

# 学校教育の民営化の論点と展望 — 英国を手掛りとして

藤 田 健 一

## 目 次

- はじめに
- I 日本における学校教育の民営化を巡る最近の動き
  - 1 コミュニティースクール構想と学校設置基準の検討
  - 2 株式会社の学校経営への参入の提言
  - 3 第1次特区提案を巡って
  - 4 特区の制度化と第2次提案募集
  - 5 株式会社参入の容認
  - 6 公設民営化の提案をめぐる
  - 7 NPO 参入の容認と特区法の改正
  - 8 公設民営化：検討の現況
- II 英国における学校経営への株式会社の参入
  - 1 私立学校の設立と経営
  - 2 民間企業参入の背景
  - 3 公設民営化のはじまり
  - 4 営利企業の参入
  - 5 民間企業参入の失敗例

おわりに

## はじめに

日本経済活性化のため、官製市場の見直しを目標の一つに掲げる総合規制改革会議と経済財政諮問会議は、地方自治体からの要望を背景に、教育の分野においては、「公設民営方式」を含めた株式会社、NPO 等による学校経営の解禁を求めており、構造改革特別区域（特区）におけるその実現が期待されてきた。これに承えて文部科学省は、平成14年末から、株式会社やNPOの学校教育への参入を限定的に認め始め、平成15年5月15日付の中央教育審議会に対する「今後の初等中等教育改革の推進方策について」の諮問でも、株式会社等の学校経営への参入をも踏まえた、「新しい時代にふさわしい学校の管理運営の在り方について」の検討を求めている。

中央教育審議会の中で、この検討を担っているのは初等中等教育分科会に設置された教育行財政部会で、6月18日から10月末までに既に10回の会合を重ねている。これまでの審議の概要は既に公表されている。それによれば、同部会は、学校の公設民営化考察のため、まず教育改革国民会議<sup>(1)</sup>が提案したコミュニティースクール<sup>(2)</sup>について審議し、次に米国のチャーター

(1) 小渕首相の教育改革に関する私的諮問機関。平成12年3月設置、平成12年12月『教育を変える17の提案』を報告。

(2) 現在の英国の公立学校は基本的に「コミュニティースクール」と呼ばれる。ただ提案者の金子郁容のコミュニティースクールは英国の公立学校だけでなく米国のチャータースクールの要素も兼ね備えたものをイメージしているという。詳しくは注(4)の伊藤論文を参照。なお、原提案ではコミュニティースクールは「コミュニティ・スクール」と表記されているが、本稿では慣用に従い、「コミュニティースクール」で統一した。

スクール<sup>(3)</sup>について詳細に検討している。ただ現在の所、教育への官民協力を強力に推進している英国における、学校の民営化については検討されていないように見受けられる。当調査及び立法考査局刊行の本誌『レファレンス』等の誌上<sup>(4)</sup>でも、コミュニティスクールや米国のチャータースクールについては紹介してきたが、英国の事情についてはまだほとんど触れていない。そこで本稿は、現在我が国で議論されている株式会社の学校教育への参入問題の論点を明らかにした後、その論点を深めるための示唆を、英国における企業の教育への参入状況を概観することによって、探ってみることにしたい。

## I 日本における学校教育の民営化を巡る最近の動き

### 1 コミュニティスクール構想と学校設置基準の検討

『教育を変える17の提案』<sup>(5)</sup>の一つとして、教育改革国民会議により平成12年12月22日付で打ち出された"コミュニティスクール"構想は、平成13年1月25日付の文部科学省『21世紀教育新生プラン』<sup>(6)</sup>の「新しい時代の新しい学

校づくり」という政策課題の中に位置付けられ、小中学校の設置基準の明確化と併せて検討されることとなった。「設置基準」の明確化は、教育改革国民会議の提案より10日早く、行政改革推進本部規制改革委員会が出した『規制改革についての見解』<sup>(7)</sup>において、「児童生徒やその保護者の学校選択の選択枝を増やす観点から、今後、多彩な教育理念に基づく私立の小・中学校の設置が促進されることが重要である」との観点からその検討が提案されていたものである。

これらは平成13年4月1日に規制改革委員会の後を受けて内閣府に設置された総合規制改革会議でも審議されることとなり、同7月24日付の『重点6分野に関する中間とりまとめ』<sup>(8)</sup>の中では、小・中学校の設置基準の明確化と並んで、「昨年12月の教育改革国民会議報告において『設置の可能性を検討する』とされた『地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校("コミュニティ・スクール")』を市町村が設置することができるよう、法制度整備を含めて積極的に検討を行うべきである」との提言が行われた。

更に12月11日付の『規制改革の推進に関する第1次答申』<sup>(9)</sup>においては、「地域の特性やニーズに機動的に対応し、一層特色ある教育活動を

(3) 一種の公設民営学校である。ただ本稿で議論するような、自治体が設置した学校に民間セクターが経営参入するというタイプのものばかりでなく、ユニークな教育実践のために公費支弁を受けて運営する、公費民営学校といったタイプも含まれ、その内容は多様である。詳しくは注(4)の上村論文参照。

(4) 伊藤りさ「新しいタイプの公立学校」『調査と情報—issue brief—』394号 2002.7、上村作郎「アメリカにおける教育改革の一事例—チャーター・スクールを中心に」『レファレンス』626号 2003.3.

