教育総研・教育制度研究委員会「教育特区」小委員会

報　告　書

教育特区に問われる教育の公共性

2006年7月

国民教育文化総合研究所

目　　次

はじめに ····· 1

第１章　構造改革特区法と義務教育制度　－義務教育の「公共性」を問い直す－····· 2
　１　教育特区 ····· 2
　２　構造改革特区の認定手続····· 3
　３　教育関連の特例措置····· 4
　４　公教育の機会均等····· 4
　５　私立学校設置主体の多層性····· 5
　６　義務教育の「公共性」を問い直す····· 6
　７　まとめに代えて ····· 8

第２章　「教育特区」の成立と雑誌記事にみる論点の推移····· 10
　１　特区制度の成立 ····· 10
　２　特区の枠組み ····· 14
　３　特区をめぐる論考の状況····· 21

第３章　学校教育制度の維持と規制緩和との境界設定の論理
　　－特区提案に対し対応不可とする省庁側の回答を手がかりとして－····· 29
　１　問題の所在 ····· 29
　２　分析の方法及び手順····· 29
　３　対応不可とする提案事項の傾向····· 30
　４　対応不可とする理由とその特徴····· 31
　５　省庁側が対応不可と判断する論理の妥当性····· 32
　６　結語 ····· 35

第４章　教育特区の評価をめぐる問題点
　　－株式会社立学校・NPO 法人立学校を中心として－ ····· 50
　はじめに ····· 50
　１　認可を受けるための要件····· 50
　２　構造改革特別区域基本方針····· 52
　３　特例措置と文部科学省からの弊害についての回答····· 57
　４　文部科学省による調査結果と評価委員会による「評価意見」····· 61
　おわりに－学校設置者の特例措置における「学校の公共性、継続性・安定性」を
　　めぐって····· 64

第５章　特別免許状授与関連事業にみる教員免許制度と教員の「専門性」の揺らぎ･･･ 69
はじめに－問題の概観－･･ 69
１　教育特区における特別免許状授与関連事業･･････････････････････････････････ 71
２　特区事業提案に対する文部科学省回答に見る教員免許制度への認識･････････ 74
３　特別免許状授与関連事業にみる教員の「専門性」の揺らぎ･･････････････････ 83

○研究委員会開催日及び各開催日における検討内容の概要･･････････････････････ 89
○要旨 ･･ 90

はじめに

2002年12月に構造改革特別区域法(以下：特区法)が成立し、その法の下でいわゆる教育特区も動き出した。2005年12月の第９回認定までに認定された498件の特区のうち、教育関連の特区(規制の特例措置番号800番台)が162件に上る。実に全体の３割を超える。

特区法の第12条ではいわゆる「株式会社立学校」が、第13条ではいわゆる「NPO法人立学校」が、それぞれ学校教育法の例外として規定され、その他にも、幼稚園入園年齢の弾力化(第14条)、市町村立学校職員給与負担法第１条を適用されずに市町村が教職員を任用できる特例措置（第17条）が規定に含まれた。

上記の規定以外でも、学習指導要領によらない多様なカリキュラム編成（特区研究開発校制度)、市町村の申し出に基づく教員免許授与手続きの簡素化（教育職員免許法関連)、学校法人の校地・校舎の自己所有要件の緩和（私立学校法関連)、幼稚園と保育所等の教育活動の一体的運用（幼稚園設置基準関連）など、多岐にわたる法規による規制に対して特例措置が認められるようになった。

そして、これらの特例措置については、規制所管省庁の長からの報告を踏まえて、弊害の発生について検証され、特段の弊害が生じていないとされれば、全国展開に移行することとなっている。実際に、多くの特例措置が全国展開することとなった。

本小委員会では、こうした矢継ぎ早に提案され、次々と全国展開することとなった規制の特例措置について、特に学校の公共性がそうした取り組みの中でどのようにとらえられているのかという問題意識を共通に持ちながら、１年間検討を重ねてきた。

「誰でもどこに住んでいても一定水準の教育を一人ひとりのニーズに適した形で受ける機会が保障されていること」を教育に求められる公共性だととらえるならば、教育特区がさまざまな面で公共性を危うくする要素をもっていることは否めない。しかし、一方で、教育関連の申請が申請件数全体の３割を超えるという事態をどう考えればよいのか。それだけ教育に関する規制の緩和を求める向きの多いことの反映だととらえるべきだとすれば、そこで教育の規制を緩和することで何を変えようとしているのか。規制所管省庁である文科省は、何を守ろうとしているのか。そうした疑問が次々とわき起こる。

本報告書では、特区法およびこの法律の教育に関わる条項の概観と主な争点を整理し、教育特区をめぐる雑誌記事等における論調や言説を検討した上で、特区提案に対して対応不可とする省庁側の回答を手がかりとして学校教育制度の維持と規制緩和との境界設定の論理を探り、事例として学校設置会社立学校・NPO法人立学校の評価をめぐる問題点や特別免許状授与関連事業における教員免許状制度と教職専門性をめぐる問題点を探っている。

本報告書が、教育をめぐる規制改革に関する議論の一助となれば幸いである。

2006年７月

教育特区小委員会委員長　窪田　眞二

第１章　構造改革特区法と義務教育制度
－義務教育の「公共性」を問い直す－

１　教育特区

いわゆる「教育特区」は、構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）に基づく構造改革特別区域（以下、「構造改革特区」とする）のうち、教育に関わるものを総称した概念である。その根拠法である構造改革特別区域法は、地方公共団体の「自発性を最大限に尊重」し、「地域の特性に応じた規制の特例措置」を講じ、「経済社会の構造改革」を推進するとともに、「地域の活性化」を図り、もって「国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与する」ことを目的として制定された法律である（１条)。特例措置の対象分野として、①教育、②物流、③研究開発、④農業、⑤社会福祉の５分野が特に例示されているが、教育はその筆頭分野に掲げられている。構造改革特区には、①特定の地域における構造改革の成功事例を示すことにより、十分な評価を通じ、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること（日本全体の経済活性化)、②地域の特性を顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出、消費者・需要家利益の増進等により、地域の活性化につなげるという双子の目標がある[(1)]。

2003年４月17日、構造改革特区推進本部は、特区構想として申請されていた129件のうち、熟度が高いと判断した57件を第一次申請の第一弾認定とした。教育関連では、第一弾認定として、群馬県太田市の「太田外国語教育特区」、東京都八王子市の「不登校児童・生徒のための体験型学校特区」、徳島県海部町の「ふるさと教員制度特区」が認定された。また、幼保一体化推進関連特区として、幼稚園児と保育園児の合同活動を容認する特区と、幼稚園への入園年齢を緩和する特区が複数認められている。戦後の日本社会は、学校教育の画一性を強く意識し続けてきた。日本国憲法が規定する「教育を受ける」権利を保障するためとし、教育の機会均等を旗印に、全国津々浦々の小・中学校で「金太郎飴」のような学校運営を行ってきたといっても過言ではない。その中核を担ってきたのが、「バイブル」としての学習指導要領であり、網の目のように張り巡らされた幾多の教育法令であった。

21世紀を迎え、日本社会の価値観は、加速度的にその多様性を増しつつある。そして流動化する社会・経済システムは、個性豊かな人材を求めてもいる。画一的な学校教育システムの中で個性に富む人間を育むことが困難であるとの主張が生まれてくることはある種の必然といえなくもない。現在進行中の教育改革は、個性豊かな人材の育成を目指し、まず学校に自らの個性化を要求するというスタンスを採っている。それが特色ある学校づくりであり、学校選択の自由である。当然のことながら、学校の個性化は、教育法制の規制緩和を抜きに実現することは不可能である。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法)」(昭和31年法律第162号）の改正による教育委員会制度の活性化や、学校教育法施行規則の改正による民間人校長(教頭)の導入は、学校教育における規制緩和の延長線上にあるとされて

(1)「構造改革特別区域基本方針」（平成 15 年 1 月 24 日閣議決定・平成 16 年 4 月 23 日閣議決定により一部変更）

いる。教育特区は、教育改革における規制緩和の流れを更に推し進め、画一的学校像を完全に払拭する役割を担わされているといえよう。

しかしながら、公教育は、国民の生存権保障の一環としての性格を有しており、ナショナルミニマムという観点から、一定程度の画一性、平等性が要求されるとするのが教育学における通説的見解である。その公教育と画一的学校像を打破するという特区制度が予定調和といえるか否かは、特に慎重な議論を要するところである。以下では、構造改革特別区域法について、構造改革特区認定の手続、教育特区に関わる条項を概観した上で、教育特区に関わる争点について若干の検討を加えることにしたい。

２　構造改革特区の認定手続

構造改革特区は、内閣総理大臣の提案による「構造改革特別区域基本方針」に基づいて実施される（３条１項）。基本方針は、構造改革特別区域法上、閣議決定を必要とし、①構造改革の推進等の意義及び目標に関する事項、②構造改革の推進等のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針、③構造改革特別区域計画の認定に関する基本的な事項、④構造改革の推進等に関し政府が講ずべき措置についての計画、⑤その他、構造改革の推進等のために必要な事項その他経済社会の構造改革の推進及び地域の活性化に関する事項が盛り込まれる（３条１項、２項）。構造改革特区において講ずることが可能な特例措置の内容等は、この基本方針に即して、政令、省令で定められることになる[(2)]。

構造改革特区の申請権は、地方公共団体が有している（４条１項）。地方公共団体は、内閣府令にしたがい、構造改革特別区域計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。その際、地方公共団体は、関係省庁に対して法令解釈を求めることが可能であり、各省庁はこれに対して回答義務を負う。申請には、構造改革特区の①範囲・名称、②意義・目標、③経済的社会的効果、④事業内容・実施主体・開始日、⑤事業ごとの規制の特例措置の内容、⑥その他必要と認める事項を記載することが求められる（４条２項）。また、構造改革特区法は、いわゆる時限立法的性格を有しており、特区の申請は平成19年３月31日までに行わなければならないものとされている。

地方公共団体に対する事業提案権については、広く一般に開放されている（４条４項、５項）。民間事業者等のニーズを踏まえ、地域の活性化に資する特区を実現するために設けられた制度であり、地方公共団体は、真摯に提案内容を検討し、構造改革特別区域計画案を作成する場合には、その提案を十分に踏まえたものとすることが期待される。逆に構造改革特別区域計画案を作成する必要がないと判断したときは、その理由を提案事業者等に通知しなければならない[(3)]。

内閣総理大臣は、認定の申請を受理した日から３月以内において速やかに、当該計画が、①構造改革特別区域基本方針に適合しているか否か、②構造改革特別区域計画の実施が構造改革特区に適切な経済的社会的効果を及ぼすことが期待できるか否か、③円滑かつ確実に実施されると見込まれるか否かという観点から、その可否を認定する（４条８項、５条１項）。

---

(2) 同様に，訓令，通達においても必要な措置を講じることができる。

(3)「構造改革特別区域基本方針」によれば，30 日以内に書面又は電磁的方法により回答することが望ましいとされている。

関係行政機関の長は、期間内に内閣総理大臣が処分決定を行うことができるように、速やかに、同意又は不同意の旨を通知しなければならない（５条２項)。

３　教育関連の特例措置

構造改革特別区域法は、条文上に幾つかの特例措置を規定している。教育特区関連では、学校教育法(昭和22年法律第26号)と市町村立学校職員給与負担法(昭和23年法律第135号)、研究交流促進法（昭和61年法律第57号）等がこれに該当した[(4)]。

構造改革特別区域法の成立当初、学校教育に関わっては、幼稚園入園年齢の引き下げのみが規定されていた（14条（旧11条))。幼児数、幼児同士の活動機会等の減少により、学校教育法78条2号が規定する「集団生活を経験させ、喜んでこれに参加する態度と協同、自主及び自律の精神の芽生えを養う」という目標が達成困難となることを考慮してもうけられた緩和措置である。

2003年の構造改革特別区域法改正の際、学校教育法２条１項が規定する学校設置者の緩和措置が新たに盛り込まれた。これまで国、地方公共団体、私立学校法上の学校法人に限定されていた学校の設置が、特区内においては一定の条件を満たす場合、株式会社と特定非営利活動法人にも容認されることになった（12条、13条)。地域の特性を生かした教育、地域産業を担う人材の育成の必要性等の特別の事情に対応するための教育又は研究の実施を行う上で、株式会社の設置する学校が適切かつ効果的である場合、教育特区の申請を行うことができる（地域、人材育成)。特定非営利活動法人については、学校生活への適応が困難であるため相当の期間学校を欠席している児童・生徒等、発達の障害により学習上、行動上著しい困難を伴うため教育上特別の指導が必要であると認められる児童・生徒等を対象とし、区域内に所在する学校の設置者による教育によっては満たされない特別の需要に応ずるための教育を行うことによって学校教育の目的の達成に資するものと認められる場合、教育特区の申請を行うことが認められることになった（学校不適応、発達障害関係)。

市町村立学校職員給与負担法関連では、市町村に置かれる教育委員会が、区域内に所在する市町村立の小学校等[(5)]において、産業を担う人材の育成、国際理解の促進等のために周辺の地域に比して教育上特に配慮が必要な事情があるものと認めて独自にその職員を任用しようとする場合、認定日以後の任用について県費負担に関する市町村立学校職員給与負担法１条の適用が除外された（17条)。そしてこの特例は、全国展開され現在に至っている。

４　公教育の機会均等

教育特区としてこれまで認定された内容は、全校種において増加を続ける不登校問題の解決、主権国家という従来の枠組みを超えて世界的視点から日本を再定置しようとする試み、集団教育を前提とする学校教育の根底を揺るがす少子化問題への対応など、一見、誰もが必要性を感じ納得する内容である。しかし、ここで再度考えなければならないのは、そもそも

(4) 第 159 国会における構造改革特別区域法一部改正（平成 16 年法律第 60 号）により，教育職員免許法（昭和 24 年法律第 147 号）が加えられた。
(5) 小学校，中学校，中等教育学校の前期課程，盲学校，聾学校及び養護学校をいう。

公教育制度、特に義務教育というシステムが、本来、公費負担によって全国規模で均質な教育を保障しようとするはずのものであったという点である。際限なき規制緩和は、公教育制度が有するこの「平等性」という本質を危うくする可能性を包含しているといわざるを得ない。

特区構想が有する「競争が質的向上をもたらす」というオプティミズム的発想とは逆に、教育特区の内外という地理的区分によって、また教育特区内においては、保護者の関心の度合い、あるいは経済状態に基づく情報量の多寡によって、教育格差が生じる可能性は否定できない(6)。更に深刻なのは、同様の格差が自治体の財政能力によっても生じうるという点である。市町村立学校職員給与負担法１条の適用除外は、市町村教育委員会に対し、標準定数を超える教員の採用を可能とする。財政能力の豊かな自治体は、教育特区を活用することによってより手厚い教育を行うことが可能となった。しかしその反面、財政能力に乏しい自治体との間で教育格差が拡大する恐れが存在している(7)。

個性重視の教育、特色ある学校は、ナショナルミニマムとしての教育、言い換えるならば「最低限」の統一的教育、平等な教育を保障した上で、はじめて肯定される性質のものだといえる。教育特区は、全ての子どもに基礎･基本の習得を保障した上での試みでなければならない。教育特区が、先鋭的な実験を超えて、教育の機会均等という公教育の本質をも揺るがす可能性も有していることを見落としてはならない(8)。

また、評価委員会による教育特区の評価の在り方についても問題点が多い。評価委員会の構成員は、専ら経済界に求められ、公教育の専門家と呼べる委員はほとんどいない。評価が経済的視点に偏るのではないかという見方も強い。2004年９月３日、評価委員会は、「特区において講じられた規制の特例措置の評価に係る意見」をとりまとめた。構造改革特別区域推進本部は、これを受けて同年９月10日、「特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針」を発表している。同方針によって、初等、中等教育関係では、不登校児童生徒等を対象とした学校設置に係る教育課程弾力化事業､高等学校等における学校外学修の認定可能単位数拡大事業、ＩＴ等の活用による不登校児童生徒の学習機会拡大事業、市町村費負担教職員任用事業が新たに全国展開されることになった。だが、評価委員会が、これら特例措置の全国展開に関して、教育の公共性、機会均等という観点から十分な評価を行ったと果たしていえるか否かより慎重な議論が必要といえよう。

５　私立学校設置主体の多層性

更に問題なのは、構造改革特別区域法が、株式会社及び特定非営利活動法人による学校設置を容認した点である。この措置によって、私立学校の概念が「二重構造化」することになった点に注意を払う必要がある。これらの学校は、学校教育法上は私立学校としての位置づけを受け、特例措置を除き、学校設置基準その他の要件を満たさなければならない。しかし、私立学校法上の私立学校としては認められず、私学助成の対象とはならない。もちろん私学

(6) 佐藤修司「規制緩和と教育行政－教育特区構想とは？」季刊教育法 NO.135，5～6 頁。
(7) 自治体の教育投資に対する温度差によっても同様の格差が生じる。
(8) もっとも「経済社会の構造改革」という構造改革特別区域法の目的からは，所定の目的が達成されることを意味するともいえる。

助成の対象とすべきであるという提案は、繰り返し提起されているが、この点が株式会社立の学校等の運営上の足かせとなる可能性がある。

例えば、不登校児童・生徒の受け皿として機能してきたいわゆる「フリースクール」は、これまでノーサポート＝ノーコントロールの原則の下に活動を展開してきた。それが構造改革特別区域法の適用を受ける「私立学校」として同一の活動を行う場合、ノーサポート＝コントロールの状態に置かれることになる。運用の在り方について、NPO関係者から特に懸念が表明されている。

また、株式会社の参入に対しては、株式会社が本来的営利組織であることから、公教育制度の有する公共性、非営利性と矛盾するのではないかという疑義が繰り返し提起されている。その一方で、この疑義の背後には、「営利活動＝悪」「非営利活動＝善」というステレオタイプ的な見方が存在するという反論を行うことも十分に可能である。今後の課題として、設置者である株式会社等の破綻に備えたセーフティーネットを強化するとともに、観念論的対立を捨象しその成果を個別的に評価していくシステム作りが求められているといえよう。

先に指摘したように、教育特区の「評価」は、その基準を何に求めるかによって異なった結果が生じる可能性が高い。構造改革特区制度が基底に置く「経済」的視点からは、学校経営に関する「効率性」がその中心を占めることになる。だが、これまで公教育制度の本質とされてきた教育の機会均等、公共性という視点からは、当然のことながら、「効率性」に重点を置いた評価基準が無条件に許容されることはあり得ない。教育特区の更なる進展は、公教育制度が掲げる価値理念の転換を含むその本質の再同定を日本社会に否応なく迫ることになるはずである。現在、この点についての議論が欠落したままの状態で既成事実だけが積み重ねられている。この点こそが最も問題とされなければならない。言い換えるならば、社会科学において議論が絶えたことのない「公共性」と「私事性」の調和の在り方が、新たな地平においても問われ続けているといえよう。

６　義務教育の「公共性」を問い直す

では、公共性とは一体何を意味する概念なのか。この問いに一義的に答えることは困難である。周知のごとく、公共性の概念は、論者によってその意味づけが微妙に異なるばかりか、そもそも両者は、厳然と峻別可能なものではなく、多分に相対的なものにすぎないという考え方すら有力である。だが本稿では、その最大公約数的存在として齋藤純一の分類を参考にしたい。

齋藤は、公共性が語られる文脈毎に、①国家に関係する公的な（official）もの、②全ての人々に関係する共通のもの（common）、③誰に対しても開かれている（open）、という3つの意味合いが存在すると指摘している[(9)]。①の国家的公共性は、公共事業や公教育がその典型とされ、権力、強制と親和性を有している。他方、②の共通項としての公共性には、公益、公共の福祉等が存在し、集団的、集合的性格が強いとされる。③の公開としての公共性には、公園や情報公開等の概念が妥当し、誰もがアクセス可能であるという意味において、セイフティネット的機能を有していると指摘している。以下では、この分類を前提に、既存

（9）齋藤純一『公共性』岩波書店（2000 年），viii-ix

の公立学校、私立学校、そしていわゆる特区学校について、その性格を考えてみることにしたい。

斎藤の分類によれば、およそ公教育は、その区別を問うことなく全て①の国家的公共として位置づけられている[10]。しかし、公立学校、私立学校、特区学校では、それぞれ国家関与の度合いは大きく異なっている。既存の公立学校、特に義務教育諸学校は、①～③の公共の全てと密接に関連しているといえる。まず第一に、公立学校の設置主体は、市町村、都道府県[11]であり、設置に関する国家関与の度合いは最も大きく、①の国家的公共性の条件を満たすことはいうまでもない[12]。次に対象についてであるが、“義務教育の砦”という性格上、経済状況その他を考慮することなく、全ての学齢児童・生徒をその対象としている。したがって、教育面でのセーフティネットの役割を果たしているといえ、③の公開としての公共性要件を充足するものといえる。また、教育内容に関しては、学習指導要領というナショナル・カリキュラムによる拘束を受けており、全国的に同一の基準に基づいた教育が行われている[13]。これは、②の共通項としての公共性が貫徹されていると見ることができよう。以上から、公立の義務教育諸学校は、国家の関与（official）の下に、全ての国民（open）に対し、共通（common）の知識・技能を教授するシステム定義することが可能であり、①～③の公共全てと関連するといえる。

これに対して私立学校は、②の共通項としての公共と一定程度①国家の関与としての公共を包含する存在だと考えられる。私立学校の設置主体は、学校法人に限定されている。学校法人の設立は、いわゆる特許主義が採用されており、設立の可否に関して公的関与のシステムが相当程度確保されている（設立時の縛り）。また、公立、私立を問わず適用される学校設置基準や、補助金の支出等を通じて、設立後も一定程度の公的関与が可能となっている（設立後の縛り）。ただ、公的関与の度合いは、私学の独自性確保という要請その他から、当然のことながら公立学校と比較して弱いものとなっている[14]。なお、学習内容については、学習指導要領のナショナル・カリキュラムという性質上、私立学校においてもその法的拘束力は当然維持される。したがって、学習内容という面からは、私立学校も基本的には公立学校のそれと同一と考えてよい[15]。この点に関しては、②の共通項としての公共性が貫徹されていると考えてよい。

私立学校の公共性が最も公立学校と異なる点は、③の「公開」としての公共性に関する部分である。私立学校に入学することが許されるのは、経済的に余裕のある家庭の子どもに限定される傾向が強い。したがって、私立学校は、公立学校と同等な意味において、「誰にでも開かれた」ものとは言い難い存在である。但し、私学助成金その他、一定程度公費の投入

（10）もちろん他の公共性との関わりが全く存在しないというわけではなく，いわば典型として国家的公共との関係が指摘されている。

（11）一部事務組合も設置主体となるが，ここでは考察の対象外とする。

（12）というよりもむしろ国家そのものということができる。

（13）学習指導要領の法的拘束性に関しては，周知のように実務上対立が存在する。しかし，最高裁判所は，福岡伝習館訴訟等においてその法的拘束性を肯定している。

（14）関与の度合いは，法制度上のみならず，事実上も弱いものとなる。これは，私学行政の担当部局が教育委員会ではなく，知事部局であることを考えれば明らかであろう。

（15）もっとも，事実上それがどこまで貫徹されているかという点については別途考慮を必要とする。私立学校は都道府県管轄であることも相まって，学習指導要領からの逸脱が事実上黙認されているという批判も少なくない。

が行われており、その運営にかかる費用の全てを在籍する児童・生徒の家庭の経済力に依拠しているというわけではない。この点は、後述する特区学校とは大きく異なっている。ともあれ、私立学校は、公立学校と比較して国家の弱い関与（official）の下に、経済的に余裕のある国民に対し、共通（common）の知識・技能を教授するシステムと位置づけることが可能であろう。

では、最後に特区学校はどうであろうか。特区学校は、動き始めたばかりの制度であり、今も変革の中にある。したがって、現時点において固定的な評価を下すことは困難である。だが、敢えて特徴を探すならば、特区学校の象徴的存在である株式会社立学校については、以下の理由から、極めて弱い①と②の公共、すなわち「弱い」国家関与の下に、緩やかな拘束の下に共通項を扱う特異な教育機関だと評価することができる。

まず第一にその設置主体である。周知のように、特区学校はその設置主体として、株式会社を容認している。株式会社は、営利の追求を主たる目的とした社団法人であり、それを目的としない学校法人とは本質的に異なっている。また、その設立は、いわゆる準則主義が採用されており、一定の条件を満たすことによって容易に設立が可能である。この点も、私立学校の設置主体である学校法人と比較し、国家関与の度合いは極めて低い。したがって、①の国家的公共という視点からは、国家関与の度合いに応じて、公立学校＞私立学校＞株式会社立特区学校という関係が成立する[(16)]。

第二に、株式会社立特区学校に在籍可能な児童・生徒は、その授業料の関係から、事実上、経済的に余裕のある子どもに限定される。私立学校は、公的助成によって、一定程度、経済的条件の緩和が可能である。しかし、株式会社立特区学校は、一般的には公的助成が認められておらず、私立学校と比較しても経済的要因による入学障壁が極めて高い。したがって、③の公開としての公共性は、極めて希薄となっており、公立学校、私立学校と比較して最も低く、公立学校＞私立学校（公的助成あり）＞株式会社立特区学校（公的助成なし）という関係が成立することになる。

最後に、②の共通項としての公共性に関しても同様のことがいえる。特区学校については、学習指導要領の大幅な緩和が認められており、学習内容の多様性が公立学校、私立学校と比較して相対的に大きい。したがって、公教育を貫徹する共通（common）の知識・技能を教授するという視点は、その分だけ後退していることは疑いない。以上から、株式会社立に代表される特区学校の多くは、公立学校、私立学校と比較して、極めて弱い国家の関与(official)の下に、経済的に「特に」余裕のある国民に対し、ある種の知識・技能を教授するシステムだということが可能であろう。

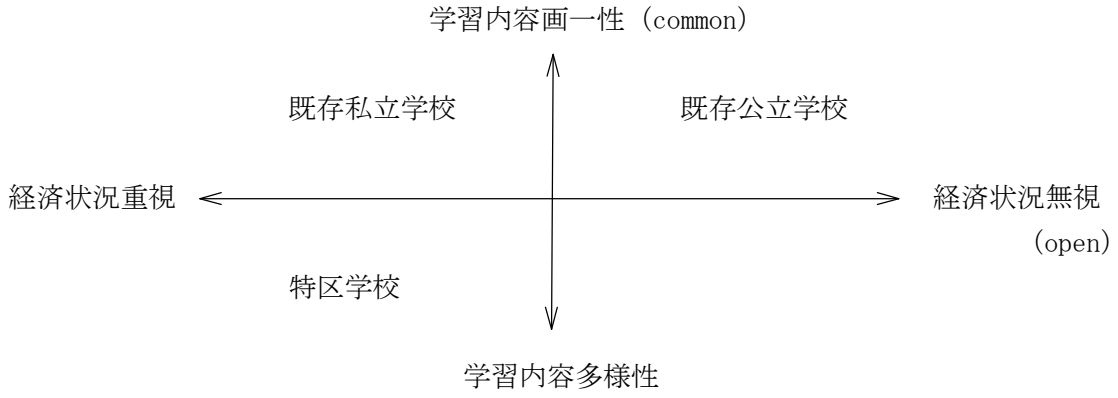
7　まとめに代えて

先に触れたように、構造改革特別区域法は、地方公共団体の「自発性を最大限に尊重」し、

（16）なお，構造改革特区の申請は，地方公共団体から行われる。したがって，株式会社が特区学校を設置する場合も地方公共団体との協議が不可欠であり，その意味においてはある種の国家の関与が存在するといえる。しかし，そこで行われる協議は，専ら，“経済面の構造改革”と，“地域の活性化”という視点から行われるものであり，教育の公共性という視点から行われる国家関与とは本質的にその性格が異なっている。また，株式会社立特区学校の申請が，地域経済の活性化にどの程度貢献するかという視点からのみ判断されたと考えられる例も少なくないことは周知の事実であろう。

「地域の特性に応じた規制の特例措置」を講じ、「経済社会の構造改革」を推進するとともに、「地域の活性化」を図り、もって「国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与する」ことを目的として制定された法律である（１条）。したがって、構造改革特別区域法は、“経済面の構造改革”と、“地域の活性化”という双子の目的を有している。

特区学校との関わりにおいて問題となるのは、当然、“経済面の構造改革”である。ここでいう“経済面の構造改革”は、「規制緩和」と表裏一体の関係にある。本稿における公共性の概念整理に照らせば、①国家の関与（official）という公共を後退させる（＝規制緩和）ことによって、②全ての人々に関係する共通のものという意味の公共（common）と、③誰に対しても開かれているという意味の公共（open）を危うくする存在だといえる（下図参照）。



本来、公教育、就中、義務教育諸学校は、国家の関与（official）の下に、全ての国民（open）に対し、共通（common）の知識・技能を教授するシステムでなければならないはずである。にもかかわらず、株式会社立特区学校は、保護者の経済状況を所与の前提として、授業料負担に耐えることができる子どものみを対象に、多様な学習内容を提供するシステムとして機能している。この状態を極言するならば、従来のフリースクール、私塾と公教育の狭間に位置するものといえ、「公共性」を前面に掲げた公教育そのものの存在意義を揺るがす可能性があるといえよう。

従来の公教育が、仮に国家、社会の存続に不可欠なものであったとしたならば、構造改革特別区域法の範疇に教育を取り込んだことそれ自体にそもそもボタンの掛け違いがあったと言わざるをえない。その象徴が株式会社立特区学校の存在である。株式会社立特区学校の登場により、特区構想が有する「競争が質的向上をもたらす」というオプティミズム的発想は、子どもが有する経済基盤によって受けられる教育が変化するという意味での“競争”をより顕在化させたといえよう。それ故に、教育部面の全国展開にあたっては、公教育の存在意義、すなわちその公共性という視点から、再度慎重な議論を積み重ねていくことが不可欠と考えられる。

（坂田　仰）

本稿は、教育制度学研究第 11 号に掲載された拙稿「構造改革特別区域法と公教育制度」を基にしている。その後の経緯と本研究小委員会の議論を踏まえて加筆修正した。

第２章　「教育特区」の成立と雑誌記事にみる論点の推移

１　特区制度の成立

今でこそ耳になじんだ「教育特区」を含めた「構造改革特別区域」（以下「特区」）を時間の経緯で考えてみたい。

2001年６月26日に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、後に「骨太の方針」といわれる官邸の基本姿勢を示した方針であるが、これが端緒である。ここでは「経済再生の第一歩としての不良債権問題の抜本的解決」や「構造改革のための７つの改革プログラム」がいわれ、「民間活力が発揮されるための環境整備」として「規制改革」があげられ、「電気通信、エネルギー等の分野」での「NTTのあり方」などと同列に「医療、労働、教育、環境等の分野での規制改革は、サービス部門における今後の雇用創出のためにも重要である」とされた。

この時点での日本経済に関する現状認識としては、景気の悪化、家計部門での個人消費の横ばいの状態、失業率の高水準、企業収益の伸びの鈍化、設備投資の頭打ち、とマイナス面ばかりが目立っている。主要銀行だけで26兆円に登る不良債権が日本経済の足かせになり、この問題が経済問題の全てであった時期である。

翌年の2002年６月25日には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（以下「基本方針2002」）が、構造改革をさらに推進すべく閣議決定された。

ここで「特区」が登場する。「デフレの克服」を目指す総合的な取組みと並行して構造改革特区の創設などからなる「経済活性化戦略」を推進し、日本経済を産業競争力に裏打ちされた「民間需要主導の本格的な回復軌道」に乗せる(1.p)という方針である。

