

教育サービスを提供する主体としての株式会社への期待

官から民へという流れの中、教育分野でも民間の力を活用する動きが強まっている。それを促進する上でどのような課題があるのか。官製市場民間開放委員会などでこのテーマに取り組まれている東洋大学経済学部社会経済システム学科助教授・白石真澄氏にうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

株式会社参入の意義

反町 このたび構造改革特区（以下、特区）で株式会社が学校の設置主体になることが認められ、それを受けて、弊社は千代田区や大阪市などでLEC大学を開校いたしました。本日は、官製市場民間開放委員会¹などで、この問題を検討されてきた白石先生に、お話をうかがってみたいと思います。

白石 まず特区の成果ですが、第4次提案を終えた段階で計画の認定件数は324件に達し、176件の特例措置について規制が緩和されるなど大いに進捗しています。ジャンルは農業、国際交流など多岐にわたりますが、特に教育の分野はご要望が多く、小中一貫教育や英語を重視した教育、不登校対策などさまざまなご提案をいただいています。また、多様な主体による教育サービスの提供ということでは、御社のLEC大学をはじめ、岡山県では株式会社立の中学校が誕生するなどの具体的な成果が得られました。

反町 教育分野における株式会社という主体にどのようなことを望まれますか。

白石 株式会社の参入は、教育サービスを提供する側、受ける側、双方に意義がある

と考えています。参入する側の意義は、当然ながらビジネスチャンスの拡大です。米国は、1990年代から株式会社の参入が進み、今や教育市場はGDPの7%を超える規模に成長するなど、国全体の経済活性化にも貢献しています。

教育を受ける側にとっての意義は、多様化する教育のニーズに応えてもらえることです。教育は全国一律でなければならないということではなく、各地域が創意工夫して個性を發揮していくことが必要ですが、小中高なら、それぞれの地域のニーズに合った教育を機動的に提供してくれる。大学なら、企業側の要望に応え、国際競争に打ち克てる専門職や即戦力を養成してくれる、株式会社は、社会の要請に迅速かつ的確に応えることができるのではないのでしょうか。特に今、実学志向が高まっており、それに応えてくれる教育への期待には大きなものがあると思います。これだけの就職難の世の中になると、大学3年になって初めて就職を意識するようでは遅すぎますから。

反町 若年者の失業や学卒の未就職者の増加が社会問題化しています。国民の知恵を結集してこれに何とか対処しなければ

なりませんね。

白石 また、メリットとして効率的経営ということもあります。今年の入試では全国155の私大が定員割れしました。さらに今後は大学全入の時代を迎え、経営的にも厳しくなる中で、経営の見直しは不可避ですが、経営効率の追求はまさに株式会社の得意とするところであり、そのノウハウを活用できるはずです。また、地方公共団体にもメリットがあります。地域の教育の活性化だけでなく、社会人教育など関連事業にも活かせます。さまざまな意味で株式会社の参入は望ましいことなのですが、それにしては足枷が多いのが残念です。

反町 運営上の課題について、どのような問題意識を持っておられますか。

白石 大きな課題が二つあると思われる。一つは、自治体にセーフティネットの義務を負わせていること。もう一つは、既存の学校や大学と競争条件が同一になっていないことです。まず前者ですが、教育内容を判断する権限は文部科学省にありますが、経営の安定性について責任を負うのは地方公共団体というかたちになっています。地方公共団体は、教育や組織の状況を毎

¹ 官製市場民間開放委員会：民間有識者で構成される政府の諮問機関「規制改革・民間開放推進会議」において、官製市場の民間開放について具体的な審議を行うために設けられた委員会。平成16年4月に内閣府に設置。



年度評価して、もし経営に支障が生じているときは、転学のある必要措置を講じなければならないとされ、それを負担に感じているようです。

反町 文部科学省も自治体もセーフティネットについて心配されていますが、その議論には杞憂の面があるのではないのでしょうか。私たちのように私学助成や補助金をいれずに運営してまいりました立場からすれば、今回、大学として認めていただく恩恵に浴したのですから、経営がより安定こそすれ、傾いて各位にご迷惑をかけることなどあるはずがないと確信しております。また、株式会社というのは仮に傾いたところで、会社更生法、企業再生法が適用され、いきなり閉鎖するようなことはありません。大学生は4年間で卒業しますが、それより長い更生計画が立てられます。セーフティネットを論ずる以前に、これだけ枷があると、株式会社の参入が思うように進まないのではないかと思います。