(5) 教育改革国民会議『教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案』平成12年12月22日  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>>

(6) 文部科学省『21世紀教育新生プラン』平成13年1月25日  
<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/21plan/main\\_b2.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/21plan/main_b2.htm)>

(7) 行政改革推進本部規制改革委員会『規制改革についての見解』平成12年12月12日  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/12nen/1215kenkai/index.html>>

(8) 総合規制改革会議『重点6分野に関する中間とりまとめ』平成13年7月24日  
<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/010724/honbun.html#kyoiku>>

(9) 総合規制改革会議『規制改革の推進に関する第1次答申(平成13年12月11日)』  
<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/011211/>>

促すためには、公立学校全体を一律に競争的環境下に置くというよりも、地域との連携、裁量権の拡大と教育成果等に対する厳格なアカウントビリティを併せ持つ、新たなタイプの公立学校「コミュニティースクール（仮称）」の導入が有効である」としてその導入が推奨されている。

## 2 株式会社の学校経営への参入の提言

上記行政改革推進本部規制改革委員会の、義務教育への「多彩な教育理念に基づく私立」学校設置促進の提言は、懸案であった小・中学校の設置基準<sup>(10)</sup>の制定が実現した平成14年3月、新しい局面を迎えることになる。私立学校の多様化が設置主体の多様化によってさらに促進されるような提案が新たに為されたからである。即ち、総合規制改革会議は、「規制改革特区」的手法の検討を新年度の「分野横断的テーマ」として取り上げた<sup>(11)</sup>。4月以降、同会議は、規制改革特区ワーキンググループによる、「規制改革特区」に関する検討を重ね、同7月23日の『中間とりまとめ』<sup>(12)</sup>で、当該特区における、株式会社の学校経営への参入を提案するに至ったのである。

同会議の関心の一つは、民間参入・移管拡大による官製市場の見直しによる経済活性化であり、その突破口として、特定地域に限定して、その地域の特性に注目した規制改革を実施することにより、全国的な規制改革につなげ、我が

国全体の経済活性化を図る特区制度が提案されたのである。従って、特区において先ず実現されるべきは、従来は「官」によって独占されていた市場への民間参入であり、その典型としての株式会社の参入であった。

ここに至って、分野別改革提案としての教育分野におけるコミュニティースクールの提案が行われる一方で、新たに分野横断的な構造改革特区が提案され、その中で株式会社の参入、その一つとして学校経営への参画が目標として位置づけられたのである。

このような総合規制改革会議の動きに呼応して、経済財政諮問会議は、6月21日『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002』<sup>(13)</sup>（以下「基本方針」と略す。）を出してその中で、構造改革特区の導入を提言し、「構造改革特区については、多くの府省に関係する新たな手法の施策でもあり、内閣官房に推進のための組織を設け、総合規制改革会議等の意見を聴きつつ、地方公共団体の具体的な提案等を踏まえて制度改革の内容等の具体化を推進する」こととした。

この基本方針は6月25日に閣議決定<sup>(14)</sup>され、総合規制改革会議の中間とりまとめが出された3日後の7月26日、内閣総理大臣を本部長とする構造改革特区推進本部が設置された。また同時に、先の基本方針により7月5日付で内閣官房に設置されていた構造改革特区推進室は、構造改革特区に係る提案の募集を開始したのである。

(10) 義務教育ではない大学・高校については私立学校が相当の部分を担当することから設置基準が定められていたが、小・中学校については、設置基準が定められていなかった。

(11) 総合規制改革会議『新年度の運営について（素案）』（平成14年3月12日）

<<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/017/5.html>>

(12) 総合規制改革会議『中間とりまとめ —経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—（平成14年7月23日）』<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/020723/>>

(13) 経済財政諮問会議『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002』（平成14年6月21日）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/020621f.html>>

(14) 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002』（平成14年6月25日閣議決定）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/020625f.html#2-2-5>>

### 3 第1次特区提案を巡って

8月30日に締め切られたこの構造改革特区の第1次募集に対する提案は426、そのうち教育関連の提案は44であった<sup>(15)</sup>。その中には、杉並区や港区からの提案のように学校経営に株式会社の参入を求めるものも含まれていたが、文部科学省は「学校は、『公の性質』を有するものであり（教育基本法第6条）、その設置と運営は、国家、社会として責任を持って取り組むべき、極めて公共性の高いものと考えている。営利目的で事業を行う株式会社等が学校の設置者となることは、このような学校教育の性質に鑑みれば、極めて不適切であるとともに、学校教育に必要とされる安定性・継続性が確保できない恐れがある…。また、株式会社であっても学校法人を設立することにより大学等を設置することは可能であり、他方、学校法人制度においても収益事業の実施や債券発行など『民間的』な経営手法を駆使することができるため、株式会社に大学等の設置を認める必要性にも乏しい<sup>(16)</sup>」という視点から認めないという方針を示した。また、NPO等の非営利団体による学校の設置・運営への参入についても、公共性の確保、安定的・継続的な学校教育の提供等の保証という点から、これを認めることは不適切としたのであった。

これに対して、構造改革特区推進室は、自治体の要望は①「学校教育への民間教育産業の導入によって、教育産業の活性化や教育環境の充実」を図ろうとするものであり、②学校教育の安定性、継続性を確保するため、自治体で独自

