形である。

1ページの一番下の段落にあるように、アカデミーというのは通常の公立学校のあり方にイノベーションをもたらして、学力向上などの成果を期待しているわけであるが、そのために非営利法人による自律的な学校運営が可能になっている。具体的には、自治体からの制約というのは何もなく、完全に独立して、カリキュラム、職員の給与、労働条件といったものまで含めて学校を運営する法人が権限を有しているものである。アカデミーという学校あるいはそのような制度に対しては、教員組合を初めとする教育関係者の強い反対があるのは事実であるけれども、他方で、労働党政権が開始した政策である。そして、現在の連立政権が拡大したという、政治的にはある意味超党派の政策である。

このアカデミーというのが期待されている成果を上げているかどうかについては、個別の学校の事例を見ると、目覚ましい事例があるのは事実だが、トータルで狙い通りの効果を上げているかどうかについての研究結果は、肯定的なものもあれば否定的なものもあるという状況である。

(2) フリー・スクールは、今申し上げたアカデミーとほぼ同様の学校だが、アカデミーというのが既設の公立学校の地位を変更して設置されるものであるのに対して、フリー・スクールというのは完全な新設校である。教師や保護者その他、極論をすれば誰でもみずからのイニシアティブによって学校を構想して、教育省に申請して教育大臣との協定、これは先ほどのアカデミーの協定に類するような協定であるが、そこまで至れば誰でも設置にこぎつけることができる。これは後ほど御説明するアメリカのチャーター・スクールであるとか、より直接にはスウェーデンフリー・スクールというものがあり、それを非常

に参考にしていると言われている

こちらはまだ2011年9月に最初の24校が開校して、現在80校ということで、新設するというのもあって、先ほどのアカデミーほどの数にはなっていない。

フリー・スクールのところの最後の2行に書いているように、2011年教育法によって、地方自治体が公立学校を設置しようとする場合は、アカデミーやフリー・スクールの提案がない場合に限って普通の公立学校の設置を提案できる。冒頭にむしろ公設民営が例外ではなくて一般と申したが、それはこういう意味でもあるわけである。中学校については、量的にも生徒数では過半を超えているということと、今、申し上げた、むしろ新しくつくるときはアカデミーやフリー・スクール優先ということに法律上なっている。

参考までに、イギリスの教育改革の流れを書いている。時間の関係で省略させていただく。今、申し上げたような2つの学校、こういったものが制度化されてきている根本に、これまでの教育改革あるいは教育制度の特色があるということを説明させていただいているが、飛んで4ページのアメリカのチャーター・スクールについて説明申し上げたいと思う。

まず、(1)でアメリカの教育制度について概説しているのだが、一言で言うと、アメリカには、今、説明したイギリスとか、我々日本のような全国的な教育制度、法制というのはない。憲法上、教育というのは州に権限があって、連邦には権限がない。現実には、お金、補助金を通じて実際的な教育政策の影響力を連邦は持っているのだが、国民とか教育機関に権利義務的な法的な強制力を持ったようなことをやるような意味での権限はないということになっている。

州が言ってみれば国家なわけだが、州ごとにチャーター・スクールというものが州ごとの法律、州法によって設置が可能になっているというものである。(1)の第3段落で教育委員会のことを説明している。日本の教育委員会制度がモデルにしたと言われているものではあるが、実態的にはかなり違うものである。

アメリカの教育委員会というのは、多くの場合、通常的一般行政の自治体とは別個の領域を持った別個の自治体、教育しかやらない自治体として「スクール・ディストリクト」(学校区)というものがあって、その学校区的意思決定機関が教育委員会である。例えばその学校区の教育委員会というのは自治体の議会のようなものであると説明しているが、現実の教育制度というのは州ごとで、かつ学校区ごとと考えたほうが良いような、非常に分権的な制度である。

(2)チャーター・スクールとは、そういった背景の中で1991年にまずミネソタ州でチャーター・スクールの法律がまずできて、92年に第1号の学校ができたという経緯がある。その後、どんどん立法する州、学校の数も増えていき、2011年12月現在のデータでは41州とワシントンDCで、合計5,714校存在していて、そこで学ぶ児童生徒が194万人ほどとなっており、全米の子供たち、児童生徒総数の約3.5%ということである。このチャーター・スクールというのは結構有名であるが、数的には実は生徒数という面では3.5%というところ