白石 経営破たんにも備える意味で、莫大な積立金が求められることも参入障壁になっているようですね。

反町 2006年には、早くも大学入学希望の全高校生が入学できると予想されており、教

育は不況産業とされているのですから、要求されるような資金が手元があれば、普通の企業は別の事業を始めるでしょう。いかに株式会社の参入を促進して、多様化した社会のニーズに応えさせるか、そこに議論の重点を置くべきではないでしょうか。

白石 米国の株式会社大学は校舎を保有せず、立地のよいビルに賃貸で教室を設けたり、プロとして第一線で働いている人をパートタイムの教員として採用するといったコスト削減策をとっています。オンライン大学として有名なフェニックス大学²などは教員の95%がパートタイマーだそうです。日本の地方公共団体からも「そのようなことを可能にすべきではないか」との声が出ています。

バウチャー制の導入

反町 二つ目の課題として競争条件の同一化を挙げられましたが、これは多様な主体の参入を促して、競争によってより良質なサービスが提供されるようにする、との趣旨ですね。

白石 学生一人当たりで比較すると、国立大学には私立大学を大きく上回る運営費

の助成が行われています。つまり、私立大学で学んでいる人は、国公立学校の費用の一部を合わせて二重の負担を強いられているわけです。さらに、株式会社大学は私学助成金さえ出しておらず、税制上の優遇措置もありません。これは法の下での平等に反した状態とも思われます。特区で認めた株式会社やNPOによる学校や大学には私学助成を適用すべきであり、さらに税制上の優遇措置の適用も検討していくべきであると考えます。

反町 私たちは株式会社としてやってきた蓄積がありますから、例外的な存在ではなからうかと思いますが、異業種からの参入を考えますと、ご指摘の点を改善しない限り、既存の大学と競争することは難しいはずです。ただ、それに対する慎重論もあり、競争条件の同一化に関しては、公の支配に属さない教育への公金の支出を禁じている憲法上第89条に抵触するという見解があります。これについてはいかがお考えですか。

白石 私学も教育基本法による規制を受けていますし、「公の支配は軽度の法的規制で足りる」と1989年に千葉地裁が判決を下しました。第89条のいう「公の支配」は、

2 フェニックス大学：正式名称「フェニックス・オンライン大学(University of Phoenix Online)」。1976年にアメリカアリゾナ州に創設した大学で、1989年に社会人のみを対象にしたオンライン大学を開設。インターネットを通じて学位が取得できるプログラムを提供する大学として、米国で初めてアクレディテーション(評価認証)を受けた。

事業の自主性の保証、国費の濫用防止、宗教的中立性、この三つの趣旨から成る立法と解されます。文部科学省

には政教分離説に異論があるようですが、戦前の国家神道の影響の排除という関心事から盛り込まれ、それが脈々と生き続けたものと見なすのが素直な理解でしょう。財政面での宗教的中立性を徹底する趣旨と理解すれば、第89条は何ら株式会社を禁止するものではない。私自身はそのように解しています。

反町 官製市場民間開放委員会で提言されている個人に対する補助、いわゆるパウチャー制³を教育分野に導入すれば、憲法第89条の問題も一気に解消しますね。

白石 利用者への直接的な補助にすれば、消費者は客観基準に基づいて主体的に学校を選択するようになり、教育分野により健全な競争がもたらされるはず。それは教育を受ける権利を助長させるものであり、多様な主体の参入を助長するきっかけにもなるはず。また、官僚が裁量権を発動して教育機関を助成する現在の制度は、交付手続に不透明さや複雑さがあり、官僚の天下りの温床になっている面があることも否定できません。パウチャー制の導入は、そのような状況を変える契機にもなるでしょう。

反町 もちろん大学には研究という機能もあり、機関補助も必要でしょうが、税金の使い方として国民の理解を得るということでは、パウチャー制のように最終的な利益の享受者を起点とする発想を取り入れることが必要であると思われます。

白石 ユーザーが自由に学校や先生を選べるようになれば、競争の環境が整い、「選

ばれる学校」を目指して教育機関や教師にも緊張感が生まれます。パウチャー制を導入するには徹底した情報公開が前提条件です。経営状況、教育内容、教員の指導力などが分からなければ、利用者は選ぶ手立てがありませんから。その情報公開という点でも、株式会社は一日の長ということで、期待しています。

学生のニーズに応える

反町 せっかく特区で新しい試みが認められましたが、文部科学省による運用では、大学設置認定後しばらくは、カリキュラムを変更するときは事前に届け出なければならず、新しい専任教員の配置には認可が必要であるとされています。