の審査機関を設置する等の意見が出されている点を踏まえて文部科学省に再検討を求めた<sup>(17)</sup>。

文部科学省は、①については、営利企業が必要な資産を提供して学校法人を設立することは可能とした。しかし、②については、営利の追求を一義的な目的とする営利企業が、「公の性質」を有する学校を経営することは、学校教育の本質に係る問題であり、「第三者機関の設置」では、その「公の性質（公共性）」を担保できるだけの代替措置とはなり得ない。更に、破綻した場合に、児童・生徒等に与える精神的・物理的影響が大きいことなどに鑑み、学校経営を永続的に行えるだけの安定性・継続性の観点からも、提案された代替措置では不十分である、として再び株式会社等の学校教育への参入提案を拒けた。

また、公設民営化方式による参入についても、「地方自治法第244条の2第3項の規定により、地方公共団体が公の施設を委託する場合の委託先として、地方公共団体が出資している法人、公共団体、公共的団体に限られており、また委託できる業務内容も権力的色彩のないものに限られていると解されている。よって、公立学校を維持したまま、修了認定等の権力的色彩を持つ行為を含めた学校の管理・運営を第三者に委ねることはできない<sup>(18)</sup>」としたのであった。

### 4 特区の制度化と第2次提案募集

こうした中、構造改革特区推進本部は10月14日付で「構造改革特区推進のためのプログラム<sup>(19)</sup>」を決定し、構造改革特区推進のための法律（以下「特区法」）の制定を図ることや、特区

(15) 構造改革特区推進室「地方公共団体等からの構造改革特区の提案について」平成14年9月6日

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/020906/honbun.html>>

(16) 「構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答等」（平成14年9月25日）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/020925/siryu/2siryu08.pdf>>

(17) 「構造改革特区の提案に対する各省庁からの再々回答」（平成14年10月21日）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/021007/siryu/2siryu07.pdf>>

(18) 「構造改革特区構想の提案主体からの意見に対する各省庁からの回答」平成14年11月14日

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/021022/kaitou08.pdf>>

法制定後も、定期的に地方公共団体や民間事業者等から構造改革特区において実現すべき規制改革の要望を受付けることを確認した。

確認されたプログラムのうち、特区法の制定は、総合規制改革会議からの『中間とりまとめ』等における提起を踏まえたものである。一方、特区提案の継続的・定期的な受付は、第1次募集で提案されながらも必ずしもその実現の目途が立たなかったものについて、繰り返し提案することによって、内閣官房構造改革特区推進室が中心となり、関係省庁と一層の調整を図ることをも意図していた。そこで、11月7日から構造改革特区第2次提案募集が開始され、第1次提案をした特区構想のうち、「構造改革特区推進のためのプログラム」に掲載されなかった事項に関する再提案が、全く新規の提案と並んで、募集されるところとなったのである。

特区法案、即ち構造改革特別区域法案は、11月5日に国会へ提出され、12月11日に成立した(平成14年法律第189号)。この段階では法律に学校教育への株式会社の参入は盛り込まれることはなく、同日現在、第2次提案募集への「正式応募はいまだにゼロ<sup>(20)</sup>」という状況であった。

## 5 株式会社参入の容認

しかしながら、その翌日の12月12日、総合規制改革会議は「規制改革の推進に関する第2次答申」<sup>(21)</sup>を出して、改めて教育分野への株式会

社等の参入の検討を求めた。更に、正式応募にはなっていないものの、要望そのものは多いと判断した小泉首相からの指示<sup>(22)</sup>もあって、12月末、文部科学省は遂に方針転換の検討を開始し、年明け早々「教育の持っている公共性、安定性、継続性をしっかり確保できるのであれば、できるだけ柔軟に対応する<sup>(23)</sup>」こととした。

こうして、平成15年1月15日に締め切られた第2次提案では、学校経営への株式会社の参入提案は34件<sup>(24)</sup>にのぼり、第1次提案の「10件から大幅に増えた<sup>(25)</sup>」のであった。文部科学省は1月29日、特区内において、不登校児童生徒のための学校等「特別なニーズ」に応えるための学校については、株式会社の参入を認めることを正式に決定した<sup>(26)</sup>。

これに対しNPOによる学校経営への参入については、文部科学省は、NPOに学校経営に必要な、公共性・継続性・安定性や質の確保を求めることは困難であるとの理由から、これを見送ることとしている<sup>(27)</sup>。

## 6 公設民営化の提案をめぐる

一方、第2次提案において「新規提案」としてマスコミの注目を集めたのは、学校の公設民営化の提案である。これは上に見たように、第1次提案で既に取り上げられていたものである。その時は提案の具体的説明の中でのみ登場したもの<sup>(28)</sup>であるが、今回は提案そのもの(特区

(19) 構造改革特区推進本部決定『構造改革特区推進のためのプログラム』(平成14年10月11日)

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kettei/021011program.html>>

(20) 「改革特区第2弾不調」『朝日新聞』2002.12.12 p.4.

(21) 総合規制改革会議『規制改革の推進に関する第2次答申(平成14年12月12日)』

<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/index.html>>

(22) 「改革特区考」『毎日新聞』2003.2.11 p.3.