「特区」については、「大都市が国際競争力を持ち、地方では個性ある発展を遂げるよう、各地域の潜在的な経済力を最大限に発揮させ、知恵と工夫の競争により地域経済を活性化する。このためには、国と地方の役割分担を見直し、地方でできることは地方にまかせることが重要である」ということで登場した（17-18.p)。

この目的で「進展の遅い分野の規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進めるため、「構造改革特区」の導入がはかられたのである（18.p)。「基本方針2002」では、都市と農村の交流、都市型土地活用の特区があげられているが、この時点で具体的な事例への言及はまだない。

教育に関しては、大学改革がまず言及されている。競争的環境の下での研究費の獲得(5.p)、大学の教職員への能力主義の徹底による大学の国際競争力・教育研究能力の向上（6.p)、文部科学省による大学への補助をより一層重点的・競争的にすること、外国の高等教育機関の対日進出を促す環境整備(6.p)、競争的な資金の導入(37.p)が盛り込まれている。いずれも、1998年の大学審議会答申「二一世紀の大学像と今後の改革方策について－競争的環境の中で個性が輝く大学」の内容を越えでるものではない。

学校教育に関しては、「国民生活の面でも、医療・社会福祉、教育の分野でも利用者の選択肢の幅が拡がりつつある」（4.p）として、「文部科学省は、義務教育における学校選択制度を推進するとともに、平成14年度からコミュニティ・スクールの導入に向けた実践研究を推

進する（7.p)」としている。その他、学校教育の内容として、「確かな学力」のための「習熟度別少人数指導」「学力向上フロンティア事業」「科学技術･理科大好きプランによる理科教育の充実」、「社会人の活用等による心の教育の充実」「家庭の教育力の向上」があげられ、後の教育特区で多少関連する「英語教育の改善のための行動計画」（7.p）や、ＩＴ戦略と関係する義務教育向けの教育用コンテンツの開発・充実も項目としてはあがっている。

徳目的には「個性ある人間教育」として「学校や教員の個性と競争を通じて、基礎学力の維持・向上を図るとともに、地域や現場の判断により、個性や創造性の涵養を図る」（6.p）とし、また家庭や地域が教育の現場として果たす役割も大きい」（7.p）と述べている。

マンパワーポリシーとしては、「大学、大学院、専修学校等における実践的な職業教育を行うなど社会人の再教育等に柔軟に応える機能（いわゆるコミュニティ・カレッジ）を強化」することや、「厚生労働省は、企業による離職者の再就職援助システム（企業の再就職あっせんや教育訓練に対する支援）や官民による労働力需給調整機能の強化など、離職者の再就職インフラを強化」（9.p）ことがあげられ、「経済財政諮問会議は、今後、教育・人材・雇用を中心とする「人間力戦略」」（35.p）を今後審議すると述べている。

さらに「聖域を排した民業拡大」として、「文部科学省、厚生労働省は、医療・介護、保育、労働、教育等の社会的規制分野において、民間による良質で効率的なサービス提供を推進する」（17.p）とし、「補助金改革」では「福祉、教育、社会資本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す」（29.p）としている。

この時点で、「特区」が打ち出されたのだが、具体的なイメージは全くないといってよいであろう。さらに「教育」への「特区」の活用は、ここではまだ想定されていない。後に「教育特区」で多数の申請が出される「英語教育」や「IT教育」は、改革の方向は出されているが、「特区」との関連で主張されているわけではない。

2002年７月になると急速に「特区」が具体化していく。26日には、「構造改革特区推進本部」が内閣に設置（本部長、内閣総理大臣）され、同時から８月30日まで、地方公共団体等からの「特区」の提案募集(第１次提案募集)がなされる。「教育分野」では44の提案がなされた。構造改革推進本部のホームページはこれらについて、「〔例〕地域の特性とニーズに応じた多様な教育を提供するために、公設民営や民間資本・ＮＰＯなど多様な主体により、小中高一貫教育や外国人・社会人等の教員への採用、全て英語で行う授業や学年の枠を取払う等多様な教育カリキュラムを認める特区」とまとめている。

９月20日には、「構造改革特区推進のための基本方針」を推進本部で決定。ここでは制度化に向けた方法論にあたる「制度の具体化に当たって踏まえるべき制度の目的、取組みの方針等」について述べている。９月30日には、第１次小泉改造内閣に構造改革特区担当大臣（併任、防災担当大臣）鴻池祥肇が任命される。

そして、10月11日に「構造改革特区推進のためのプログラム」（本部決定）を発表した。ここではこれまでの「提案」の中で、特区で行うべきものと、規制緩和によってすぐにできるものを弁別し、特区の具体的な内容を明らかにしていった。この「プログラム」の「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」が、まさに当面の特区の指針となった。「別表１」に示された「番号」と「構造改革特区において実施可能な特例措置」と「所管省庁」が、明示されたのである。今後案件は番号で呼ばれるようになる。

文部科学省が所管官庁である事例は、801～815であり、主だったものを列記すると以下のようである。

・802　研究開発学校制度の下に新設する「構造改革特区研究開発学校制度（仮称）」による、小中高一貫教育等、学校種間のカリキュラムの円滑な連携、教育課程の弾力化、教科の自由な設定、学習指導要領の弾力化
・803　不登校児童生徒を対象とした新しいタイプの学校の設置による、教育課程の弾力化
・804　他の高等学校や中等教育学校の後期課程に修得した単位を高等学校の単位数に互換できる単位数の上限の緩和
・806　幼稚園入園年齢制限の「満三歳に達する年度」への緩和
・808　教育職員検定の合格決定手続きにおいて、都道府県教育委員会が機動的に学識経験者の意見聴取を行うことにより、免許状授与までに要する期間を短縮
・809　市町村の提案があった場合における都道府県教育委員会の教員免許状の授与手続きの運用による簡素化
・810　市町村教育委員会による市町村費負担教職員の任用の制度化

さらに、「別表２」では、「構造改革特区に限定するのではなく、全国において実施する規制改革事項（実施時期及び内容が明示されているものに限る）」があげられ、その実施時期まで明記された。文科省所管事項は、801から811である。以下に列記する。

・801　インターナショナルスクール卒業者の大学入学機会の拡大
・802　インターナショナルスクール卒業者の高等学校入学機会の拡大
・803　大学の学部・学科の新設、廃止の手続の簡素化
・804　私立学校設置時の学校法人の資産条件の緩和
・805　大学設置基準の緩和
・806　大学院大学の校地・校舎面積に関する基準の明確化
・807　大学設置の抑制方針の撤廃
・808　複数の大学が連合して大学院を設置する場合の大学院設置基準の緩和
・809　国が取得した特許権等の譲与手続の簡素化
・810　国立大学の施設の使用を認める「大学発ベンチャー」の範囲の拡大
・811　国立大学教員等の勤務時間内兼業に係る基準等の明確化

特区の実施のために、構造改革特別区域法（以下、「特区法」）が準備される。特区法は、第155回国会に政府提出法案（内閣提出第69号）として2002（平成14）年12月５日（火）提出された。衆議院本会議趣旨説明には、鴻池大臣がたっている。内閣委員会での審議は、12月８日から12月21日までの計６回。委員会での議決日は、12月10日で、賛成会派は、自民、民主、公明で、反対会派は、自由、共産、社民である。附帯決議もある。本会議議決日は、12月11日である。そして、12月18日に法律第189号として公布された。

法案の内容については別稿に譲るが、公布日に「構造改革特別区域推進本部」（2002年７月設置の「構造改革特区推進本部」と名称が微妙に異なる）を内閣に設置した。本部長には内閣総理大臣（第29条）、副本部長には国務大臣（第30条）が就いた。

第２次の特区申請は、国会で特区法審議の最中に募集が開始（12月7日～翌03年２月15日）

されている。この２次提案の締め切り後の03年２月24日に「構造改革特別区域基本方針」を閣議決定した。

ここでは新たに、「特区において実施される規制の特例措置は、一定期間後に評価を行うことにより、特区の成果を着実に全国に広げていくことが必要である」ことや、そのための「特区において講じられた規制の特例措置の評価に関する基本方針」が示された。さらに「法第４条第７項に基づく法令解釈事前確認制度は、地方公共団体が構造改革特別区域計画の案を作成するに当たって、事前に法令の解釈を明確にすることにより、特区制度の円滑な運用を促進するための制度である」として、いわゆる「ノーアクションレター(no action letter)」の考えを強く推しだしている。また規制緩和を強力に進めるために「内閣官房は地方公共団体、民間事業者等からの苦情処理等のための相談窓口を設けるものとする」としている。

２月27日には、「構造改革特区の第２次提案に対する政府の対応方針の策定」（構造改革特別区域推進本部決定）がなされた。ここでは、第１次提案同様、特区において実施される見込みのある規制緩和を別表にあげている。文部科学省が所管官庁である事例は、816～821であり、主なものを列記すると以下のようである。

・816　株式会社による学校設置の容認
・817　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の容認
・819　上学年の教科書を下学年の児童生徒に給与できる特例
・820　学校法人の校地・校舎の自己所有を要しない学校設置の容認(小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲・聾・養護学校、幼稚園)

また、「構造改革特区の第２次提案に対する政府の対応方針の策定」では、「検討の結果、構造改革特別区域として区域を限定するのではなく、全国において実施することが時期、内容ともに明確な規制改革事項」も発表された。文科省関連では、項目番号812から821の10項目である。主なものを以下にあげる。

・812　保育士資格所有者による幼稚園教諭資格取得の容易化
・813　高等学校設置基準の弾力化
・814　幼稚園施設を活用した学童保育の実施が可能であることの明確化
・815　校舎等以外の場所における学部教育の可能化(社会人等)
・816　専門職大学院が分校を設置した場合の教員数の取扱いの明確化
・820　公立社会教育施設整備費補助金により整備された社会教育施設の財産処分手続の簡素化
・821　適応指導教室の運営のＮＰＯ法人への委託の容認

こうして４月１日に「構造改革特別区域法」の施行に至る。施行日から特区計画の認定申請の第１回目の受付を開始（～４月14日）し、４月21日に、57件の特区計画を「第１回（第１弾）認定」、さらに５月23日、60件の特区計画を「第１回（第２弾)」として認定する。第１回目認定申請件数129件のうち合計117件が認定されたことになる。

第１弾で認定された、群馬県太田市の「太田外国語教育特区」や、東京都八王子市の「不登校児童・生徒のための体験型学校特区」は、学校そのものの独自性で注目を浴びている。また、徳島県海部町の「海部町ふるさと教員制度特区」は、あまり目立っていないものの、

「市町村負担教職員任用の容認」という後に全国展開する内容であり、第１弾認定はそれぞれに「教育特区」の特徴を持っているものであった。

同（03）年６月６日には「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）が公布された。これは、先の２次提案を特区によって実現するための法改正を行ったものである。例えば、前述の「816　株式会社による学校設置の容認」などが、特区においてできるようになった。改正法12条は「学校設置会社」を規定した。

２　特区の枠組み

特区の実施の流れを簡単にまとめると以下のようになる。

①地方公共団体や民間事業者からの提案

②内閣府内で、これを弁別する。ア）全国的な規制緩和を各省庁にもとめるもの、イ）特区で行うべきもの、の２種類。イ）において特段の法改正が必要な場合は、特区法の改正によって、特区においてのみ可能となるようにする。

③認定、許可証の交付と実施。

このパターンで、３次提案以降、繰り返される。それぞれ提案時期と認定の時期は必ずしも対応していない。〈表１　提案募集と認定の時期〉には時系列に「提案募集」と「認定」の時期を並べた。また、〈表２　第３次提案以降の文科省に要請された全国的な規制緩和〉、〈表３　第３回認定以降の教育特区の認定内容〉を掲載し、その後の動向とする。

表１　提案募集と認定の時期

年	期　　間	内　　容
2002	（平成14年７月26日～８月30日）	第１次提案募集関係
	（平成14年12月７日～平成15年２月15日）	第２次提案募集関係
2003	（平成15年４月21日、５月23日）	第１回認定申請
	（平成15年６月１日～30日）	第３次提案募集関係
	（平成15年８月29日）	第２回認定申請
	（平成15年10月24日、12月28日）	第３回認定申請
	（平成15年12月１日～30日）	第４次提案募集関係
2004	（平成16年３月24日）	第４回認定申請
	（平成16年６月１日～30日）	第５次提案募集関係
	（平成16年６月21日）	第５回認定申請
	（平成16年10月18日～12月17日）	第６次提案募集関係
	（平成16年12月８日）	第６回認定申請
2005	（平成17年３月28日）	第７回認定申請
	（平成17年６月１日～６月30日）	第７次提案募集関係
	（平成17年７月19日）	第８回認定申請
	（平成17年10月17日～12月16日）	第８次提案募集関係
	（平成17年12月22日認定分）	第９回認定申請

2006	（平成18年３月31日認定分）	第10回認定申請
	（平成18年６月１日～６月30日）	第９次提案募集関係

＊「認定申請」は、認定された日付。

表２　第３次提案以降の文科省に要請された全国的な規制緩和

	内　　容	規制緩和の時期
第３次提案 （平成15年６月１日～30日）	特になし	
第４次提案募集関係 （平成15年11月１日～30日）	高等学校通信教育規程の弾力化	平成15年度中
第５次提案募集関係 （平成16年６月１日～30日）	外国大学の日本校の我が国の教育制度上における位置付けの明確化	平成16年度中
第６次提案募集関係 （平成16年10月18日～11月17日）	公民館における料金を徴収する事業の容認	平成16年度中
	実務家教員を含めた大学教員に関する審査の観点の明確化等	平成17年度
	学則変更の届出に係る手続きの簡素化	平成17年度中
	通信制高等学校の校舎に係る専修学校等の施設との兼用の容認	平成17年度中
	大学図書館に関する審査の観点の改善	平成17年度中
第７次提案募集関係 （平成17年６月１日～６月30日）	専修学校における多様なメディアを利用して行う授業時数の拡大	平成17年度中
第８次提案募集関係 （平成17年10月17日～11月16日）	教頭の資格要件の緩和	平成18年４月
第９次提案募集関係 （平成18年６月１日～６月30日）	未定	

表３　第３回認定以降の教育特区の認定内容について

	名　　称	内　　容	規制緩和の内容
第３回認定申請 2003年11月21日	豊里小中一貫教育特区	現在の６・３制から、３（低学年部３年）・４（中学年部４年）・２（高学年部２年）制を実施すること	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）
	キャリア教育推進特区	株式会社が大学や専門職大学院の設置主体となることを認めること。また、実学のニーズに応える専門教育機関の開設により、教育の多様化を図るとともに、区民の生涯学習の活性化を図る。	学校設置会社による学校設置／校地･校舎の自己所有を要しない大学等設置
	京都市不登校生徒学習支援特区	児童生徒の状態や不登校の要因・背景等を適切に把握し、一人一人が自己実現を図	不登校児童生徒対象学校設置に係る教育

		ることができる教育を創造するため、不登校児童生徒を対象とした適応指導教室「ふれあいの杜」を核として、柔軟な教育課程を実施する地域学習拠点（サテライト）を備える新しい中学校を創設する。	課程の弾力化
	北海道東川町幼保一元化特区	平成14年12月に開園した幼保合築施設での保育の実施に係る事務を教育委員会に委任し、施設で完結型の事務処理体制を確立することによる利用者の利便性の向上と行政の効率化。更に、同年齢の幼稚園児と保育所児を定員の枠内で相互に乗り入れて合同活動を進めること	幼稚園児と保育園児の合同活動／・保育事務の教育委員会への委任
第４回認定申請 2004年３月24日認定分	富良野市幼児教育特区	幼稚園で３歳未満児を受け入れ、幼児の社会性や自立性を養うと共に、女性の社会参加を促し、地域の活性化を図る。	３歳未満児の幼稚園入園の容認
	水戸市幼・小・中英会話教育特区	規制の特例措置の利用により、小学校に「英会話の時間」を新設し、発達段階に応じた系統的な英会話教育を行う。また、幼稚園では、遊びの中で英語に触れる体験的な活動を行い、中学校でも英会話に重点を置いた活動の充実を図る。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）
	定住化に向けた外国人児童・生徒の教育特区	指定した学校に外国人の子どもたちを集中させ、習熟度に応じた日本語指導教室を実施する。また、市費負担のバイリンガルの教員を採用し日本語の習熟度と主要教科の理解度を向上させる。プレスクール（塾形式）を開設し、就学時における言葉の障害を軽減し、定住化に向けた日本語学習の環境をつくる。	特別免許授与手続きの簡素化・迅速化 ・市町村負担教職員任用の容認
	ハタザクラプラン教育特区	小学校１、２年生で実施してきた２５人程度学級編制の検証結果を下に、小学校における発達段階を考慮した少人数学級編制の充実を図る。	市町村負担教職員任用の容認
	藤野『教育芸術』特区	欧米でも評価の高い芸術的手法による教育活動（シュタイナー教育）を長年実践するNPO法人を誘致し、日本初の学校法人化による学校を設置を行う。これにより、我が国最先端の多様な教育環境の提供、住民の選択肢の多様化、芸術の担い手の育成、更に地域の芸術活動や経済の活性化を図る。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）／校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置
第５回認定申請 2004年６月21日	都市型大学推進特区	キャリア開発や実務的専門教育の実績が豊富な教育主体が大学経営に参入し、これらの人材をはじめ新技術・新産業の創出を担う人材を育成し、地域のニーズに応えていく。	学校設置会社による学校設置事業／校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置事業／運動場にかかる要件の弾力化によ

			る大学設置事業／空地にかかる要件の弾力化による大学設置事業
	地域と一体化したプロジェクト教育推進特区	ＮＰＯ法人と連携して全国の不登校児童生徒、ＬＤ（学習障害）、ＡＤＨＤ（注意欠陥多動性障害）の子供達やその他一般の子供達を幅広く受け入れる場を設定すること。地域住民、特に高齢者との交流を大切に、子供達の「心の癒しの場」として提供すると同時に、地域を活性化させることにつながると考えました	校地･校舎の自己所有を有しない小学校等設置事業
第６回認定申請 2004年12月８日	キャリア教育特区	株式会社立大学の豊富な実務教育のノウハウを生かして、「自ら新しいビジネスを立ち上げる人材」や、「新しい産業を担う即戦力としての人材」の育成を図ること。こうしたキャンパスを開設することにより、例えば、経済団体等との連携による企業等を対象とした実務能力向上セミナーの開催や市内の各大学等との協力のもとでのビジネス支援講座の開催等が可能となる。	学校設置会社による学校設置事業／校地･校舎の自己所有を要しない大学等設置事業／運動場に係る要件の弾力化による大学設置事業／空地に係る要件の弾力化による大学設置事業
	岡山･萱野小中一貫教育特区	小中一貫教育を通じて個性を生かし、小学校から中学校へのスムーズな移行を図り、確かな学びと豊かな心を育む。具体的には、小学校１年生から「国際科」、小学校３年生から「地域科」を新設する等、現行の学習指導要領の教育課程を弾力化する。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）
	みやぎ私立学校教育特区	小学校全学年に「英語科」を新設する等教育課程の基準によらない教育課程を編成・実施し、将来にわたり本県の地域社会に貢献することができるような人材を育成する。また、県内の私立学校の教育活動に好影響を与え、私立学校の自主性・独自性を生かした特色ある教育活動の活性化が進む。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）／特区研究開発学校における教科書の早期給与
	国際交流型公共政策拠点形成特区	地域の私立大学大学院社会科学研究科に対して、東南アジアからの留学希望も多くあることから、当該特例を活用し、同大学院の国際的な学術交流を通じた公共政策の拠点としての機能を高める。	夜間大学院における留学生の受入れ
	長野市地域力活用教育特区	公立や都市部での学校生活になじめない児童に対し、地域が有する自然、文化、人材、施設等の豊富な財産をフルに活用し、また、そこで生活している住民も関わって、「校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置事業」の特例を活用し、地域一体と	校地･校舎の自己所有を要しない小学校等設置

		なって学校法人を設立し小学校を設ける。	
	「歴史と文化のまち、ふるさと先生制度」特区	学級担任等の責任と役割を持つ地域に根ざした市費負担教員「ふるさと先生」を任用し、35人学級を実施する。このことにより、一人一人の学力や心の状態を正確に把握し、個の実態に応じた目標や指導計画を立て、市の教育の重点である「確かな学びの力」「郷土を愛する豊かな心」を持つ子の育成を目指す。	市町村負担教職員任用の容認
	伊賀市意育教育特区	廃校となった小学校を利用して、不登校、高校中退者を対象とし、通信制および多部定時制の２つのコースを持った、「意育」という新しい教育の概念を基にした株式会社立の高等学校を設立する。	学校設置会社による学校設置／校地･校舎の自己所有を要しない小学校等設置
	佐呂間町いきいき子育て特区	幼稚園を廃園し、同じく入所者が減少している保育所を統合することにより、保育体制の充実を図っていくが、幼稚園廃園後、集団生活に接する機会を失う児童については、保育所私的契約児として現行基準の定員を上回って受け入れることにより、集団生活や保育の場を確保する。	保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認
第７回認定申請 2005年３月28日	さいたま市小･中一貫「潤いの時間」教育特区	小・中一貫カリキュラムのもと「潤いの時間」（人間関係プログラム・英会話）を教育課程に新設し、スキル習得、コミュニケーション能力、豊かな人間関係作り能力及び国際社会をたくましく生き抜く能力などを育成する。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）
	クリエイティブ教育推進特区	アニメ制作会社の集積地という地域特性から、アニメ制作会社等への人材供給を目的として、専門的な教育・研究を行う２年制の専門職大学院の設置主体となることを認める。人材育成の実績やアニメ制作のノウハウを持つ教育産業（株式会社）の参入を図る。	学校設置会社による学校設置・校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置
	葛飾区幼稚園早期入園特区	幼稚園の入園要件を満３歳に達する年度の年度当初からとすることにより、幼児が早期に集団生活を経験し、自我の育成に適した環境を提供するとともに、幼稚園教育カリキュラムによる必要な知識の早期取得や幼児の心身の健全な発達を醸成する。	三歳未満児の幼稚園入園の容認
第８回認定申請 2005年７月19日	文化と人が響き合う清水町教育特区	町内の不登校児童生徒や高校の中途退学者が学びやすい環境づくりが切望されている。そこで、町民による第九合唱の取り組みを活用し、生徒が得意分野を学ぶ「芸術コース」の課程を持つ新しいコンセプトの株式会社立の通信制高等学校を設置する。	学校設置会社による学校設置／校地･校舎の自己所有を要しない小学校等設置／市町村教育委員会による特別免許状の授与
	三沢市英語教育	全国有数の航空施設を有する「大空のま	特区研究開発学校の

	推進特区	ち」であり、外国人が基地内外に多く居住しているなど国際都市としての一面を生かし、市内全小学校で英語教育を実施することにより、子どもたちに早期に英語に慣れ親しませ、国際感覚とコミュニケーション能力を身に付けさせることで、国際社会に貢献できる青少年の育成及び地域の国際交流活動の進展や活性化を目指す。	設置(教育課程の弾力化)
	渋沢記念深谷人づくり特区	近代日本経済の父渋沢栄一の生誕地としてその精神を基盤とし、株式会社による広域通信制高校を設置して、地域はもとより全国からの不登校生徒などの教育ニーズに応えると共に、市民との交流による教育分野での地域活性化を図る。また、インターネット活用の通信教育、スクーリングによる体験学習等を通じ、誰もが高校教育を受けられる社会環境づくりに努めると共に、本市を新しい人づくりのセンターとして全国的にアピールしていく。	学校設置会社による学校設置／校地･校舎の自己所有を要しない小学校等設置／市町村教育委員会による特別免許状の授与
	今治市しまなみ教育特区	廃校となった小学校を利用して、不登校生、高校中退者などに、それぞれの事情に応じた学習の場を提供するため学校法人立の通信制高等学校を設置する。瀬戸内の豊かな自然と温かい人情の中で、特色ある集中スクーリングを実施することにより、生徒たちの心の癒しと多くの新たな友人をつくる機会を提供し、農業漁業従事者から学ぶ体験学習や文化財の保護や清掃ボランティア、また実践的なスポーツ教育などを通して、生徒の自立につながる教育を実施する。	校地･校舎の自己所有を要しない小学校等設置
	北九州市「自立と共生の教育」特区	モノづくりや公害克服の過程で培われた高度な技術やそれを支えてきた人材、さらには恵まれた自然環境が身近に存在している。これらを地域や学校における教育活動に生かし、特色ある多様な教育の機会を提供するため、新しいスタイルの学校を設立する。	特区研究開発学校の設置(教育課程の弾力化)／校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置／高等学校全日制課程の不登校生徒に対するIT等による学習機会拡大／校地･校舎の自己所有要件を要しない専修学校等設置事業
第９回認定申請 2005年11月22日認定分	てっぺん教育力育成特区	稚内市では、全般的に全国標準を下回っている学力の向上と、生徒指導面を含めた「個に応じた指導」の充実が課題となっている。そこで、市費により教職員を採用することで、小学校１年生と２年生では３０	市町村負担教職員任用の容認

		人以下の少人数学級を実施し、３年生から６年生までは特定科目（国語・算数）での少人数指導を実施する。	
	黒部国際化教育特区	黒部市・宇奈月町は、経済、観光等の面から海外との関わりが深く「国際交流盛んなまちづくり」を進めている。小学校、中学校のカリキュラムの中に教科「英会話」を設定する。このことにより、英語によるコミュニケーション能力を育み、国際理解、国際交流の担い手を育成することを目指す。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）
	枚方市小中一貫英語教育特区	小学校の第５学年と第６学年の教育課程に「英語科」を新設、教材には中学校第１学年用の教科書を活用し、中学校英語科教員や英語を母語とする講師等との連携のもと、小学校の教員による授業を行う。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）／特区研究開発学校における教科書の早期給与
	「教育と文化の町赤池」特区	町の主要産業であった石炭産業の衰退、依然厳しい生活環境、学習環境等の影響から、学力不振・不登校、非行が増加している。そこで、町費による常勤の教員を採用することにより、少人数指導、少人数学級を導入し、一人ひとりに適したきめ細やかな学習指導を進める。	市町村負担教職員任用の容認
第10回認定申請 2006年３月31日認定分	高岡市ものづくり・デザイン人材育成特区	伝統産業・地域産業関係機関等との連携のもと、市立小中養護学校全40校に、「ものづくり・デザイン科」を必須科目として設置し、実技体験等を取り入れた授業を通し、伝統文化・技術の継承や人材育成、ものづくりのまち高岡の市民としての意識の醸成を図り、地場産業の活性化を目指す。	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）
	宮崎県幼稚園早期入園特区	宮崎県では、３歳未満児の幼稚園の早期入園を望む声が高まっている。このため、保護者からの要望があり、かつ受入態勢が整っていることを条件に、幼児が満3歳になる年度当初から入園することを可能とする。	３歳未満児の幼稚園入園の容認

これに付け加えて、「地域経済の活性化と地域雇用の創造を、地域の視点から積極的かつ総合的に推進する」ため、2003年10月24日に、内閣に「地域再生本部」が、設置された。さらに「地域再生法」の成立（2005（平成17）年４月１日）」に伴い、「地域再生計画」が、ほとんど特区と同じ枠組みで実施されている。特区の第５回認定申請から、同時に「地域再生計画」の申請と認定の発表も行われている。

３　特区をめぐる論考の状況

ここからは「教育特区」はどのようにみられてきたのか、雑誌記事の動向について着目したい。国会図書館の「雑誌記事索引」に拠って論題名を「教育特区」としてヒットした記事のいくつかをみていく。

【２００２年】

次に雑誌記事を中心に「教育特区」がどのように論じられてきたのかについてみていく。

2002年12月から「教育特区」が登場するが、「季刊教育法」は、2002年12月(135)号で「特集 教育特区構想と教育の自由化」を組んでいる。この時点では、「特区」法案が、閣議決定され、第１次提案募集が行われ、それを受けた「推進プログラム」が発表されている。

「規制緩和と教育行政-教育特区構想とは? 」において佐藤修司氏は、「問題とされるべきは、制度の複雑化・複線化が生じる中で、親や子どもに選択・選抜が迫られること、情報や意識、経済階層等の違いによる教育格差が拡大していくことをどう考えるか、公教育としての学校間の共通性や、地域との関係のあり方をどう考えるかである」と指摘している。

この「格差の拡大」については、自治体間の格差、さらに同一自治体内であっても、特区対象の子どもたちとそうでない子どもたちの格差があるという。特に、小中学校段階において、自治体出資の学校法人が抜け道になって授業徴収が行われることは、認められるべきではないという。

市場原理の導入について、文科省と「特区」推進本部や総合規制改革会議などが対立関係にあり、「推進本部などは、塾やカルチャーセンターなど、教育産業が成長する中、学校も巨大な産業として成長させ、株式市場を活性化させるという見通しなのであろうが、教育によって「利潤」を生み出そうとする発想や、適者生存型の市場競争は、やはり憲法・教基法や国際条約の思想とは相容れない」としている。

「構造改革特区と地方教育行政―市町村費負担教職員制度に着目して」において中嶋哲彦氏は、「市町村教育委員会は従来国や都道府県による様々な規制によって独自の教育政策を展開する機会を狭められており、構造改革特区制度を当面の政策課題の実現手段として活用しようとすることには一定の理解を与えるべきかもしれない。しかし、この制度が教育の地方自治に対する新たな規制として機能するとともに、公教育制度のなし崩し的改変を引き起こす可能性も否定しがたい」と両面を指摘している。「少人数制学級編制」や「市町村費負担教職員」制度は、「全国一律に展開しないのならば構造改革特区制度の導入により地方教育改革の進展を送らせる可能性があるといわなければならない」としている。

さらに、文科省の特区制度の運用に関する態度について、①特定の地域だけに特別措置を講じることは公平・公正を欠く、②規制の特例が容易にえられるとすれば、その規制の存在理由が問われなければならない、③構造改革特区が「経済活性化」を目指すのであれば、「経済活性化」と構造改革構想との密接な関係を示すことなく、公教育制度上の特例措置の適用のみを要求する特区計画が合法的に成立しうるか疑問の余地がある、といった疑問を提示している。

公教育に関する規制緩和については、全国展開が本筋であって、特区制度を利用すること

はかえって、中央政府の裁量の余地を拡大することになり、地方分権の趣旨に反すると指摘している。

また教育特区の問題点として、教育内容の決定に関することも含めて現在の公教育制度の根幹にかかわる事項を特区によって、国民的合意なしに改変することにつながる、②文科省の「現行制度によって対応可能」という回答が、現行法制の担当者の解釈によって無制限な制度改変を引き起こし、行政権による裁量権の拡大を意味する、をあげている。

高野良一氏は「教育起業とローカル・ルール--教育特区が問いかけるもの」で、今回の特区について問題点はあるものの一定程度積極的に評価している。見過ごされている点として、これまで、全国的に実施されることを前提としてきた国家法の適用除外を図るという「政策形成方式の変更」であることをあげ、こうした改革手法に着目すべきだとする。そして、ローカル・レベルの社会実験は必要であるとし、自治体の自発性を喚起している点で評価している。さらには、アメリカのチャーター・スクールのような公立学校の供給主体の多元化としての意味を指摘し、最終的には特区から敷衍して、自治体での「教育基本条例」の制定が必要であるとする。