白石 今回、株式会社立として認められたデジタルハリウッド大学院⁴の方にお聞きしたところ、当初17人の教員をリストアップしたところ、研究実績やら兼業規定やらで認められず、OKが出たのはわずか5人だけだったそうです。デジタルコンテンツのような分野は、第一線の実務家を教員として登用しなければ、既存の大学に教官がいるはずがありません。

反町 まるで、明治政府をつくらうとするとき、「江戸時代の朱子学に習熟していなければ高官に登用しない」というほどおかしな話に聞こえますね。

白石 米国の株式会社立大学は、学部も学生のニーズに基づいて重点化しています。また、30~40人が適切なクラス人数ということから、授業を受ける学生が少ないと整理統合するので、ぎりぎりまでカリキュラムを発表しません。それは学生に最大満足度を提供するための時限措置です。日本の制度は、そのような努力を認めないようなものに

なっています。

反町 実務的教育においては、どのような知識が必要かについては官ではなく、民の側、つまり学生、国民が決めることです。義務教育ならいざ知らず、大学生や社会人が授業料を払い「こういう知識が欲しい。あの教員に教えてもらいたい。」と要求すれば、教育機関はそれにしっかり応えなければならず、そのためにはカリキュラムや教員の選定や構成について適宜柔軟に見直せる仕組みが必要です。

白石 結局、新しい制度ができたのに、それを古い制度論で運用しようとするところから矛盾が生じているということなのでしょう。古い皮袋に新しい酒を注ぐがごとくです。

反町 率直に申し上げて、官との間に意識の隔たりを感じる事が多々あります。学生の定員も国の認可事項とされ、学が意思と能力のある人がいても、門前払いにしなければなりません。よいサービスを提供する努力をして、より大勢の人に満足していただくのが民間企業であり、需要で供給量が決まるのが市場主義経済です。

白石 慎重派の意識の根底には「株式会社性悪説」があるのでしょう。

反町 「営利本位の経営では教育の質が担保されない」という意見がありますが、今どき粗悪なサービスで利益を稼いだところで経営が成り立つはずがありません。学校法人は収容人数が決まっています。翌年になれば、また一定数が割り当てられるかもしれませんが、株式会社の場合は常に投資を続け、より良い商品を開発する。利益が上がれば再び投資に回す。そうしなければ未来がありません。その株式会社にとって「営利本位」とは必死によりサービスを提供することであり、「お客様本位」ということにほかな

3 パウチャー制：利用者がサービスを選択して購入するという前提に立ち、利用券方式や利用認定方式によって、利用者自らがさまざまなサービスの種類や供給主体の中からサービスを選択することを保証する仕組み。

4 デジタルハリウッド大学院：デジタルハリウッド株式会社が、2004年4月に構造改革特別区域制度により文部科学省の認可を受け、株式会社として日本初の専門職大学院として開学したデジタルコンテンツ産業専門の大学院。

りません。配当を優先してピンハネをする経営者など、今どきいません。

白石 おっしゃる通り、株式会社という形態にはさまざまな特長があり、それを教育分野に活かすことが必要です。前身の総合規制改革会議でこれまで主張してきたことは、学校法人と株式会社がいかに棲み分け、フェアに競争するか、そのための条件をどう整えていくかです。規制改革の流れが足元に及んでいる中で、国は「守旧」するのではなく、本来的な役割は、民の参入による教育で、公教育をどうかえるかというビジョンづくりのほうですが。

公設民営をめぐる議論

反町 多様な主体ということでは、教育分野にも公設民営方式⁵を導入することが議論されています。官製市場民間開放委員会もこれに言及されていますね。

白石 国としても問題意識は持っているようで、中央教育審議会でも検討されてきましたが、今のところ認められたのは幼稚園と高校のみで、その他については未だ実現に至っていません。ダラダラと議論しているうちに論点がすり替えられないか心配です。例えば、地方教育行政法の一部改正により、学校運営協議会⁶という案が出てきました。学校の運営に保護者や地域住民が積極的に参画していくというもので、そのこと自体に異議はありませんが、学校運営協議会が校長や教職員の人事に影響力を行使するところまで話が進んでいることについては疑問を感じます。しかも、勤務評定はほんの数項目にすぎず、民間企業のような多面的評価も行われず、それで学校を監視し、人事にまで影響力を行使しようという制度は、安