(23) 文部科学省記者会見室「平成15年1月7日大臣会見の概要」

<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/030104.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/030104.htm)>

(24) 「株式会社学校設立 全34件容認へ」『毎日新聞』2003.1.30 p.1.

(25) 「構造改革特区 2次募集に649件」『毎日新聞』2003.1.17 p.2.

(26) 「特区 株式会社の学校経営 容認を正式決定」『読売新聞』2003.1.30 p.2

(27) 文部科学省記者会見室「平成15年2月18日大臣会見の概要」

構想名)の中に織り込まれたものであった。

しかし、文部科学省の基本的スタンスに変化はなく、「学校教育法第5条において、公の性質を持つ学校の設置運営の安定性、公共性を担保するため、設置者がその設置する学校を管理することとしている。特に義務教育段階においては、義務教育を確実に履行するため、市町村に対して公立小中学校の設置義務を課し、国としても義務教育費国庫負担制度等の様々な行財政措置を講じている。このような趣旨に鑑みれば、公立学校の管理運営を第三者に包括的に委託することは、学校設置者としての責任放棄である<sup>(29)</sup>」との視点からこれを斥けた。ただし、同省は「現行制度においても、地方公共団体が土地や施設等を学校法人に提供し、当該学校法人が学校を設置管理することや、地方公共団体が出資して第三者と共同で学校法人を設立することは可能であり(私立学校であるため、授業料の徴収も可能。)、地方自治体と民間団体との協力による学校運営を行うことは可能である」<sup>(30)</sup>

旨を付記している。

## 7 NPO 参入の容認と特区法の改正

このような文部科学省の対応の中で特に問題とされたのは、NPOの参入問題である。即ち、総合規制改革会議が医療、福祉、教育、農業などの「官製市場」の規制改革推進のための最重要事項を「重点検討事項」と位置付け、2年以内の改革実現(新たな法制度等の施行)を目指して、そのとりまとめを進める中で、2月17日、経済財政諮問会議に出席した宮内総合規制改革会議議長は「規制改革を加速的に推進する12の重点検討事項」を提出し、「株式会社による学校経営が今回特区で認められ、大変大きな進歩と評価するが、さらに全国ベースでNPOを含めて解禁すべきではないか<sup>(31)</sup>」とNPOによる学校経営の解禁を訴えたのである。そしてここでも鴻池構造改革特区担当大臣に対して、小泉首相が「認められるように折衝しなさいという事だ。引き下がっては駄目だ<sup>(32)</sup>」と発言する

<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/030207.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/030207.htm)>

なお、「再検討要請に対する各省庁の回答」平成15年2月7日 <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/030207/s2\\_8.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/030207/s2_8.pdf)>では「学校法人」は非営利法人であるが、その学校の教職員、卒業生や有識者からなる評議員制度や、学校経営に必要な財産を保有することなど、他の非営利法人に加重して学校教育に必要な要件を求めることによって、学校経営の適正性を担保できるよう制度設計がされている。他の非営利法人は、法制度上そのような学校の設置主体にふさわしい制度設計がなされていない。そこで、提案の趣旨を実質的に実現するため、学校法人の要件緩和に関し、特区の第1次提案による特例措置(校地・校舎の自己所有を要しない)の対象を拡大し、学校法人になることを容易にすることによって対応する。これに対し、株式会社は株主等による適正なガバナンスや多様な資金調達による学校経営に必要な財産の保有も可能であることから、特区において学校の設置主体として容認するものである。特区において学校の設置主体拡大として認めるのは株式会社のみであり、学校法人以外の非営利法人について認めることは考えていない。」と説明されている。

(28) 即ち、港区の提案では、学校設置主体要件の緩和の例示として「公設民営方式、またはチャータースクール制度」という表現、和歌山県の提案では「公設民営」という言葉は用いず「学校経営を民間委託する」という表現にとどまっていた。構造改革特区推進室「提案主体・特区名称・規制改革事項等一覧」(平成14年9月25日)を参照

(29) 「構造改革特区の第2次提案に対する各省庁からの回答」平成15年1月28日

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/030128/siryou2.html>>

(30) 同上

(31) 平成15年第3回経済財政諮問会議議事要旨2003年2月17日

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/2003/0217shimon-s.pdf>>

(32) 同上

場面があった。かくして2月25日、文部科学省は、フリースクールなどの運営実績のあるNPOについて、不登校児や学習障害をもつ子どもの学校に限定して、その参入を認めることとしたのである<sup>(33)</sup>。

こうして、特区提案が次々と容認されていく中、これに対応した特区法の改正が行われるところとなり、6月6日構造改革特別区域法の一部を改正する法律（平成15年法律第66号）が成立した。

この改正で、特区における学校教育への株式会社やNPOの参入については、第12条（株式会社）および第13条（特定非営利活動法人）に盛り込まれた。即ち、第12条において「地域の特性を生かした教育の必要性、地域産業を担う人材の育成の必要性その他の特別の事情に対応するため」適切かつ必要であると内閣総理大臣が認定したときは特区内に株式会社による学校設置が可能となり、第13条において「不登校児童等」を対象とした「特別な需要」に応じるための教育を特定非営利活動法人が設置する学校において行うことが同様に可能となったのである。