である。

次の第2段落のところにあるように、先ほどのイギリスのフリー・スクールと同様に、アメリカのチャーター・スクールの方が早いわけであるが、保護者、教員など、極論すれば誰でも州または学校区の認可機関の認可を受けて設置するものである。

新設校が多いが、既設の公立学校や私立学校から転換したものもある。これは学校運営上大幅な自由があるのだが、そのかわり、主として州の実施する統一テストによる学力の向上に責任（アカウントビリティ）を負っている。

この仕掛けで、そこで成果が上がらなければ、4ページの下のほうに書いてあるように、チャーター交付者、州の機関であることもあれば、先ほど申し上げた「スクール・ディストリクト」（学校区）の教育委員会のほうが実際にはチャーターの交付者、つまり認可権者（authorizer）としてむしろ多いのだが、その評価、具体的には統一テストで州内のテストでどうだったということで、成果が上がらなければ是正措置が待っていて、どうしようもなければ閉校という仕組みになっている場合がほとんどである。

5ページ、かなりの数の学校がクローズ、閉校になっており、1,036校、これまでのチャーター・スクールのうちの15%に当たる、これだけ閉校になっている。ただ、閉校の理由は、今申し上げた教育成果が上がっていないということよりも、最多の理由は財政上の理由である。これは一つには、入学者が十分確保できなかったという場合、もう一つは、チャーター・スクール関係者がよく言うことであるが、通常の公立学校に比べて少ない資金しかもらえていないということも指摘されている。

2番目に多い理由は、これは問題だが、ミスマネジメントというお金の扱いにかかわる不祥事のたぐいである。そういったものが閉鎖の理由の約4分の1を占めている。

先ほど申し上げた教育成果が上がらなくてというのは、実は3番目の理由であり、これが18.6%ということである。

次の段落を御覧いただくと、先ほど申し上げたチャーター交付者、つまり認可権者であるが、これは州法によって規定されている。チャーター交付者、認可権者で一番多いのが学校区の教育委員会であるケースが多いが、これに対しては、チャーター・スクールを推進する立場から、しばしばここに書いてあるような不満が述べられている。要するに、学校区の教育委員会は通常の公立学校の味方で、あまりチャーター・スクールに快くないといったニュアンスの議論である。そこで、学校区の教育委員会以外の認可権者をチャーター・スクールを推進する立場の人たちが求めているという実情がある。

次の段落にあるように、アメリカの場合も超党派でチャーター・スクールに対しては支持がある。支持する理由はいろいろで、学校選択の拡大、いわゆるリベラル派は貧困地域の教育改善、そういった視点から支持する政治家が多数いるということである。歴代の政権、大統領も支持を表明してきているのが現実である。

このチャーター・スクールについても、下から2番目の段落にあるが、実際教育成果はどうなのだという点については、やはり調査研究のデータに、肯定的な結果もあれば、

そうとも言えないというような結果もある。

最後にウィスコンシン州、ミルウォーキー市の例が書いてあるが、一つの肯定的な、これはチャーター・スクールだけに限ってはいないけれども、紹介しておく。

次、中国の転制学校とチリの事例である。これは、私自身はイギリスのこととアメリカのことは比較的詳しいが、中国、チリについては専門でないので、まとまった記述が書いてある書籍、専門書から適宜ポイントを抜粋したものである。後で御覧いただければと思うが、中国の場合、御案内のとおり、かなり地方政府がどんどん色々なことをやるので、そういったところで学校も民間委託が始まったようである。特に沿岸部、沿海部の大都市である。

チリのケースは、軍事政権時代に、民間委託の話は小さいのだが、いわゆるバウチャーとか学校選択とか、シカゴ学派と言われるシカゴ大学で学んだ経済学者たちが新自由主義的な改革をどんどん経済政策、社会政策についてやったことでチリは知られているが、教育についても非常に、ある意味では今説明申し上げたイギリスであるとかアングロサクソン諸国よりも、チリのほうが早くにそういうことをやったことで有名であるが、この民間委託の話はこじんまりした話である。

以上で海外の御説明を終わらせていただく。

あと10分ぐらいで、もう一つのほうのペーパーの説明をさせていただきたい。

これは民間委託にかかわっては、法的な入り口のところで、これまで文部科学省のほうで公設民営は認められないということがあったということは、既に公開資料で私も承知しているところであるけれども、それについて私なりに論点を整理したものである。

