

6 株式会社、NPO等による学校経営の解禁

当会議「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項」に関する答申より抜粋

【「基本方針2003」における決定事項】 - 第2部1.具体的手段(1) -

< 公立学校の管理・運営の民間委託等 >

公立学校の民間への包括的な管理・運営委託について、早急に中央教育審議会で検討を開始する。特に高等学校中退者を含めた社会人の再教育、実務・教育連結型人材育成などの特別なニーズに応える等の観点から、通信制、定時制等の高等学校の公設民営方式について平成15年度中に結論を得る。

株式会社等による学校経営については、構造改革特区における実施状況についてできるだけ速やかに評価を行い、検討を進める。

【総合規制改革会議としての現状認識及び今後の課題】

1 少なくとも構造改革特区において講ずべき措置

(1) 学校に関する「公設民営方式」の全面解禁

福祉・保育など他の分野においても広く認められている、いわゆる「公設民営方式」(地方公共団体等の設置した施設について、これを株式会社・NPO等に対し包括的に管理・運営委託させる方式)について、学校に限って導入できない合理的理由はない。また、委託契約の締結に際し条件を付することができるようにするなど、委託契約を適正に締結すれば、地方公共団体等の学校設置者は、その責任を果たし得る。

構造改革特区において、地方公共団体や民間から、義務教育も含めた多くの提案が寄せられていること(第1次・第2次提案の合計は20件(構想数)6月の「規制改革集中受付月間」においても、構造改革特区の「公設民営方式」関係の提案は18件48項目に上り、そのうちの半数近くは義務教育関係と明示されている。)に鑑みれば、高校のみならず義務教育を含めた学校一般について、少なくとも構造改革特区において、公設民営方式の導入を直ちに解禁すべきである。

(2) 株式会社等と学校法人との間の同等の競争条件の確保(株式会社等に対する私学助成、優遇税制の適用など)

以下の理由などから、少なくとも構造改革特区において、株式会社等に対する私学

助成、優遇税制の適用を容認し、学校法人との関係において、競争条件を同一化すべきである。

なお、上記の「規制改革集中受付月間」においても、「株式会社等に対する私学助成又は優遇税制の適用」に関する構造改革特区の提案は 21 件 32 項目に上る。

学校について、仮に、経営主体が株式会社等であるという理由のみで、私学助成金や優遇税制の対象とされず、その分授業料が高くなるとすれば、それは教育サービスを受ける学生の立場から見て法の下での平等性に欠けるとともに、対等な競争条件を欠くものであること

文部科学省は、かねてより憲法第 89 条の解釈について、「教育に関する公金支出は公の支配に属する学校法人に対して可能であり、他の主体については、同条との関係で慎重な検討が必要である」としている。しかしながら、私立学校振興助成法（昭和 50 年法律第 61 号）は、附則第 2 条で、盲学校・聾学校・養護学校・幼稚園については、学校法人を目指す当分の間（5 年間）学校法人以外の者にも助成すること（いわゆる「学校教育法第 102 条校」に対する助成）を許容しており、実際に、「学校法人以外の個人」などに対しても都道府県が助成金を交付し、さらに期限内に学校法人化できなかった場合でも、当該助成金が返還されていないなどの事例も存在していること

文部科学省は、学校法人に対する私学助成は、宗教教育に携わる教育の person 費に対しても無条件で行っており、憲法の政教分離規定を逸脱しているにもかかわらず、一方で、いかなる場合にも学校法人以外の、例えば、株式会社、NPO 等に対する助成は憲法違反になるとしているが、憲法解釈上、このような見解は矛盾していること

2 全国規模における措置

株式会社等による学校経営については、少なくとも、義務教育以外の教育分野（大学・大学院や幼稚園など）においては、全国規模でも解禁を図るべきである。

6. 株式会社、NPO等による学校経営の解禁

当会議「12の重点検討事項」に関する論点整理等より抜粋

【当会議の考え方】

特区において、直ちに「公設民営方式」を解禁（株式会社、NPO等が公立学校を包括的に管理・運営できるように）すべき。また、株式会社等と学校法人との間の同等の競争条件を確保すべき。**特区**