この改正については、学校教育法や私立学校法の改正を行わずに特区法だけの改正に留めたことに対する異論<sup>(34)</sup>があった。また、特区法で認可される株式会社の認可条件が、「特別な事情」等と曖昧だと批判<sup>(35)</sup>も聞かれた。し

かしながら、学校の設置主体に関わる議論は一応決着し、論点は設置主体と運営主体が異なる場合、つまり学校の「公設民営化」へと移行したのである。

## 8 公設民営化 — 検討の現況

学校の公設民営化については、5月28日の経済財政諮問会議で、宮内総合規制改革会議議長が先の2月17日の議論を踏まえて改めて、「いわゆる「公設民営方式」を解禁し、民間が公立学校を包括的に管理・運営できるようにすべきと考える。同じ公共的サービスである福祉や保育では既に認められており、公共性を理由に規制する理由は特に無い。地方公共団体等からも強い要望があり、こうした意欲を阻害しないよう、少なくとも特区においては早急に実現すべき<sup>(36)</sup>」旨の要請を行っている。

これを受ける形で、6月12日の会議で遠山文部科学大臣が「高校については、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、公設民営的方法について、今年度内に検討することにした。検討の場は中教審だが、まずは高校について検討していく<sup>(37)</sup>」旨の発言をしている。これはそのまま、6月26日付の経済財政諮問会議の答申「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に反映され、「公立学校の管理・運営の民間委託等については、早急に中央教育審議会での検討

<sup>(33)</sup> 「文科省 NPO の学校経営容認」『毎日新聞』2003.2.26 p.1

また「地方公共団体が不登校児童生徒等に対する教育について特別なニーズがあると認める場合には、不登校児童生徒等の教育を行うNPO法人で一定の実績等を有するものの学校設置を認めることとする。その際、情報公開・第三者評価の実施、セーフティネットの構築等を図る。」『再々検討要請に対する各省庁の回答 文部科学省』平成15年2月28日

<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/030228/s2\\_08.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/030228/s2_08.pdf)>

<sup>(34)</sup> 「教育の特区に危惧・懸念」『朝日新聞』2003.3.7 p.4

<sup>(35)</sup> 「特区法改正 株式会社の参入拡大が課題」『読売新聞』2003.2.18 p.3

<sup>(36)</sup> 平成15年第11回経済財政諮問会議議事要旨（2003年5月28日）

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/2003/0528shimon-s.pdf>>

<sup>(37)</sup> 平成15年第13回経済財政諮問会議議事要旨（2003年6月12日）

<[http://www.keizai-shimon.go.jp/img/sbtn\\_digest.gif](http://www.keizai-shimon.go.jp/img/sbtn_digest.gif)>

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<sup>(38)</sup>」と提言されている。

しかしながら、このような通信制、定時制等の高等学校に重点をおいた公設民営方式については、必ずしも総合規制改革会議の満足するところとはならず、同会議は7月15日付の「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」の中で、「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<sup>(39)</sup>」と義務教育諸学校における公設民営方式の導入を主張している。

一方、中央教育審議会において公設民営化に係る検討を担ったのは、初等中等教育分科会教育行財政部会である。株式会社による学校設置等といった新しい事態に直面した文部科学省は、既に5月15日付で「今後の初等中等教育改革の推進方策について」という諮問を行っていた。しかしながらこの段階の公設民営についての文部科学省のスタンスは「公私協力方式を推進中。本年度から不登校児童生徒のための適応指導教

室の民間委託を容認することとした。公立学校における公教育の水準を担保するためには、設置者である地方自治体が責任を持って学校を管理運営するという設置者管理主義が基本になっている。従って、公立学校の管理運営を包括的に委託することは難しい<sup>(40)</sup>」というものであった。

ところが、上記のとおり、5月28日の経済財政諮問会議における宮内総合規制改革会議長の発言を受けて、6月12日遠山文部科学大臣が公設民営化を公式に容認したため、教育行財政部会は検討の範囲を拡大したのである。同部会の第1回会議がもたれたのはその一週間後の6月18日であった。

以後、教育行財政部会の審議は10月末までに10回行われているが、少なくともその当初においては、総合規制改革会議の提案趣旨が部会には必ずしも伝わっておらず、総合規制改革会議メンバーの一人である八代尚宏日本経済研究センター理事長から意見を聴取している。また、学校の公設民営化の実施モデルとしてのチャータースクールやコミュニティスクールについての検討にかなりの時間を費やしたことは、冒頭に見たとおりである。そして現時点は、公設民営化に係る問題点の整理が大方終了した段階である。

公設民営化の問題点として挙げられている<sup>(41)</sup>のは、先ず管理運営の委託の在り方に関して、①義務教育諸学校とそれ以外の学校種とでは、異なる対応をとるべきか、②委託先として学校法人と、それ以外の民間法人とでは、異なる対応をとるべきか。また委託の仕組みに関して、

(38) 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月26日）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/030626f.html#2-1>>

(39) 「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 一消費者・利用者本位の社会を目指して一」（平成15年7月15日）

<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/030711/1.pdf>>

(40) 前掲 平成15年第11回経済財政諮問会議議事要旨

(41) 「公立学校の包括的な管理運営の委託の在り方について（検討メモ）」中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会10回会議配付資料（平成15年10月29日）