1番にあるように、公立学校の校長・職員の職務行為は、公権力の行使等にあたるかどうかということである。これについては、冒頭の第2段落のところに結論を書いている。文科省自身のこれまでの公式見解に照らしても、その解釈、つまり公権力の行使等にあたるというのは疑わしいと言わざるを得ないと考えている。

次の段落、つまり第3段落になるが、そこにずらっと並べているが、懲戒だとか卒業の認定だとか、校則の制定、その他もろもろの行為は実定法上も、あるいは判例上も公立学校、私立学校の区別なく、つまり、設置者のいかに問わない性質の行為であることは明らかである。となると、1ページの(1)のすぐ上のところ、何行かに書いているが、基本的に同じ性質の行為、公立学校であれ、私立学校であれ、同じ性質の行為である以上は、公立学校の職員がやれば公権力の行使で、私立学校の職員がやれば公権力の行使ではないというのは完全な同語反復、トートロジーにすぎないわけであり、文科省の立論については根本的な疑問がある。

一言でいえばそれで終わってしまうのだが、まず1ページの終わりの見出し、(1)である。これは学校教育法に基づく懲戒・卒業認定等は、設置者のいかに問わず、同等の行為である。その説明を2ページの初めのほうにかけて書いている。詳しくは後で御覧いただければと思う。

(2) 文科省の国会答弁においても、実はそういう国公立と私立の学校の校長・教員の行為の同等性ということは答弁の中でも示されており、その答弁の事例を児童の権利条約に関する国会答弁、3ページには②校則に関する国会答弁、そこから引用している。この文科省あるいは現在の文部科学省の見解、つまり、国公立や私立を問わず、例えば校則といったもので学校内のルール設定をして規律を維持するという、これは国公立と私立を問わない理屈で国会答弁も行われているわけだが、それを支えているのが3ページの真ん中辺、(3)の最高裁の判例である。

法的な議論で部分社会論という考え方があり、これは最高裁が示した考え方だが、3ページの①の高等教育に関する最高裁判例のように、まずは大学、高等教育において始まっている。昭和女子大事件というのがあり、そこで大学は国公立、私立を問わず、学生の教育と学術の研究を目的とする公共的な施設であり、法律に格別の規定がない場合でも、学則等により一方的に必要な事項を制定し、これによって学生を規律する包括的な権能を有するというを最高裁は言っている。それによって懲戒処分等を正当化している判決、判例というわけである。

4ページ、2段落、今度は国立で富山大学の最高裁判例がある。こちらの富山大学の判例では、部分社会という言葉を出しているが、そこに引用しているように、一般市民社会の中であってこれとは別個の自律的な法規範を有する特殊な部分社会として大学を捉えている。そこには、司法審査になじまないものがあるというのが最高裁の判例の趣旨である。

続けて、次の引用文のところに、国公立であると、私立であるとを問わず、学生の教育と学術の研究とを目的とする教育研究施設であって、その設置目的を達成するために必要な諸事項については、法律に格別の規定がない場合でも、学則等によりこれを規定し、実施することができるという権能があるということである。いわゆる部分社会論の立場に立って判示しており、しかも、それは国公立か私立かは関係ないということを行っている。

②の初等中等教育に関する裁判例ということで、今、申し上げた大学、高等教育に関する部分社会論で、私立高校のバイクの「三ない原則」違反退学事件というのがあるのだが、結論的なところをいくと、②の最後の段落に、最高裁判決で、原審の判断を是認しているのだが、その中で、結局は昭和女子大事件の判例を前提として受け入れて、原告の主張を退けているので、いわゆる部分社会論の初等中等教育への適用も認めたと見ることができるわけである。

以上のような判例ないし裁判例に基づいて、実は文科省の現在のウェブでも確認できるのだが、ウェブに載っている『生徒指導要録』という本がある。その中で、校則、校則違反等に対する懲戒処分について、5ページに説明している。省略するが、先ほどの判例に基づいて、結局文科省自身が国公立、私立を問わず小中学校、高校、特別支援学校に対して『生徒指導要録』というみずからの著作物において、校則は最高裁判例にもあるように学校の判断で自律的に制定できて、しかも校則違反等に対して懲戒処分などを行うことが

できるということを明記している。

したがって、校則の性格であるとか、それに基づく子供に対する懲戒等について、文科省の著作においても国公立と私学を区別する意図は何ら見えないし、基本的に同等の行為として記述がされているということが明らかである。