少なくとも義務教育以外の分野（大学・大学院や幼稚園など）について、早急に解禁すべき。**全国規模**

【論点・発言の要旨】：文部科学省、：当会議

1. 教育サービスは、その消費者（学生）により選択されるべきもの

教育の質・水準を維持・向上させていくためには、何より学校の設置主体としての公共性・継続性・安定性が必要。教育サービスの質と、この3要素は一体。

消費者（学生）に選ばれない事業者は淘汰されなければならないのであり、継続性・安定性などを過度に強調すると、消費者に選ばれないような質の悪い学校も残さねばならなくなる。この3要素という考え方がおかしいのではないか。

2. なぜ、学校という施設についてのみ、「公設民営方式」が認められないのか

委託によって公教育の水準が低下し、設置者としての責任を果たすことができないという結果を招いてはならない。もともと、なぜ公設民営が必要なのか、理由もよく分からない。

委託契約を適正に締結すれば、地方公共団体等の責任放棄などには決してならない。

公立学校教育については、「教育活動」に加えて、学校長による単位認定など様々な法的効果を伴う処分性のある「教育措置」などが密接不可分。福祉などの他の分野とは異なる。

福祉・保育などの他のサービス分野でも広く認められている「公設民営方式」について、学校教育サービスだけに限って導入できないのは不合理。

公立学校の民間への包括的な管理・運営委託については、子どもたちにとってどのような教育が望ましいのかという教育的な観点から、早急に中央教育審議会で検討を開始する。

特に、高等学校中退者を含めた社会人の再教育などの特別なニーズに応える等の観点から、通信制、定時制等の高等学校の公設民営方式について速やかに結論を得る。

他方、設置者管理主義の原則（学校教育法第5条）や、現行の教育公務員制度や給与負担制度等の制度との関係など、我が国の公立学校制度の根幹に関わる問題について、慎重に検討する必要がある。

ある。

「100%公設公営」と「100%民設民営」(特区において既に認められている)とがどちらも容認されているにもかかわらず、「制度的に中間形態なもの」は一切認められないというのは奇異な主張。

3. 文部科学省は、宗教教育に携わる人件費に対して、無条件で私学助成を実施

宗教教育に携わる人件費に対して、無条件で私学助成を実施している(憲法の政教分離規定を逸脱)一方で、株式会社、NPO等に対する助成は憲法違反になるという文部科学省の見解は、憲法解釈上、矛盾。

学校法人以外の設置者に対する補助金の交付実績

(文部科学省資料に基づき作成)

設置者	設置者数	補助金額(千円)	学校法人化しなかった設置者数	学校法人化しなかった者への補助金額(千円)
宗教団体	21	838,997	1	112,244
個人	47	1,979,538	2	70,638
社会福祉法人	1	18,460	1	18,460
合計	69	2,836,995	4	201,342

(注1) 平成9年度から平成13年度の数値を合計したもの。

(注2) 学校教育法第102条においては、「私立の盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園は、当分の間、学校法人によって設置されることを要しない」と規定されている。また、私立学校振興助成法附則第2条においては、学校法人以外の設置者で補助金を受けるものは、5年以内に学校法人化しなければならないと規定されている。

(注3) なお、文部科学省は、当会議宛「資料等提出依頼について(回答)(平成15年4月22日)」において、「当分の間学校法人となることを要しない学校を設置する者が期限内に学校法人化できなかった場合の既に交付した補助金について返還を求めることはしておらず、また、その当分の間に必要な監督・規制が及んでいるため憲法上の問題は生じない」と回答している。

当会議「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申」関係資料より抜粋

構造改革特別区域推進本部 構造改革特区の第3次提案に対する政府の対応方針について」より抜粋

別表1 構造改革特区において実施することができる特例措置(第3次提案追加分)

番号	事項名	規制の根拠法令等	規制の特例措置の概要	所管省庁
822	公立学校の民間への包括的な管理・運営委託の容認	学校教育法(昭和22年法律第26号)第5条	公立学校の民間への包括的な管理・運営委託については、高等学校及び幼稚園を対象として検討し、今年中に結論を得た上で、必要な措置を講ずる。	文部科学省

松井孝治君

(中略)