① 地方自治法の改正に伴い、公の施設の管理について、地方公共団体の出資法人等に限定した委託制度から、出資法人以外の民間事業者を含む地方公共団体が指定するものへの委託が可能となった「指定管理者制度」の活用法、② 教職員の身分やサービス管理、③ 学校運営に必要な経費の負担区分、④ 委託者と受託者の責任分担、⑤ 適正な学校運営と教育の質を担保するための教育委員会の関与の在り方、等である。

## II 英国における学校経営への株式会社の参入

### 1 私立学校の設立と経営

学校経営への株式会社の参入という場合、大きく二つに分けられる。

一つは、純然たる私立学校の設立主体として、株式会社が参入しているものである。英国の場合、この純然たる私立学校は、法的には「独立学校」"Independent school" として定義され、その名の通り、公的助成は一切為されていない。設立に際しては、教育省への登録(registration)が必要である。逆に言えば、その登録さえ認められれば、設立者は、個人・団体、営利・非営利を問われない。仮登録をすれば、取り敢えず授業を始めることができ、その要件は義務教育年齢の児童・生徒を5人以上受け入れていれば、設置者及び教職員の犯罪歴についてのチェックはあるものの、設置者名、所在地、生徒数等を申請するだけの簡単なものである。本登録は教育評価局(OFSTED: Office for Standards in Education)と消防署の査察を受ける厳しいものとも言われるが、学校施設についても公立学校のような法的規制はなく、それに準拠して査察が行われるだけで、不備が指摘されても改善

のための猶予期間は2年以上あり、直ちに学校が閉鎖されてしまうという心配はない<sup>(42)</sup>。

このような形で参画している営利企業としては、英国国内で12の初等/中等学校を経営しているノール・アングリア社(Nord Anglia)が著名であるが、あくまで純然たる私立学校ということで、特に話題にはなっていない。

## 2 民間企業参入の背景

英国で話題になっているのは、教育への民間企業のもう一つの参入形態、即ち、公立学校の枠組みはそのままにして、その経営にだけ民間企業が参入するものである。

既にサッチャー首相の保守党政権時代からPFI(Private Finance Initiative)という形で、公教育への民間企業の投資が誘導されてきた。そして現ブレア政権でもPFIはより包括的なPPP(Public Private Partnership)という形で引き継がれている。しかしブレア政権になって特徴的なことは、公立学校の経営そのものにも民間企業の参画を認めるようになったことである。

何故そうなったのか、と云えば、サッチャリズムと呼ばれる官製市場への市場原理の導入を図ったサッチャー首相の政策と、教育を最優先の政策課題として1997年5月の総選挙に勝利したブレア首相の政策とでは、民間活力の導入という見かけ上の類似とは裏腹に、その理念上の相違があったからである。

ことの始まりは、サッチャー改革によって、1988年の教育改革法(Education Reform Act 1988: 1988 c. 40)の制定に伴い導入された、「自主的学校運営」(LMS: Local Management of Schools)と呼ばれる、地方教育当局から学校への権限と財源の移譲であった。これに伴い、学校選択制=通学区域の撤廃(open enrollment)

<sup>(42)</sup> DfES, "Registration and Monitoring of Independent Schools", 5/Sep/2001 <<http://www.dfes.gov.uk/consultations/rmis/registration.htm>> なお、登録については、DfES, "REGISTRATION OF INDEPENDENT SCHOOLS: information pack" November 2002 等を参照。

が制度化され、各学校はその施設の限界（定員）まで生徒を受け入れることが可能となり、受け入れた生徒数に応じて、地方教育当局から予算の配分を受けることになった。すると、生徒数が減少し、十分な予算を確保できない学校は当然のことながら経営不振に陥ることになる。サッチャー首相の後を受けたメジャー首相が学校選択にプライオリティーを与えたのは、出来る生徒にふさわしい教育を受けることを主眼としたもので、必ずしも生徒全体のレベルアップを目指したものでなく、選択されなかった学校は閉鎖を待つのみであった。

これに対しブレア首相は、そのような市場原理・競争原理の導入が、ともすれば少数者にのみ有利に働くことを戒め、成績不振者・不振校を切り捨てるのではなく、到達すべき教育水準に向かっての学校の機能回復に重点を置いて、そこに民間部門の参入を図ったのである。

この教育水準向上策推進のため、政権奪取の翌年である1998年の8月に制定されたのが、教育水準・枠組み法（School Standards and Framework Act 1998: 1998 c. 31）であった。同法によって、各地方教育当局は、教育水準向上策を盛り込んだ教育開発計画を教育雇用省に提出し、教育雇用大臣の承認を得なければならなくなった。承認を受けられなければ再提出を求められ、教育雇用大臣から適宜与えられる如何なる指導にも配慮するものとされたのである。財源に限りがある地方教育当局、そして選択されず地方教育当局から予算の配分が期待できない学校が、それでもなお教育改善に努めなければならないとすれば、その活路を民間に求めることは選択肢として重みを増すことになる。