法律論については以上である。

5 ページの下、「2. 仮に公権力の行使等に該当する職務行為があるとして、立法措置で解決できる」と書いている。第1段落に書いたように、仮に、今申し上げたように相当根拠が疑わしい立論ではあるが、それでもある意味同語反復的にであっても、そういった公権力の行使ないし公の意思形成への参画という捉え方をするのであっても、それは6 ページ、立法措置によって解決することが可能であって、しかも立法による解決に障害はないということ述べている。

6 ページの第1段落にあるように、非常に法的な根拠の疑わしい立論であるので、それによってどのような法益が保護されているのかよくわからない。そうである以上は、立法による解決に障害はない。あと、先ほど申し上げたように、やはりそれは公権力の行使には該当しないという見解、つまり、文科省の見解と異なる見解に立つ場合、それを明確化する意味でも立法による解決が可能である。いずれにせよ、それは結局立法政策上の問題であるということ述べている。

(2) では、公権力の行使などを民間事業者等に行わせている実例ということで、このあたりはワーキングの委員の方々のほうが詳しいかもしれないが、そういったことを書いている。

(3) 福祉分野においても、特に福祉というのは御案内のとおり、教育と並んで典型的な公共サービスとみなされているのだが、福祉のほうではかなり公設民営は進展している実状がある。

(4) 公立学校教育が「公の意思」に基づき実施されるものであるということ文科省は強調されているけれども、これが公設民営と矛盾するとは思えないと説明させていただいている。これは委員の方々がよく御存じの公共サービス改革法でどういった考え方がとられているとか、7 ページの冒頭にかけて書いている。

7 ページの3行目あたりから、学校教育以外の分野では、福祉の分野を含めて良質かつ低廉な公共サービスを実現することを目的として、公設民営というものが進展しているということで、かつ文科省の所掌事務の範囲内でも学校教育以外では、社会教育分野において指定管理者制度の活用をされており、それはまさか重要ではないから認めているということではないと思うので、ぜひ重要な学校教育においても立法上の措置によって可能にし得るし、するべきだろうということを書いている。

3番として、法律論ではなくて政策論として公設民営を認めることは適切でないとする主張もこちらのワーキングで展開されていると承知しているので、それについても個別に書いている。

時間が過ぎているので、見出しだけ拾っていく。

(1) いびつな制度をつくるべきでないという見解について。(2) 丸ごと民営にするなら、私立があるのだから、公設民営は要らないではないか、という見解について一言申すと、当然のことながら、公設民営は公立学校の包括的な管理委託であるので、公立学校の使命、ミッションというのは私学とは違うわけである。無償または低廉な教育サービス提供を提供するということであり、その公立学校の特質を維持したまま、そのサービスの向上と効率化、多様化を図るとというのが管理運営の委託の目的であるので、私学があるからといいというわけにはならない。

(3) 民間委託すると、責任関係が不明確になるという議論があるのだが、本日は大学の教員という、そういう立場でヒアリングにお呼びいただいているわけであるけれども、他方で、大阪市の教育委員会の委員もやっている。そういった仕事からもわかることであるが、ここに書いてあるように、大阪に限らず、実態的に教育委員会と学校との関係というのは非常にあいまいな形で指導行政という形で行われており、その指導に従った側に責任があるのか、指導した側に責任があるのか、非常に不明確なのが現実である。

この問題は8ページの2行目から書いてあるように、既に中央教育審議会の答申自体が1998年にその旨、責任関係が非常にあいまいだということを行っているわけである。むしろ8ページの次の段落あたり、包括的な管理運営の民間委託を行う場合は、法令であるとか条例・規則であるとか、最終的には委託先との契約・協定において、そういう権限と責任関係をいやが上にも明確化せざるを得ないので、そこは現状よりも明確にし得ると考えられる。

(4) は特区での公私協力学校設置事業で解決済みとの見解についてである。時間を過ぎているので、これは省略する。後で確認されたい。

9～10ページ、以前、結局最終的に公私協力学校設置事業という方策を文科省がとったが、その経過においては、2004年の中央教育審議会答申の段階では、幼稚園と高等学校を対象として、公設民営をやりそうな答申内容であったわけだが、それは結果ひっくり返ったわけで、そのときの中央教育審議会の答申の議論を紹介している。