それで、時間も少したってまいりましたので、そもそも特区で認めたものについてどういう形で国が関与するのかということについて議論を進めていきたいと思えます。

まず、特区の基本方針をこれは一月に出されていますよね。そこを見ると、自助と自立の精神と書いてあって非常に結構なんですけど、この基本方針の中に、従来型の財政措置は講じませんと、こう書いてあるわけです。この意味なんですけれども、要するに、特区に関連したものについては国は一切財政措置をしない、要するに補助金みたいなものは出さない、助成金は出さないということがこの自助と自立の精神であり特区の精神なのか。一切、国は助成金を、特区に認定したら、例えば将来的にチャータースクールの問題であるとか、あるいは今回認められた株式会社の学校参入あるいはNPOの学校参入、これについては一切助成金は出さないというのがこの基本方針の趣旨でありますか。大臣、お願いします。

国務大臣(鴻池祥肇君) 御指摘にございましたように、基本的には、税の特例とかあるいは従来型の助成をするといったことは、一切現在のところ考えておりません。ただ、自民党の中のこの議論の中には、出すべきではないかといったことも、従来型の財政措置も考えるべきじゃないか、そこにインパクトが付くぞといったような御議論もちょうだいしているということも聞いておるところでございます。

しかし、私は、まず、まず自立とかと、こういう言葉がありますけれども、私は、この特区制度の見えざる効果というものは、これは、今まで国の制度というもの、中央政府の規制というものは、地方で民間がいかに頑張ってもどうにもならぬぞと、ずっと来たそういう思いが、この特区という制度ができたゆえに、きりっきりと一つずつ風穴が空けていく。あっ、できるぞと、やろうと思ったらできるぞと、やって、意見を言って、やればこれはできるぞという思いに、日本列島各地で思っていたことは私は見えざる効果であると、このように考えております。

松井孝治君 私の質問の趣旨は、今の大臣の御答弁とはちょっと違ってまして、助成金、僕も、特区制度で、従来何か、テクノポリスをやりましたとか何とか制度をやりましたという、ああいう助成措置は絶対やらない方がいいと思えます。ただ、イコールフットィング論というのがあるわけですよ。要するに、私立学校には私学助成金が出ている。ところが、今度NPOがこの特区制度に基づいてやりますと。NPOだからそんなもうけようとは思っていませんけれども、大変苦しいですと。さっき文科省さんの方からお話があったように、教育というのはやっぱりそんな金もうけできるようなものではなかなかないですね、まじめにやられれば。

そうしたときに、片方で私立学校には私学助成金が出て、このNPOには出ない、こういうことについて一切国の助成措置は認めないということなのか、それとも、いや、それはちょっと違うよということなのか、そこを答弁として御確認したかったんです。

国務大臣（鴻池祥肇君） この株式会社あるいはNPOで教育の分野に参入、そして株式会社立学校ができた、NPO立学校ができた、これは当然助成すべきであると私は思います。これはイコールフットイング、必ずやる必要があると思います。これは文部科学省も御理解いただける話ではなからうかと私は期待をいたしているところです。みんな税金払っておるんです、父兄も。その株式会社立、NPO立へ行っている子供も、運動靴買えば消費税を払っておるんです。こっちは駄目よ、こっちはいいのよ、文部省の息の掛かっているところだけはオーケーよ、掛かっていないところは駄目よという、そんな話は通じません。

松井孝治君 答えはイエス、ノーだけでいいんですけども、文科省は、今、文部省は当然理解すると大臣はおっしゃいましたが、理解されますか、文部科学省。理解するかしないかだけでいいです。

政府参考人（加茂川幸夫君） 私学助成についてのお尋ねでございますので。

現在の私学助成は、関係する法律の下に、具体的には私学振興助成法という下に執行されておりますけれども、相当の規制が掛かっておりまして、その規制が掛かった上で私学助成が憲法上の公の支配の要請をクリアしていると思っておりますので、このこととの調整が大変難しい事柄になってくると私どもも思っておる次第でございます。

松井孝治君 理解しますかと聞いているんですが。

政府参考人（加茂川幸夫君） 今、御説明申し上げました現行の私学助成の前提から申し上げますと、なかなか整合性を取るのが難しいということを考えておる次第でございます。

松井孝治君 どうも大臣、理解しないということらしいですよ。大臣の前で怖いから理解しないとは言えないけれども、理解しないというふうに解されますね、今の答弁は、

法制局にお尋ねいたします。

今、公の支配という話が出ました。これ、憲法八十九条の問題があるんだと思うんですね。要するに、憲法八十九条、大臣、憲法手元にありますか。憲法八十九条を見ていただければ分かるんですが、「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。」私立学校は、文部省の解釈では、公の支配に属しているから公金を支出できるんだ。今のNPOとか株式会社立の学校は、これはできるようになりましたけれども、この公の支