「機会の平等を奪う教育の自由化」において斎藤貴男氏は、教育特区が教育の格差を拡大すると指摘する。特区で出されている教育内容が、エリート教育や「英語」教育でよいのか、という視点から批判がなされている。さらには権力中枢に近いと思われる都道府県の知事のお膝元ほど大胆な提案を打ち出しており、そこでは「六・三・三・四制を基調とした現行の単線型教育システムは、ここでは完全に否定されている。これらが“先行的実施”されるとすれば、近い将来の全国的な複線型教育システムが予定されていることになる」という。そして、教育の機会均等に関するわずかに残っていた建前も破壊し、自治体の財政力によって格差拡大への懸念されるとする。最終的に「教育特区においても、硬直した教育の現状を打破したいとする意図は理解できる。エリートだけを尊重し、ノンエリートを軽んじたがる教育改革関係者らの発想は、しかし、やはり危険だ。優秀な子どもは自分自身で伸びていくことができるのだから、勉強の得意でない子どもたちにこそ、公教育は目配りしなければならないのだと、ここでは指摘しておきたい」と結んでいる。教育特区批判のもっとも一般的な論調である。

品川区教育長の若月秀夫氏は、インタビュー記事「「教育論」と「経営論」両面からのアプローチ―現行法の下でも学校改革は進められる」のなかで、この間の品川区の教育改革である「学校選択制」「特色ある学校づくり」「外部評価」などについて述べているが、特区をこの第１次提案で申請しなかった理由を以下のように述べている。「特区でやろうというようなことは、すでに取り組んでいます。財政的なメリットがあるなら別ですが、教育特区の指定を受けなければできないというものは、そう多くありません。例えば、小中一貫に関しては、文部科学省の研究開発校の指定を受けているので、学習指導要領に縛られない新しい教科も自由に作れるし、さらに国からある程度の研究経費も出ます。特区を受けたとしても何も出ないのですから。そのほか、ハード面についても考えましたが、今回は敢えて「特区」を受けることはないと判断しました」ということである。しかしながら品川区は、03年７月の第２回認定申請では、小中一貫教育特区を申請している。

この他、「季刊教育法」（2002年12月（135）号）では、第４回に認定される（04年３月34日）ハタザクラプラン教育特区の埼玉県志木市の教育委員会もインタビューに応じている。

また2002年12月には、ぎょうせいの地方自治に関する雑誌「ガバナンス」20号では「構造改革特区は日本を変えるか?」という特集で「構造改革特区に挑戦した自治体：群馬県太田市 「外国語教育特区」で国際感覚を備えた日本人の育成を」の中で、同市の取組を紹介している。

【２００３年】

03年になると議論も活発化する。

「内外教育　5370号」(2003年３月７日)「評の評－ ２月後期の新聞―教育特区での学校の在り方は」は、これまでの教育特区の新聞論評をまとめている。以下にその要約を記す。

「読売」の「特区法改正　株式会社の参入拡大が課題」(2/18) は、「今国会に政府が提出する構造改革特別区域法の改正案策定作業が大詰めを迎えている」といい、鴻池祥肇構造改革特区相らが関係省庁と折衝を進めている様子を紹介している。「これまでの折衝で、病院経営と並ぶ重点課題だった学校経営への株式会社の参入を、文部科学省が受け入れた。地方公務員の勤務形態の弾力化、幼稚園と保育所の併設施設での児童保育の規制緩和なども、所管する省が同意している。ただ、学校経営については、文科省が『特別なニーズがあること』と曖昧な条件をつけている。導入に当たっては、所管省の恣意的な裁量が働かないように、政府として、曖昧さを排除した、透明なルールを作る必要がある」と訴えている。「毎日」の「構造改革特区　首相は認定権限を振り回せ」(2/28日付) は教育については触れていないが、「構造改革特区は苦肉の策だ。本来なら一挙に全国展開すべき規制改革を、提案があった地域だけ実験してみる。抵抗勢力の壁を正面から打ち破って実現する堂々たる施策ではない」という。「読売」の「教育特区　最低限の歯止めは欠かせない」(2/20日付) によると、特区における株式会社による学校経営を認めることによって、「学校法人の設立条件も大幅に緩和する」ことになった。こうした規制緩和で、従来にはなかった「もう一つの学校」が生まれ、時代を先取りした教育や、目を向けられることの少なかった分野での取り組みが進むことを期待したい。その成果は、既存の学校改革にも役に立つはずである。さらに、ＮＰＯの積極的な参入はよいが、反社会的なＮＰＯをどのように扱うのか。学校破綻した場合の子どもへの影響等を考慮して、一定の枠をはめよう、ということが述べられている。これに対して、「朝日」は、2/4日付で、「こうした学校に関心をもつものは新しい学校の行き詰まりや破綻を覚悟している」としている。また、「日経」の2/27日付では、「既存の私学関係者の多い私学審議会はNPOの障害となるであろう」としている。

「総合教育技術　57巻16号」(2003年３月) は、「特集２〈教育特区〉であなたの学校は変わる!? 」を組んでいる。

長谷川玲氏（朝日新聞記者）は、「「特区」って、何？〈教育特区〉で何が実現するの？」ので「構造改革特区推進のためのプログラム」(02年10月) や03年２月までの時点での概要を紹介している。税制上の優遇や補助金がない特区制度を「やる気」のあり自治体には役に立つ、としている。株式会社の参入承認に文科省が転じたことを報じている。また２次提案のなかで、「最も多かったのは教育行財政にかかわるもので66件。株式会社やＮＰＯが設立した学校への私学助成の適用や、区域外就学の弾力化で都市部の児童生徒が農村部の学校で授業を受けられるようにすることなどを求める内容だった」という。この他全国的な規制緩和も進んだ、としている。

「対談/加茂川幸夫 前文部科学省大臣官房審議官vs金子郁容 慶応義塾大学教授 〈教育特区〉で、学校教育の何が変わるのか？」

加茂川氏は、提案の中には補助金や税制上の優遇措置を求めるものもあったので当初は大変混乱したと述べている。金子氏が、特区のうち、構造改革特区研究開発学校制度（以下、特区研発）に注目しているが、今後特例措置を設ける趣旨に合っていれば、反対されることはないのかと問うたところ、加茂川氏は、これを契機にできるだけ従来の研究開発学校でできなかったアイディアを形にしてもらえるよう支援したいと、と述べた。

また、加茂川氏は、特区は、期間限定ではなく、実施した自治体が止めようとするまで、または外部評価で成果が上がらないと判断されるまで続くとしている。さらに教育内容の自由化規制緩和については、「憲法・教育基本法を守ってくださいというしかない」としている。また、より重要なのは「特区でなければできないというよりも今までの制度を活用していろいろな改革をするという意識改革が必要である」と述べている。

この「総合教育技術　57巻16号」では、具体例として、「英語で授業を行う小・中・高等学校一貫校創設―群馬県太田市」、「不登校児童・生徒対象のジュニアマイスター・スクール―東京都八王子市」、「市の負担で、民間人教員の独自正規採用―新潟県三条市」の事例を紹介しているが、未実施の時点であるので、いずれも立ち上げの理念的な部分終始している。地域性に根ざすということでは、「地域の伝統を教えるには、異動のない鍛冶職人を正規の教諭に」という新潟県三条市の事例が目を引く。

「内外教育　5393号」（2003年６月10日）は、「時評クォータリー・春（〔2003年〕3～５月）義務教育を問い直す諸課題―教育基本法、義務教育国庫負担、教育特区など」を菱村幸彦氏（元文部省初等中等教育局長）が以下のように記している（一部要約）。

> ４月16日の構造改革特区第一弾認定について、今回認定された教育特区の中で特に注目したいのは、岐阜県のＩＴを活用した不登校児のための支援学校の試みである。４月11日、文科省の調査研究協力者会議から「今後の不登校への対応の在り方について（報告）」が出されたが、この報告書では、さまざまな不登校対策を提言している中で、不登校児童・生徒のためのＩＴの活用についても言及している。
>
> 不登校児を学校に連れ戻す努力は必要だが、引きこもり状態にある不登校児を学校に戻すのは容易ではない。となれば、学校に登校できない児童・生徒の学習を支援する方法として、ITを活用した通信教育を導入すべきである。その先導的な試みとして、特区の成果に期待したいのだ。
>
> 教育特区について特に論議を呼んだのは、株式会社による学校経営である。まだ具体的に認定された特区はないが、文科省はケースによって認める方針のようであるから、いずれ出てくることが予想される。病院の株式会社化については医療関係者から強い反対が叫ばれているのに、教育関係者からはあまり反対の声が聞こえない。学校教育（特に義務教育）が株式会社化されても本当にいいものだろうか。
>
> 学校運営の株式会社化に代表されるように、特区の狙いは、主として、経済的観点に立って、推進が図られている。そうした施策が、どこまで学校教育の本来の在り方に適合するものかどうか、今後、特区の成果について、教育的観点からの厳密な評価が必要であろう。

文科省のスタンスと共通するところが、元官僚の特質なのだが、まったく着目されていない岐阜の特区に着目するところに、規制緩和推進派と違った視点を見いだすことができるだ

ろう。

2003年は教育特区賛美型の記事も多く見える。特に群馬県太田市の特区はよく取り上げられる。「日経ビジネス　1195号」（2003年６月９日）は、「人物 編集長インタビュー 清水聖義氏(群馬県太田市長) 教育特区は世界への窓」を、PHP研究所のオピニオン雑誌「Voice.（通号 310)」（2003年10月）はインタビュー記事「太田市外国語教育特区小学六年生に英検準二級を（構造改革特区の「社長」たち―特区を動かす原動力は民間企業顔負けの経営感覚だ)」を、全国町村議会議長会編「地方議会人　34巻7号」（2003年12月）は、「事例紹介 わが市における外国語教育特区の取組み(群馬県太田市)（特集 期待される構造改革特区―地域活性化を実現するために）」を、それぞれ掲載している。

実際、「内外教育　5413号」（2003年８月29日）の「プレスクールに入学希望者相次ぐ―英語教育特区、順調な滑り出し―群馬県太田市」（辻修平氏・前橋支局）が伝えるところによると、ぐんま国際アカデミーのための英語の準備教育機関である「プレスクール」締め切り前だが、定員60人をすでに上回る希望者が市内外から集まっている。この時点での小学一年生予定者である４歳児が週２・３回学習する。

前出の「地方議会人」は「事例紹介 わが町の教育特区の取組み(岡山県御津町)」も掲載している。

教育特区の問題をしているのが「総合教育技術 58巻５号」（2003年７月)の坂田仰氏の「学校教育の新動向で学ぶ 必須教育法規(4)教育特区と規制緩和―学校教育の再構築(2003学校管理職研修)」である。ここで、氏は第一弾認定の教育特区について以下のようにまとめている。

> 今回、承認された教育特区は、日本という枠を飛び越えて世界的な視点から日本を見つめ直そうとする試み、全校種において増加を続ける不登校問題の解決、学校と地域社会の連携を担う独自教員の採用、集団教育を前提とする学校教育の根底を揺るがす少子化問題への対応など、一見、誰もが必要性を感じ、納得する内容であるかに見える。
>
> しかし、ここで再度考えなければならない点が存在している。そもそも公教育、特に義務教育というシステムは、公費負担により、日本全国どこにおいても均質な教育を保障しようとするものであったはずである。際限なき規制緩和は、この「平等性」を危うくする可能性を含んでいる。
>
> 個性重視の教育、特色ある学校は、ナショナルミニマムとしての教育、言い換えるならば「最低限」の統一的教育、平等な教育を保障した上で、はじめて肯定される性質のものだといえる。そして、教育特区もまた例外ではない。この視点を、教育現場は今後もしっかりと維持していく必要がある。教育特区は、すべての子どもに基礎．基本の習得を保障した上での試みでなければならない。特区を先鋭的な実験に終わらせないためにも、公教育の本質を常に念頭に置いた慎重な運用が期待されるところである。
>
> 「特区を先鋭的な実験に終わらせないため」の「公教育の本質を常に念頭に置いた慎重な運用」とはいかなる実態で展開されるのか、不透明ではあるが、教育特区を運用するもの、自治体・事業者が独善に陥らないことを期待するだけである。

【２００４年】

小学館の「教育ジャーナル　42巻11号」(2004年２月)では、渡辺研氏（教育ジャーナリスト）が 「特集 これからの教育モデルを探る「教育特区」の取り組みに学ぶ―″規制緩和″が特色ある学校づくりの後押しとなるか？」を記している。内容は制度や個別教育特区の紹介であり、小中一貫校〔品川区〕、新しいタイプの学校〔杉並区〕、不登校児童生徒のための小規模小中一貫校、公設民営学校特区〔香川県〕、軽度発達障害の子どものための個別教育特区〔松本市〕などあげている。特区第１号として、太田市の学校は詳しく取り上げている。「特区でなくてもできること」として、この春（06年４月）開校された愛知県の中高一貫を紹介している。その中で、「営利目的ではないので株式会社による運営は検討していない。株式会社の学校は世界中にあまりない。それが先人の知恵だ」（JR東海・葛西敬之社長）というのがこの学校の方針だ、として財界の中でも株式会社による学校運営に疑問の声を紹介している。

「地方自治職員研修　37巻３号・通号 509」(2004年３月は、「教育の自治を問う―管理・評価の教育改革を超え、地域が教育をひらく」の中で「地域は教育を変えるか―チャータースクールと教育特区が拡げる『官民連携』」と「ふるさと教員制度で子どもに豊富な体験を(徳島県海部町)」の二つの特区紹介を行っている。

「内外教育　5468号」(2004年４月９日)では、斎藤剛史氏（教育ジャーナリスト）による「NPO立学校で多様な教育推進を―河村文科相ら出席し「教育特区シンポジウム」」か掲載されている。内容は、河村文科大臣や金子特区担当大臣が招かれたシンポジウムである。不登校・LD対策のNPOと文科大臣の構図になっている。NPO団体から特区におけるNPO立学校が不登校児やLD児を対象としたものに限定されていることを批判し、「従来のカリキュラムに収まらない子供がいるが、多様な子供に教えるためにもNPO立学校が必要だ」と訴えた。このほか、障害児教育の関係団体からは、身体障害児向けのNPO立学校を認めてはしいという要望が出された。これに対して河村文科相は、NPO立学校の適用範囲について必ずしもNPO立学校は、狭い鞄囲の不登絞児やLD児のみを対象にしているのではないという考えを示唆した。その一方で範囲の無制限な拡充には慎重な見方を示した。学校法人になるハードルの高さ、私学助成の配分の問題、義務教育における公設民営学校について、議論された。消極的な自治体が多いのは、文科省が消極的だからではないか、また申請に自治体の負担が大きすぎるという意見も出された。

「世界　727号」(2004年６月)では、山本由美氏が「教育改革 学校選択、学力テスト、教育特区が公教育を破壊する―荒川区、品川区が「新自由主義」教育改革」として、東京都内の改革を品川区と荒川区を取り上げている。荒川区はあまり他の文献で紹介されないが、学校統廃合の反対運動による反対派の区長の当選したものの、選択により不人気校は廃校という方針が出される。設備のよい学校に人気が集まり他区から荒川区の越境入学を断るようになる。さらに、成田空港から日暮里に来る外国人へ英語で挨拶できるようにと、国際交流を名目にした小中一貫英語教育特区申請へと至る。特区を含めた規制緩和批判として、権力が考える多様化を押しつけられ、それを選択するしかないことを上げている。現在のグローバル社会を生き抜くことを目的とする「学力」によって改革にからめとられる、としている。

太田市の教育特区を取り上げる記事は相変わらず多い。「週刊東洋経済　5901号」(2004年７月３日)、「国連ジャーナル」(2004年６月）であり、学校建築の面からも「新建築 79

巻11号」が取り上げている。

【２００５年】

2005年になると特区認定第１号の学校が開校し、そのルポルタージュが相次ぐ。

「教育ジャーナル　43巻11号」（2005年２月）は、「第２特集 教育特区に学ぶ」において「(1)英語教育 イマージョン教育で小学校から英語で授業―いよいよ開校！ 太田英語教育特区校・ぐんま国際アカデミー」は、開校直前の様子を校長Eugen E. Cooper氏へのインタビューを掲載している。1997年10月から足利工業大学で基礎工学、英語を教えていたクーパー氏は米国帰国予定のところ、2004年４月から「ぐんま国際アカデミー」校長に就任することになった。開校予定のこの学校の特徴を、①イマージョン教育、つまり学校の教科を英語で教えること、②オープンスペースを活用した学校であること。③日本人教師もネイティブの教師も対等な立場で起用し、それぞれのよい点を活用できること、をあげている。また、足利工大の経験で「クリテカルシンキング」ができない日本の学生が多いくそれを重視することや、太田市はブラジル人をはじめ多くの外国人が住む地域であり、すべての人々を尊敬することをまず強調することをあげている。さらに、家庭との協力関係を強調している。

法務省出入国管理局監修の雑誌「国際人流　18巻４号　通号215」（2005年４月）は、「特集外国人児童生徒の未来を拓くために―群馬県太田市の「教育特区」での取り組み」を掲載している。そこでは、外国人児童生徒の定住化に向けた取組や、子どもたちの学習意欲を高め保護者との連携協力に成果をあげる「習熟度別指導」を導入、等を紹介している。

実際の開校後の様子を「悠 22巻８号」（2005年８月）は、「最前線ルポ 現場からの教育改革(16)小中高一貫校の中で英語のイマージョン教育を進める―教育特区太田市「ぐんま国際アカデミー」」 において青木朋江氏がルポしている。太田市市長のインタビューから、４つの教育政策について紹介し、①「定住化に向けた外国人児童・生徒の教育特区事業」では、市長は「日本に居住する外国人をしっかり守り育てませんと彼らは犯罪者になりかねませんよ」と述べ、外国人の子どもたちの定住化に向けた新しい教育制度を確立し、地域に役立つ外国人を育てようとすること、②「市内の小中学校すべてに二～三人ずつ教育活動支援隊及び悩み事相談員を配置し、一クラス二〇人以下の少人数指導を実現させ」ていること、③「ISO環境マネジメント一四〇〇一認証、〈06年度には全小中高校が取得見込み〉」の取得、④「英語教育特区事業、太田国際学園ぐんま国際アカデミー」である。

開校した学校の様子を「子どもたちの雰囲気は、全般的に見れば、真剣に学ぶというよりは、のびやかに学校生活を楽しんでいる」としている。また、特徴的な学校建築についても「校舎は実に広々とした贅を尽くした木造平屋建てである。ユニークな学校建築で知られるシーラカンス・アンド・アソシエイト（C&A）の設計による建築である」とし、「学年ハウス、クラススペース、水場付アートアンドサイエンスルーム、クワイエットルーム」など紹介している。開校後二か月弱の子どもたちについては「正副校長に伺ったところ、子どもたちの適応力がすばらしく、日々変化を見せていると、こもごも語っておられた。特に当初の予想と異なり、一年生と比べて四年生の変化が著しいことに驚いているとのことだ。これは言い換えれば、一年生は英語に慣れる以前に、集団生活に慣れることが大変だということでもある」と報じている。

前出の次号である「悠　22巻９号」（2005年９月）では、同じく青木氏が「最前線ルポ 現

場からの教育改革(17)不登校児童・生徒のための八王子市立高尾山学園―教育特区第1号、柔軟なカリキュラムを組んで」を記している。八王子市は、不登校の発生率が高く、全体で600人程度いる。これをうけて、同校の学校経営方針の中には「本校は、病気や経済的な理由を除き、何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因や背景により、登校しないまたは登校したくてもできない児童・生徒のために設立された小・中一貫校である」と明確に述べられている。授業の様子としては「小学生には国語・算数、中学生には国語・数学・英語を中心とした授業を主として午前中に行い、午後はさまざまな体験型学習を行う。構造改革特区のメリットを生かしてこの学園では、今までの学習指導要領の学年枠にとらわれず児童・生徒各自の学力にあった授業を習熟度に合わせて進めてゆくとともに、午後の学習も木工や陶芸、絵手紙など体験学習を重視している。また、児童・生徒は、随時、先生やスクールカウンセラー、大学生などのメンタルサポーターに悩みごとなどを相談できる。興味深いのは道徳の時間に人間関係のあり方を学ぶソーシャル・スキルアップ・プログラムを取り入れている」ということである。

【まとめ】

雑誌記事の傾向について、若干の考察を加えたい。02年度から政府の規制緩和策の中で見え隠れしてきた「教育特区」について、是々非々もしくはどちらかというと、批判的な観点からの論評が相次ぐ。

03年、04年になると、文科省対特区室の対立構造が浮き彫りにされ、具体的な個別問題に焦点が当てられていく。その一方で、特区のなかで教育分野が件数も増加し、公教育であるが故の統制が規制緩和の対象であることが明確になってくる。批判的論調もあるものの、首長主導で行われる特区を賛美する傾向も強くなる。また、実際に展開される事例も登場する。05年は実際に特区学校が開設され、その実際の様子が報告されるようになる。

この流れのなかで、突出して記事化されることが多いのが、群馬県の太田市の事例である。「英語教育特区」は、「教育特区」の登場以来、一貫して取り上げられマスコミによって強調されている。その中で「小学校での英語必修」議論が現在なされている。この議論の旗振り役を務めているようにも見える。

（田口　康明）

第３章　学校教育制度の維持と規制緩和との境界設定の論理
－特区提案に対し対応不可とする省庁側の回答を手がかりとして－

１　問題の所在

構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）に基づく教育を対象とした規制の特例措置（以下教育特区という。）に関しては、初等中等教育段階における学校教育制度に関わる特例措置が数多く認められており、これらが全国展開された場合における影響について検討することが重要と考えられる。

その前提となる課業として行われなければならないのは、初等中等教育に関わる学校教育制度において維持しなければならないと省庁側が考えている要件と、規制を緩和することが可能と考えられている要件との差異、すなわち維持すべき制度と規制緩和が可能である制度との境界が現状においてどのあたりに設定されているのかを見定めることであり、それらが明らかになるのであれば、今後とも改正が激しくなることが予想される学校教育制度の行く末とその影響とを予想することがより容易になるものと思われる。

構造改革特別区域制度においては、民間事業者、地方公共団体、個人など誰もが規制改革の提案を出すことができ、提出された提案は内閣官房特区室と関係省庁との協議を経て構造改革特別区域推進本部によって規制の特例を認めるか否かが決定され、認められたものについては構造改革特別区域法をはじめとする関係法令の改正等がなされることとなっている。しかしこのような提案募集と採択の決定の過程については法令上の根拠を持たず、提案を認めるか認めないかの判断基準が曖昧であり、行政側に判断が任せられている。

したがって本稿が設定した研究課題を明らかにするに当たっては、特例措置が認められなかった提案についてなぜそれらが認められないと省庁側が判断したのか、すなわち提出された提案に対し省庁側が対応不可と判断した論理の構造を明らかにすることによって、学校教育制度の維持と規制緩和が可能となった措置との境界設定の論理が明らかになるものと思われる。

以下では、初等中等教育における学校教育制度に関わる提案に対し、対応不可とされた回答に付された省庁側の理由を整理することにより、省庁側が対応不可と判断する際の論理について検討を加えることとしたい。

２　分析の方法及び手順

分析の方法及び手順は以下のとおりである。

（１）構造改革特別区域推進本部のホームページ[(1)]に掲載されている、「構造改革特区に関する当室と各府省庁とのやりとり」（各省庁からの再々検討要請に対する文部科学省分の回答）において、「特区として対応できない」とされた「規制の特例事項名」を抽出して整

(1) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/（2006年5月12日現在）

理する[2]。ただし回答後に同内容の提案が出され、省庁側が検討を行って最終的に対応可とされた事項、他の提案採択を前提とする事項（例えば公設民営学校が採択された場合の教員配置の特例）、高等教育、幼稚園、及び特別支援関係の事項は含めない。

（２）上記で整理した提案事項ごとに、「各府省庁からの再々検討要請に対する回答」欄の記述の中から、対応不可とされた理由に該当する内容を抜粋するとともに[3]、KJ法によってそれらの内容を整理する。

（３）以上の結果を手がかりとし、既に規制緩和されている特例措置等との整合性及び関連する法令との整合性等を考察することを通じて、省庁側が対応不可と判断する際の論理の妥当性を検討し、学校教育制度の維持と規制緩和との境界設定の論理について明らかにする。

３　対応不可とする提案事項の傾向

特区として対応不可とされた提案事項について、筆者が分類項目を設定し、同内容の提案事項を同一の項目内に整理したのが資料１である。資料１をもとに分類項目ごとの提案事項の数を集計した結果は表１のとおりである。

表１　特区として対応不可と解答された提案事項の数

大項目	中項目	小項目数	1次	2次	3次	4次	5次	6次	7次	8次	件数計
学校制度	学校の性格と種類	2					2				2
	学校の設置者・管理者	8		1	2	3	5	4	4	1	20
	学校設置基準	5			4	1			1		6
	就学	2	1						1		2
教育課程	単位認定	3			2	2					4
	学校週５日制	1		1		1	1			1	4
	飛び級	1								1	1
教育委員会	教育委員会の権限	5		1	3	2	2	2	3		13
	自律的学校運営と教育委員会の権限	6			9		2	4			15
教職員	給与負担関連	3			3	3				2	8
	任免	4		1		2		1			4
	教員免許状	7			4	1			2	1	8
財政	授業料徴収	1	1	1	1						3
	補助金返還	1			1	1					2
	合　　計	49	2	5	29	16	12	11	11	6	92

（注）筆者作成。１次～８次の欄の数字は各次ごとの提案件数。

(2) 省庁側の回答は主として次のカテゴリーで分類されている。A 特区として実施、B 全国で実施、C 今回は特区として対応できない、D 現行で対応可能、E 規制自体が存在しないなど事実誤認、F 税の減免・補助金の交付要件に関するもの等。

(3) 資料１には、以後の同内容の提案に対する省庁側の検討を経て、最終的に対応可とされた項目、提案採択を前提とする提案（例えば公設民営学校が採択された場合の教員配置の特例）、高等教育、幼稚園、及び特別支援関係の提案は含めていない。資料２では中央教育審議会等で検討中である旨を反対の理由に掲げているものは除外している。

小項目数が最も多いのは学校の設置者・管理者に関する項目であり、次いで教員免許状に関する項目、自律的学校運営と教育委員会の権限に関する項目の順で数が多くなっている。提案件数が最も多いのも学校の設置者・管理者に関する項目であり、第１次提案を除き各次で提案が見られる。次いで提案件数が多いのは自律的学校運営と教育委員会の権限に関する項目、教育委員会の権限に関する項目の順となっているが、前者については第３次に提案が多くなっている一方で、後者については１次と８次を除いた各次で提案が見られる。このように特区として対応不可とされた提案事項に関しては、学校の設置者・管理者、教育委員会の権限、及び教員免許状に関する提案が多いことがうかがえる。

４　対応不可とする理由とその特徴

対応を不可とする理由に該当する内容を抜粋したものが資料２である。資料２をもとに、対応を不可とする理由を整理した結果が表２であり、主な特徴は以下のとおりである。

憲法・教育基本法を理由の根拠として挙げている事項や、明示はされていないがそれらを根拠の理由としていると考えられる事項（カテゴリー１）として第一に挙げられるのは、国民の教育を受ける権利の保障を理由とするものである。その内訳としては、国民の教育を受ける権利を保障するため、１）学校運営の公共性・安定性確保、２）授業料の無償、３）教育水準の格差是正が、それぞれ必要であるとされている。このため１）に関しては学校の設置者管理主義、及び公立学校の管理権限を教育委員会が有しなければならないという点が、３）に関しては、教員の給与及び任用面での措置の必要性が、それぞれ理由に挙げられている。第二に挙げられるのは、教育の中立性であり、教育委員会の権限に関する項目が挙げられている。

また学校教育を成り立たせる上で不可欠と考えられる事項を理由として挙げているものもいくつか抽出された（カテゴリー４）。教員は教員免許状を有すること、学習指導要領に基づく指導を全員に対して行うこと、指導は対面で行うこと、必要な校具を整備することの４点である。

さらに既存の教育制度との整合性確保（カテゴリー２）、他省所管法令に根拠がある（カテゴリー３）など、既存の制度との整合性確保を理由とする事項も複数見られた。前者については、学校の設置主体に関する事項や小中一貫校、幼小一貫校といった学校制度体系に関する事項が、後者に関しては地方自治法や地方公務員法を根拠として挙げている事項がそれぞれ複数見られた。

５　省庁側が対応不可と判断する論理の妥当性

以下では前節までの結果を踏まえ、既に規制緩和されている事項との整合性及び関連する法令との整合性を考察することを通じて、省庁側が対応不可とする論理の妥当性を検討する。

（１）規制緩和された事項との整合性の観点から

規制緩和された事項との整合性の観点から検討すべきと考えられるのは、構造改革特別区

域研究開発学校設置事業（N0802）との整合性である。この特例事業は「学校種間のカリキュラムの円滑な連携や教科の自由な設定等、教育課程の基準によらない教育課程の編成実施を可能にする」ことをその内容としており、構造改革特別区域制度に基づいた規制の特例措置がなされ（「学校教育法施行規則の規定によらないで教育課程を編成することができる場合を定める件」平成15年文部科学省告示第56号）、その後係る措置の全国展開が決定されている（2006年２月15日「特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針」構造改革特別区域推進本部）。

これに関連して提案を対応不可とする各般の理由の中から疑問として指摘したいのは、小・中・高等学校における飛び級の提案に対して「学習指導要領に示した内容は全ての児童生徒に対して指導する基礎的・基本的な内容である」（資料２Ⅱ3-1）との反対理由を掲げている点である。この理由と、学習指導要領に定める教育課程の基準によらない教育課程の編成実施、すなわち研究開発学校の設置規制を緩和する措置との間にはどのような論理の整合性があるのか。また構造改革特別区域研究開発学校設置事業によって小中一貫のカリキュラムが認められることにより、小中一貫教育が可能となっている一方で、小中一貫校、幼小一貫校といった学校種の変更を伴う提案については対応不可とされている点にも着目する必要があるだろう。

そもそも研究開発学校の設置については、構造改革特別区域制度創設以前から学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）26条の２に基づき小学校に対して、また同規則55条に基づき中学校に対して準用され、それぞれ認められてきた。反対理由にあるように、学習指導要領が全ての児童生徒に対して指導すべき内容として定められていると主張するのであれば、現行制度で既に認められているように、教育課程の改善に資する研究を行うために特に必要があり、かつ教育上適切な配慮がなされていると文部科学大臣が認める場合に、学習指導要領によらない教育を行わないことができるとする合理的な理由をどこに見いだしうるのであろうか。

現行制度との整合性について同様に疑問が生じるのは、提案事項の数が多かった教員免許状に関する提案である。それらに対し対応不可とする理由としては、教員免許状の授与権限等に関する提案において、教員免許状が「教員の専門性を公証する」ものであることから「一定水準を確保する」（資料２Ⅳ3-1-1）必要性があるとの点が掲げられている。また教員免許状の弾力的運用を求めた提案に関して、教員免許状が「基本的に学校の種類ごとの免許状」（資料２Ⅳ3-2-2）となっていることを理由としているのも、教員の学校種ごとの専門性確保の必要性が求められているからにほかならない。

一方教員免許状に関する特例措置としては、市町村教育委員会による特別免許状授与事業（N0830）が定められている。しかし特別免許状制度そのものは、現行制度において教育職員免許法（昭和24年法律第47号）４条６項を根拠として既に認められているものであり、この制度を活用して特別免許状を授与することにより、学校種ごとの免許状を有していない場合でも、異なる学校種を対象とした免許状自体は容易に取得できるのである。

特別免許状は教育職員検定に合格した者に授与され（同法５条２項）、学校教育における社会人活用の推進のために授与要件等の緩和がこれまでにも積極的に進められてきた。しかし教育職員検定の受験資格者要件（同法同条３項各号列記）、及び教育職員検定で課されている内容等を勘案すると、担当する教科に関する専門的な知識経験又は技能（同法同条３項

１号）以外の専門性が特別免許状授与の要件として求められているとは考えがたく、教員として必要とされる専門性の一定水準の確保自体が、制度的には既に難しくなっていると言わざるをえないのである。