○八田座長 それでは、御質問、御意見はあるか。

○原委員 ほかの方から意見を伺っている中でも、教育委員会の廃止を特区でやったらどうかとか、そういう御提案もあったが、教育委員会改革について、もし何かお考えがあれば。

○大森氏 教育委員会改革について。一つは、先ほど申し上げたように、責任の関係が非常にあいまいであるので、教育委員の仕事にも関連してしまうが、あくまで個人の資格で申し上げると、やはり権限と責任の関係を明確にするために、例えば一般的に教育委員会が持っている包括的な権限を、学校長に一般的に委任した上で、一般に対する例外として、教育委員会は例えば教育基本法に基づいて教育振興基本計画というものを各自自治体も定め得ることになっているけれども、そういったものに定められた政策の実施のために必要な

ことは、指導とか助言ではなくてきちんと指示するとか、緊急事態が起こったときには職務命令を発するとか、そういった指示・命令すべきことは明確にやる。他方で、指示・命令がない限りは、一般的には学校長に権限を委任した形でやってもらう。これはあくまで第三者から見れば、最終的には教育委員会の責任は免れないのだが、内部的な措置であるけれども、そういったことが必要ではないかと私個人は考えている。

個人的見解を続けると、もう一つの論点は、地方教育行政の責任者を合議制の教育委員会から教育長に変更することは、現状の問題点をかえって悪化させる恐れがあるという点である。地方教育行政の現状の最大の問題点の一つは、学校の校長・教職員と教育委員会事務局の職員との間の身内意識から、教育サービスを受ける子ども・保護者よりも、サービス供給者である教員・学校の方に視線が向いた行政になりがちな点が挙げられる。事務局のトップである教育長が合議制の教育委員会に取って代われば、そうした地方教育行政の欠陥が一層深刻になる可能性がある。

子ども・保護者の利益や住民の意思を反映した地方教育行政へ転換するためには、教育関係者の自治体制と言っても過言ではない教育委員会事務局主導の政策決定や行政運営からの脱却が不可欠である。そのためには、教育委員会の権限を民意によって選ばれる首長に移し、教育長を責任者とするのではなく、首長の指揮監督下に置くことが必要である。

○秋山委員 実際、特区ワーキングのこれまでの議論の中で、文部科学省の目の前で公設民営はあり得ないというお話を伺ったため、そうではないということについて自信を持って反論できるなという一方で、最後、御説明を少し割愛された部分で、特区でやっているのではないかと、ただ、あるのではないかとと言っても、実質的に実例がない。制度はあるけれども、実態が伴っていないのはそれなりの理由があるはずで、今後、これから国家戦略特区で公設民営学校を実質的に内容のあるものとして実績を積み上げていくために、例えば制度上あるいは運用上注意すべき点などがあればぜひ教えていただきたい。

○大森氏 一つは、まず法律改正が必要だということ。設置者が管理運営するというのは学校教育法の第5条。基本的にはそれを改正すれば済む話であるが、実施に当たっては、やはりいろいろ制約を課せば、その分、委託を受ける側のメリットが減っていく、あるいは委託する側のメリットも減っていく可能性が大きいので、あまり複雑怪奇な制度設計は望ましくないということが言えると思われる。

あとは、まさに前の特区における公私協力学校設置事業は非常にメリットがない。要するに公立学校の管理運営の委託ではなくて、結局は学校法人を新たに設立する、つまり、新しい私立学校、私学をつくるという話にすぎず、かつ、その私学は国の私学助成を受けられない、自治体にとっては財政負担が増えるだけということで何のメリットもなく、利用ゼロの最大の理由はそこにあるかと思っている。

制度設計にあたっては、自治体の創意工夫が生かせるということと、委託を受ける側が魅力を感じ得ること。当然、教育の質の保証が言われると思うけれども、そのために複雑怪奇な制度をつくるよりは、先ほどアメリカの例とかイギリスも同様ではあるのだが、端

的に学力がどうなのだとか、子供たちの問題行動がどうなのだとか、そういったアウトカムをちゃんと評価すればよいのであって、いろんな制約、規制を設けることによって質の保証を図るということではなくて、結果責任をちゃんと担保できるように制度設計すればよいのではないかと考えている。

これは別に公設民営に限らず学校法人であっても同様のことはあるわけだが、その学校が行き詰ってしまった場合、やはり公の責任で、子供たちをちゃんとどうするか、ということはもちろん考えておかなければいけないと思う。