配に属しているというふうには解されないということで、政府参考人もうなずいておられますから、それは答弁は不要です。

じゃ、この公の支配というのは法制的にどういうものなのか。内閣法制局から御答弁をいただきたいと思いますが、そのときに、一般的なことは結構ですから、じゃ、何があれば公の支配というふうに解されるのか。もう端的にその部分、時間がだんだんなくなってまいりましたので、どうということが公の支配の必要条件なのか。これは法律ですから、当然それはルールとして法制局は解釈をしておられるはずですので、そこを御答弁いただけますでしょうか。

政府参考人（山本庸幸君） ただいまお尋ねの憲法八十九条後段の「公の支配」ということの意味でございますが、これは、私立学校その他の私立の事業につきましては、その会計、人事等につきまして国又は地方公共団体の特別の具体的な監督関係の下に置かれているということを意味しているというふうに考えております。

この意味でございますが、これまで私学助成をめぐる過去いろいろ国会でも相当な議論が行われました。その結果、現在では、第一に、学校教育法による学校の設置や廃止の認可、そして閉鎖命令。第二に、私立学校法によります学校法人の解散命令。第三に、これが大事なわけですけども、私立学校振興助成法によります収容定員是正命令、それから予算変更勧告、役員解職勧告などの規定がございまして、これらの規定を総合的に勘案いたしますと、こうした特別の監督関係があれば公の支配に属しているというふうに解しているというのが現在の状況でございます。

松井孝治君 ありがとうございます。

これ、私、昔勉強した「日本国憲法概説」という本なんですけど、ちょっと引っ張り出してみますと、公の支配というところがありまして、この解釈について、所轄庁は、助成に関し必要があると認める場合にはその学校法人からその業務又は会計に関する報告を求めると、その予算が助成の目的から不相当である場合には変更を勧告すること、その役員が法令・寄附行為等に違反した場合には解職を勧告することができるものとしており、教育事業は公の支配に属する事業であると考えられることができるという解釈に基づいているという、一節があります。何で私立学校に対して助成ができるのかということを知ったのが、今の文章であります。

今の法制局の部長の御答弁からもありましたのは、やっぱり何らかの監督関係になきゃいかぬということは、憲法の解釈からいえば、現行憲法で、これについてどう考えるかというのはまた政治家としてあるでしょうけれども、それはやっぱり現行の憲法上の適切な解釈だと思うんです。その中で、今のこの宮沢、宮沢先生じゃない、佐藤先生の「日本国憲法概説」もそういう規定がありましたし、法制局の部長からの答弁もありましたが、会計、人事についての具体的な監督関係にあることという御答弁がありました。

それは具体的に、必ずしも株式会社とかNPOの場合は、これ、国がおまえ解散しろとまではなかなか言えないですね。その解散命令みたいなものがなくても、この佐藤先生の憲法の教科書を見ても、公の支配というのは、きちんと会計、人事についての監督関係があれば、それは公の支配だ

と解することが私できると思うんですけども、法制局、いかがでしょうか。

解散まで言われると、恐らくなかなかしんどくて、じゃ、これは憲法改正しなきゃいかぬのかなんという話になってくるかもしれませんが、別に法人の解散ということまでいなくても、例えば学校の、いったんその教育を停止しろとかあるいは人事、会計についてきちんと監督権があれば、これは公の支配というのは、それはケース・バイ・ケースで判断できるんでしょうけれども、その法人を解散するところまでなければ公の支配と言えないかどうかについて、法制局、答弁お願いします。

政府参考人（山本庸幸君） 先ほど三つの法律と私指摘いたしまして、第一が学校教育法、第二が私立学校法、第三が私立学校振興助成法でございます。

それで、今回の構造改革特別区域法案に基づくこの株式会社、それから特定非営利活動法人の学校でございますけれども、実はこれは学校教育法の規制は及ぶわけでございます。しかしながら、私立学校法と私立学校振興助成法に基づく規制は及ばないわけでございますので、そういう意味で監督規定は置かれていないということを指摘申し上げたいと思います。