このように考えると、学校種は変更しない、教員は免許状を有しているなど、学校教育を成り立たせるものとして省庁側が考えている一定の制度上の要件については規制緩和を認めない一方で、それら制度上の要件が充足していさえすれば、研究開発学校の設置や教員免許状授与要件の弾力化といった規制緩和措置を適用させることによって、規制緩和を求める側が意図する措置の実現が実質的に可能になっているという事実には注意が必要である。あらかじめ定められた形式的な要件の充足については求めるものの、それら要件が充足しているのであれば、実質的な内容面の確保についてはむしろ緩和されている傾向がうかがえるのである[(4)]。

（２）関連する法令との整合性

これに関しては、対応を不可とする理由の中に、他省所管法令に規制の根拠がある点が挙げられている。しかし構造改革特別区域制度においては、他省庁所管の法令についても当該省庁の判断いかんで如何様にも制度が改正される可能性があることを考えれば、教育分野としての特段の理由から特例を認めないとする理由が別途主張されなければ、他省庁において何らかの理由で該当条文が改正される可能性があることは否定できない。

対応不可とする理由として挙げられた事項の中には憲法を根拠とするものもいくつか見られたが、これらについては特例を認めないとする理由に一定の合理性を見出しうるであろうか。以下では提案事項の数が最も多かった学校の設置者・管理者に関する項目について検討を加えよう[(5)]。

小・中学校における公設民営方式については、次のような対応不可とする理由が掲げられていた。「学校教育制度は憲法・教育基本法に定める国民の教育を受ける権利を制度的に保障するために設けられており、このため設置運営の安定性・公共性を確保する目的で、設置者が責任を持ってその設置する学校を管理することとしている。とりわけ義務教育については、憲法や教育基本法に定める国民の権利を確実に担保する観点から、法律で直接に市町村

---

(4) そもそも規制行政は、私人等の権利・自由を制限することを通じて一定の行政目的の達成を意図したものである。したがってそれらの規制を緩和する措置が妥当であるか否かを検討するに際しては、いわゆる規制の三面関係、すなわち規制を受ける特定の私人等の権利・自由との関係だけでなく、規制が存在することによって享受していた第三者や社会全体の受益との関係が考慮されなければならないはずである。構造改革特別区域制度は、規制によって全国のほとんどの地域の住民が受けている利益を、ある特定の住民に関しては享受できなくなる危険性を孕む制度であると言ってよい。このような利益を奪うに当たって第三者を救済する措置が希薄である点にも構造改革特別区域制度の問題があると言わざるをえないが、詳細には別稿で検討を行うこととしたい。規制の三面関係については、例えば小早川光郎「規制行政と給付行政」『ジュリスト増刊　行政法の争点［第３版］』有斐閣、2004 年、9 頁。

(5) その他にも対応を不可とする理由の中には、国立の義務教育諸学校における授業料徴収に対して、「日本国憲法の保障する国民の等しく教育を受ける権利を担保するために無償とすることが定められている」（資料２Ｖ-1-1-1）と記載されている。しかし憲法学の通説及び最高裁の判例では、憲法を私人間に直接適用することに否定的であり（芦部信喜『憲法』岩波書店、1993 年、98 頁。最高裁判所大法廷昭和 48 年 12 月 12 日判決・民集 22 巻 11 号 1536 頁）、国立大学法人法（平成 15 年法律第 26 号）施行後における国立大学法人は、国とは別の法人格を有し、私法人と同様の法的性格を有しているのであるから、同法施行後に国立大学に設置される義務教育諸学校における授業料無償を、憲法で保障されている措置であると解釈することはできないものと思われる。

に対し、学校の設置を義務付けており、他の施設等と同列に議論することができない」。「設置者が責任を持ってその設置する学校を管理する」とは学校教育法（昭和22年法律第26号）５条に定めるいわゆる設置者管理主義を指しているものと思われる。対応不可とする理由に挙げられているように、同条の規定は憲法26条に定める国民の等しく教育を受ける権利を担保する目的で定められているのであろうか。

地方自治法（昭和22年法律第67号）244条１項では「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」と定めており、学校、公民館、図書館、病院、保育所、下水道等がこれに該当する[(6)]。従来地方自治法においては、公の施設の管理についてはその設置主体が地方公共団体であること、公の利益のために多くの住民に対して均等にサービスを提供する役割を担っていること、使用許可のような公権力の行使にあたる行政処分を行う権能が必要なことなどの特性に照らして、受託管理者の範囲を公共団体、公共的団体、政令所定の地方公共団体の出資法人だけに限っていた。2003年の地方自治法の改正では、従来の設置者と受託者との間の契約による管理の委託・受託という関係をやめて、設置者が管理をゆだねるにふさわしい法人を指定し、指定を受けた管理者に公の施設の管理を包括的に委ねる指定管理者制度が導入されており、指定管理者の範囲については民間の営利法人も含めた法人その他の団体にまで対象が広げられている[(7)]。

同法244条の２第３項には、普通地方公共団体が、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときには、指定管理者に当該公の施設の管理を「行わせることができる」と規定されている。「行わせることができる」と規定されていることを考えると、明文化はされていないが地方自治法上は公の施設の管理は設置主体が管理することがその前提とされており、その例外として指定管理者による管理が認められているものと解することができる。このように考えると学校教育法５条の規定は地方自治法上の前提を確認しているにすぎない規定であると解せられよう[(8)]。公の施設の設置者が当該施設を管理する旨を他の法律で規定している他の例としては道路法（昭和27年法律第180号）が挙げられ、同法16条に定める設置者管理主義の規定は、同様の趣旨で地方自治法上の前提の確認規定であると解することができよう。

道路に関しては指定管理者制度の対象と認められて、指定管理者に道路の管理を行わせることができることとされており[(9)]、設置者以外の者に対して管理を認めている。学校についてはどうであろうか。学校教育法５条に定める設置者管理主義が憲法上の要請であるとするならば、構造改革特別区域制度によって同条の特例を定めることはできないこととなる。しかし国民の教育を受ける権利を保障するために学校運営の安定性・公共性を確保するので

---

(6) 石原信雄他監修『五訂地方財政小辞典』2002 年、27 頁。

(7) 成田頼明編『指定管理者制度のすべて：制度詳解と実務の手引き』第一法規、2005 年、9-12 頁。

(8) 刊行時に文部省大臣官房長であった鈴木勲編著による『逐条学校教育法』（学陽書房、1980 年）においても「組織・施設の設置者がその運営の責任をもつということは当然のことであって、この当然の原則を確認的に規定したもの」（61 頁）と記述されている。

(9) 地方自治法改正時の総務省行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の交付について」（総行行第 87 号、平成 15 年 7 月 17 日）においては、道路法、学校教育法など個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には指定管理者制度をとることができない旨定められていたが、その後道路については道路の管理の範囲を定めて指定管理者制度による管理を認めている（平成 16 年３月 31 日「指定管理者制度による道路の管理について」国道政第 92 号、国道国防第 433 号、国道地調第 9 号）。

あれば、設置者が管理者と同一の主体である必然性はないようにも思われる。例えば公立学校の管理を他の地方公共団体[10]や国立大学法人が行うとの提案が出された場合に、管理主体の安定性・公共性を懸念してこれを反対とする説明は説得力を持たないだろう。問題になるのは管理者の資質であって、管理主体による安定的・公共的な管理の実質を伴うことを可能にする何らかの提案が出された場合には、設置者管理主義に基づいてこれに対して反対とする理由に合理性を見出すことが困難になるものと思われる。

６　結語

以上の検討から、学校教育制度の維持と規制緩和が可能となった措置との境界設定の論理については、教育水準の確保や学校教育としての安定性・公共性を確保するための一貫した論理が整理されていないと言わざるをえず、現段階において規制緩和ができないと省庁側で考えている事項に関しても、提示される代替案いかんによっては、現行制度を維持するための説得力ある説明を行うことが困難なものとなることが明らかとなった。

形式的な要件を充足していることをもってよしとするのではなく、規制緩和が既になされている制度上の措置も含めて、国民に必要とされる教育の実質を担保するための制度の在り方があらためて検討されるべきであろう。

（佐野　享子）

（10）都道府県教育委員会において、当該都道府県内に所在する市町村の教育委員会が設置した学校の管理を行う場合や、その逆の場合などが考えられるだろう。

資料１　特区として対応不可と回答された提案事項

（注）

・「構造改革特区に関する当室と各府省庁とのやりとり」（各省庁からの再々検討要請に対する文部科学省分の回答）における、各次提案の「特区再々検討要請」の資料に記載された事項のうち「C 今回は特区として対応できない」とされた「規制の特例事項名」を列挙し、必要に応じて記述を筆者が補足・修正した。同趣旨の内容は一つの項目内に併記、または表現の統一等を行った。ローマ数字及び算用数字による分類項目は筆者が設定した。

・かっこ内は提案募集の回数を表す（例えば（５）は第５次提案に対する回答）。

・同趣旨の提案に対して最終的に対応可とされた項目、他の提案採択を前提とする提案（例えば公設民営学校が採択された場合の教員配置の特例）、高等教育、幼稚園、及び特別支援関係の項目は含めていない。

Ⅰ　学校制度

１　学校の性格と種類

・幼小一貫校の設置の容認（５）

・小中一貫校の設置の容認（５）

２　学校の設置者・管理者

・小・中学校における公設民営方式の容認（２・４・５・６・７・８）

・公立小・中学校の地方独立行政法人による管理・運営の容認（３・４・５・６・７）

・公立小・中学校の地方独立行政法人による管理委託の可能化（６・７）

・NPO 法人による不登校児童等対象以外の学校設置の容認（３・４・６）

・学校設置会社の範囲の拡大（LLP:有限責任事業組合による設置）（７）

・学校設置主体の拡大（財団法人による設置）（５）

・学校を設置する NPO 法人に対する国有財産の減額貸付要件の緩和（５）

・学校設置会社による学校設置事業の全国実施（５）

３　学校設置基準

・NPO 法人立学校における学校設置基準の弾力的運用（３）

・NPO 法人立学校における教員配置の弾力化（教員資格の弾力化）（４・７）

・通信制高等学校に係る校舎面積規制の緩和（３）

・通信制高等学校に係る必置教員・事務職員数の規制緩和（３）

・通信制高等学校に係る校具設置の特例（メディア教材で校具を代替）（３）

４　就学

・小・中学校における二重学籍の容認（不登校児童生徒の原籍校復帰促進）（１）

・通信制中学の入学制限の撤廃（７）

Ⅱ　教育課程

1　単位認定

・通信制高等学校に係る完全在宅学習の容認（３）

・小・中学校におけるテレビ会議ネットワークを通じての授業出席認定（３・４）

・小・中・高における単位認定要件の緩和（民間の教育サービスの認定）（４）

2　学校週５日制

・土曜日及び日曜日に授業を行うことを可能とし学校週６日制とする(２・４・５・８）

3　飛び級

・小・中・高等学校における飛び級（８）

Ⅲ　教育委員会

1　教育委員会の権限

・教育委員の首長等の兼職禁止規定の見直し（２）

・教育委員会の必置規制の廃止（３・４・５・６・７）

・（首長部局との）教育に関する事務の分担（３・４・５・６・７）

・普通地方公共団体の委員会又は委員の権限に関する事務の一部を長に委任（７）

・教育委員会の権限の審議会への委譲（３）

2　自律的学校運営と教育委員会の権限

・特別学校評議員の容認（意見聴取に当たっての校長の求め・校長の委員選任推薦を不要にする）（３）

・学校運営委員会の委員の任命権を市長に付与（５）

・教育委員会の一定の権限の学校評議会への委譲（３）

・教育委員会に属している学校の管理運営権限を住民参加組織に付与（校長の任命権（３）、教職員の研修実施権（３）、構内組織決定権（３）、学習指導要領の枠外の教育課程の編成権（３）、教科用図書の採択権（３・５）、教職員の任命権（３）、教職員の勤務評定実施権（３））

・教育委員会に属している学校の管理運営権限を学校運営委員会に委任（予算編成・執行権限（６）、教育課程の編成権限（６）、教科書採択権限（６））

・住民参加型学校運営委員会の独立機関化（６）

Ⅳ　教職員

1　給与負担関連

・県費負担教職員の定数換算に関する市町村教育委員会及び学校の裁量権拡大（３）

・県単独予算で任用する県費負担教職員の給与負担に関する特例（３）、市町村費負担教職員として配置される県費負担教職員の任命権者の明確化（３）、（以上は市町村費負担教職員任用事業において都道府県教員委員会による教職員の任命・配置を内容とするもの）

・定員内の教員の財源を伴う市町村への任命権の委譲(４・８)、義務教育国庫負担金

等の特例（４）、市立小・中学校教職員給与の市負担の容認（４）、県費負担教職員の選考権限の市への委譲（８）（以上は義務教育費国庫負担金及び地方交付税を市へ交付し、県費負担教職員の任命権の県から市への移行を内容とするもの）

２　任免

・県立高等学校英語教諭に外国籍を持つ者を採用（２）
・日本国籍を持たない者の期限付き教諭（英語）任用の容認（４）
・（特定の）教員の定年の緩和（４）
・NPO 法人立学校への県費負担教職員の無制限派遣（６）

３　教員免許状

（１）授与権限

・教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与（株式会社・NPO 法人立学校）（３）
・指定都市限定教育職員臨時免許状の新設（４）
・特別免許状等の授与手続きの簡素化（株式会社・NPO 法人立学校）（特区審議会での審査に基づく）（３）

（２）種類及び授与要件

・特別非常勤講師の範囲の拡大（教授範囲を教諭と同等とする）（３）
・特別免許状の授与要件の緩和（株式会社・NPO 法人立学校）（３）
・小学校教諭と中学校教諭の相互交流（７）、教員免許状の弾力的運用（８）（以上は中学校免許状のみを有する者が小学校で教育（学級担任）に充たることを内容とするもの）
・教職員免許の更新義務化（７）

Ｖ　財政

１　授業料徴収

・授業料を徴収できる学校の範囲の拡大（１・２）、公立学校における授業料の徴収（３）

２　補助金返還

・公共施設の補助金返還を要さない貸与等の容認（国庫補助金を受けて整備された学校施設の財産処分に関するもの）（３・４）

資料２　対応不可とする理由の抜粋

（注）

・資料１に掲げた提案事項について、各次提案における「特区再々検討要請」の資料に記載された「各府省庁からの再々検討要請に対する回答」の記述の中から、対応不可とされた理由に該当する内容を抜粋した。再々検討要請に対する回答欄に記述がない事項については、再検討要請に対する解答欄の記述を用いた。係る記述の要約のみで内容が不明確になる場合には必要に応じて「措置の対象（対応策）」等、他の欄に記載された記述の要旨を筆者が付加して補った。

・：の後ろは資料１で記載した提案事項名、かっこ内は提案募集の回数を表す（例えば（５）は第５次提案に対する回答）。

・中央教育審議会等で検討中である旨を掲げている記述は除外した。

・整理に当たっては、提案事項ごとに箇条書きで整理することを基本としたが、同じ理由が別の事項においても記述されている場合にはそれらを同じ項目に整理した。また同じ提案事項においても各次ごとに異なる理由が記述されている場合には各々別の枝番号を付した。同じ理由であっても表現が異なる場合には、同じ枝番号の下で併記した。

Ⅰ　学校制度

１　学校の性格と種類

1-1　学校制度の基本に関わる制度改正は、教育論から国民的な議論の高まりと学校教育制度全体の在り方に照らした検討が必要。：幼小一貫校の設置の容認（５）、小中一貫校の設置の容認（５）

２　学校の設置者・管理者

2-1-1　学校教育制度は憲法・教育基本法に定める国民の教育を受ける権利を制度的に保障するために設けられており、このため設置運営の安定性・公共性を確保する目的で、設置者が責任を持ってその設置する学校を管理することとしている。とりわけ義務教育については、憲法や教育基本法に定める国民の権利を確実に担保する観点から、法律で直接に市町村に対し、学校の設置を義務付けており、他の施設等と同列に議論することができない。：小・中学校における公設民営方式の容認（２）

2-1-2　義務教育段階については、高等学校又は幼稚園と異なり、市町村に学校の設置義務が課されていること、国公立学校における義務教育は無償とされていること［及び義務教育制度における行財政制度全般との関係：７次で追加］等から、これらの点との関係も含め、義務教育制度の中でどのように位置付けるかについては慎重な検討が必要。：小・中学校における公設民営方式の容認（６・７・８）

2-2-1 教育行政の中立性・安定性を確保するための教育委員会制度との整合性を確保する必要があること、公立学校の教職員の身分の取扱いについて慎重な検討が必要であること、教育の機会均等や全国的な教育水準の維持向上が図られるよう国の責任で新たな財政支援制度を設けなければならないことといった多くの課題があり、特区において直ちに導入することは困難。地方独立行政法人制度では設立団体の長が種々の権限を有することから、地方独立行政法人評価委員会が教育委員会の意見を聞くこと

だけでは現行の教育委員会制度との整合性確保のための制度上の措置としては不十分。：公立小・中学校の地方独立行政法人による管理・運営の容認（４）

2-2-2　学校の設置者とは校舎等の施設を整え、教職員等の人員を配置し、教育という役務を提供する体制を整えている者を指す。地方独立行政法人は地方公共団体が直接の事業主体ではないが企画の役割を担い、かつ別主体に実施させる仕組みである。学校教育法の中核の概念たる設置者の役割を変更し、地方独立行政法人制度の中核たる中期目標・評価等を適用除外とし、業務がないのに法人格とその機能のみが存続する可能性をつくりだしてまで新たな制度設計を行うことは法制的な合理性が乏しい。：公立小・中学校の地方独立行政法人への管理委託の可能化（６）

自ら独自の業務を有さず委託により業務が与えられる形態は地方独立行政法人制度上予定していない。：公立小・中学校の地方独立行政法人への管理委託の可能化（７）

2-3　NPO 法人は設立が容易であり多種多様な事業を行っている。法人制度上管理運営体制の要件も緩やかであることなどから、実態として様々なものがありえ、学校の設置主体としての安定性・継続性の面で懸念がある。不登校児童生徒等に対する教育で実績を上げている法人があることなどから、このような分野に限って一定の実績がある法人による学校の設置を特区における各自治体の責任のもとで認めることとしたもの。：NPO 法人による不登校児童等対象以外の学校設置の容認（３・４）

2-4　教育基本法では「法律に定める法人」のみに限定して学校設置を認めており、法人格を有しない組合による学校設置は認められてない。LLP（有限責任事業組合）は目的としている事業の成功により解散するものとされているなど事業主体としての継続性・安定性が認められない。：学校設置会社の範囲拡大（７）

2-5　学校法人は学校の設置主体としての公共性、安定性、継続性を確保する必要性から民法法人とは異なる特別な公益法人として定められたもの。財団法人を設置主体として認めると法人類型として法的に整理されている公益法人体系に重大な影響を及ぼし混乱を招く。：財団法人による学校の設置（５）

2-6　株式会社立・NPO 法人立学校を「公の性質」に属せしめるために学校法人並みの規制を課すことは、特区で特例を認めた趣旨に反する：学校を設置する NPO 法人に対する国有財産の減額貸付要件の緩和（５）

3　学校設置基準

3-1　学校教育法上の「学校」として教育活動を行うに当たっては、学校教育法、学習指導要領に基づいた教育課程の編成実施が必要であるとともに、その教職員は教育職員免許法に規定する免許基準に基づいて授与される教員免許状を有していることが必要。：NPO 法人立学校における教員資格の弾力化（４）

3-2　高等学校における校具の整備は、課程の区分に関わらず、各高等学校において高等学校教育を行う上で必要な教材等を適切に整備することが必要。：通信制高等学校における校具設置の特例（３）

4　就学

4-1　二重学籍の導入は修了認定や指導要録の管理等において現場で混乱を生じることが予想される。：小・中学校における二重学籍の容認（１）

4-2　一人の人間として、社会の一員として必要な社会性や人間性を身につけるためには、義務教育段階における対面指導は非常に重要な要素であり、発達段階に応じた対面指導や集団による教育活動は不可欠。：通信制中学の入学制限の撤廃（７）

Ⅱ　教育課程

１　単位認定

1-1　児童生徒の社会性や人間性を育む上で対面指導は不可欠。［スクーリングを併用したとしても小・中学校における在宅学習を基本とした遠隔授業の導入は困難。（４次で追加）］：通信制高等学校に係る完全在宅学習の容認（３）、小・中学校におけるテレビ会議ネットワークを通じての授業出席認定（３・４）。

２　学校週５日制

2-1-1　学校週５日制の趣旨は児童生徒が主体的に多様な活動ができる機会を増やそうとするものであり、児童生徒はこうした多様な活動ができる機会を持つ権利があり、学校教育においてはこれを保障する必要がある。私立学校では児童生徒（又は保護者）があえてそのような学校選択を行っていることから公立と同列に論じられない。：土曜日及び日曜日に授業を行うことを可能とし学校週６日制とする（２）

2-1-2　学校週５日制度の趣旨、導入までの経緯、［及び各自治体や学校・地域における取り組みの状況：５次で追加］を踏まえれば、土・日曜日を学校の休業日とする制度の特例を設けることは［社会全体で子どもを育てようという取り組みや努力を否定するものになりかねず：５次で追加］適当でない。［国際的にも学校週５日制は共通の流れ。：８次で追加］：土曜日及び日曜日に授業を行うことを可能とし学校週６日制とする（４・５・８）

３　飛び級

3-1　学習指導要領に示した内容は全ての児童生徒に対して指導する基礎的・基本的な内容である。：小・中・高等学校における飛び級（８）

Ⅲ　教育委員会

１　教育委員会の権限

1-1　教育委員会制度は、教育行政の中立性、安定性、継続性を確保するため首長とは別の執行機関として設けられたものであり、首長が教育委員を兼ねることは制度の趣旨に反する。首長は教育委員の任命権や議会への議案提出権、予算の調整・執行権等を有しており、有形無形の影響力を行使しえるものであって、教育委員会が合議制であっても首長が教育委員となることは教育行政の中立性等を担保することができない。首長部局の職員は、首長の命令に従いその職務に専念する義務を負っており、副知事などこれらの者が教育委員となることについても教育行政の中立性等を保持することができない。：教育委員の首長等の兼職禁止規定の見直し（２）

1-2　首長の教育委員の任命に当たっては、制度的に政治的中立性が確保される仕組みとなっている。：教育委員会の必置規制の廃止（３）、教育委員会の権限の審議会への委譲（３）

教育は個人の人格形成［精神的な価値の形成：６次］に大きな影響を及ぼすものであり、人格形成の過程において特定の党派的な影響を受けた後の回復は困難である。次世代における我が国全体の公正な民主政治の維持に関わる問題であることから、教育の中立性は民主主義を定めた憲法の趣旨を実現する観点から、教育基本法においても定められているところ。他の行政分野における取扱以上に、制度的にも中立性を保証する立場に立つもの。：教育委員会の必置規制の廃止（５・６）

教育の中立性を確保するためには教育委員会と首長との職務分担を法律上明記することが必要：教育に関する事務の分担（４）

代替措置として提案されている審議会は執行権限がないため、教育行政の中立性を確保することは困難である。：教育委員会の必置規制の廃止（３・４）、教育に関する事務の分担（３）、教育委員会の権限の審議会への委譲（３）

1-3　地方公共団体は学校の設置管理や教職員の人事など、地域における教育行政を直接実施する役割を担っていることから、行政機関のあり方について国と地方公共団体を同列に論じることはできない。：教育委員の首長等の兼職禁止規定の見直し（２）、教育委員会の必置規制の廃止（４）、教育に関する事務の分担（３・５）

1-4　生涯学習、文化、スポーツ分野の分類については、学校教育と一体として個人の人格の形成を目指す機能を有しており、教育委員会が所管すべき。：教育に関する事務の分担（５）

2　自律的学校運営と教育委員会の権限

2-1　学校は校長の権限と責任において運営されるものであるため、学校評議員に対する意見聴取は校長の判断に基づき行われることが必要。：特別学校評議員の容認（意見聴取に当たっての校長の求め・校長の委員選任推薦を不要にする）（３）

2-2　公立学校の運営の安定性、公共性と教育の質を確保するためには、教育委員会が学校の管理権限を有する必要がある。：教育委員会の一定の権限の学校評議会への委譲（３）、教育委員会に属している学校の管理運営権限を住民参加組織に付与（３）

2-3　住民参加組織等を条例で定める執行機関として位置づけることは地方自治制度全体の中での検討課題。：住民参加型学校運営機関の独立機関化（６）、

2-4　予算編成権は地方自治法上地方公共団体の長の権限。：教育委員会に属している学校の管理運営権限を学校運営委員会に委任（６）

2-5　教育委員会が行う具体の事務について個別に首長が直接行うこととなると、教育委員会の職務執行の独立性が保たれない。：学校運営委員会委員の任命権を市長に付与（５）

2-6　教科書の採択については、十分な調査研究、採択の公正確保、教員の共同研修などの要請から、共同採択を行うことが必要。：教育委員会に属している学校の管理運営権限を住民参加組織に付与（５）

教科書採択は適切な教科書を採択するための専門的な調査研究体制の充実、採択

の公正確保、教員の共同研修の便宜、転校する児童生徒の学習上の便宜、無償給与のための財政措置の軽減等の理由から、共同採択制度が必要。：教育委員会に属している学校の管理運営権限を学校運営委員会に委任（６）

Ⅳ　教職員

１　給与負担関連

1-1　市町村立学校の教職員の給与費については、これを市町村に負担させると、財政上の理由から市町村における給与水準格差、ひいては教育水準の格差が生じること等の理由から、設置者負担主義の原則に対する特別の例外としてこれを都道府県の負担とした上で、都道府県教育委員会に教職員の任命権を与え、国が都道府県が実際に支出した額の２分の１を負担することとしている。県費負担教職員制度及び義務教育費国庫負担制度は、あくまでも市町村が行う義務教育を実施する上で必要とされる教職員を、都道府県が責任をもって任用することにより、実質的に確保する制度であり、教職員の配置に必要な金額を実際の任用に先んじて算出、補助するものではない。「加配教員の一部を予算に換算して市町村教育委員会に配分し」とあるが、このことは県費負担教職員制度及び義務教育費国庫負担制度の制度趣旨と大きく矛盾するものであり、県費負担教職員制度の例外措置として認めること自体が制度そのものを否定することとなる。：県費負担教職員の定数の換算に関する市町村教育委員会及び学校の裁量権拡大（３）

1-2　市町村立学校の教職員の給与費については相当多額なものとなるため、たとえ地方交付税を移管したとしても、これを財政力の格差が大きい市町村に負担させることになれば、市町村間による給与水準格差、ひいては教育水準の格差が生じることが懸念されること、広域範囲における優秀な人材の安定的な確保、広域的人事交流による教員の適正配置を通じた都道府県内各市町村における教育の機会均等と教育水準の維持向上に支障を生じるおそれがある。：定員内の教員の財源を伴う市町村への任命権の委譲（４）、市立小・中学校教職員給与の市負担の容認、義務教育国庫負担金等の特例（４）

市町村立学校の県費負担教職員の任命権者が都道府県教育委員会となっている趣旨は、全県的な視野から教職員の採用・配置を行い、幅広く人材の有効活動を行う必要があるという点にある。：県費負担教職員の選考権限の市への委譲（８）

２　任免

2-1　公立学校の教諭については、校長の行う校務運営に参画することにより公の意思の形成への参画に携わることを職務としていると認められていることから、公務員に関する当然の法理の適用があり、外国人を任用することはできないこととされている。：県立高等学校英語教諭に外国籍を持つ者を採用（２）、日本国籍を持たない者の期限付き教諭（英語）任用の容認（４）

2-2　定年を含む分限制度は、職員の身分に重大な影響を与えるものであり、公正でなければならないものである。したがって同一の職の職員について個人ごとに定年を設定することは認められない。：（特定の）教員の定年の緩和（４）

2-3　当初から派遣先団体に同じ職員を繰り返し何度も派遣することを前提に派遣を行うことは、実質的に無期限に公務員を法人に派遣することと同様であり、当該業務が公務ではないこと、当該職員の身分取扱を不安定にするものであることなどから、法律で派遣期間の上限を設定している趣旨を没却するものである。：NPO 法人立学校への県費負担教職員の無制限派遣（６）

３　教員免許状

（１）授与権限

3-1-1　学校教育の成否は教員の資質によるところが大きく、教員の専門性を公証する教員免許状は、一定水準を確保する等のために都道府県教育委員会が判断を行い授与することが適当。免許事務は公平・公正に授与するだけでなく、原簿の作成・管理、免許状の書換・再交付、免許状の執行・取上げの実施、関係都道府県との連絡、教育職員検定などの事務が一体のものとなっており、一部の市町村において免許状の授与のみを行うことは、免許事務に係る責任の所在が不明確になるとともに、免許事務の煩雑化、非効率化を招く。：教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与（３）、特別免許状等の授与手続きの簡素化（３）

（２）種類及び授与要件

3-2-1　学校教育の成否は教員の資質によるところが大きく、教員資格の水準等を確保するためには都道府県教育委員会が判断し、教員免許状を授与することが適当。免許状授与の際一定の海外経験を考慮する場合についても、都道府県教育委員会が判断するためには、教員としての資質能力について教育職員検定を行うことが必要。：特別免許状の授与要件の緩和（３）

3-2-2　教育職員免許法においては、教員免許状は基本的に学校の種類ごとの免許状となっており、同一学校種であるにもかかわらず、発達段階に応じて学年ごとに異なる取り扱いをすることを想定していない。：教員免許状の弾力的運用（８）

Ⅴ　財政

１　授業料徴収

1-1　義務教育として行われる以上、国立及び公立の学校においては、憲法及び教育基本法並びに学校教育法の規定により、授業料を徴収することは認められていない。：授業料を徴収することのできる学校の範囲の拡大（１）

国立及び公立の義務教育諸学校については、日本国憲法の保障する国民の等しく教育を受ける権利を担保するために無償とすることが定められているものであり、これらの学校で授業料を徴収することは、保護者の経済的状況によって就学先が制約される差別を生じうることから、憲法の保障する上記権利を侵害するものである。：授業料を徴収することのできる学校の範囲の拡大（２）

国立及び公立の義務教育諸学校については、日本国憲法の保障する国民の等しく教育を受ける権利を担保するため、その授業料は一切無償とすることが定められているものであり、これらの学校で授業料を徴収することができない。：公立学校におけ

る授業料の徴収（３）

２　補助金返還

1-1　現行制度は、国庫補助金を受けて整備された公立学校施設が国有財産と同様の性格を持つことを踏まえ、私学助成を受けられる学校法人に限り減額貸付等が認められている国有財産制度に準じて制度設計を行っており、対応は困難。：公共施設の補助金返還を要さない貸与等の容認（３）

現行制度は国有財産制度を踏まえたものであることから、制度の見直しに当たっては、国有財産制度の見直しがなされる場合に併せて検討するべきものである。：公共施設の補助金返還を要さない貸与等の容認（４）