### 3 公設民営化のはじまり

ロンドンの南西部に広がるサリー県（Surrey County）のギルドフォード市（Guildford）所在の公立学校（county school）キングズ・マナー校（Kings' Manor）は市にある5つの公立中等教育学校の中で唯一の不人気校で、1998年当時、定員900人に対し生徒数は400人を割るところまで落ち込んでいた。また、全国学力検査の結果を公表する、リーグ・テーブルと呼ばれる成績ランキング表でも、同校はサリー県で最下位であった<sup>(43)</sup>。更に教育評価局（OFSTED）による査察でも、1998年7月の報告書で「失敗校」であると評価された<sup>(44)</sup>。これを受けて、サリー県教育当局は、同校の閉鎖を示唆していた。ところが、同年の秋になって、サリー県のアンドルー・ポーヴィー（Andrew Povey）教育委員長（chairman of education committee）は、民営化による学校の再建策を打ち出したのである<sup>(45)</sup>。

この提案は、当時は学校教育基準担当大臣で、後に教育技能大臣となったエステル・モリス（Estelle Morris）から、夙に「民間企業を用いることは学校が民間の会社から本や給食を購入するのと似たようなものだ」と好意的に評価された<sup>(46)</sup>。また、デービッド・ブランケット（David Blunkett）教育労働大臣（当時）も「民が官よりも良質な教育を提供できるというならば、許可を与えるべきである<sup>(47)</sup>」とコメントしていた。提案は、1999年10月、教育労働大臣が正式に承認したが、その際にも大臣は「これは、学校を成功への道へ立ち返らせるための斬新な提案を、とりわけ教育当局や学校理事会が自分ではそのための支援が出来ない場合に、政府が支援する用意があることを示すもの

(43) "Private firm to run failing school," *BBC News, Education*, October 15, 1998.

(44) "Firm chosen to run failing school," *BBC News, Education*, February 9, 1999.

(45) "The Guildford experiment," *BBC News, Education*, May 4, 1999.

(46) "Private firms welcome says schools minister," *BBC News, Education*, February 9, 1999.

(47) "Privatisation rolls forward," *Education Guardian*, April 20, 1999.

である<sup>(48)</sup>」と述べたのだった。

かくして、キングズ・マナー校は閉鎖され、その同じ場所に、2000年9月、3E'sという商社を経営のパートナーとして、サリー県教育当局が設置した、英国で最初の公設民営学校、キングズ・カレッジ (Kings' College) が開校したのである。

キングズ・カレッジは、芸術とITとに教育の重点を置くという教育理念を明確に打出し、校舎も教育理念に応じて改修したため、最初の一年で生徒の成績は大幅に改善され、2001年9月の新学期には定員一杯にまで新入生を迎えることが出来た<sup>(49)</sup>。

なお、この校舎の改修等は従来からのPFI(またはPPP)の範囲を出るものではないが、これに加えて、学校理事会が3E'sの傘下におかれ、3E'sは学校経営のための経費と教育水準の目標達成時の特別手当を受け取るようになった<sup>(50)</sup>。しかし、3E'sは株式会社でありながら、学校の経営に当たっては非営利(non-profit)で、利潤は全て更なる教育計画に再投資するとしている<sup>(51)</sup>。

#### 4 営利企業の参入

しかし、2001年5月、今度は営利企業が公立学校経営に参入するということで、再びサリー県に注目が集まった。サリー県アドルストーン市(Addleston)のアベランズ中等教育学校(Abbeylands Comprehensive)という公立学校

の経営に上記のノール・アングリア社が参入するということが報じられたのである<sup>(52)</sup>。アベランズ校も定員800名に対して生徒数は540名、リーグテーブル最下位、教育評価局の査察結果も、「失敗校」寸前の評価で、キングズ・マナー校と似た状況にあった。

詳しい契約内容は秘密とされたが、ノール・アングリア社の公立校への経営参加の条件の中で、同校生徒の成績が改善されれば、サリー県教育当局は同社に対して、経費とは別に、特別手当を支給することを約束したと報じられた<sup>(53)</sup>。特別手当は同社の利潤と見なされた。そこで、利潤をあげることに貢献した教員に対しては、当然その利潤が配分されるべきであるという要求が、全英校長会(NAHT: National Association of Head Teachers)から出されるに至った<sup>(54)</sup>。しかし同社としては、教員は未だに地方教育当局に雇用されており、同社の社員ではないから、そのような配分は出来ないと拒否した。このようなこともあって、現時点では学校経営権は営利企業へは「委譲(take-over)」されておらず、営利企業は共同経営者(partner)としての参入に止まっている<sup>(55)</sup>。

ともあれ、アベランズ校は閉鎖されて、2002年9月、IT教育とビジネス教育に力点をおく、ジャビリー高校(Jubilee High school)が開校し、新装成った校舎で、順調なスタートを切っている<sup>(56)</sup>。

(48) "Privately-run state school approved," *BBC News, Education*, October 8, 1999.

(49) Kings College, "A track record of achieving excellence"

<[http://kingscollege.digitalbrain.com/kingscollege/web/Prospectus/Introduction.db\\_psc?verb=view](http://kingscollege.digitalbrain.com/kingscollege/web/Prospectus/Introduction.db_psc?verb=view)>

(50) "Green light for private firm," *BBC News, Education*, February 22,, 1999.

(51) 3E'sEnterprises <<http://www.3Es.com>>

(52) "Nord Anglia Preferred Bidder for Surrey School Management Contract," NORD ANGLIA EDUCATION PLC Press Release, 22, May.2001

<[http://www.naeinvestors.com/news/content05/27\\_news.htm](http://www.naeinvestors.com/news/content05/27_news.htm)>

(53) "Profit-making private company takes over running of school," *Education Guardian*, May 24, 2001

(54) Teachers demand share of profits," *Education Guardian*, May 30, 2001.