直というよりもむしろ、危険ではないか。その重要な役割を担う人をどう選定するのか、どこまでの権限を与えるのか、そのような点について議論が尽くされたようには見えません。事実、先行して実践している自治体がいくつかありますが、ある小学校では理事会と方針が合わず、3年間で校長が3人も替わっています。そのようなことが常態化すれば、教育現場でモラルダウンが起きるでしょう。「子どもに嫌われ、保護者に反感を持たれたら終了だ。可もなく不可もなく過ぎよう」と。それよりも前に、教育の現場で取り組むべき内発的な改革が多々あるはず。校長、教頭、教務主任など現在の人材が権限を持ち、現場でいかに自由に役割を發揮するか、そこに民の力をどう組み込んでいくか、そのような全体像を踏まえた議論が求められます。

反町 仕組みづくりがうまくできれば、公設民営方式は有効な活用が可能であると思われれます。

白石 特に不登校対策などには有効でしょう。私は、不登校を「公教育の歪みによるもの」と認識していますが、この10年間で人数が増え、約13万人の小中学生が不登校であるとされています。自治体も危機感を持ち、特区でも公教育による不登校対策が提案されています。また、NPOも不登校対策の実績を上げているところが数多くあるのですが、文部科学省は否定的です。いわく「そのようなかたちを認めると、通常の学校に戻れなくなるから」と。しかし、通常の学校に戻るという前提が果たしてよいのかどうか。

反町 そこでも、利用者に応じた教育サービスを提供するという視点が求められますね。

白石 公教育で解決できない不登校児童への対応を、自分たちの守備範囲の中で解決しようとするに無理がある、自分たち

の限界を認めない考え方は非常に不遜です。「現行制度で何とか対応しよう、生徒をカリキュラムに当てはめよう」ということではなく、教育の多様化でカバーする発想が必要です。公の施設の管理の民間への委託の方法として指定管理者制度⁷がありますが、それに対しても文部科学省は「教育事業のようなソフトウェアの管理委託を想定したものではない」とか「本来公が行うべき処分性のある停学処分、退学処分等の行為を私人に委託してよいのか」といった主張をする。現行法上、そのような処分性のある行為は、行政組織法上の行政庁のみがなし得るものとは位置付けられていません。そのような行為について地方公共団体が責任を負うとか、停学処分を契約の解除として整理するなど、実務的にクリアする方法はあるはず。

反町 官の側の慎重論の多くは、古い選択の制度を繰り返しているにすぎません。現行の制度を変革することが主題なのです。まず国民の意見をじっくり聴いて、現状を変革するにはどうするか、という公務員側の意識改革が必要です。成熟した日本国民の知的レベルを信じて、任せてもらいたいですね。

東洋大学経済学部社会経済システム学科助教授

白石 真澄(しらいしあすみ)

1985年関西大学大学院修士課程工学研究科建築計画学専攻修了。株式会社西武百貨店、株式会社ニッセイ基礎研究所主任研究員を経て、2002年4月より東洋大学経済学部社会経済システム学科助教授(現職)。専門テーマは「バリアフリー」、「少子・高齢化と地域システム」。公職に、規制改革・民間開放推進会議委員、構造改革特区推進本部評価委員、少子化社会対策検討委員会、社会資本整備審議会および交通政策審議会など。著書に『バリアフリーのまちづくり』(日本経済新聞社・1995)、『少子社会への11人の提言』(共著/ぎょうせい・2000)、『ソーシャル・ガバナンス - 新しい分権・市民社会の構図』(共著/東洋経済新報社・2004)、『都市観光でまちづくり』(編者/学芸出版・2003)、『社会経済システムとその変革 - 21世紀日本のあり方を問う』(共著/NTT出版・2003)、『新しい自治体の設計』(共著/有斐閣・2004)など。

5 公設民営方式：設置主体である公が建物や土地を所有し、信頼できる民間業者に運営だけを委託する方式。公的施設としての信頼性はそのままに、民間事業者のノウハウを活かした柔軟で効率的な経営方法。

6 学校運営協議会：学校の運営への保護者や地域住民の参画を制度的に保障するための仕組みとして、教育委員会が設置した、地域運営学校の運営について協議を行う組織。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部を改正する

法律』(平成16年6月9日公布)により、当該指定学校ごとに設置が可能となった。

7 指定管理者制度：公の施設の管理について、地方公共団体が指定する「指定管理者」に管理を代行させる制度。地方自治法の一部改正(平成15年6月13日公布、同年9月2日施行)を受けて導入された制度で、「指定管理者」の対象は自治体や、自治体が出資する法人、公共団体だけでなく、民間事業者等も広く含まれることとなった。