表２　対応を不可とする理由の分類（筆者作成）

理由の分類	対応を不可とする理由の要旨	理由を記述した提案事項要旨	提案次
１　憲法・教育基本法が理由の根拠であると考えられるもの			
（１）公立学校教諭への公務員に関する当然の法理の適用	公立学校の教諭は公の意思の形成への参画に携わることから公務員に関する当然の法理が適用。	Ⅳ-2-1日本国籍を持たない者の教諭任用	2　4
（２）学校運営・設置主体としての安定性等の確保	１）学校の運営の公共性・安定性確保 ・学校教育制度は国民の教育を受ける権利の制度的保障。このため設置運営の安定性・公共性を確保する目的で、設置者管理主義が定められている。 ・義務教育は憲法・教育基本法に定める国民の権利を確実に担保する観点から、法律で市町村の学校設置義務を定めており、他の施設等と同列に議論できない。	Ⅰ-2-1-1小・中学校における公設民営方式	2
	・公立学校の運営の安定性、公共性と教育の質確保のためには、教育委員会が学校の管理権限を有することが必要。	Ⅲ-2-2教育委員会の一定の権限を住民参加組織等に委譲	3
	２）学校の設置主体としての安定性、継続性確保 ・ＮＰＯ法人は設立が容易で管理運営体制の要件も緩やかだが、不登校児童生徒等への教育で実績ある法人もあるため、このような分野に限って実績により各自治体の責任下で学校設置を認めている。	Ⅰ-2-3ＮＰＯ法人による不登校児童等対象以外の学校設置	3　4
	・教育基本法では学校設置は法律に定める法人に限定されており、法人格を有しない組合による学校設置は認められない。	Ⅰ-2-4学校設置会社の範囲拡大	7
	・学校法人は学校の設置主体としての公共性、安定性、継続性を確保する必要性から民法法人とは異なる特別な公益法人として定められたもの。	Ⅰ-2-5財団法人による学校の設置	5
（３）国民が等しく教育を受ける権利を担保	国立及び公立の義務教育諸学校は、日本国憲法が保障する国民の等しく教育を受ける権利を担保するため授業料を無償としている。	Ⅴ公立学校における授業料の徴収	1　2　3
（４）市町村間の教育水準の格差是正	市町村立学校の教職員給与費を財政力の格差が大きい市町村に負担させることになれば、市町村間による給与水準格差、ひいては教育水準の格差が生じるとともに、広域的人事交流による教員の適正配置を通じた都道府県内各市町村における教育の機会均等と教育水準の維持向上に支障を生じるおそれ。	Ⅳ市町村立学校の教職員給与費の市町村負担、選考権限の市への委譲	3　4　8

理由の分類	対応を不可とする理由の要旨	理由を記述した提案事項要旨	提案次
（5）教育行政の中立性・安定性、継続性確保	・教育委員会制度は、教育行政の中立性、安定性、継続性を確保するため首長とは別の執行機関として設けられたもの。 ・教育の中立性は民主主義を定めた憲法の趣旨を実現する観点から、教育基本法で定められており、他の行政分野以上に中立性保障が必要。 ・教育委員会が行う具体の事務について個別に首長が直接行うこととなると、教育委員会の職務執行の独立性が保たれない。	Ⅲ-1-1教育委員の首長等の兼職禁止規定の見直し Ⅲ-1-2教育委員会必置規制廃止、教育委員会権限の審議会への委譲、教育に関する事務分担 Ⅲ-2-5学校運営委員会委員の任命権を市長に付与	2 2 3 4 5 6 5
2　既存の教育制度との整合性確保を理由とするもの （1）教育制度全体の在り方に照らした検討必要	・制度全体の在り方に照らした検討が必要。 ・市町村への学校の設置義務、義務教育制度における行財政制度全般との関連など、義務教育制度の中の位置付けの検討が必要。 ・教育委員会制度との整合性確保、教職員の身分取扱い、教育の機会均等・全国的な教育水準の維持向上のための新たな財政支援制度創設など関連する制度上の課題の検討が必要。 ・地方独立行政法人評価委員会が教育委員会の意見を聞くことだけでは現行の教育委員会制度との整合性が不十分。	Ⅰ-1-1小中一貫校、幼小一貫校 Ⅰ-2-2-1小・中学校における公設民営方式 Ⅰ-2-2-1地方独法による小・中学校の管理・運営 Ⅰ-2-2-1地方独法による小・中学校の管理・運営	5 6 7 8 4 4
（2）種々の要請から現行制度が必要	・適切な教科書採択のための専門的な調査研究体制、採択の公正確保、教員の共同研修、転校する児童生徒の学習上の便宜、無償給与のための財政措置の軽減等の理由から、共同採択制度が必要。	Ⅲ-2-6教科書採択権限の住民参加組織への委譲	5
（3）制度の前提・制度趣旨等との整合性から現行制度が必要	・学校は校長の権限と責任で運営されるものであるため、学校評議員に対する意見聴取は校長の判断に基づき行われることが必要。 ・学校法人制度設立の趣旨を考えると法的に整理されている公益法人体系に重大な影響。	Ⅲ-2-1特別学校評議員 Ⅰ-2-5財団法人による学校の設置	5 6 3 3
3　他省所管の法令に根拠があることを理由とするもの （1）地方自治法	・住民参加型学校運営機関が条例で定める執行機関となりえるかは地方自治法上の問題。 ・予算編成権は地方自治法上地方公共団体の長の権限。	Ⅲ-2--3住民参加型学校運営機関の独立機関化 Ⅲ-2-4教育委員会の管理運営権限の学校運営委員会への委任	6 6

理由の分類	対応を不可とする理由の要旨	理由を記述した提案事項要旨	提案次
（2）地方独立行政法人法	・自ら独自の業務を有さず委託により業務が与えられる形態は制度上予定していない。	Ⅰ-2-2-2公立小中学校の地方独立行政法人への管理委託	6　7
（3）地方公務員法	・分限処分は公正性が必要。	Ⅳ-2-2特定の教員の定年の緩和	4
（4）公益法人等の一般職の地方公務員の派遣等に関する法律	・実質的に無期限に公務員を法人に派遣することは、当該業務が公務ではないこと、当該職員の身分取扱を不安定にするものであることなどから、法律で派遣期間の上限を設定している趣旨を没却。	Ⅳ-2-3NPO法人立学校への県費負担教職員の無制限派遣	6
（5）国有財産法	・現行制度は国有財産制度を踏まえており、制度の見直しは国有財産制度の見直しがなされる場合に併せて検討すべき。	Ⅴ公共施設の補助金返還を要さない貸与	3　4
4　学校教育上不可欠と考える事項を理由として挙げたもの			
（1）教員は教員免許状を有する	・学校教育法上の学校として教育活動を行うに当たっては、教育職員免許法に規定する免許基準に基づいて授与される教員免許状を有していることが必要。 ・学校教育の成否は教員の資質によるところが大きく、教員の専門性を公証する教員免許状は、一定水準を確保するために都道府県教育委員会が判断を行い授与することが適当。 ・教員免許状は学校の種類ごとの免許状となっており、同一学校種であるにもかかわらず、発達段階に応じて学年ごとに異なる取り扱いをすることを想定していない。	Ⅰ-3-1ＮＰＯ法人教員資格弾力化 Ⅳ-3-1-1教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与、特別免許状等の授与手続きの簡素化、特別免許状の授与要件の緩和 Ⅳ-3-2-2教員免許状の弾力的運用	4 3 8
（2）必要な校具整備	・校具の整備は、課程の区分に関わらず各学校において学校教育を行う上で必要な教材等を適切に整備することが必要。	Ⅱ-3-2通信制高校校具設置の特例	3
（3）対面指導	・社会の一員として必要な社会性や人間性を身につけるために対面指導は不可欠。	Ⅰ-4-2 通信制中学の入学制限の撤廃 Ⅱ-1-1通信制高等学校に係る完全在宅学習、小・中学校におけるテレビ会議を通じての授業出席	7 3 3　4
（4）学習指導要領に基づく指導	・学習指導要領に示した内容は全ての児童生徒に対して指導する基礎的・基本的な内容。	Ⅱ-3-1小・中・高における飛び級	8

理由の分類	対応を不可とする理由の要旨	理由を記述した提案事項要旨	提案次
5　学校教育以外の教育上の必要性を理由とするもの			
（1）生涯学習、文化、スポーツ	・生涯学習、文化、スポーツは、学校教育と一体として個人の人格の形成を目指す機能を有しており、教育委員会が所管すべき。	Ⅲ-1-4教育に関する事務分担	5
（2）児童生徒の多様な活動	・学校週５日制の趣旨は児童生徒が主体的に多様な活動ができる機会を増やそうとするもの。児童生徒はこうした多様な活動ができる機会を持つ権利があり、学校教育においてはこれを保障する必要がある。	Ⅱ-2-1-1学校週６日制	2
6　特区になじまないことを理由とするもの	・NPO法人立学校を公の性質に属せしめるために学校法人並みの規制を課すことは、特区で特例を認めた趣旨に反する。	Ⅰ-2-6学校設置NPO法人に対する国有財産の減額貸付要件緩和	5
7　その他を理由とするもの			
（1）事務の煩雑化・混乱	・修了認定や指導要録の管理等において現場で混乱。 ・免許事務の一体性確保の必要性から、一部の市町村において免許状授与のみ行うことは、責任の所在不明確、事務の煩雑化、非効率化を招く。	Ⅰ-4-1小中学校における二重学籍 Ⅳ-3-1-1教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与、特別免許状等の授与手続き簡素化	1 3
（2）教育論から国民的議論の高まり必要	・学校制度の基本に関わる制度改正は教育論から国民的な議論の高まり必要。	Ⅰ-1-1幼小一貫校、小中一貫校	5
（3）特区認定は制度否定につながる	・県費負担教職員制度の例外措置として認めること自体が制度そのものを否定することとなる。	Ⅳ-1-1県費負担教職員の定数の換算に関する市町村教育委員会及び学校の裁量権拡大	3
（4）特区認定は社会全体の取組否定につながる	・学校６日制は社会全体で子どもを育てようという取り組みや努力を否定するものになりかねない。	Ⅱ-2-1-2学校週６日制	4　5　8
（5）現行制度は国際的に共通の流れ	国際的にも学校週５日制は共通の流れ。	Ⅱ-2-1-2学校週６日制	8

（注）「対応を不可とする理由の要旨」及び「理由を記述した提案事項要旨」の欄は資料２で抜粋した事項をそれぞれ筆者が要約した。
「理由の分類」欄は、以上の要約に基づいて筆者が分類を行った結果を記載した。

第４章　教育特区の評価をめぐる問題点
－株式会社立学校・NPO 法人立学校を中心として

はじめに

ここでは、教育特区の評価をめぐる問題点を整理する。その際に、株式会社立学校とNPO法人立学校を取り上げ、そこにおける「学校の公共性、継続性・安定性」とは何か、という点に焦点を当てて検討することとしたい。

１　認可を受けるための要件

特区の評価について検討する上で､特区としての認可がどのような要件の下に行われるのかを把握しておく必要がある。

ここで検討する構造改革特別区域法における学校教育法の特例について､その要件としては、以下の諸点が挙げられる。

株式会社・NPO 法人による学校の設置について

学校教育法第２条において、学校の設置主体としては、国、地方公共団体及び学校法人に限定されているが、特区においては、地方公共団体が、教育上又は研究上「特別なニーズ」があると認める場合には、株式会社（NPO 法人の場合は「そうした教育を行う NPO 法人であって一定の実績等を有するもの」）に学校の設置を認める。

その際、学校の公共性、継続性・安定性を確保するため、必要な要件を株式会社(NPO 法人に対しても同様）に課すとともに、情報公開、評価の実施、セーフティネットの構築など必要なシステムを整備する。

【特区法における学校教育法の特例措置の内容】

（１）特例が認められる場合

地域の特性を生かした教育の実施の必要性､地域産業を担う人材の育成の必要性などの「特別なニーズ」がある場合を対象とする（幼稚園～大学)。(NPO 法人の場合は、「不登校児童生徒、学習障害（LD)・注意欠陥/多動性障害（ADHD）のある児童生徒を対象とした「特別なニーズ」がある場合を対象とする（幼稚園～高等学校)。」)

（２）要件

○学校の経営に必要な財産を有すること。

○学校の経営を担当する役員が学校を経営するために必要な知識又は経験を有すること。

○役員が社会的信望を有すること。

(NPO 法人の場合は、これに「○不登校児童生徒等を対象とした活動実績があること。」が加わる。)

（３）必要なシステム

○学校を設置する株式会社は、業務及び財務に関する情報を公開する。

○特区認定を受けた地方公共団体は学校の評価を行い、これを公表する。
（高等教育は、認証評価制度を活用する。）
○特区認定を受けた地方公共団体は、学校が破綻した場合のセーフティネットを構築する。

（４）学校の設置認可手続

特区において、株式会社(NPO法人も同様、以下同じ）は、設置基準に従い、学校の設置認可を受ける必要がある。高校以下の学校については、都道府県が特区認定を受けた場合は、その都道府県が自ら設置する審議会に諮問した上で株式会社(NPO法人）立学校の設置認可を行い、市町村が特区認定を受けた場合は、その市町村が自ら設置する審議会に諮問した上で株式会社(NPO法人）立学校の設置認可を行う。

（５）関連する法律の適用

○学校教育法上の学校として関連規定を適用する。
（例：設置基準の適用、閉鎖命令・変更命令の適用等）
○私立学校法及び私立学校振興助成法の対象外とする。

株式会社立学校、NPO法人立学校に共通している認可要件は、①前提となる特別なニーズの要件、②設置者の要件、③公共団体が整備するシステムの要件、④手続き上のしくみの要件によって構成され、それらが「学校の公共性、継続性・安定性」を確保するためであるとされている。

①について、NPO法人立学校の場合は、対象となる児童生徒の「特別なニーズ」が想定されているのに対して、株式会社立学校の場合、例示とはいえ、「地域」のニーズが想定されている。特区が地域の経済活動の活性化をねらったしくみであることが、株式会社立学校においても「ニーズ」を捉える上で例外ではない。大学以外の株式会社立学校で通信制や寄宿制の高校が多いが、それらの設置のねらいとして、地域への流入、交流人口の増加、雇用の増大がどこにも共通して挙げられている。

②については、財産、知識・経験、社会的信望の他、NPO法人立学校においてのみ実績が要件とされている。NPO法人立学校が不登校児童生徒や障害をもった児童生徒を対象としていることが、実績を求める根拠となっているようだが、上記の通信制や寄宿制の高校の中には不登校生徒を想定している高校も多い。しかし、株式会社立学校であれば実績は設置者の要件にはならないのである。

③は、業務・財務情報の公開、学校評価とその公表、セーフティーネットの構築という、これまで私立学校にも義務づけられていないシステムが導入されている。周知のように、2002年の小学校・中学校設置基準の制定により、学校の自己点検自己評価が努力義務化されたが、公立学校における通学区域の弾力化、学校裁量の予算規模の拡大が進んでいる状況の中で、この三点のシステムが、株式会社立学校に留まらず、全ての学校に求められるしくみとならない保障はない。

④では、特区認可を受けた公共団体が、「自ら設置する審議会」に諮問して学校の設置認可を行うとされている。この審議会が、学校設置後の上記三点のシステムに直接関わる審議会としても機能していくことが想定される。設置認可主体と学校設置者との関係について、

精査が求められよう。

これらは、あくまでも認可段階での要件であるが、これらのしくみがクリアされた後に、特区として全国展開を相当と認めるか否かの評価の段階においても、当然に観点となることが想定されるものである。

２　構造改革特別区域基本方針（評価関連部分抜粋）

次に、政策レベルで、特区において講じられた規制の特例措置の評価に関する基本方針がどのような基本理念に基づいているのか、そしてどのような観点から評価がなされるのかを整理する。(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kettei/040423kihon.html（2006年６月９日アクセス）を参照)

（１）基本理念

2004年４月23日の「構造改革の推進等のために政府が実施すべき施策に関する基本方針(以下:基本方針)」では、評価の基本的な考え方が、以下のように示された。

①評価委員会の評価を踏まえて「特段の問題が生じていない」と構造改革特別区域推進本部(以下:本部と略す)が評価した場合に全国展開すること、②「特段の問題」は全国展開を行った場合に発生する弊害と効果により判断されること、③全国展開に当たっては、供給者の視点のみならず、消費者・需要家の視点をより重視して見直されるべきこと、④特区で実施されていない又は実施の少ない規制の特例措置については、その原因を調査することにより、規制の特例措置の是正及び新たな規制改革の実施を図ること、⑤特区における規制の特例措置の実施状況を調査し、関連する規制に問題があるために円滑な実施が妨げられている場合について、新たな規制改革の実施を図ること。

以上の基本理念に基づいて、2003年７月に民間事業者、学識経験者等第三者からなる評価委員会が本部に設置された。

本部が行う特区評価（特区において講じられた規制の特例措置の評価）は、以下の二つの観点から行われる。

ⅰ）規制の特例措置のあり方に関する評価

規制の特例措置について、

ｱ）地域を限定することなく全国において実施

ｲ）引き続き当該地域特性を有する地域に限定して適用

ｳ）規制の特例措置の廃止

のいずれかの評価を行う。

ⅱ）個別の特区において講じられた規制の特例措置の効果、影響等に関する評価

規制の特例措置が特区内において適切に実施されているか、構造改革特別区域計画に記載されているような効果を上げているか、について評価し、必要に応じて規制の特例措置の是正又は取消しや、構造改革特別区域計画の改善の要求又は認定の取消しに係る判断の材料とする。

（２）評価のプロセス

基本方針では、特区評価のプロセスについて、以下のように述べられている。

まず、規制の特例措置の全国展開に関する評価としては、

①特例措置が講じられる規制の所管省庁の長は法第47条第１項に基づき毎年度規制の特例措置の適用状況について調査を行い、その結果を本部に報告する。

②規制所管省庁の長の調査に加えて、評価委員会は、規制の特例措置を全国展開することによる効果等について独自の調査を行い、規制所管省庁の長からの報告を踏まえ、弊害の発生について検証し、特段の問題が生じているか否かについて評価する。

③評価委員会は、必要に応じて、規制所管省庁から意見を聴取した上で、評価の具体的基準に基づき評価を行い、規制の特例措置ごとにｉ）ｱ）からｳ）の判断のための意見を本部長に提出する。

④本部は、評価委員会の意見を踏まえ、下記④ⅲ）の基準に基づき、上記②ｉ）ｱ）からｳ）の判断について決定を行う。

なお、評価に当たって、評価委員会は、規制の特例措置の特区における実施状況を踏まえて、評価の対象となる規制の特例措置について、調査開始の三ヶ月前までに規制所管省庁に通知することとし、通知を受けた規制所管省庁は、調査開始の二ヶ月前までに調査計画を作成して評価委員会に提出しなければならないとされている。評価委員会は、規制所管省庁の調査計画を踏まえて、評価委員会の調査計画を作成する。

特区で実施されていない又は実施の少ない規制の特例措置の評価としては、

①評価委員会は、その要件、手続きが過剰なものになっていないか等の観点で評価し、規制の特例措置の是正等のための意見を本部長に提出する。

②本部は、評価委員会の意見を踏まえ、規制の特例措置の是正等について決定を行う。

関連する規制の評価として、上記の意見提出に併せて、関連する規制に問題があるために特区で適用された規制の特例措置が円滑に実施されていない場合には、関連する規制が妨げとなっていないか等の観点で評価し、新たな規制改革を行う必要性についての意見を付すものとし、本部は、評価委員会の意見を踏まえ、特区又は全国での新たな規制改革の実施について決定を行うとされている。

評価の時期について、2005年度の特区において講じられた規制の特例措置の評価は、４月から９月までを第一期、10月から３月までを第二期として年に二度行うものとするとされ、2006年度以降については、2005年度の評価の実施状況を勘案して定めるものとするとされている。

また、特区において講じられた規制の特例措置の評価に当たっては、全国における規制改革の検討と整合的に進める必要があるため、規制改革・民間開放推進会議と密接な連携を図るものとするとされた。

次に、個別の特区において講じられた規制の特例措置の効果、影響等に関する評価のプロセスとして、内閣総理大臣と規制所管省庁の長による調査について以下のように示されている。

①内閣総理大臣は、必要に応じて地方公共団体の特区における構造改革特別区域計画の実施状況について調査を行い、構造改革特別区域計画の変更等が必要であると認められる場合には、法第８条第１項に基づく措置を講じるものとする。なお、内閣総理大臣が法

第８条第１項に基づく措置を講じる場合には、本部を通じて評価委員会の意見を求めるものとする。

②規制所管省庁の長は、必要に応じて規制の特例措置の実施状況について調査を行い、当該規制の特例措置の適正な適用を地方公共団体に求めることが必要であると認められる場合には、当該規制所管省庁の長が法第８条第２項に基づく措置を講じるものとする。なお、規制所管省庁の長が法第８条第２項に基づく措置を講じる場合には、本部を通じて評価委員会の意見を求めるものとする。

③評価委員会の評価の結果、規制の特例措置の実施による弊害等の発生や規制の特例措置の効果が認められないこと等により、構造改革特別区域計画の認定の取消しが必要な場合には、内閣総理大臣は当該地方公共団体に対して法第９条に基づく措置を講じる。

注）法第８条第１項に基づく措置＝内閣総理大臣は、認定構造改革特別区域計画の適正な実施のため必要があると認めるときは、認定を受けた地方公共団体に対し、当該認定構造改革特別区域計画の実施に関し必要な措置を講ずることを求めることができる。

法第８条第２項に基づく措置＝関係行政機関の長は、認定構造改革特別区域計画に係る規制の特例措置の適正な適用のため必要があると認めるときは、認定を受けた地方公共団体に対し、当該規制の特例措置の適用に関し必要な措置を講ずることを求めることができる。

法第９条に基づく措置＝内閣総理大臣は、認定構造改革特別区域計画が第４条第８項各号のいずれかに適合しなくなったと認めるときは、その認定を取り消すことができる。この場合において、内閣総理大臣は、関係行政機関の長にその旨を通知しなければならない。２　関係行政機関の長は、内閣総理大臣に対し、前項の規定による認定の取消しに関し必要と認める意見を申し出ることができる。３　第４条第11項の規定は、前項の規定による認定の取消しについて準用する。

（第４条第８項各号＝一　構造改革特別区域基本方針に適合するものであること。　二　当該構造改革特別区域計画の実施が当該構造改革特別区域に対し適切な経済的社会的効果を及ぼすものであること。　三　円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。）

（第４条第11項＝内閣総理大臣は、認定をしたときは、遅滞なく、その旨を公示しなければならない。）

（３）評価の具体的方法

規制の特例措置に関する評価の具体的方法は、大きく分けて２つの調査に基づくことになる。規制所管省庁による調査と評価委員会による調査である。

①規制所管省庁は、規制の特例措置の適用状況の調査に当たって、特区において適用された規制の特例措置による弊害の発生の有無に基づき、全国展開により発生する弊害について立証責任を有するとされ、規制所管省庁は、調査に当たって、弊害の発生の有無の判断に資する情報を最大限把握することが求められた。

②評価委員会は、評価意見の作成に当たっては、規制の特例措置の地域要件等の要件、手続きについて、弊害の発生を予防し、又は弊害が発生した場合でも拡大を防止、軽減する措置（以下：予防等の措置）として適切かとの観点から、必要な見直しを行うとされ、調査に当たり、特区で実施されていない又は実施の少ない規制の特例措置に関する調査、規制所管省庁の実施した調査結果の検証のための調査を中心に、総務省行政評価局の機能を活用するとされている。

（４）評価の具体的基準

上記の特区評価の二つの観点のうちのi)に関する具体的な判断基準について、以下のように示されている。

まず、「ア）地域を限定することなく全国において実施」については、以下の三つの場合が想定されている。

①弊害が生じないと認められる場合

②弊害が生じていても、規制の特例措置の要件、手続きを見直すことで弊害の予防等の措置が確保され、かつ、見直された予防等の措置について特区における検証を要さないと認められる場合

③弊害が生じていても比較的微少であり、規制の特例措置を全国展開した場合の効果と比較検討し、効果が著しく大きいと認められる場合

次に「イ）引き続き当該地域特性を有する地域に限定して適用」については、「弊害が生じていても、規制の特例措置の要件、手続きを見直すことで弊害の予防等の措置が確保され、是正又は追加された予防等の措置について特区における検証を要すると認められる場合」とされている。

そして、「ウ）規制の特例措置の廃止」については、「弊害が生じており、かつ、規制の特例措置の要件、手続きを見直すことで予防等の措置を確保することが困難と認められる場合」とされている。

＜参考資料１＞

構造改革特別区域推進本部評価委員会第２回専門部会（2003年12月）資料

「特区における特例措置の全国展開に向けた評価の論点について［要旨］」

１．弊害と全国展開について

①弊害については、当該弊害を予防する措置又は発生しても当該弊害の拡大、影響を防止、軽減する措置（以下「予防等の措置」という。）が規制の特例措置において位置づけられているかどうかを整理することが必要。

②弊害が想定されない特例措置については、速やかに全国展開をすべきではないか。

③規制所管省庁が弊害を具体的、網羅的に想定することが困難としている場合、弊害の発生の可能性を合理的に示せなければ、弊害はないものとすべきではないか。

④規制の特例措置の全国展開とは、特区法に基づく認定制度の適用をはずして、当該規制が本来規定されている法令等（以下「本来制度」という。）において措置することをいう。この際、認定地方公共団体、事業の実施主体等の意見を踏まえ、地域要件をはじめ、諸要件、諸手続きの見直しを図るべきであるが、これらの緩和、撤廃を単に求めるものではない。

⑤特例措置に位置づけられている諸要件、諸手続きのうち、予防等の措置として位置づけられないものは、全国展開に際し、国の予算、組織の制約上、やむをえないものを除いて、原則として廃止すべきではないか。

⑥予防等の措置のうち、認定地方公共団体の関与を求めているものについては、本来制度で同様の関与を位置づけられるかが問題。

⑦規制の特例措置に同意の要件を設けていない特例については、特区法の認定制度に

代えて、規制所管省庁の長の許認可を新たに設けることは原則として許容すべきではないのではないか。

２．調査の実施について

①毎年度行うこととされている調査において、規制所管省庁は弊害の発生の有無に立証責任を負うが、長期の検証が必要と主張する傾向がある。このような場合であっても、規制所管省庁は、規制の特例措置の速やかな全国展開を図る立場から、将来予測等の手法を用いて、得られる情報から可能な判断を行っていくことが必要である。これに対し、評価委員会は必要な調査が実施されているかとの観点から検証を行うものである。

②調査にあたって、弊害の発生を直接示す実証データを得るには長期を要することが多いことから、速やかな判断を行うため、アンケート、インタビュー等により、幅広く関係者の認識を調査する手法が中心となる。

③調査方法の設定にあたっては、調査過程の透明性、公平性が確保されているかという観点からの検討を行い、できる限り、調査内容の十分性を確保することが必要である。

④調査の実施にあたって、本部は規制所管省庁から来年（2004年：引用者注）２月中旬をめどに調査計画の報告を受け、３月上旬には評価委員会として調査計画をまとめるとともに、認定地方公共団体等に周知することが必要である。

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/dai3/3sankou2.pdf （2006年６月９日アクセス）

上記の「基本方針」に先立つ2003年２月24日閣議決定による「基本方針」では、評価委員会の役割について述べられている。そこでは、調査に当たっての具体的な留意事項に渡る指摘が見られる。

＜参考資料２＞

〔調査の方法〕

（１）適切な評価を行うためには、実証的なデータに基づく議論が必要。また、データ収集のための調査を適切に実施することが必要である。

（２）このため、評価の際の資料として、規制所管省庁による調査結果と併せて、評価委員会独自の調査を行い、その結果を活用する（平成16年度予算要求中）。

（３）評価委員会は、規制の特例措置による利益に重点を置いた調査を行うとともに、規制の所管省庁の調査について第三者としての立場からの検証を行う。

〔評価の基準、指標等〕

（１）評価の基準（「全国において実施」の適否を、どのような基準により判断するか。）

①計画の実施が適切でないために生じている弊害と、規制の特例措置による弊害を区別する。

②異なる特区において適用されている一の特例措置を評価する際には、地域特性を考慮する。

③特区において弊害等が存在する場合には、全国展開のための是正措置の必要性及び

その内容を検討する。

（２）評価の指標（どのような指標を設定することとするか。）

規制の特例措置ごとの具体的な指標は、専門部会において検討することとする。

（３）評価の手法

①定型的な項目については調査票形式により調査手続きの効率化を図るとともに、評価委員会による調査は、これまで明らかにされていなかった規制の特例措置による利益を顕在化させるため、現地におけるヒアリングの活用を図るものとする。

②どのような関係者に、どのような効果、弊害が生じているかについて、全体を評価することとする。

５．専門委員・専門部会について

（１）各分野における専門の事項を調査するため専門委員の活用を図るとともに、専門的知見を生かした集中的な検討を行うため、専門部会（仮称）を設け、評価委員会による最終的な評価に先立ち、専門部会において意見の作成を行う。

（２）専門部会の案は以下のとおり。

①医療・福祉・労働 ②教育 ③農村活性 ④エネルギー・安全 ⑤産業振興 ⑥国際交流 ⑦国土・物流 ⑧地域活性

６．民間作業グループの活用

評価委員会の事務作業については、民間からのスタッフの参画を求める。

上記参考資料に示されるように、規制所管省庁による調査で「長期の検証が必要と主張する傾向がある」と指摘されている点は見逃すことができない。この点について、次に検討することとする。

３　特例措置と文部科学省からの弊害についての回答

評価のプロセスに従い、規制所管省庁である文部科学省が、想定される弊害について回答している。

学校設置会社による学校設置事業について、弊害の内容として挙げられているのは、以下の三点である。（下記参考資料３を参照）

第一点目の学校経営の継続性の保証がないことについて、その理由にもあるように、株式会社という法人の性格上、学校法人のように建学の精神に基づく継続的な教育の提供を目的としていないことから、いつでも撤退が想定されることに指摘の焦点がある。冒頭に示したセーフティネットを含む三点のシステムにより学校の公共性、継続性・安定性を保持することを保証しようとした法規定であったが、文部科学省は、明らかにこの規定で学校の公共性、継続性・安定性を保持することはできないとの認識をもっているということである。

第二点目の安定的な教育の提供の困難性については、特区認定自治体による学校の評価と結果の公表や財務情報の公開が実質的に機能しているかどうかを問題としている。学校会計が他の事業の会計の影響を受けやすく、また学校法人の評議員会に相当するチェック機能を持つ体制がないことが指摘されている。ただこの点については、株式会社の経営であっても、学校会計を区分させることはできたはずであるとの指摘もある。特区認定自治体による学校

評価については、冒頭に記述したように、学校の設置認可を行うに当たって特区認可を受けた公共団体が審議会を設置しているが、この審議会が、学校設置後の上記三点のシステムに直接関わる審議会としても機能していくことが想定される。問題は、学校評価や財務状況についてのチェック機能を果たせるだけのノウハウが自治体に備わっているかどうかである。審議会委員にしても、事務方にしても、いわば学校法人の評議員会に相当する機能を自治体が持たなければならないのであれば、これを規制緩和というべきかどうか、にわかに首肯しがたい事態と言うべきであろう。

第三点目は、収益の上がりにくい分野等の教育活動の軽視についてであるが、内容的にはすでに第一点目、第二点目で指摘されている事柄である。

「弊害が生じるまでに要する期間」は、構造改革特別区域推進本部が規制所管省庁による調査で「長期の検証が必要と主張する傾向がある」と指摘している部分である。文科省は弊害が生じるまでに長期間がかかるとする理由として、次の四点を上げている。

①設定された修業年限を超えた継続的調査・評価の必要性

②完成年次に達していない段階での教育・経営状況の判断の困難性

③入学者数の状況により安定経営に差異が出ることによる短期的評価の困難性

④地域特性、学校段階による多様性から、複数の事例を比較検討する必要性

これらの理由をどのように判断して本部が最終的な判断をするかは、本稿執筆時点では確認できない。2006年度下半期を待つしかないのであるが、文科省の挙げた四点は最低限の妥当性を有するかに見える。しかし、設定された修業年限や完成年次に達するまでに弊害が生じる可能性は低くないと思われ、むしろ、そのためのチェック機能を十分果たせる自治体レベルでの仕組み作りのサポートを文科省として行う必要があると思われる。少なくとも動き始めた学校に通う児童生徒が、セーフティネットの発動されるまで（あるいは文科省が検証に足ると考える）長期間に渡って弊害を被る事態は避けるべきである。