○八田座長 イギリスの制度だが、これはアカデミーもフリー・スクールも全面的に国がお金を出しているわけか。

○大森氏 はい。お金の面では、通常の公立学校と同等のレベルの運営資金の提供を受ける。もちろん授業料無償の教育であり、そういう意味では公立学校と同様である。ただし、地方自治体の一切のコントロールの対象外にあるということで、そのために資金が地方自治体ではなくて国の機関から直に学校に行っているということがある。

日本とイギリスではかなり文脈が異なるのは、イギリスにおいては、学校を自由にするというときに、中央政府というのではなくて、地方自治体というのがこれまでの改革で学校の自由を縛る存在として常に矢面に立ってきて、それでこれまでの教育改革でいかに自治体の束縛から学校を解放するかという歴史的な展開をしている。何となく日本の文脈からいくと、中央政府、文科省が直接お金を出すと言ったら、とてつもない中央集権の話のように聞こえるのだが、イギリスの文脈では、結局学校を自由にするために自治体を介さずにお金を国から出すということである。もちろん国が直接何か管理運営に口を出すという事は無い。

○八田座長 今までは国が自治体にお金を出して、自治体が学校を経営していたといわれたが、これは子供一人当たり幾らの補助が国から行くという制度か。すなわち、実質的にはバウチャーのような制度なのか。

○大森氏 正確に言うと、公立学校であれ、アカデミーであれ、フリー・スクールであれ、もらうお金の水準は同じような規模の学校、同じような条件の学校であれば同等ということになっているのだが、ただ、スタートアップに当たってのお金とかアカデミーとかに出るので、それが魅力になっている。こういう公立学校からアカデミーに地位を転換するときの一つの財政的なインセンティブになっているということは、そういう事実は否めないと思う。

要するに平常ベースになれば、基本的にどちらかを優遇しているという話ではなくて同等だということである。ただ、その同等というのは、厳密に言うと、イングランド全域で同じということではなくて、現状は、それぞれの地方自治体ごとの歴史的な経緯で、学校予算の水準がかなり違っており、学校にたくさんお金をやっているところもあれば、そうでないところがあり、本来はよくないのではないかとということで、つい最近であるけれども、自治体ごとに違っているファンディングをイングランド全体で単一のファンディング、

学校予算の財政措置の仕組みに改めようということを今の政府は言っている。ただ、まだそれは実現していない。

バウチャーというお話があったが、基本的におっしゃるとおりで、それぞれの自治体において、非常に大ざっぱに言えば基本的には生徒数に応じてそれぞれの学校予算が決まるという算定式、フォーミュラによるファンディングが行われており、それはある意味では見えないバウチャーといった形になっている。

サッチャー政権時代に始まり、ちょっと変わったりしているが、今申し上げたような基本は変わっていない。

○八田座長 そうすると、いわゆるパブリックスクールと言われているプライベートスクールは同じ補助を得て、その上に上乘せしているのか。それとも、ああいうものは何も補助は入れないのか。

○大森氏 いわゆるイギリスで言うところのパブリックスクール、つまり、プライベート、イートンとかハーローとか有名なエリート校も含めた私立学校は、全く公的な公財政からの補助金等はない。

○八田座長 全国民を対象としたバウチャー制度ではない。

○大森氏 全くない。それで授業料その他の自主的な財源でやっていて、日本におけるような私学助成というものは無い。

○秋山委員 今度、例えばもし特区で公設民営学校の実現ができたときには、要は公立学校なのだけでも、民営化することによって教育の質が上がったということが期待する効果であって、いい結果が出たものをより一層広げていくというためには、公設民営学校をやった結果、例えば従来の公立学校、あるいは場合によっては私立学校その他と比較して、それなりのメリットがあっていい結果が出たということが客観的に証明されるということが必要になってくると思う。しかし、学校の教育の姿勢に対する評価の情報とかデータはあまり見たことがないのだが、これからやるとすれば、結果を評価して、いい結果をもっと促進させるような仕組みも考えておくとすれば、どのようなことが考えられるか。