(55) "Private 'partners' not 'take-overs'," *BBC News, Education*, September 30, 2002.

## 5 民間企業参入の失敗例

2003年7月、南ロンドンの教育当局<sup>(57)</sup> サウスワーク・カウンシル (Southwark Council) が、アトキンス社 (Atokins) との教育改善5年契約を、所期の成果が得られないため2年で破棄し、それまでの経費150万ポンドを同社に支払うことになった。しかし同社との契約は、教育評価局の査察の結果、教育技能省の指導によって締結したものであったから、同カウンシルは失敗の責任は教育技能省が取るべきもの、として遺憾の意を表明した<sup>(58)</sup>。

このような民間企業との教育改善契約の失敗は、北ロンドンのアイリントン・カウンシル (Islington Council) やブラッドフォード市教育当局 (Bradford LEA) でも起きており、民間企業の参入が必ずしも教育水準改善のための有効な解決策とはなりえていないことが指摘されている<sup>(59)</sup>。

おわりに

総合規制改革会議に代表される民間参入の拡大にかかる考え方は、その第2次答申にもあるように<sup>(60)</sup>、「民間でできるものは官は行わない」ことを基本に、民間参入の拡大によって、消費者の多様なニーズに対応した良質で安価なサービスの提供を図り、併せて行政の簡素化、効率化に資するとともに、新たなマーケットの創出により経済の活性化にも貢献しようとするものである。

そして、この提言は、教育にかかる特区提案

にも、反映され、不登校など特別なニーズを持つ生徒に対しても、国際化・個性化など多様なニーズを持つ教育消費者に対しても、そのニーズに対応したさまざまなサービスの提供が図られていると言えるだろう。

しかしそれらは現段階では、株式会社等が学校を設立し運営するという、従来の私立学校の多様化にとどまっているとも言えよう。これが、公設民営化が民間参入の中心的なテーマとなっている英国との第一の大きな相違点である。

次に、公設民営化に対する認識や環境が、いくつかの点で異なる。

- ① 日本のスタンスは、「民に出来ることは民に任せる」であり、これは基本的にサッチャリズムと共通するものでもあるが、ブレア政権ではむしろ「官では出来ないことを民に任せる」がそのスタンスとなっている。
- ② 日本では、多様なニーズへの対応が前面に押し出されているが、英国では廃校か継続かというぎりぎりの選択の中の最後の切り札として用いられている<sup>(61)</sup>。
- ③ ②の背景には、英国の場合、厳密な学力評価、学校評価のシステムが存在する。
- ④ 日本では、学校への権限委譲が進んでいないため、中教審の教育行財政部会でも、技術的な問題点が多く指摘されているが、英国の場合自主的学校運営 (LMS) により、学校理事会への権限委譲がなされているため、学校経営への参入は学校理事会を掌握するという形で、比較的容易に行われている。

<sup>(56)</sup> Jubilee High school home page <<http://www.jubileehigh.surrey.sch.uk/>>

<sup>(57)</sup> 1996年教育法 (Education Act 1996: 1996 c. 56) 第12条によれば、ロンドン市の区 (borough) の場合、地方教育当局は区のカウンシルである。

<sup>(58)</sup> "Private schools firm sparks row," *Education Guardian*, July 5, 2003.

<sup>(59)</sup> "Tomlinson critical of privately-run state education," *Education Guardian*, November 10, 2003.

<sup>(60)</sup> 前掲『規制改革の推進に関する第2次答申』p.21-22

<sup>(61)</sup> "Is this school privatisation?" *BBC News, Education*, May 25, 2001.

⑤ 日本での公設民営化は、公共サービスの外注＝下請けのイメージを伴い、官の責任放棄とかサービス低下というマイナスの視点から論じられることが多い。一方の英国では、公設民営化の場合、公立校で民間のサービスが無償で提供される点が注目される<sup>(62)</sup>。英国では、私学の多くは質の高い教育を、高い授業料と引き換えに提供している<sup>(63)</sup>。ところが公設民営校であれば、私学で提供される質の高い教育が、無償で受けられるというメリットが存在する。

このように、日本とは異なり英国では、サッチャー教育改革による、10年にわたる自主的学  
校運営と、学力評価、学校評価の蓄積の上に、  
学校教育への民間企業の参入が行われてきた。  
その英国でさえ、学校の公設民営化はまだ実験  
段階にあると言ってよい。

日本においても、公設民営方式の導入に当たっては、個々の学校に対する権限・財源の委譲や学校評価のあり方の行方を見極めつつ、各自治体が創意工夫を凝らすことが、今後ますます必要とされることになるだろう。

(文教科学技術課 藤田 健一)

---

<sup>(62)</sup> ibid.

<sup>(63)</sup> 私学が良質な教育を提供していることについては、例えば、OFSTED "*The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools: Independent schools*" February 2002 <<http://www.official-documents.co.uk/document/deps/ofsted/hc500/352-09.htm>> を参照。また、私学の学費等については、例えば、"Independent schools," BBC News, Education, July 25, 2001等を参照。