学校設置非営利法人による学校設置事業についても、若干の表現上の相違はあるものの、学校経営の継続性の保証、安定的な教育の提供の困難性などほぼ同様の指摘が見られ、弊害が生じるまでに要する期間についても同様である。

＜参考資料３＞

学校設置会社による学校設置事業（特例措置番号816）をめぐって

（１）想定される弊害の内容及びその理由

①学校経営の継続の保証がない。　学校経営からの撤退が安易に行われるような事態が考えられる。財務情報の公開や特区認定自治体による学生・生徒のセーフティネットの構築についても、これが機能しているかどうか検証することが必要。

（理由）

学校教育は安定した学習環境のもとで継続的に提供されることが必要であり、また、途中で学校が廃止された場合、そこで学んでいた学生や生徒が学習を継続できなくなる等の弊害が発生し、これが頻発する場合、社会的にも大きな影響となるため、学校教育の継続性・安定性が確保されることが極めて重要である。

株式会社は学校法人と異なり、その設立・解散に所轄庁の認可が不要である。また、解散時の残余財産についても、学校法人は他の学校法人や国に帰属することとされ寄付

者には還元されないのに対し、株式会社は株主に返還される。さらに、学校法人は学校の設置を目的とした法人であるのに対し、株式会社は学校教育以外の事業を自由に行うことができる。また、学校法人は独自の建学の精神に基づく教育を継続して提供することを目的とするのに対し、株式会社は収益を上げ株主に還元することが制度の本質であり、事業を継続すること自体は直接の目的ではない。このような法人制度上の違いにより、株式会社の場合、学校法人と比べ学校経営から撤退する可能性が高く、非採算部門となった場合に学校経営を継続してくれる保証がない。

②安定的な教育の提供の困難性。

特区認定自治体による学校の評価と結果の公表や財務情報の公開が実質的に機能しているかどうか検証が必要。

（理由）

学校法人は、所轄庁の監督の下、学校教育に支障がない範囲に限り他の事業の実施が可能な法人であり、会計的にも学校会計とその他の会計を区分している。一方、株式会社は自由に多様な事業を展開でき、また学校教育の実施を目的とする法人ではなく利益を上げることを本質とする法人であることから、他の事業における業績の悪化により、学校教育に対する支出が削減されたり、事業規模が縮小されたりする可能性がある。

また、学校法人には、学校の卒業生や有識者等により構成される評議員会制度により、公の性質を持つ学校として建学の精神に基づく教育活動が適切に実施されているかチェックする体制が法人の機関として制度上設けられているのに対し、株式会社にはこのような機関に相当するものは設けられていない。さらに、株式会社は、株主がその経営に関する権利を有する営利法人であることから、経営の状況や株主の意向、株主の交代等により、教育方針が頻繁に変更されたりする可能性があり、一定の教育が安定して提供されない可能性がある。

③収益の上がりにくい分野等の教育活動の軽視。

特区認定自治体による学校の評価と結果の公表が実質的に機能しているかどうか検証することが必要。

（理由）

学校法人は独自の建学の精神に基づく教育を継続して提供することを目的とするのに対し、株式会社は収益を上げ株主に還元することが制度の本質であり、どのような教育を提供するか否かは経営判断により決定される。また、学校法人には、学校の卒業生や有識者等により構成される評議員会制度により、公の性質を持つ学校として建学の精神に基づく教育活動が適切に実施されているかチェックする体制が法人の機関として制度上設けられているのに対し、株式会社にはこのような機関に相当するものは設けられていない。このため、株式会社の場合、学校法人と比べより収益性の高い教育内容に特化した教育が行われる可能性が高く、この場合、生徒指導等手厚い対応が必要な児童生徒に対する特別な指導等が軽視されるなどの可能性がある。

（２）弊害を受けると想定される者

学生生徒、保護者、地域社会、地方公共団体・国、教職員

（３）弊害が生じるまでに要する期間

長期間を要する（①学校は、心身の発達段階等に応じて教育を施すことを目的として制度設計しているものであり、それぞれの学校段階ごとの教育目的を達成するために必要な修業年限が設定されている。このため、ある学校が教育目的を達成することが可能か判断するためには少なくとも修業年限が終了するまでの年数以上の相当の年数、継続的に調査・評価を行うことが必要である。②また、学校の設置認可は、施設・設備や教員組織、カリキュラム等学校に必要な要件が完成年次には満たされるという前提で認可するものであり、学校進行途中で計画が完成していない段階では学校として完成したものではないため、当該学校の教育や経営の状況について正確に判断することは困難である。このため、少なくとも完成年度以降の相当年数、継続的な調査・評価を行うことが必要である。③また、１８歳人口が減少している中で、安定した経営ができるかについては入学者数の状況と大きく連動するのであり、短期的な評価は困難である。④さらに、学校については、地域特性による違いや学校段階による差があり、様々な経営状況・形態がありうることから、相当な事例を集積したうえ、複数の事例を比較検討することが必要である。）

（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/kyouiku/dai9/siryou2_2.pdf（2006年６月９日アクセス）参照）

＜参考資料４＞

学校設置非営利法人による学校設置事業（特例措置番号817）をめぐって

（１）想定される弊害の内容及びその理由

①学校経営の継続の制度的な担保がない。

学校経営からの撤退が安易に行われるような事態が考えられる。財務情報の公開や特区認定自治体による学生・生徒のセーフティネットの構築についても、これが実質的に機能しているかどうか検証することが必要。

（理由）

学校教育は安定した学習環境のもとで継続的に提供されることが必要であり、また、途中で学校が廃止された場合、そこで学んでいた学生や生徒が学修を継続できなくなる等の弊害が発生し、これが頻発する場合、社会的にも大きな影響となるため、学校教育の継続性・安定性が確保されることが極めて重要である。

NPO法人は法人の設立要件が簡易であり容易に設立することが可能であるが、その反面組織としての体制や資産の面で学校法人と比べ脆弱である。また法人を自主的に解散しようとした場合、学校法人は所轄庁の認可が必要であるが、NPO法人は届出で可能となっている。さらに、学校法人は学校の設置を目的とした法人であるのに対し、NPO法人は学校教育以外の事業を自由に行うことができる。このような法人制度上の違いにより、NPO法人の場合、学校法人と比べ学校経営から撤退する可能性が高く、学校経営を継続してくれる保証がない。

②安定的な教育の提供の困難性。

特区認定自治体による学校の評価と結果の公表や財務情報の公開が実質的に機能して

いるかどうか検証が必要。
（理由）
学校法人は、所轄庁の監督の下で学校教育に支障がない範囲に限りにおいて他の事業の実施が可能な法人である。一方、NPO法人は比較的自由に他の非営利活動や収益事業を展開でき、また学校教育の実施を目的とする法人ではないことから、他の事業における業績の悪化により、学校教育に対する支出が削減されたり、事業規模が縮小されたりする可能性がある。
また、学校法人には、学校の卒業生や有識者等により構成される評議員会制度により、公の性質を持つ学校として建学の精神に基づく教育活動が適切に実施されているかチェックする体制が法人の機関として制度上設けられているのに対し、NPO法人にはこのような機関に相当するものは設けられていない。このため、教育方針が頻繁に変更されたりする可能性があり、一定の教育が安定して提供されない可能性がある。
（２）弊害を受けると想定される者
学生生徒、保護者、地域社会、地方公共団体・国、教職員
（３）弊害が生じるまでに要する期間
長期間を要する（①学校は、心身の発達段階等に応じて教育を施すことを目的として制度設計しているものであり、それぞれの学校段階ごとの教育目的を達成するために必要な修業年限が設定されている。このため、ある学校が教育目的を達成することが可能か判断するためには少なくとも修業年限が終了するまでの年数以上の相当の年数、継続的に調査・評価を行うことが必要である。②また、学校の設置認可は、施設・設備や教員組織、カリキュラム等学校に必要な要件が完成年次には満たされるという前提で認可するものであり、学校進行途中で計画が完成していない段階では学校として完成したものではないため、当該学校の教育や経営の状況について正確に判断することは困難である。このため、少なくとも完成年度以降の相当の年数、継続的な調査・評価を行うことが必要である。③また、18 歳人口が減少している中で、安定した経営ができるかについては入学者数の状況と大きく連動するのであり、短期的な評価は困難である。④さらに、学校については、地域特性による違いや学校段階による差があり、様々な経営状況・形態がありうることから、相当な事例を集積したうえ、複数の事例を比較検討することが必要である。）

４　文部科学省による調査結果と評価委員会による「評価意見」

（１）文部科学省による調査結果

規制所管省庁である文部科学省が2005（平成17）年度下半期調査報告として2005年12月30日付けで報告を行っている。2004、2005年度中に「学校設置会社による学校設置事業」を開始した学校設置会社（学校設置会社が設置する中学校、高等学校、大学（大学院）を含む。）、認定地方公共団体、及び当該認定地方公共団体が所在する都道府県を対象に、学校経営面、経営と教学とのバランス面、教育研究面、その他の四項目に渡り、調査票配布によって、事業の実施状況、株式会社のメリット、株式会社立であることによる課題・問題、学校設置会

社によって設置された中学校、通信制高等学校、大学（大学院）における教育活動等についての調査が行われている。

その調査結果は以下のようにまとめられている。

＜参考資料５＞

平成17年度下半期調査報告：学校設置会社による学校設置事業

（１）学校経営面

○入学者数が募集人員数を大きく割り込む学校も多く、今後の経営状況については、引き続き注視していくことが必要である。

○一部の学校では支出のうち、教育研究費（校地校舎借料を除く）又は人件費が低く抑えられており、このことに伴う教育研究の質への影響等を含め、引き続き、十分な検証を行っていく必要がある。

（２）経営と教学とのバランス面

○内部規則において、構成員や審議事項を規定して、組織の位置づけを明確化するなど、組織において体制の整備の面では一定の改善が見られたものの、実際にこれらの教学組織が、経営と教学のバランスを保つ上で、有効に活用され、機能しているかに関しては、今後十分に検証していく必要がある。

（３）教育研究面

○単なる資格取得のためなど、顧客の獲得に訴えやすい面の教育だけではなく、大学としてふさわしい教育内容を総合的・体系的に展開しているかどうか、引き続き十分検証する必要がある。

○研究面では、研究環境が整備されているとは言いがたく、またその実績も評価可能な段階とはいえないことから、教育活動への還元に関しても今後の課題といえる。

○各主任等が配置されていなかったり、職員会議を決定機関と位置づけているなど、適切な運営体制をとっていない学校がみられたほか、免許外教科担任がいるにも関わらず都道府県教育委員会の許可を得ていない学校等がみられた。

○「総合的な学習の時間」の全体計画を作成していなかったり、生徒指導主事や進路指導主事が配置されていないなど学校全体で計画的、組織的に生徒指導や進路指導を行う体制が整っていない学校が見られた。

（４）その他

○セーフティネットの整備については、認定地方公共団体と学校設置会社との間で、協定書を締結している例が多い。学校設置会社が独自に学校法人と生徒受け入れ協定書を交わしている例もある。

○認定地方公共団体の意見として、学校教育の継続性、教育の質の安定的な確保、「公教育」機関としての役割について、「引き続き検証が必要」との意見が多い。

○学生の意見としては、「研修室があり勉強しやすい」、「運動施設が遠すぎて、実際利用できない」、「通常の自習室は十分に確保されている」、「人数に対しての休憩設備が十分でない」などがあった。

特区において適用された規制の特例措置による弊害の発生の有無：学校設置会社による適用事例について、開校したばかりのところが多く、まだ卒業生も出ていないことか

ら、現時点においては、本特例措置の弊害の有無を実証するに足る十分な実績が得られていないと判断する。
全国展開により発生する弊害の有無：学校設置会社による適用事例について、開校したばかりのところが多く、まだ卒業生も出ていないことから全国展開による弊害の発生の有無について十分な検証がなしえない状況である。地方公共団体からも、株式会社を学校の設置主体と認めることについて慎重な意見が多い。従って、当該特例の実施状況をさらに十分な時間をかけて検証する必要がある。

（２）構造改革特別区域推進本部評価委員会「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見」（平成17年度下半期分）

2006(平成18)年２月26日に発表された本部評価委員会による「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見」（平成17年度下半期分）では、文科省の報告を受けて、以下のように、評価意見が示され、2006(平成18)年度下半期に評価するとされた。

規制所管省庁によれば、「本事業に関する適切な評価を実施するに当たっては、教育・研究の現場の特性を十分踏まえる一方で、生徒・学生及びその保護者などの「学習者及びその関係者」を保護する観点から、①少なくとも卒業生を出すまでの状況に関して、実態把握が十分行われること、②相応の事例の集積を踏まえた総合評価が行われることが最低限必要であると考える」としつつ、「今後、事例の蓄積を図りつつ、学校教育の公共性、継続性・安定性が株式会社立学校においても担保されるかどうかをはじめ、学校経営面、経営と教学のバランス面、教育研究面等の観点に立ち、慎重に検証・評価を行う必要がある」とのことである。

本事業の特例の評価については、社会のニーズに応える多様な学校を設置する観点からは速やかな検討が必要であると考えるが、まずは、学校経営面、経営と教学のバランス面、教育研究面等の観点から生じている各課題に関し、それが主として株式会社という設置形態に起因するものであるか否か等について、学校種の相違（※大学、高等学校、中学校、小学校など学校の種類の違い）も含め、論点を整理した上で必要な検討を行うことが重要である。

このため、上記の点を踏まえ、株式会社が学校を設置する場合に想定される弊害の発生の有無の判断に資する評価の論点について、特例措置の実施状況を踏まえつつ、規制所管省庁において検討を行い、平成18年度下半期に評価を行うこと。

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/05simohanki.pdf （2006年６月９日アクセス）参照)

文科省の調査結果を見る限り、「引き続き検証が必要」との文言の多用に見られるように、経過観察段階であるとの認識を基本として、一部に積極的な評価が見られるものの、全体としてはおよそ高く評価されているとはいえない報告内容となっている。

本部評価委員会の評価意見にもあるように、文科省の調査結果に示されている課題が、設置形態によるものであるとの検証が果たして可能なのであろうか。調査結果にも弊害発生についてのコメントが見られるが、前述のように、弊害の事実についての挙証責任は規制所管

省庁が負うことになっているため、時間稼ぎと見られれば、弊害の発生有りとの判断が示されていないといつされてもおかしくない。他方で規制の特例措置の適用による効果が喧伝され、全国化による利益と比較考量して「特段の問題」なしとみなされる可能性はないとはいえない。

おわりに－学校設置者の特例措置における「学校の公共性、継続性・安定性」をめぐって

2006年度下半期に規制諸官省庁により評価を行うこととされているのは、上記の学校設置会社による学校設置事業（措置番号816）の他に、市町村教育委員会による特別免許状授与事業（措置番号830）がある。ただ、後者の場合は、市町村教育委員会が特別免許状を授与した際、地域の特性を生かした教育の実施のためではなく、教員組織編制上の都合から特別免許状を授与しているケースが見られるなど、不備が見られたことや、事例が蓄積されていないことなどが全国展開を文科省が相当と判断するに至っていない判断材料であった。全国展開のためには、そうした不備が修正され、事例が蓄積されればよいということになる。一方の、学校設置会社による学校設置事業の場合の「公共性」「継続性」「安定性」は判断材料となるものが曖昧で、判断主体による恣意性を排除できないため、規制所管省庁による評価が、弊害について立証に値するものと評価委員会によって見なされない恐れが大きい。特に、「公共性」を判断することはほとんど不可能と見ざるを得ず、実質的に財政的な面での継続性、安定性のみが判断材料となる可能性もある。文部科学省は、明らかにこの規定で学校の公共性、継続性・安定性を保持することはできないとの認識をもっているようであるが、セーフティネットを含む三点のシステム以外に、「公共性」を保持するために明確な対抗基準が示されているのであろうか。

本研究小委員会で訪問した二校の株式会社立学校の事例だけを見ても、最も危惧されるのは、専任教員の待遇面での厳しさである。詳細を示すことは控えるが、給与が低く抑えられているだけでなく、児童生徒との人間的なつながりを強くしようとするあまり、勤務時間が無制限に長時間になりがちであるといった心配をしたのは、筆者だけではなかっただろう。教職員の熱意に極端に依存する危険性が大きく、息切れをしてしまうのではないかという意味で、「継続性」を心配する。

「卒業生を出すまでの状況」とあるが、最初の株式会社立中学校である朝日塾が開校したのは2004年４月であるし、高萩の株式会社立通信制高校も2004年10月から生徒募集をしたのであるから、2006年度下半期に評価の資料となるのは、これら先発組のデータに限定されるといわざるを得ない。後続組にまで配慮していたのでは時間的に切りがないということだろうが、既設の小学校で抱えた借金が多額であったため学校法人として設置できなかったのが株式会社立とした主たる理由という特殊事情を抱えた朝日塾の事例が、どれだけ全国展開の如何を判断する指標になりうるのかが不明である。しかし、「弊害有り」と判断することに関しては一手に文科省に任されている。

事前規制型行政から事後チェック型行政に移行することが今時規制緩和政策の一つのポイントであるが、一旦事業の実施を認めた事業主体に対して、事後チェックによって事業の続行を認めないことが、例えセーフティネットという仕組みを制度上は用意していても、「教育」事業で相応に機能するかどうかは全く定かではない。実質的に機能しないのではな

いかという懸念を払拭するに十分な説明はどこにも見いだすことができない。この点が、教育の公共性を議論する上での中心的なテーマとなるのであろう。特区での特色ある取り組みは一種の社会実験であるという認識があるのならば、事後チェックでは遅いという考え方にもう少し耳が傾けられるべきだろう。特に、学校設置会社による学校設置事業は、事業そのものを特区認定自治体が主体となって行うものではないだけに、関与の仕方が不明確である。上記のように、学校運営に息切れをしはじめたとしても、私学助成は受けられないし、自治体は何らかの財政的な支援をしようとしてもできない。義務教育に求められる公共性を、例えば、「誰でもどこに住んでいても一定水準の教育を一人ひとりのニーズに適した形で受ける機会が保障されていること」ととらえるとして、セーフティネットが発動されたとしても、その事態に至るまでに児童生徒が被った被害に対しては一体誰が責めを負うのか。そうした学校を選んだ保護者と児童生徒本人に帰せられるものとして特区自治体は責を免れることができるのだろうか。

下表に示すように、教育課程（802、803）や学習方法（804、805）の弾力化に関する規制の特例措置は、普通教育の学習機会を誰に対しても等しく保障するという側面を教育の公共性の意味内包から削り取っている点で議論される余地があるかも知れないが、既に学習指導要領の弾力的運用は特区に限定されたことではなく、もはや、教育の公共性は、安定的に教育機会を提供するという「継続性」に焦点化されて（というより、その一点においてのみ）、「弊害」が云々されるという事態に至っているといわざるを得ない。この事態を、教育の公共性の矮小化として議論することはできるが、少なくとも、継続性や安定性が公共性を支える要素であることは疑いを入れないものであるとすれば、それらを文科省がどう評価するかは、きわめて重要である。全国展開することになった規制の特例措置の中で、「継続性」が評価の焦点となるのは、本稿の主題とした株式会社やNPOを設置者とする学校設置に関する措置に特有のものといえるので、もし、学校設置会社および学校設置非営利法人による学校設置事業が全国展開することとなった場合には、教育の公共性を担保する仕組みは、国によっても、また地方公共団体によってもほとんど放棄されたのだといわざるを得ない。各学校の評議員会に公共性の全てを託す仕組みだからである。

学校の管理運営主体についての規制緩和が先行しているイギリスでも、PFI方式を活用して、学校施設の設置や管理運営を民間委託することはある。しかし、それはあくまでも教育業務や管理業務の委託であって設置主体の移転ではなく、その学校の改善の成功、不成功に関する最終的な責任の所在は、委託した学校の理事会（School Governing Body；教職員代表・保護者代表・地域住民らからなる学校の意思決定機関）と設置者である自治体の方にあることを指摘しておかなければならないだろう。

（窪田　眞二）

＜参考資料６＞　全国展開することとなった規制の特例措置一覧(800番台)

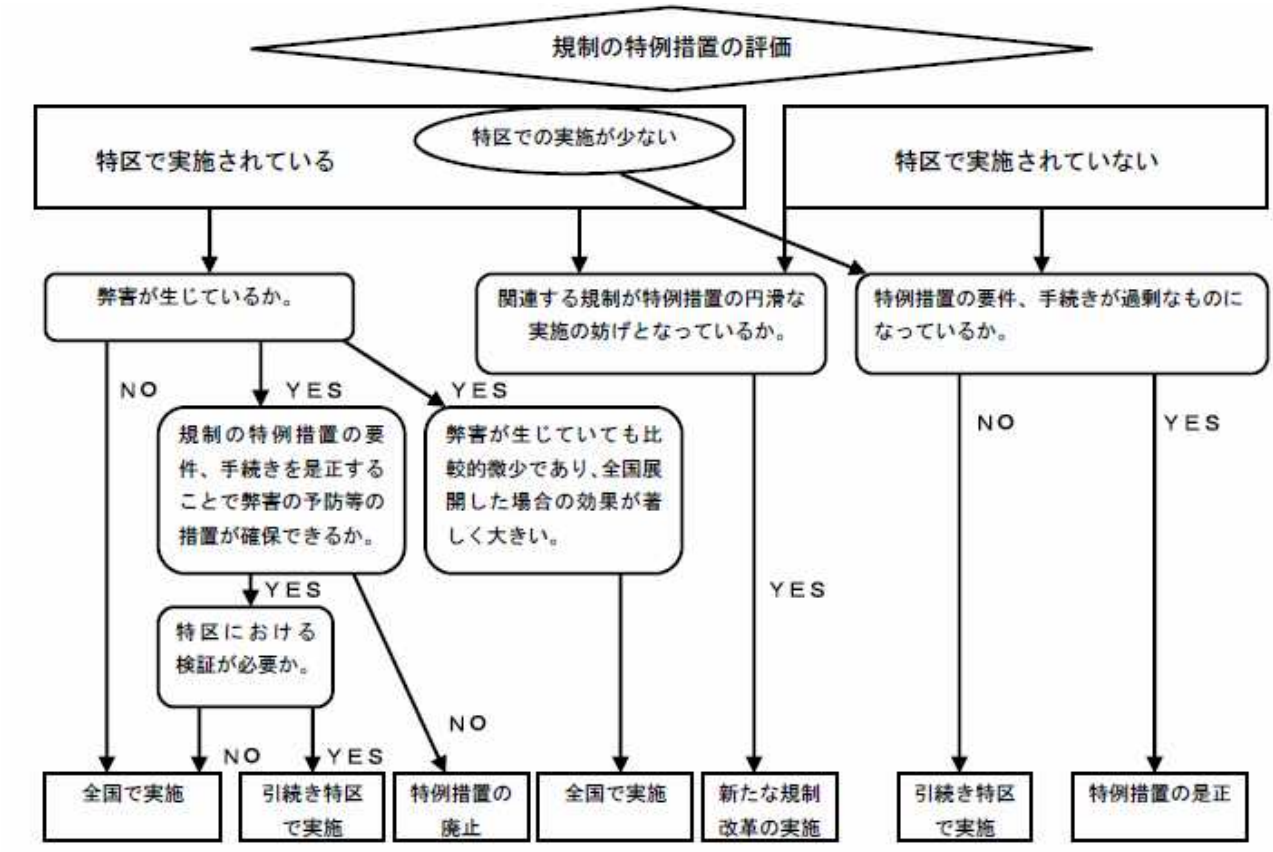
802	構造改革特別区域研究開発学校設置事業	学校種間のカリキュラムの円滑な連携や教科の自由な設定等、教育課程の基準によらない教育課程の編成・実施を可能とする。	教育課程の基準全体の見直しの進捗状況を見つつ、平成19年度中の制度改正、平成20年度当初からの実施を目途に措置
803 (818)	不登校児童生徒等を対象とした学校設置に係る教育課程弾力化事業	不登校児童生徒及び不登校状態の生徒を対象とした学校において、教育課程の基準によらない教育課程の編成・実施を可能とする。	学教法施規改正平成17年７月6日施行
804	高等学校等における学校外学修の認定可能単位数拡大事業	他の高等学校や中等教育学校の後期課程に修得した単位を高等学校の単位数に互換できる単位数の上限を、２０単位から３６単位に引き上げる。	学教法施規改正平成17年４月1日施行
805	IT等の活用による不登校児童生徒の学習機会拡大事業	地方公共団体等がIT等を活用して提供する学習活動を、不登校児童生徒が教育支援センターや自宅等で行う場合に、当該学習について、指導要録上出席扱いとし、また、成果を評価に反映する。	「不登校児童生徒が自宅においてIT 等を活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱い等について」平成17年７月6日実施
807	幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動事業	幼稚園の教諭の専任規定にかかわらず、幼稚園の学級定員の範囲内で幼稚園に在籍しない同年齢帯の幼児の教育・保育活動への参加を可能とする。	幼稚園設置基準一部改正平成17年５月13日施行
808	市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業	市町村教育委員会が、教員免許を有しない者を、特別免許状の授与を前提として、市町村費負担教職員として任用しようとする場合において、特別免許状授与のために都道府県教育委員会が行う学識経験者の意見聴取について、市町村及び都道府県が聴取内容、必要書類及び手続についてあらかじめ協議して定めておくことにより、機動的な実施を可能にし、免許状授与手続の迅速化を図ることとする。	「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化及び免許状授与手続の簡素化事業の取扱いについて」平成18年４月1日実施
809	市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業	市町村教育委員会が、教員免許を有しない者を市町村費負担教職員として任用しようとする場合において、当該市町村が行う採用選考と 免許状授与のために当該市町村を包括する都道府県教育委員会が行う教育職員検定に必要となる書類・手続について、あらかじめ市町村及び都道府県が協議・連携し、統一化・簡素化しておくことによ	「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化及び免許状授与手続の簡素化事業の取扱いについて」平成18年４月1日実施

		り、免許状授与手続の簡素化を図ることとする。	
810	市町村費負担教職員任用事業	教職員の給与を都道府県が負担することとする規定の例外を設け、市町村教育委員会による市町村費負担教職員の任用を制度化する。	国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等一部改正平成18年４月1日施行
812	校舎面積基準の引き下げによる大学院設置事業	地方公共団体が、地域の集積が高い等の特別の理由があって、大学院の教育・研究に支障が生じないものとして、内閣総理大臣に認定を申請し、その認定を受けたときは、校舎面積を減ずることができるようにする。	学教法施規等一部改正平成15年４月1日施行
813 814	国有施設等の廉価使用の拡大による研究交流促進事業	地方公共団体が、その設定する特区内に科学技術研究の中核となる国の機関が所在し、かつ、当該機関が行う特定分野に関する研究の状況が一定の条件に適合するものとして内閣総理大臣の認定を受けたときは、当該機関の試験研究施設を国以外の者が廉価使用する際の対象範囲を拡大するとともに、その要件を緩和する。	研究交流促進法改正で対応予定 平成18年７月1日施行予定
819	構造改革特別区域研究開発学校における教科書の早期給与特例事業	構造改革特別区域研究開発学校において特別の教育課程を編成し、所属学年以外の学年用教科書を使用する場合にあっては、上学年の教科書を下学年の児童生徒に無償給与することを可能とする。	各都道府県教育委員会あてに通知を発出することで対応予定。構造改革特別区域研究開発学校設置事業の全国展開と同時に措置
820(801-2)	校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置事業	地方公共団体が教育上特段のニーズがあると認める場合には、学校法人の寄附行為の認可に当たり、小学校等の校地・校舎については自己所有を求めないものとする。	各都道府県知事あてに通知を発出することで対応予定。平成18年度中に措置
821(801-1)	校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置事業	地方公共団体が教育上又は研究上特段のニーズがあると認める場合には、学校法人の寄附行為の認可に当たり、大学等の校地・校舎については自己所有を求めないものとする。	学校法人の寄附行為及び寄附行為の変更の認可に関する審査基準等を改正することで対応予定。平成18年度中に措置
823	幼稚園と保育所の保育室の共用化事業	「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針について」に基づき設置された施設において、一定の要件を満たす場合、幼稚園と保育所の保育室を共用することができる。	「共用化指針により共用化された施設における幼稚園児及び保育所児の合同活動並びに保育室の共用化に係る取扱いにつ

			いて」平成17年５月13日実施
827	就学時健康診断の実施期限の延長	現行では、就学時の健康診断の実施期限は12月30日であるが、特区内の市町村から他の特区外の市町村に転居した子どもに不利益が生じないよう留意しつつ、12月31日までの適切な時期とする。	学校保健法施行令一部改正 平成16年４月1日施行
831	保育所と合同活動を行う場合の幼稚園の面積基準の特例事業	幼稚園と保育所の保育室を共用化する幼稚園においては、幼稚園設置基準別表第１に定める園舎の面積及び別表第２に定める運動場の面積について、幼稚園と保育所との共用部分全体を含めて計算することができるものとする。	幼稚園設置基準一部改正 平成17年５月13日施行

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kettei/051202/051202betu2.pdf （2006年６月９日アクセス）

＜参考資料７＞　規制の特例措置に関する評価の流れ図



http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/housin_k/sukiimu.pdf（2006年６月９日アクセス）

（窪田　眞二）

第５章　特別免許状授与関連事業にみる教員免許制度と教員の「専門性」の揺らぎ

はじめに－問題の概観－

本稿では、教育特区事業のうち特別免許状授与関連事業を取り上げ、教員免許制度が保証する教員の「専門性」の揺らぎの様子について検討していく。

いわゆる教育特区事業とは、「構造改革特別区域基本方針」（以下、基本方針）の「別表1」に掲載されている事業のうち、事業番号が800番台のものを指す。2003年2月24日に閣議決定された最初の基本方針で16件から始まった教育特区事業であるが、その後、何度かの基本方針一部変更を経て、2006年4月21日現在でその数は20件となっている（表1参照）。この間ただ単純に事業件数が16件から20件へと増加したわけではなく、事業の廃止、全国展開、新規追加などによって、件数の増減だけではなく事業内容そのものも大きく変化してきた。本稿で取り上げる特別免許状授与関連事業も、教育特区事業として着手されて以降、取り扱いに大きな変化があった事業の1つである。

特区事業は、「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを目的」（構造改革特別区域法、第1条）として始まったものである。ここで「構造改革の推進等の目標」（基本方針、2003年2月24日）として挙げられているのは、「（ｉ）特定の地域における構造改革の成功事例を示すことにより、十分な評価を通じ、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること」、「（ⅱ）地域の特性を顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出、消費者・需要家利益の増進等により、地域の活性化につなげること」である。特区事業が、「経済の活性化」と「地域の活性化」を二大目標としていることが分かる。

このような特区事業において、教育分野はその筆頭に挙げられている。特区事業が規制緩和の文脈に位置づくものであることを踏まえると、教育分野における規制緩和の促進がとりわけ重視されていることがうかがえるが、これは、教育の地方分権化を目指して、地域の特色や独自性を尊重しうる行政システムへの移行を加速させたいという意図の表れとして捉えることができる。こうした流れの中で、特別免許状授与関連事業も地域の独自性を尊重するために実施されたが、それによって、これまでの教員免許制度にいかなる変化が生じた、あるいは生じつつあるのであろうか。以下では、特別免許状授与関連事業がもたらした変化を、教員の「専門性」の揺らぎという観点から検討していく。