松井孝治君 いや、それは分かっているんですよ。そういう答弁を求めているんですよ。何が公の支配か、この憲法上要請されている公の支配は何かということなんですよ。今これこれこういう監督関係にあるから公の支配ですということを御説明されていますが、公の支配の最低限の必要条件は何かということを知っているんですよ。

そのときに、私が申し上げているのは、私のつたない法律知識でいっても、別に法人を解散するところまで追い込まなくても、おっしゃったように学校教育法上の学校の閉鎖命令はあるわけですね、今回の特区のNPOとか株式会社について。

それから、私はこれは大事だと思うのは、私立学校振興助成法、恐らくこれに基づいて財務とか会計の監督というのができることは必要だと思います、これに基づいて、これは今ないですね。今、法律上ない。だから、確かにこれは必要でしょう。だけれども、この二つがあれば、学校教育法上の学校の閉鎖命令までできるんですよ。設立、廃止の認可を、権限があるわけです、今もう既に。学校教育法上読んでいますから、この改正法で。

プラス、これは私立学校振興助成法に基づく学校だというふうに読み替えるような法改正をすれば、私は十分これは公の支配。私は本当、憲法八十九条は議論をしたらいいと思っている論者であります。しかし今の現行憲法上でも、その二つの要件を満たせば、すなわち私立学校振興助成法を次の特区法の改正できちんと改正の中に盛り込んでいただければ、NPOでも株式会社でも公の支配に属すると私は解釈できると思いますが、大臣、この法的な、技術的なことは、別に大臣に答弁を本当は求めたくないんですが、常識論で私が今申し上げていることは、大臣はどう思われますか。

国務大臣（鴻池祥肇君） 私は、せっかく特区をもってNPOで不登校の子供を救いたい、ある

いは株式会社をもって独自の教育をしながら教育のレベルを上げたいという熱意というものを尊重しなければならぬと思います。そこにやはり平等性というものを加味しなければならないとっております。そういった中で、ただいま松井委員の御提案、御提言というものを十分研究をいたしまして、文部科学省等との意見調整に入りたいと思っております。

松井孝治君 是非お願いをいたします。

法制局に確認的に一点だけ。なかなか難しいかもしれませんが、少なくとも今、私が申し上げたこと、すなわち私立学校法による学校法人の解散命令というものがなければ、公の支配と、公の支配が及ぶとは言えないという、そういう解釈をひょっとしたら今まで文部科学省は取っていたかもしれませんが、この解釈というのは検討の余地がありますか。再検討の余地があるか、それとも、いや、もう必ず、私立学校振興助成法上の監督権が付されたとしても、これは今の私立学校法による学校法人の解散命令がなければ、公の支配に服するというふうにしか解釈できないのか、そこは検討の余地があるから検討はできるのか、そこだけ御答弁いただけますか。

政府参考人（山本庸幸君） 先ほど、私、特に私立学校につきましては、会計、人事等につきまして国又は地方公共団体の特別の具体的な監督関係にあるということを申し上げましたのですが、その中身につきましては、いろんな法律上の監督規定を総合的に勘案して検討したいと思っております。中でもやはりポイントは、学校教育法上の規定と、さらに私立学校振興助成法によりますいろんな勧告と命令という規定でございますので、今御指摘の点を十分踏まえながら検討させていただきたいと思っております。

「“ 特区学校 ” 私学助成の壁」(平成 15 年 8 月 20 日 読売新聞 4 面) を掲載

評価委員会・専門部会の今後の検討スケジュール(案)

	評価委員会	専門部会	事務局		規制所管省庁
			弊害 効果	調査手法	
11月		第1回専門部会	弊害の内容について各省ヒアリング ↓		
12月	第3回	第2回専門部会 弊害・効果の整理 調査手法の考え方	弊害、効果の提示(第2回専門部会) 部会の指摘事項について調整 ↓	基本的な調査手法の説明(第2回専門部会)	弊害の内容について、必要に応じて専門部会で説明 調査手法検討 ↓
1月		第3回専門部会 弊害・効果の確定		調査手法の整理 ↓	
2月		第4回専門部会 調査手法を整理		調査手法について専門部会で説明	
3月	第4回 とりまとめ		地方公共団体への周知		
4月			調査 ↓		調査 ↓
5月					
6月		専門部会開催 ↓	調査結果のとりまとめ		調査結果の本部への報告
7月		評価意見案作成			
8月	評価委員会 評価意見を特区推進本部に提出				