○大森氏 一つには、現在、小学校、中学校については、文部科学省のほうも全国学力調査をやっているので、これは公設民営の対象をどの学校段階にするかにもよるが、例えば小中学校であればそういったデータというものも一つパフォーマンスを見る指標としてあるのだと思うし、これは都道府県内に限られてくる面はあるが、例えば中学校であると、非常にわかりやすい例でいえば、進路、進学実績がどうなのだというところもある。あるいは高等学校が対象であれば、普通科の進学校であれば、大学進学状況がどうなのか、よくなったのか、どうなのか、あるいは周りのほかの学校と比べてどうなのだというところもあるし、職業高校、専門学校であれば、就職その他の違う面での進路がきちんと確保されているかどうかとか、対象になる学校にはよるけれども、その中でいろいろ利用可能なデータを指標として考えていけばいいのではないかと思う。

○工藤委員 公設民営で民が運営していくというときに、いくつかの可能性というか、例

えば職員をどういうように集めるのか。先ほどここにあった私立との違いというのものもあるけれども、大きな話としては、いろいろな人たちも無償というか、教育を行うということは変わらずとして、先ほど教育委員会の中から外すとか、結局人事的なものもスタンドアローンで民がいろんな特色のある人を連れてきて運用していくというやり方もあるだろうし、もしかして運用面を民のノウハウを入れて、公立の先生を集めてくるというやり方もあるのかなと思うが、その辺はどういうビジョンが描けるかどうか、聞きたいと思う。

○大森氏 今いただいた質問で、大事なことを申し忘れていたのだけれども、日本の公設民営を考えて、もっぱら先ほど法律論の入り口のところについて論点を御説明したが、実際に日本において公設民営を実現する際に、お金、人件費など教職員は大きな課題である。御案内のとおり、小中学校においては、公立の小中学校というのは市区町村が設置しているけれども、その教員は都道府県教育委員会が人事権を持っており、大阪市など政令市であると、人事権は政令市にある。

ところが、給与は政令市も含めて市町村ではなくて、都道府県が負担している。3分の2を都道府県が負担し、3分の1が国庫負担されているという状況にあり、このお金がそれと同等の財政措置が仮に全くなく公設民営の学校は勝手にやってくださいということだと、実施不可能、それこそ需要ゼロになるのは間違いないところであり、何らかの方策、制度設計によって都道府県の県費負担教職員制度と同等の都道府県や国が負担しているだけのもののお金が流れてこないことには、市区町村が義務教育、小中学校の話であるが、そういった公設民営をやるインセンティブはゼロとなる。

あとは、財政面が仮にきちんと担保された場合に、教職員の確保は、また学校段階によってかなり違う面はあると思うが、ただ、基本的にどの学校段階であれ、学校法人、私立学校が教職員を確保できているという状況からすれば、受託者の能力にもよるのであるが、基本的な障害があるとは思えない。つまり、財政面がちゃんと大丈夫ならである。

○工藤委員 絵に描いた餅にならないためには、ビジョンを人的ビジョンと、要は日本の教育が45人、30人と、その辺がなかなか移行しないのは、まさにそこであろう。人件費の問題のところ足踏みしているのだけれども、例えばデンマークの公立の学校などの場合だと、学校に対しての運用の年間2億円が学校長に与えられて、その采配で人を雇う人数とか、いろんなプログラムを結構いじることができる。日本と違うのは、その人たちが大体7年とか5年とか、割と長期に運用させてもらう。日本みたいに校長が2～3年で変わらないから、そこをユニークにやっているのを私は見たことがあって、そういうお金も含めた公設民営の場合は公的なお金に縛りをかけず、何かどんと渡さないと、その辺が一つ解いておいてあげないと実行が難しいかなという面はあるかなと。今のお話のとおりだと思う。

○大森氏 おっしゃる通り、結局、そこが問題である。デンマークの例を御紹介いただいたけれども、この資料で御紹介しているイギリスの例も同じで、先ほど説明を端折らせていただいた、参考の英国の教育改革について後で御覧いただければ、そこで説明されてい

るのだが、基本的にこれは公設民営に限らず、つまり、アカデミーだとかフリー・スクールに限らず、一般の公立学校においても、人件費を含めた丸ごとの運営に必要なお金が各学校に配分されているというのがイギリスの学校予算の姿である。日本の場合には、学校の設置者と給与の負担者が違うということで、非常に入り組んだ現状の制度になっているので、そこは公立学校本体のあり方も変えていかなければいけないと思っている。公設民営についてはもっとシンプルにできないかということはおっしゃるとおりだと思う。

○八田座長 非常に細部にまできちんとした御説明をいただきまして、ありがとうございました。