表１　教育特区事業一覧（2006 年 4 月 21 日現在）

事業番号	事　業　名　称	別表１への掲載日	別表１からの削除日　※は削除予定について言及された日
801-1	校地・校舎の自己所有を要しない専門職大学院設置事業	2003. 1. 24	→　821 へ（2003. 7. 4）
801-2	校地・校舎の自己所有を要しない不登校児童生徒対象学校設置事業	2003. 1. 24	→　820 へ（2003. 7. 4）
802	構造改革特別区域研究開発学校設置事業	2003. 1. 24	※2006. 4. 21（2008 年度全国展開予定）
803	不登校児童生徒対象学校設置に係る教育課程弾力化事業	2003. 1. 24	→　818 へ（2003. 7. 4）
804	高等学校等における学校外学修の認定可能単位数拡大事業	2003. 1. 24	2005. 4. 22（全国展開 2005. 4. 1）
805	ＩＴ等の活用による不登校児童生徒の学習機会拡大事業	2003. 1. 24	2005. 9. 6（全国展開 2005. 7. 6）
806	三歳未満児に係る幼稚園入園事業	2003. 1. 24	
807	幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動事業	2003. 1. 24	2005. 9. 6（全国展開 2005. 5. 13）
808	市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業	2003. 1. 24	2006. 4. 21（全国展開 2006. 4. 1）
809	市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業	2003. 1. 24	2006. 4. 21（全国展開 2006. 4. 1）
810	市町村費負担教職員任用事業	2003. 1. 24	2006. 4. 21（全国展開 2006. 4. 1）
811	校地面積基準の引き下げによる大学等設置事業	2003. 1. 24	
812	校舎面積基準の引き下げによる大学院設置事業	2003. 1. 24	2003. 7. 4
813	国有施設等の廉価使用の拡大による研究交流促進事業	2003. 1. 24	※2006. 4. 21（2006. 7. 1 全国展開予定）
814	国有施設等の廉価使用の拡大による研究交流促進事業	2003. 1. 24	※2006. 4. 21（2006. 7. 1 全国展開予定）
815	国有施設等の廉価使用の拡大による研究交流促進事業	2003. 1. 24	※2006. 4. 21（813・814 全国展開時削除予定）
816	学校設置会社による学校設置事業	2003. 7. 4	
817	学校設置非営利法人による学校設置事業	2003. 7. 4	
818(803)	不登校児童生徒等を対象とした学校設置に係る教育課程弾力化事業	2003. 7. 4	2005. 9. 6（全国展開 2005. 7. 6）
819	構造改革特別区域研究開発学校における教科書の早期給与特例事業	2003. 7. 4	※2006. 4. 21（802 と同時に全国展開予定）
820(801-2)	校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置事業	2003. 7. 4	※2006. 4. 21（2006 年度中全国展開予定）
821(801-1)	校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置事業	2003. 7. 4	※2006. 4. 21（2006 年度中全国展開予定）
822	公私協力学校設置事業	2005. 9. 6	
823	幼稚園と保育所の保育室の共用化事業	2004. 2. 24	2005. 9. 6（全国展開 2005. 5. 13）
824	高等学校等における外国留学時認定可能単位数拡大事業	2004. 2. 24	
825	学校設置非営利法人が不登校児童等の教育を行う学校を設置する場合における教員配置の弾力化事業	2004. 2. 24	
826	高等学校全日制課程において不登校状態にある生徒に対する IT 等の活用による学習機会拡大事業	2004. 2. 24	
827			
828	運動場に係る要件の弾力化による大学設置事業	2004. 2. 24	
829	空地にかかる要件の弾力化による大学設置事業	2004. 2. 24	
830	市町村教育委員会による特別免許状授与事業	2004. 4. 23	
831	保育所と合同活動を行う場合の幼稚園の面積基準の特例事業	2004. 4. 23	2005. 9. 6（全国展開 2005. 5. 13）
832	インターネット等のみを用いて授業を行う大学における校舎等施設に係る要件の弾力化による大学設置事業	2004. 4. 23	
833	校地・校舎の自己所有を要しない専修学校等設置事業	2005. 4. 22	

１　教育特区における特別免許状授与関連事業

（1）特別免許状制度と特別非常勤講師制度の現状

特別免許状は、優れた知識や技能を有する社会人を教員として迎え入れることができるようにするために、1988年の教育職員免許法の改正によって制度化されたものである。制度創設当初は、特別免許状の授与対象教科が小学校と特殊教育諸学校でそれぞれ制限があったが、1998年の改正によって、小・中・高等学校、特殊教育諸学校のすべてで、授与対象教科が全教科に拡大された（表2参照）。しかしながら、特別免許状は2001年度までで延べ47件しか授与されていない。その要因としてこれまでに指摘されてきたことは、特別免許状に有効期限（5年以上10年以内で教育委員会規則で定める期間）があることと、学士の学位を要件としていたことがあった。そのため、2002年の教育職員免許法の改正によってこれらの制限は撤廃されることとなった。その後、授与件数は大きく増加してきており、2002年度から2005年度までの4年間で、授与件数は116件となっている。特別免許状は、任命権者か雇用者による推薦を受けて都道府県教育委員会が実施する教育職員検定に合格した場合に授与されるが、これまでに教育職員検定で不合格となり授与されなかった事例はないため、事実上、任命権者か雇用者による推薦があった時点で、特別免許状の授与は約束されたものとなっている。

授与事例としては、新聞記者（高等学校：公民、私立）、高校野球監督（高等学校：保健体育、私立）、電力会社勤務者（高等学校：工業、公立）、水産会社勤務者（高等学校：水産、公立）、英会話講師（中学校：英語、公立）、看護士（高等学校：看護、公立）、看護士（養護学校：自立活動、公立）などがある。

一方、特別免許状制度と同様に、教員免許状を持たない社会人が教科の領域の一部やクラブ活動を担当して直接子どもを指導することができるようにするため、1988年の教育職員免許法の改正によって、特別非常勤講師制度も設けられている。制度創設当初は、こちらも小学校と特殊教育諸学校でそれぞれ担当しうる教科に制限があった（小学校では音楽、図画工作、家庭、体育のみ、特殊教育諸学校では不可）が、1998年の改正によって、小・中・高等学校、特殊教育諸学校のすべてで、担当教科が全教科に拡大され、採用手続きの簡素化も行われた。特別非常勤講師制度については、制度創設当初から現場での活用が盛んであり、2003年度の活用件数は全国で20,392人となっている。教員免許状を有しない社会人を学校教育で活用する方法としては、特別免許状の授与よりも特別非常勤講師制度の方が、利用件数がはるかに多いことが分かる。

活用事例としては、日本舞踊家（小学校：体育、日本舞踊）、藍染工房館長（小学校：家庭科、藍染学習）、会社員（小学校：音楽、和太鼓）、福祉施設職員（中学校：社会科、社会福祉）、県立漆器試験場職員（中学校：美術、漆器作成）、観世流能楽師（中学校：クラブ活動、謡曲）、演劇講師（高等学校：国語、演劇）、貿易コンサルタント会社社員（高等学校：商業、マーケティング）、日本赤十字社指導員（高等学校：保健体育、救急法）、中国武術審判員（高等学校：保健体育、太極拳）などがある。

このような特別免許状制度や特別非常勤講師制度は、例えば、中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」（2002年2月21日）でも見られるように、「情報化、国際化等の社会の変化に対応」していくために、「優れた知識・技術を持つ学校外の社会人を学校教育に

積極的に活用していく」ための方法として、これまでにその利用の促進に対して繰り返し期待が述べられてきている。

表2　特別免許状に関する教育職員免許法の改正

		1988年	1998年	2000年	2002年
改正のポイント		特別免許状制度、特別非常勤講師制度の創設		特別免許状を有する教員が、3年以上の在職年数と所定の単位（中・高の専修免許状の場合25単位）の修得により普通免許状を取得できる	学士要件、有効期間（5-10年）を廃止
教科等担任できる	小学校	音楽、図画工作、家庭、体育	全教科	全教科	全教科
	中学校	全教科	全教科	全教科	全教科
	高等学校	全教科	全教科	全教科	全教科
	特殊教育	特殊の教科（理療、養護訓練など）	全教科	全教科	全教科

（2）教育特区における特別免許状授与関連事業

では、特別免許状制度が教育特区事業で取り上げられていることの意味は何であろうか。それは、地域独自の、あるいは、地域を生かした特色ある教育活動を進めていくために必要な人材の確保をより容易にすることを意味している。このことは、特別免許状授与事業が、教育特区事業の中では、市町村による教員の独自採用事業とセットで取り扱われていることによって、その意味をより明確に示している。そこで、本稿では、特別免許状授与事業と市町村による教員の独自採用事業とを合わせて「特別免許状授与関連事業」として検討することとした。

本稿が検討の対象とした「特別免許状授与関連事業」とは、具体的には次の4つの教育特区事業を指す。

・(808)「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業」
・(809)「市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業」
・(810)「市町村費負担教職員任用事業」
・(830)「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」

これらは、2003年2月24日に閣議決定された最初の基本方針に盛り込まれて以降、表3のような変更の過程を経てきている。808から810については、2006年4月1日に全国展開が実施されたため、現在では、教育特区事業としての特殊性を持つのは830のみとなっている。

808から810の事業概要は表4の通りであるが、(830)「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」は、「地域の特性を生かした教育の実施の必要性」、「地域産業を担う人材の育成の必要性」、「不登校児童等を対象とした既存の設置者による学校教育では満たされない特別の需要」、「周辺の地域に比して教育上特に配慮が必要な事情（産業を担う人材育成、国際理解の促進等）」（この文言については、2006年4月21日の基本方針の一部変更により削除された）に対応するため、特区認定された市町村の教育委員会が、必要に応じて次の者に対して特別免許状の授与権者となることを可能にするものである。

○　特区法の規定に基づき当該市町村の長が設置の認可を行った学校を設置する学校設置会社や学校設置非営利法人が教育職員に雇用しようとする者

○　当該市町村が給料その他の給与又は報酬等を負担して当該市町村の教育委員会が教育職員に任命しようとする者の教諭又は常勤講師、非常勤講師

表3　「特別免許状授与関連事業」の変更の過程

2003年2月24日 『基本方針』	・「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業」（808）【創設】 ・「市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業」（809）【創設】 ・「市町村費負担教職員任用事業」（810）【創設】
2004年4月23日 『基本方針の一部変更』	・「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」（830）【創設】 →　事業の追加（第4次提案後）
2004年12月10日 『基本方針の一部変更』	・「市町村費負担教職員任用事業」（810）【一部変更】 →　2005年度中に全国展開のための措置を講ずる予定である旨が示される。
2005年4月22日 『基本方針の一部変更』	・「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業」（808）【一部変更】 ・「市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業」（809）【一部変更】 →　いずれも、「市町村費負担教職員任用事業」（810）の全国展開とともに、2006年度中に全国展開される予定である旨が示される。
2006年4月21日 『基本方針の一部変更』	・「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業」（808）【全国展開】 ・「市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業」（809）【全国展開】 ・「市町村費負担教職員任用事業」（810）【全国展開】 →　いずれも、「別表1」から削除され「別表2」に掲載される。2006年4月1日付で全国展開が実施された旨が示される。 ・「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」（830）【一部変更】 →　特区法第17条の削除に伴い、同条関連の記載が削除される。

表４　全国展開された特区事業808、809、810

	特区における規制の特例措置の内容	全国展開の実施内容	全国展開を実施する法令等	実施時期
808	市町村教育委員会が、教員免許を有しない者を、特別免許状の授与を前提として、市町村費負担教職員として任用しようとする場合において、特別免許状授与のために都道府県教育委員会が行う学識経験者の意見聴取について、市町村及び都道府県が聴取内容、必要書類及び手	特区における規制の特例措置の内容・要件のとおり、全国展開を行う。	「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化及び免許状授与手続の簡素化事業の取扱	2006年4月1日実施（措置済）

	続きについてあらかじめ協議して定めておくことにより、機動的な実施を可能にし、免許状授与手続きの迅速化を図ることとする。		いについて」（18文科初第22号）	
809	市町村教育委員会が、教員免許を有しない者を市町村費負担教職員として任用しようとする場合において、当該市町村が行う採用選考と免許状授与のために当該市町村を包括する都道府県教育委員会が行う教育職員検定に必要となる書類・手続きについて、あらかじめ市町村及び都道府県が協議・連携し、統一化・簡素化しておくことにより、免許状授与手続きの簡素化を図ることとする。	特区における規制の特例措置の内容・要件のとおり、全国展開を行う。	「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化及び免許状授与手続の簡素化事業の取扱いについて」（18文科初第22号）	2006年4月1日実施（措置済）
810	教職員の給与を都道府県が負担することとする規定の例外を設け、市町村教育委員会による市町村費負担教職員の任用を制度化する。	教職員の給与を都道府県が負担することとする規定の例外を設け、市町村教育委員会による市町村費負担教職員の任用を制度化する。その際、市町村の人事上の自由度を拘束するような条件を付加しない。	国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する等の法律（平成18年法律第18号）	2006年4月1日実施（措置済）

（「構造改革特別区域基本方針　別表2」より一部加筆修正）

こうした特例措置を実施するために、教育職員免許法等の特別免許状に関する現行規定のうち、「都道府県」はそれぞれ「市町村」に読み替えることとされた。すなわち、

・免許状は、都道府県（→市町村）の教育委員会が授与する。（教免法第5条第6項）

・特別免許状は、その免許状を授与した授与権者の置かれる都道府県（→市町村）においてのみ効力を有する。（教免法第9条第2項）

・免許状の免許管理者は、都道府県（→市町村）教育委員会である。

・免許状に関し必要な事項は、教育職員免許法等で定めるものを除くほか、都道府県（→市町村）の教育委員会規則で定める。（教免法第20条）

こうして授与される特別免許状は、都道府県教育委員会が授与権者となる特別免許状とは区別され、「特例特別免許状」（下線、引用者）と称されることとなり、授与権者の置かれる市町村においてのみ効力を有することとなった。

２　特区事業提案に対する文部科学省回答に見る教員免許制度への認識

教育特区事業は、2003年2月24日の最初の基本方針策定以降、その「別表1」に800番台で掲載されてきているが、この「別表1」に掲載され特区事業として実施されるかどうかとい

うのは、事業認定に先立つ「提案」という過程を経て検討される。「提案」の過程では、文部科学省と事業の提案主体である自治体との間で、その事業を特区で実施できるかどうか、その必要性や可能性について何度も意見交換が行われる。その結果、特区として対応することが認定されたもののみが「別表1」に掲載され特区事業として実施されることになる。つまり、自治体から提案のあった事業は、そのすべてが特区事業として認定されるわけではなく、「提案」の過程で、文部科学省が特区としての対応が適当ではないと判断したものについては、「別表1」に掲載されることも特区事業となることもないのである。文部科学省が特区としての対応が不適当と判断する理由には3つあり、それぞれ、「特区として対応不可」(特区として対応が不可能であるもの)、「現行規定により対応可能」(既に施行されている現行規定により対応可能であるもの)、「事実誤認」(規制自体が存在しないなど事実誤認のもの)、がある。

第１次提案（2002年7月26日～8月30日）から第8次提案（2005年10月17日～12月16日）までの間で、自治体はそれぞれの事業提案の過程で、特区制度によって「規制の特例措置の適用」を受けたい事業内容とその理由を説明している。それに対して、文部科学省も、特区としての対応が適当ではないと判断した事業については、「規制の特例措置の適用」が受けられないとする理由を、根拠を挙げて回答している。教育職員免許法に関する提案事業も少なくなく、それらに対する回答の中では、教員免許制度に関する文部科学省の認識がしばしば示されることとなっている。それらは主に次の2つのテーマに分けられる。1つは教員免許状主義に関するもの、もう1つは教員免許状の授与権限に関するもの、である。以下では、それぞれのテーマに関して、文部科学省が回答の中で示した認識を明らかにしていく。

(1) 教員免許状主義に関するもの

文部科学省が教員免許状主義をいかに捉えているかを明確に示すものとして、次のような説明が挙げられる。

「教員免許制度は、免許状によって教職の専門性を公証しており、当該学校が、学校教育法第1条に定める幼稚園、小学校、中学校、高等学校等の場合には、各学校種及び各教科の専門性を確保するために、教育職員は相当の教員免許状を有する必要がある。なお、教員免許状を有しない者であっても、特別免許状制度及び特別非常勤講師制度等を活用することにより教員となることができる」(第2次提案「教員免許状を有しない者の教員としての採用」〈管理コード：0803590〉に対する回答)

ここからは、①「教職の専門性を公証」するために教員免許制度があること、②「各学校種及び各教科の専門性を確保」するために、教員は相当の教員免許状を有する必要があること、を文部科学省が教員免許制度の前提と捉えていることが分かる。こうした認識は、

「学校教育法上の学校の教員として教育活動を行う上では、教員としての資質の確保と向上のために教員免許が必要である」(第4次提案「教員免許を有しない者の教員採用」〈管理コード：080330〉に対する回答)

という説明の中にも見ることができる。

また、「教員免許状は一定の能力を公証するものであることから、学校教育の信頼性を確保するためにも、一定程度の要件は必要である」(第2次提案「特別免許状の授与要件の緩和」〈管理コード：0804610〉に対する回答）としている。具体的には、高等学校卒業資格を有さ

ないことが欠格事由に該当すると指摘している。そのため、例えば、「フリースクール職員としての経験を積んでいることをもって、高等学校を卒業した者と同等とすることは適当でない」（同）ことになる。高等学校卒業資格を有さない者の採用については、特別非常勤講師制度を活用するか、あるいは、大学入学資格検定に合格することによって高卒と同等以上の資格を得るか、といった2つの方法を示し、特区制度によって特別免許状の授与要件を緩和する必要はないという立場をとっている。

「教員には、児童生徒に確かな学力を身に付けさせることができる資質能力を確保する必要があり、教員免許制度により、教員の学校種等に応じた専門性を公証している。このため、標準である普通免許状（一種）を授与する際の基礎資格として大学の学部卒が要求されており、高等学校を卒業しないことは、特別免許状や臨時免許状も含めて、欠格事由とされている。特区において不登校児童生徒のために特色ある教育を行うということをもって、この事由に該当する者を教員とすることは妥当でない。なお、高等学校を卒業しない者でも、大学入学資格検定に合格することにより、高卒と同等以上の資格を有するものと取り扱うことができるなど、提案の内容は現行制度の活用により十分対応可能であると考えている。」（第2次提案「特別免許状の授与要件の緩和」〈管理コード：0804610〉に対する回答）

では、教員免許状が公証する「教職の専門性」や「各学校種及び各教科の専門性」は何を指すのであろうか。「学校の種類等によってそれぞれ必要な専門性が異なっている」とされているが、それらは具体的には、③小学校の免許状所有者は中学校の教科担任や学級担任はできない、④中学校や高等学校の免許状所有者は小学校の教科担任はできるが学級担任はできない、という説明によって表現されている。すなわち、③小学校教員の専門性は、「子どもの発達段階にあわせ適切な生徒指導等を行うこと」にあり、④中学校や高等学校教員の専門性は、「特定教科の専門的知識を有していること」にあるという。

「中学校の教科の専門性から、小学校の免許状のみを有する教員が中学校の教科及び学級担任を担当することはできない。また、学級担任を担当するには、相当の免許状を有していることが必要であり、中学校教諭の免許状のみを有する教員は、小学校の相当する教科の授業を担当することはできるが、学級担任を担当することはできない」（第1次提案「それぞれの校種で所有しなければいけない免許状の種類の弾力化」〈管理コード:8202〉に対する回答）

「教育職員は、学校の種類等によってそれぞれ必要な専門性が異なっているため、それぞれの学校の種類ごとの免許を有していることが必要です。したがって、小学校の免許状所有者が中学校で教えることは、各教科の専門性を身につけるために大学で修得する単位数が小学校免許取得と中学校免許取得で大きく異なるため困難であると考えますが、中学校の免許状所有者については、専門性の高い教科指導の推進という観点から、所有する免許状の教科に相当する教科を小学校で教えることが現行制度においても可能となっています」（第7次提案「小学校教諭と中学校教諭の相互交流」〈管理コード：0830210〉に対する回答）

「中学校や高等学校の免許状所有者については、専門性の高い教科指導の推進という観点から、所有する免許状の教科に相当する教科については小学校で教えることが現行制度においても可能となっています。しかしながら、学級担任については子どもの発達段階にあわせ適切な生徒指導等を行うことが求められていることから、特定教科の専門的知識を有していることだけをもって、小学校の免許を有しない者が小学校で学級担任をすることはできません」（第8次提案「教員免許状の弾力化」〈管理コード：0830070〉に対する回答）

「小学校の免許所有者はすべての教科を教授することはできますが、これは、小学校においては学級担任ができる限り子どもと触れ合い、一人一人の子どもを十分に理解することが大切であるため、学級担任が原則としてすべての教科を指導することとしているものです。このことから、各教科に関してそれぞれの教科に関する専門性の高い内容を指導することが求められる中学校、高等学校において小学校の免許状を有しているということのみをもって指導にあたることはできません」（第8次提案「教員免許状の弾力化」〈管理コード：0830070〉に対する回答）

こうしたことから、文部科学省の認識として、教員免許制度が公証しているのは、小学校教員については生徒指導等の専門性であり、中学校や高等学校教員については教科指導の専門性であることが分かる。そして、それぞれの専門性は、各相当の免許状を有することによって確保されると考えられている。

しかし、上述の説明の中では併せて、⑤「教員免許状を有しない者であっても、特別免許状制度及び特別非常勤講師制度等を活用することにより教員となることができる」とも述べられている。すなわち、⑤各相当の教員免許状を有しなくても、特別免許状制度を活用すれば教員免許状を取得することができる、ということである。同趣旨の説明は、

「特別非常勤講師は、各学校種における全免許教科の領域の一部について充てることができることとした制度であり、全領域を担任する場合には、特別免許状の授与で対応することができる」（第1次提案「非常勤講師について免許状を要しない者を充てることのできる範囲の拡大」〈管理コード：8203〉に対する回答）

「特別免許状を授与された者は教諭となることができる」（第1次提案「教育職員は、教育職員免許法上の各相当の免許状を有する者でなければならない規定の緩和」〈管理コード：8201〉に対する回答）

の中にも見ることができる。特別免許状は教員免許状であり、教員としての職務を果たす上で何ら普通免許状と変わりはない。そのため、⑥特別免許状を所有することによって、学級担任をすることも可能になることになる。③④で指摘したような、学級担任ができるかどうか、教科担任ができるかどうかを分けている、普通免許状による小学校教員ないし中学校や高等学校教員の「専門性」は、各相当の特別免許状の授与によってそれぞれ保証されることになるのである。

「相当する免許状を授与されれば学級担任は可能である」（第1次提案「それぞれの校種で所有しなければいけない免許状の種類の弾力化」〈管理コード：8202〉に対する回答）

「特別免許状を有する教諭も、学級担任となることができる」（第4次提案「特区学校法人における教員配置の弾力化」〈管理コード：080500〉に対する回答）

「小学校の免許状を有しない中学校の免許状所有者に、小学校の特別免許状が授与される場合においては、小学校段階で学級担任となることもできます」（第8次提案「教員免許状の弾力化」〈管理コード：0830070〉に対する回答）

このように、事業提案に対する文部科学省の回答からは、現行の教員免許制度の特徴として、①から⑥の点を指摘することができる。とりわけ、①②からは、「専門性」の証となるのが教員免許状であり、また、その「専門性」は、⑤⑥のように、免許状を有するという点において保証されることになっていることが分かる。ここに、文部科学省の教員免許状主義を確認することができるが、それは一種のトートロジーによって成り立っている。このよう

な特徴を持つ教員免許状は、必ずしも子どもの発達段階を考慮して教員の資質能力を保証しているわけではなく、「学校の種類に応じて教員の資質能力を全国一律に保証」する性格を持ったものであることが明示されている。

「教育職員免許法においては、教員免許状は基本的に学校の種類ごとの免許状となっており、同一学校種であるにもかかわらず、発達段階に応じて学年ごとに異なる取扱いをすることを想定しておりません」（第8次提案「教員免許状の弾力化」〈管理コード：0830070〉に対する回答）

「教員免許状は基本的には教職課程を有する大学で必要な単位を修得することにより授与されるものであり、すべての教員に最小限求められる資質能力を全国一律に保証する性格のものです。仮に今後の検討により『9年間の義務教育学校』というものが設置された場合でも、学校の種類に応じて教員の資質能力を全国一律に保証する資格制度としての教員免許状の性格が変わるものではありません」（第8次提案「教員免許状の弾力化」〈管理コード：0830070〉に対する回答）

（2）教員免許状の授与権限に関するもの

教員免許状の授与権限に関する文部科学省の捉え方については、第1次から第3次提案時までと、「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」（830）が特区事業として認定されることになった第4次提案以降とでは大きく異なっている。

特別免許状をめぐっては、第1次提案を受けて、「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業」（808）、「市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業」（809）の2つの特区事業が認定されている。これらの特区事業によって、市町村教育委員会が教員免許を有しない者を市町村費負担教職員として任用しようとする場合に、都道府県教育委員会との間で行う特別免許状授与に係る諸手続きの迅速化と簡素化が図られている。しかしながら、市町村自治体からは、諸手続きの迅速化や簡素化だけではなく、特別免許状の授与権限自体を市町村教育委員会が持てるようにしたいという事業提案が、第3次提案時まで継続的に出されている。この間、文部科学省は、「授与権そのものを市町村教育委員会に委譲することはできない」（第1次提案「都道府県教育委員会による免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：8208〉に対する回答）、すなわち、教員免許状の授与権限は都道府県教育委員会のみが有するもの、という姿勢を一貫させている。当時の文部科学省の説明は次のようなものであった。

「免許状の授与は、教育職員としての資格を付与することであることから、授与そのもの以外にも、授与原簿の作成・保存、免許状の失効・取上げ、失効・取上げにかかる公告、上位の免許状取得の場合の教育職員検定等、様々な事務が一体として免許状に係る事務を構成しており、免許状の授与にはこれら一連の事務が必然的に付随している。したがって、免許状の授与はこれらの事務全体にかかわるものであり、一部だけ切り離すことができないものであることから、市町村に授与権のみを付与することは適当ではないものと考える。また、仮にこれらの事務全体を市町村が行うこととした場合には、一元管理されていた免許事務を複雑化させるとともに、市町村に必要以上の負担を課すこととなる。以上より、免許状の授与権を市町村に付与することについては、管理上の問題のみならず、免許制度全体の仕組みや市町村の便宜の観点からも適切な代替措置を講じることは困難である」（第1次提案「都道

府県教育委員会による免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：8208〉に対する回答）

「教員免許状の授与は、教育職員としての資格を付与することであることから、免許状の広域的な通用性を確保するためには、都道府県教育委員会が、責任を持って判断し授与する制度によることが相当と考えられる」（第2次提案「免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：0804900〉に対する回答）

「教員免許状は、業務独占資格として全国的（特別免許状等は都道府県単位）に通用することが求められる資格であり、広域的な判断が可能な都道府県教育委員会により授与することが適当である」（第2次提案「免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：0804900〉に対する回答）

「学校教育の成否は教員の資質によるところが大きく、教員の専門性を公証する教員免許状は、一定水準を確保する等のために都道府県教育委員会が判断を行い授与することが適当である。また、免許事務は公平、公正に授与するだけなく、原簿の作成・管理、免許状の書換・再交付、免許の失効・取上げの実施、関係都道府県との連絡、教育職員検定の実施などの事務が一体のものとなっており、一部の市町村においてこれを行うことは、免許事務に係る責任の所在が不明確になるとともに、免許事務の複雑化・非効率化を招き、不適当である。さらに、先般、市町村教育委員会が教員を採用する場合の免許状授与手続の簡素化・迅速化について、特区における特例を設けたところであり、まずはこの特例の利用状況等の検証を行うべきである。なお、現状においても、公私立学校を問わず、特色ある教育を行うにあたって、授与要件を満たせば、免許状の授与は円滑に行われているところである」（第3次提案「公設民営学校に係る教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：080100〉に対する回答）

文部科学省が、特別免許状の授与権限を市町村教育委員会に委譲することはできないとする理由として挙げているのは、⑦免許事務を市町村で行うことは、免許事務に係る責任の所在が不明確になるとともに、免許事務の複雑化・非効率化を招く、⑧管理上の問題だけでなく、免許制度全体の仕組みや市町村の便宜の観点からも適切な代替措置を講じることが困難である、⑨免許状の広域的な通用性や一定水準を確保するためには、都道府県教育委員会が責任を持って判断し授与することが適当である、⑩市町村教育委員会が教員を採用する場合の免許状授与手続の簡素化・迅速化について、特区における特例を設けた（特区事業808、809）ので、まずはこの特例の利用状況等の検証を行うべきであるし、都道府県教育委員会が授与権限を有する現状の制度でも、免許状の授与は円滑に行われている、といったものである。すなわち、⑦は免許事務上の理由、⑧は免許制度上の理由、⑨は広域的な資格制度を維持するため、⑩は現行制度で何ら不都合が生じていないため、となっている。これに対し、構造改革特区推進室は、「特区市町村が特区市町村内でのみ有効な教員免許状を授与する制度を市町村教育委員会に付与するというものであり、市町村が管理することにより、むしろ円滑な運用が可能となるものであり、複雑化・非効率化を招くものとは考えられない。市町村の求める教育水準や、免許事務の効率化の確保は図られるものと考えられ、提案について具体的に検討し回答されたい」（第3次提案「教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与（株式会社・NPO法人立学校）」〈管理コード：080330〉に対する回答に対する再検討要請）との再検討要請を行っているが、それに対しても、文部科学省は上記理由によって同様の回答

をしている。ちなみに、同様の理由により、特別免許状の授与権限を校長等に委ねることができないことも説明されている。

「特別免許状の授与は、都道府県教委が行う教育職員検定により、都道府県教委が定める基準に基づき授与されるものであり、校長や私立学校の代表者等の判断に委ねることは適当でない。また、教育職員検定は、都道府県教育委員会が免許状を授与すべきか否かの判断を行うための制度であり、これを省略することも不可能である」（第3次提案「特別免許状等の授与手続きの簡素化（公設民営学校）」〈管理コード：080150〉に対する回答）

このように、第1次から第3次提案時までは、特別免許状の授与権限を市町村教育委員会に委譲することを否定してきた文部科学省であるが、第4次提案を受けて、その主張は大きく変更されることになる。すなわち、「市町村教育委員会も授与権者となることを可能とする」と。第4次提案においても、自治体が最初に提案を出してきた際には、第1次から第3次提案時と同様に、「現状においても、公私立学校を問わず、特色ある教育を行うにあたって、授与要件を満たせば、都道府県教育委員会より特別免許状の授与は円滑に行われており、特段の支障があるとは承知していない」と回答している。しかし、この回答に対する自治体からの再質問や構造改革特区推進室からの再検討要請が繰り返される中で、文部科学省の主張も表5のように変化していく。

表５　第４次提案「特別免許状授与権限の市町村教育委員会への委譲」<管理コード:080400>（提案主体：千代田区、「中等教育学校特区」提案）をめぐる自治体、文部科学省、構造改革特区推進室とのやりとりの変化

千代田区 提案事項	中等教育学校の設置者である区に、特別免許状の授与権限を委譲し、区が「ぜひ採用したい」と希望する人材を、非常勤講師としてではなく教員として採用することを可能にする。これにより、区に帰属意識をもち、区独自の教育を展開するために必要な人材を確保し、千代田区の地域特性を生かした特色ある教育活動を展開する。
文部科学省 措置の概要（対応策）	学校教育の成否は教員の資質によるところが大きく、教員の専門性を公証する教員免許状は、一定水準を確保する等のために都道府県教育委員会が授与することが適当である。現状においても、公私立学校を問わず、特色ある教育を行うにあたって、授与要件を満たせば、都道府県教育委員会より特別免許状の授与は円滑に行われており、特段の支障があるとは承知していない。
千代田区 提案主体からの意見	現行制度における一般的な特別免許状授与の体制では、免許状の有効範囲が東京都全域となります。そのため、千代田区が授与権限の委譲を受けて、千代田区内に有効範囲を限った特別免許状を授与する場合に比べて、その影響の及ぶ範囲が格段に広がることとなります。従って、授与にあたっての判断基準は当然異なってくることが予想され、千代田区が目指す、より現場に近い視点に立った、独自性の高い教育の実践に資する教員の確保は困難であると考えられます。（中略）特別免許状の授与にあたっても、一般的な都の判断基準ではなく、ぜひとも区独自の判断基準によって実施したいというのが今回の特区提案の意図するところです。また、区が特別免許状の授与権者となり、地域・目的を限定して教員を採用することによって、当該教員の千代田区に対する帰属意識を高め、より教育効果を高めることもあわせて意図しています。（中略）貴省の回答の根底には、都道府県教育委員会が授与すれば教員の一定水準が確保できるが、市町村教育委員会ではそれが不可能であるとの潜在的な認識があるようにも感じられますが、貴省の回答の根拠についてまず明確にご説明いただきたいと思います。また、「都道府県教育委員会により特別免許状の授与が円滑に行われており、特段の支障があるとは承知していない。」との見解を示されていますが、制度創設以来の全国及び東京都における実績を勘案しますと、残念ながら現時点においては「円滑に行われている」とは認識できません。さらに今後、 現行制度のもとに都道府県教育委員会による授与が円滑に行われたとしても、千代田区の意図が実現できるものではありません。中等教育学校の設置者である千代田区自らの手によって、特別免許状の「より現場の実態に合わせた有効な授与」、「より迅速な授与」、「より多様な人材への授与」を可能にするために、授与権限の委譲を受けることこそが千代田区の目指すところであり、まさに特別免許状授与という分野における地方分権の実現に他ならないと思います。
構造改革特区推進室 文部科学省に対する再検討要請	貴省の回答では、「一定水準を確保する等のために都道府県教育委員会が授与することが適当である」とあるが、都道府県の教育職員検定と同等の資質の確認を行う等により、市町村教育委員会への委譲が出来ないか、提案を実現する方向で再度検討し回答されたい。また、地域再生の推進に当たって、権限の委譲が重要であることから、提案の趣旨が実現できるよう、具体的に検討し回答されたい。

文部科学省 再検討要請に対する回答	各都道府県において申請に基づいて、特別免許状の授与は円滑に行われており、都道府県教育委員会が授与すること、また、本提案者の関係自治体が授与権者であることによる弊害はないと承知している。特区の提案段階においても、教員として採用しようとする者の具体的な資質能力について、授与権者である都道府県教育委員会に相談することは可能であり、現時点で特別免許状の授与実績がない都道府県教育委員会も含めて、特別免許状授与についての相談があった場合には、任命権者や雇用者のニーズを踏まえた適切な対応をとるよう、関係都道府県教育委員会に対し、指導助言をしており、提案者が実際に特別免許状の要件に該当する者を雇用する際に阻害となる要因はないと考える。
構造改革特区推進室 文部科学省に対する再々検討要請	市町村内の公立学校については市町村教育委員会が責任を持つ形態になっている。そのような点からも市町村が責任を持って、市町村の範囲内において有効な特別免許状の授与を行うこととしてはどうか。また、これまで弊害を承知していないということをもって問題なしとはいえないのではないか。更に、教員の一定水準の確保については、都道府県と同様の基準について協議すること等により対応可能ではないか。これらの点について検討し、回答されたい。
文部科学省 再々検討要請に対する回答	市町村において地域の特性に応じた教育を行う必要等がある場合、当該市町村が給与等を負担しその教育委員会が任命しようとする教員や、市町村の特区において学校の設置主体となった株式会社やNPO法人が雇用しようとする教員(市町村が設置認可する学校の教員)に、特別免許状の授与が必要と認めるとき、当該市町村教育委員会も授与権者となることを可能とする予定である。

※　下線は引用者による

文部科学省がその主張を変化させていくことを促したものとして、構造改革特区推進室による「提案を実現する方向で」の再検討要請であることが分かる。そもそも、特区制度自体、「『規制は全国一律でなければならない』という考え方から、『地域の特性に応じた規制を認める』という考え方に転換を図り、地域の実態に合わせた規制改革を通じて、『官から民へ』、『国から地方へ』という構造改革を加速させるための突破口となるもの」であり、「特区の推進に当たっては、定期的に地方公共団体や民間事業者等から提案を受け付け、それらの提案について『実現するためにはどうすればいいか。』という方向で検討を行」うことをその基本方針としている（構造改革特別区域基本方針「2.（1）特区の推進に関する基本方針」）。そのため、提案を「実現するためにはどうすればいいか」というスタンス、つまり、規制緩和の推進を図る構造改革特区推進室にとって、文部科学省による現行制度に「弊害はないと承知している」という主張、つまり、規制の緩和は必要ないという回答は、正当性を持つものとは受け止められないのである。

すでに述べたように、文部科学省が特別免許状の授与権限を市町村教育委員会に委譲しない理由として主張していたのは、いずれも現行（当時）の制度規定であり、さらには現行制度で何ら不都合が生じていない、ということであった。しかし、現行制度で何ら不都合が生じていないと主張する文部科学省に対し、自治体からは、「残念ながら現時点においては『円滑に行われている』とは認識できません」と指摘され、構造改革特区推進室からは、「これまで弊害を承知していないということをもって問題なしとはいえない」として、実現に向け

た対応をとるよう強く促されることとなっている。そして、一連のやり取りの結果、「市町村教育委員会も授与権者となることを可能とする」規制の緩和が図られることになる。こうして「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」(830) が特区事業として認定されることとなり、「特例特別免許状」制度が発足することになった。

なお、表6に見るように、構造改革特区推進室は、特別免許状の授与権限を市町村教育委員会に委譲することについては、第1次提案時より、「管理上の問題であれば、地域を限定された特区において適切な代替措置を講じること等により、対応可能なのではないか。具体的に検討し、回答されたい」と再検討要請を行っており、第4次提案時になって急に文部科学省に対して具体的対応の必要を迫っているわけではない。にもかかわらず、第4次提案時には、構造改革特区推進室自らが「市町村が責任を持って、市町村の範囲内において有効な特別免許状の授与を行うこととしてはどうか」として対応の具体案を提示し、その実現を強く迫ることとなっている。この間に構造改革特区推進室の中で対応の変化があったことがうかがえる。

表６　第1次から第3次提案時の構造改革特区推進室の文部科学省回答に対する検討要請

第1次提案「都道府県教育委員会による免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：8208〉に対する再検討要請	貴省からの回答では、「授与権そのものについては、免許管理者の義務」などの問題から特例は認められないとのことであるが、管理上の問題であれば、地域を限定された特区において適切な代替措置を講じること等により、対応可能なのではないか。具体的に検討し、回答されたい。
同　再々検討要請	貴省からの回答は、特区において手続の緩和を図るというものであるが、自治体の提案・意見はあくまで授与権そのものを市町村教育委員会に移譲（ママ）するというものである。とすれば、本事項については実現不可能と解してよいか。
第2次提案「教職員免許状授与権者の拡大（地方公共団体の長の権限の拡大）」〈管理コード：0802510〉に対する再検討要請	提案は、都道府県の教育委員会だけが授与権者になっているので、特色ある学校の教員が必要とする特別免許状の取得が容易ではないことから、特別免許状の授与権者に地方自治体の首長を加えるというものであり、これについて具体的に検討し回答されたい。
同　再々検討要請	現在、「公設民営」について調整を行っているが、これが認められた場合において、要望が実現可能かどうか、「公設民営」とあわせて検討し回答されたい。
第2次提案「免許状の授与権を市町村教育委員会に付与」〈管理コード：0804900〉に対する再検討要請	提案は、都道府県教育委員会にのみ認められている特別免許状の授与権を市町村教育委員会にも付与することであり、この点について具体的に検討し回答されたい。

同　再々検討要請	提案者からは、「特別免許状の授与・授与原簿の作成、失効・取り上げに係る事務や教育職員検定等様々な事務すべての権限を市町村教育委員会に付与することを求めたものであり、一部だけを切り離すものではない」との意見がきているところである。市町村教育委員会が地域の実態にあわせて免許状を授与することについて、再度検討し回答されたい。
第3次提案「特別免許状等の授与手続きの簡素化（公設民営学校）」〈管理コード：080150〉に対する再検討要請	提案は公設民営方式により特色ある教育を行うに際し、学校が必要とする人材を採用するため特別免許状の授与権を市町村に付与すること等を求めるものであり、本提案の内容について、具体的に検討し回答されたい。
同　再々検討要請	特区において、校種を限らず先行的に実施することを検討すべきであり、本提案の内容についても、特区において実現できるよう検討し回答されたい。
第3次提案「特別免許状の授与権を市町村教育委員会に付与（株式会社・NPO法人立学校）」〈管理コード：080340〉に対する再検討要請	提案は、特区市町村が特区市町村内でのみ有効な特別免許状を授与する制度を設け、その授与権を市町村教育委員会に付与するというものであり、市町村が管理することにより、むしろ円滑な運用が可能となるものであり、複雑化・非効率化を招くものとは考えられない。市町村の求める教育水準や、免許事務の効率化の確保は図られるものと考えられ、提案について具体的に検討し回答されたい。
同　再々検討要請	提案を実現するためにはどうすればよいか、検討し回答されたい。なお、提案は、特区市町村が特区市町村内でのみ有効な特別免許状を授与する制度を設け、その授与権を市町村教育委員会に付与するというものであり、市町村が管理することにより、むしろ円滑な運用が可能となるものであり、複雑化・非効率化を招くものとは考えられない。市町村の求める教育水準や、免許事務の効率化の確保は図られるものと考えられ、提案について具体的に検討し回答されたい。
第3次提案「特別免許状の授与権を市町村教育委員会に付与（株式会社・NPO法人立学校）」〈管理コード：080340〉に対する再検討要請	提案は、特区市町村が特区市町村内でのみ有効な特別免許状を授与する制度を設け、その授与権を市町村教育委員会に付与するというものであり、市町村が管理することにより、むしろ円滑な運用が可能となるものであり、複雑化・非効率化を招くものとは考えられない。市町村の求める教育水準や、免許事務の効率化の確保は図られるものと考えられ、提案について具体的に検討し回答されたい。
同　再々検討要請	提案を実現するためにはどうすればよいか、検討し回答されたい。なお、提案は、特区市町村が特区市町村内でのみ有効な特別免許状を授与する制度を設け、その授与権を市町村教育委員

	会に付与するというものであり、市町村が管理することにより、むしろ円滑な運用が可能となるものであり、複雑化・非効率化を招くものとは考えられない。市町村の求める教育水準や、免許事務の効率化の確保は図られるものと考えられ、提案について具体的に検討し回答されたい。

３　特別免許状授与関連事業にみる教員の「専門性」の揺らぎ

以上で見てきたような、特別免許状授与関連事業をめぐる一連の流れは、教員免許制度に対していかなる変化をもたらしたのであろうか。端的に述べるならば、特別免許状授与関連事業の実施による変化は、次の2つにまとめられる。1つは、市町村の独自の教育ニーズを満たせる人物が「教員」になれるということ、もう1つは、事実上、教職課程の履修による普通免許状の取得によって対外的に保証してきた教員の「専門性」が有名無実化する可能性があるということである。そして、これらの変化によって、教員免許制度の根幹を支える免許状主義自体が空洞化し、教職におけるプロとアマとの境界が、普通免許状であれ特別免許状であれ、教員免許状を有しているか否かという形式的な基準によって判断されていきかねないという問題が生じてくるのである。

前者については、教育特区事業実施前の2003年度までの特別免許状の授与事例を見てみると、その大半は高等学校か私立学校の教育活動に関するものとなっており、義務教育段階の学校種や市町村立学校での教育活動に関する特別免許状の授与は、これまでは、結果的に抑制される傾向にあったといえる。その最大の理由としては、教員の採用人事権を都道府県が握っていたことが挙げられるが、特区事業「市町村費負担教職員任用事業」（810）の全国展開によって、市町村による教員の独自採用が可能になり、今後はこうした障害がなくなることになる。

一方、既述のように、第3次提案時までは、文部科学省自身、特別免許状の授与権限は都道府県教育委員会のみに与えられるとし、その理由として、「教員免許状は、業務独占資格として全国的（特別免許状等は都道府県単位）に通用することが求められる資格であり、広域的な判断が可能な都道府県教育委員会により授与することが適当である」ことや、「教員の専門性を公証する教員免許状は、一定水準を確保する等のために都道府県教育委員会が判断を行い授与することが適当である」ことを挙げていた。つまり、教員免許状の広域的な通用性や一定水準の確保が、業務独占資格としての免許制度には必然的に要請されるという認識を示していた。それが、第4次提案を受けて、「市町村において地域の特性に応じた教育を行う必要等がある場合、当該市町村が給与等を負担しその教育委員会が任命しようとする教員や、市町村の特区において学校の設置主体となった株式会社やNPO法人が雇用しようとする教員（市町村が設置認可する学校の教員）に、特別免許状の授与が必要と認めるとき、当該市町村教育委員会も授与権者となることを可能とする予定である」（第4次提案「特別免許状授与権限の市町村教育委員会への委譲」〈管理コード：080400〉に対する回答）という回答に変化し、特区事業「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」（830）の実施へと結びついていっている。ここで、市町村教育委員会が授与権者となりうる場合として挙げられている

のは、「市町村において地域の特性に応じた教育を行う必要等がある場合」であり、地域の特性への配慮が、文部科学省側の認識に変化をもたらした理由であることが示されている。これによって、広域的な通用性よりも市町村の独自の教育ニーズへの対応を、教員採用という点において強く反映させうる仕組みができ上がることになる。

特別免許状は、任命権者か雇用者による推薦を受けて都道府県教育委員会が実施する教育職員検定に合格した場合に授与されるが、事実上、教育職員検定で不合格になることはない。むしろ、「特別免許状は雇用されることが内定してから授与されるものである」（中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」2002年2月21日）という言葉に見られるように、特別免許状は、教育職員検定の実施に先立って、事実上、授与が予定されているものである。そのため、特別免許状は、任命権者か雇用者が「その人」を教員として採用したいと思えば授与されるものであるといえる。ここには、教育特区事業に関わらず、多かれ少なかれ、特別免許状制度自体が内包する雇用基準の恣意性という問題が存在するが、特別免許状授与関連事業が教育特区事業として実施され全国展開されたという点をより重視するならば、こうした恣意性の問題は、「経済の活性化」と「地域の活性化」という二大目標を実現するためには、小さな問題として見なされていくことを許すものとなる。つまり、「教員としての資格」は、「地域の独自の教育ニーズ」に応えられる能力を有することをもって判断されることが許容されていくということである。

このように、市町村が採用人事権と免許状授与権限をともに持つことが可能になったことによって、「地域の独自の教育ニーズ」に対応することを目的とした特別免許状の授与においては、少なくとも、広域的な通用性を問わないという点で、採用側の意図を雇用基準により強く反映させることが可能になる。こうした制度変更は、教育特区事業とは別に、学校の裁量権限の拡大や地域運営学校制度の導入などによって教育経営の権限と責任をよりローカルに移していくという流れとも一致しており、教育の地方分権化を補完するものとなっているといえる。

後者については、すでに見てきたように、文部科学省が教員免許制度の趣旨に則って譲れないことは、教員免許状を有しない者の採用において、「都道府県の教育委員会による資格授与によらなくても認めるべきではないか」という点であって、「教員免許状を有しない者を採用する」という点ではなかった。このことは、「教員免許状を有しない優れた適切な人材を活用することについては、特別免許状や特別非常勤講師など現行制度の活用により十分対応可能である」と、たびたび説明していることから明らかである。この論理においては、次の問題点を指摘することができる。それは、ある知識や経験と教員としての専門性を公証するために教員免許状があるのか、教員として採用するための通過証として教員免許状があるのか、というものである。これは、先に指摘した、文部科学省の教員免許状主義がトートロジーによって成り立っているということを裏付けるものとなっている。

これまで、教員の専門性は「教科専門」と「教職専門」によって構成されると考えられてきたといえるが、特別免許状の授与をより容易にする一連の流れは、今後、「教科専門」に優位性を見出すものと考えられる。このことは、先の中教審答申の文言にも見て取ることができる。社会人教員は、「総合的な学習の時間の導入など『生きる力』の育成を目指す新しい学習指導要領の実施に向け、その必要性は増しており、教職に関する専門性を有する教員に加え、学校外の優れた社会人の力を借りることが不可欠となってきている」（下線、引用

者）と述べられているからである。ここには、社会人教員には「教職に関する専門性」を有することを求めないという考えが読み取れる。教員免許状を有することが「教科に関する専門性」を保証するものではあっても、必ずしも「教職に関する専門性」を保証するものではなくなる可能性が示されている。

あるいは、一方で、「教科に関する専門性」も問われなくなる可能性も含まれてきている。例えば、「NPO法人による不登校児童生徒等を対象とした学校の設置」に関する提案の中で、不登校児童生徒等の指導経験が豊富な社会人を教員として採用したいという提案（例えば、第3次提案「教員免許状を有しない者を特別免許状交付や特別非常勤講師制度等の現行制度を用いることなく教員として採用（株式会社・NPO法人立学校）」〈管理コード：080380〉）に対し、文部科学省は、「社会人としての実務経験等を考慮して授与する特別免許状や、特別非常勤講師制度等により、教員免許を有しない優れた社会人や外国人等を学校現場に活用することは可能である」と回答している。文部科学省は、「特別免許状交付や特別非常勤講師制度等の現行制度を用いることなく教員として採用」という点に対して、教員免許状主義の立場から教員免許制度の利用を促しているのであって、ここで話題となっている社会人が有している「指導経験」の内容を問題にしているのではない。先に述べたように、「特別免許状は雇用されることが内定してから授与されるものである」ことから、NPO法人が自ら設立する学校で採用したい社会人については、いかなる「指導経験」が根拠となって特別免許状が授与されるのかは重要な要件とはならない。言い換えると、「各教科」の専門的知識が豊富であるかどうかは、特別免許状の授与根拠として明確でなくてもよいのである。

このことは、例えば、中学校や高等学校の教員免許が「各教科」の枠組みで専門化されてきたこととは別に、「各教科に当てはまらない教育活動」の専門家として教員免許状の授与を正当化していく流れが肯定されていくのか、という問題として現れてくる。「各教科に当てはまらない教育活動」と言うと、それは「教職専門」を意味するもののようにも見える。しかし、既述のように、教員免許状によって保証されている教員の資質能力は、学校種を基準としている。そのため、「教職専門」の内実を考える上でも、「不登校児童生徒等の指導経験が豊富」であることと学校種との関係性が明確にならない限り、「各教科に当てはまらない教育活動」の専門家としての能力と「教職専門」との関連性も明確にはならない。

このように、特別免許状の授与の促進によって、教員免許状が公証するはずの「専門性」が、必ずしも「教科に関する専門性」も「教職に関する専門性」もその内実を問わないということになるのであれば、教員免許状が保証する「専門性」は、広域的な通用性を放棄することになる。ここに、原則として、大学での専門教育の履修による教員免許状（普通免許状）の取得によって維持してきた、教員の「専門性」に対する揺らぎをみることができる。教職課程の履修によって一定水準の確保を図ってきた教員の「専門性」が、先に指摘した、「地域の独自の教育ニーズ」に応える能力によって代替できることになるのであれば、教員の「専門性」に対する社会的な合意は必要ではなくなるからである。現状でも、教職課程の履修を終えても実践力や指導力を備えた教員が育っていないという指摘は多くあるが、形式的にでも教職課程の履修という広域的な基準によって図ってきた一定水準の確保がまさに形式であり、教員免許状（普通免許状）の取得が教員としての指導力を証明するものではなくなりつつあると見なすのであれば、教員免許状を有するか否かも形式的な問題となる。その結果、むしろ、ある分野についての専門知識や経験のある社会人の方が、地域が期待する特定の教

育ニーズへの対応という点では即戦力となるから良いという論理が通っていくことになる。このことは、現在審議されている教員免許状の更新性の議論とは、「専門性」の認識においてベクトルの向きが全く異なるといえる。もし、教員免許状による教員の「専門性」の保証が、普通免許状と特別免許状との間で整合性をもたないということになるのであれば、資格制度としての教員免許制度そのものの正当性が揺らぐことになっていきかねない。

（臼井　智美）

研究委員会開催日及び各開催日における検討内容の概要

第１回　2005年６月11日（土）

委員長及び幹事の選任の後、各研究委員より関心のあるテーマが出され、意見交換が行われた。

第２回　2005年７月14日（木）

坂田委員より「構造改革特別区域法の基本構造と教育特区」と題して報告が行われた。また今後の研究の進め方について意見交換が行われた。

第３回　2005年８月31日（水）

臼井委員より「特別免許状授与関連事業の拡大による教員免許状制度と教職専門性の揺らぎ」と題して報告が行われた。また田口委員より、荒川区、品川区、尼崎市、三条市等における動向の紹介と、雑誌等に掲載された教育特区に関する各種論稿の紹介があった。

第４回　2005年９月17日（土）

構造改革特別区域制度に関する法的問題点について議論が行われた。

第５回　2005年10月27日（木）

前回に引き続き「構造改革特別区域法の法的検討」をテーマとして議論が行われた。

第６回　2005年12月2日（金）

佐野より「特区提案に対し“対応不可”とする省庁側の論理の構造」と題して報告を行った。

第７回　2006年２月13日（金）

窪田委員長より「特区の評価」と題して報告が行われた。また２月末に行う株式会社立学校への訪問調査時にヒアリングすべき点について意見交換がなされた。

第８回　2006年２月10日（金）

臼井委員及び田口委員より報告書案について説明がなされた。また報告書の柱立てについて意見交換が行われた。

第９回　2006年２月２８日（火）～３月１日（水）

ウイッツ青山学園高等学校（三重県）及び朝日塾中学校（岡山県）の訪問調査を行った。

第10回　2006年３月17日（金）

坂田委員及び佐野より報告書案について説明がなされた。

第11回　2006年５月11日（金）

委員全員から報告書案について説明がなされ、検討が行われた。

以上

（文責：佐野）

国民教育文化総合研究所・教育制度研究委員会「教育特区」小委員会報告書
教育特区に問われる教育の公共性

２００６年７月

【要旨】

第１章　構造改革特区法と義務教育制度
－義務教育の「公共性」を問い直す－

構造改革特区法は，本来，“経済面の構造改革と，“地域の活性化”を目的とした法律である。その法律を教育制度，特に義務教育段階の学校制度に適用すること（いわゆる特区学校）は，公教育の機会均等を中心に多方面から教育の公共性を危うくする可能性が高いという問題点がある。

まず第一に，評価の問題が考えられる。構造改革特区制度が基底に置く「経済」的視点から，特区学校を評価する場合，学校経営に関する「効率性」がその中心を占めることになる。だが，評価委員会の構成員は，専ら経済界に求められ，公教育の専門家と呼べる委員はほとんどいない。これまで公教育制度の本質とされてきた教育の機会均等という視点からは，当然のことながら，「効率性」に重点を置いた評価基準が無条件に許容されることはあり得ないはずであり，評価委員会の視点と公教育の本質に根ざす理念の衝突可能性が存在している。

第二に，特区学校の象徴的存在といえる「株式会社立学校」を例に取ると，公立学校，私立学校と比較して，極めて弱い国家の関与（official）の下に，経済的に特に余裕のある国民に対し，ある種の知識・技能を教授するシステムであると言える。これは，典型である公立学校と比較し，全ての人々に関係する共通のもの（common），誰に対しても開かれている（open）という二つの意味における「公共」性の喪失といえる。

したがって，特区構想が有する「競争が質的向上をもたらす」というオプティミズム的発想とは逆に，特区の内外という地理的区分によって，また教育特区内においては，保護者の関心の度合い，あるいは経済状態に基づく情報量の多寡によって，子どもの教育に格差が生じる可能性は否定できず，全国展開にあたっては教育の公共性という視点から慎重な議論を必要とすると考えられる。

第２章　「教育特区」の成立と雑誌記事にみる論点の推移

本章では、まず「教育特区」を含めた「構造改革特別区域」の成立の様子についてまとめた。2001年６月26日に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」を直接的な発端として、行政府主導による制度作りが始まる。翌2002年６月の

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において「特区」が登場し、翌７月から「特区」の提案募集(第１次提案募集)が開始される。９月末には担当大臣が任命され、募集に応じた対応が政府のプログラム化されていく。そして、「構造改革特別区域法」が、12月から国会審議入りし、12月に成立。同時期に第２次提案募集。その後第２次提案への政府対応の決定。03年４月に構造改革特別区域法が施行され、第１回第１弾認定がなされていく。こうしたプロセスを、第３次募集並びに、構造改革特別区域法の初めての改正までを追った。

次に、特区の手続きが、「特区」の提案募集、提案内容の弁別、特区認定申請、認定に至るという流れであることについて、具体的な内容とあわせてまとめた。

最後に、02年から05年までの雑誌記事での「教育特区」の扱われ方についてまとめた。02年は、政府の規制緩和策の中で見え隠れしてきた「教育特区」について、是々非々もしくはどちらかというと、批判的な観点からの論評が相次ぐ。03年、04年になると、文科省対特区室の対立構造が浮き彫りにされ、具体的な個別問題に焦点が当てられていく。その一方で、特区のなかで教育分野が件数も増加し、批判的論調もあるものの、首長主導で行われる特区を賛美する傾向も強くなる。05年は実際に開校された特区学校に注目が集まりその様子が報告されるようになる。

第３章　学校教育制度の維持と規制緩和との境界設定の論理
－特区提案に対し対応不可とする省庁側の回答を手がかりとして－

構造改革特別区域制度においては、特例の提案を採択するか否かが行政側の裁量に委ねられている。本稿では、提案された特例措置を採択しないと省庁側が判断した理由を分類・整理することを通じて、規制緩和を不可と判断した省庁側の論理の構造を明らかにし、今後の学校教育制度の行く末とその影響について考察した。

「各省庁からの再々検討要請に対する文部科学省分の回答」において、「特区として対応できない」とされた提案事項は、学校の設置者・管理者、教育委員会の権限、及び教員免許状に関する提案が多く、またそれらについて対応できないとする理由としては、１）憲法・教育基本法を根拠とするもの　２）既存の教育制度との整合性確保　３）他省所管法令を根拠とするもの　４)学校教育を成り立たせる上で不可欠と考えられる事項であることを理由とするもの　といった事項に分類することができた。

それらについて、既に規制緩和がなされている事項との整合性及び関連する法令との整合性を検討したところ、学校種は変更しない、教員は免許状を有することが必要など、学校教育を成り立たせる上で不可欠と省庁側が考えている一定の制度上の要件については規制緩和を認めないとする一方で、それらの要件が充足していさえすれば、研究開発学校の設置や教員免許状授与要件の弾力化といった規制緩和措置を適用させることによって、規制緩和を求める側が意図する措置の実現が実質的に可能になっていた。また学校教育法５条に定める設置者管理主義は、公の施設の管理は設置主体が行うとする地方自治法上の前提の確認規定であると解されるにも関わらず、その点を踏まえた検討がなされていないなど、規制緩和を不可と判断した省庁側の論理は、教育水準の確保や学校教育としての安定性・公共性を確保するための一貫した論理として整理されておらず、提示される代替案いかんによっては、現

行制度を維持するための説得力ある説明を行うことが困難なものとなることが明らかとなった。

形式的な要件を充足していることをもってよしとするのではなく、国民に必要とされる教育の実質を担保するための制度の在り方があらためて検討されるべきと思われる。

第４章　教育特区の評価をめぐる問題点
－株式会社立学校・NPO 法人立学校を中心として－

本章では、株式会社立学校とNPO法人立学校を取り上げ、そこにおける「学校の公共性、継続性・安定性」とは何か、という点に焦点を当てて、教育特区の評価をめぐる問題点を整理する。

論述は、①株式会社立学校、NPO法人立学校に共通している特区としての認可要件、②政策レベルで、特区において講じられた規制の特例措置の評価に関する基本方針、基本理念、評価の観点、③具体的な評価方法、規制所管省庁である文部科学省による想定される弊害についての回答、その回答に対する評価委員会による評価意見、についてそれぞれ検討し、「学校の公共性、継続性・安定性」について次のような課題を示した。

①学校設置会社による学校設置事業の場合の「公共性・継続性・安定性」は、判断主体による恣意性を排除できないため、規制所管省庁による評価が、弊害を立証したと評価委員会によって見なされない恐れが大きい。特に、「公共性」を判断することはほとんど不可能であり、実質的に財政的な面での継続性、安定性のみが判断材料となる可能性もある。②最も「継続性」が危惧されるのは、専任教員の待遇面での厳しさであり、教職員の熱意に極端に依存する危険性が大きい。③セーフティネットという仕組みを制度上は用意していても、「教育」事業で実質的に機能しないのではないかという懸念を払拭するに十分な説明はどこにも見いだせない。事後チェックでは遅いともいえる。④各学校の評議員会に公共性の全てを託す仕組みとなっているため、教育の公共性を担保する仕組みは、国によっても地方公共団体によってもほとんど放棄されたといわざるを得ない。

第５章　特別免許状授与関連事業にみる教員免許制度と教員の「専門性」の揺らぎ

本稿では、特別免許状授与関連事業を取り上げ、それらが教員免許制度にもたらした変化を、教員の「専門性」の揺らぎという観点から検討した。ここで検討の対象とした「特別免許状授与関連事業」とは、次の４つの教育特区事業を指す。

・(808)「市町村採用教員に係る特別免許状授与手続の迅速化事業」
・(809)「市町村採用教員に係る免許状授与手続の簡素化事業」
・(810)「市町村費負担教職員任用事業」
・(830)「市町村教育委員会による特別免許状授与事業」

これら4つの特区事業の提案と事業認定に係る、自治体、文部科学省、構造改革特区推進室との間のやりとりを分析し、教員免許制度に関する文部科学省の認識を明らかにした。文

部科学省の認識において、教員の「専門性」の証となるのが教員免許状であり、その「専門性」は免許状を有するという点において保証されることになっている。このような文部科学省の教員免許状主義は、一種のトートロジーによって成り立っている。また、教員免許制度には、教員免許状の広域的な通用性や一定水準の確保が求められることを前提としながらも、特例特別免許状の制度化によって、広域的な通用性よりも市町村の独自の教育ニーズへの対応が優先することを許容するようになっている。

特別免許状授与関連事業の実施によって、教員免許制度には次の２つの変化が生じたと考えられる。1つは、市町村の独自の教育ニーズを満たせる人物が「教員」になれるということ、もう1つは、教職課程の履修によって対外的に保証してきた教員の「専門性」が有名無実化する可能性があるということである。これらの変化によって、教員免許制度の根幹を支える免許状主義自体が空洞化し、教員の「専門性」が教員免許状を有しているか否かという形式的な基準によって判断されていきかねないという問題が生じてくる。

教育総研・教育制度研究委員会「教育特区」小委員会委員名簿

研究委員長	窪田　眞二	（筑波大学）
研 究 委 員	臼井　智美	（東京学芸大学）
研 究 委 員	坂田　　仰	（日本女子大学）
研 究 委 員	田口　康明	（聖徳大学短期大学部）
研究委員・幹事	佐野　享子	（筑波大学）

国民教育文化総合研究所
東京都千代田区一ツ橋２－６－２　日本教育会館６階
Tel 03-3230-0564　　Fax 03-3222-5416