日本と台湾における公私協力校の比較分析

—「教育特区」と「実験教育」の実践を手がかりに—

王 美玲

1 はじめに

2013年に日本では「国家戦略特別区域法」が改正され、学校教育の現場において公設民営校が実施された。2年後の2015年に台湾でも「公立小中学校の公設民営に関する条例(以下「公設民営法」とする)」が成立し、民間団体の参与による公立学校が可能となってきている。台湾においても日本においても公設民営校が推進されてきているが、その発展プロセスを辿ってみれば、いずれも「公私協力校」という実践があった。

台湾においては、1990年に初のオルタナティブスクール「森林小学校」が学校運営の許可を得るために、地方の教育局(日本の「教育委員会」にあたる)に「森林小学校を創設する期前研究計画」を提出することからスタートした。その当時、私立学校法による学校づくりが厳しく、森林小学校などのオルタナティブスクールは、財団法人基金会という法人組織を作り、実験的に教育を行なう計画を行政に提出して、合法的な教育団体となっていた。また、児童生徒の学籍が置けるように廃校を借りていたので、民間の教育団体が学校の実質的な運営者となっていた。これが台湾における最初の公私協力の教育実践である。この実践は、最初は地方自治法に基づいて実施されていたが、のちに「実験教育」と名付けられ、2015年に公設民営法が成立して以降、現在では、行政と民間が連携して学校を運営する公設民営校が、台湾全国のどこにおいても可能となっている。

他方、日本では、構造改革特別区域制度が2003年から実施され、「教育特区」による公私協力の実践がみられるようになった。「構造改革特別区域」は、規制緩和の分野によって13種類に分けられていたが、そのなかで教育分野に申請された特区が「教育特区」である¹⁾。特区内で実施される内容は特例と呼ばれ、そのなかで「特例822 公私協力校設置事業」と呼ばれる特例措置が提案されていたが、特例822で申請された特区の認定はなかった。ところが、公私協力校の設置基準には達していないが、特区制度自体は民間団体が行政機関を通じて内閣府に計画書を提出するという仕組みになっているので、特例822とは異なる公私協力の教育実践が可能となった。

このように台湾においても日本においても、学校運営を民間団体に委ねるという動きがみられるが、その後の発展プロセスをみれば、台湾ではすでに公設民営法という特化した法律が成立しているのに対して、日本では特区に限定されたままで、公私の協力が行われている状況である。

筆者はこれまで日本の「教育特区」に関して調査研究を行い、『「教育特区」の全国化と今日的課題』(王美玲 2014)で、「教育特区」の内容、仕組み、および波及効果について考察を行った。特区制度そのものには多様な意味と役割があるが、全国化することによって、特

区の資格を喪失するとともに特区の機能も失われ、特区の機能をいかに持続させるかが課題となることを指摘した。

また、「台湾における『実験教育』の制度化とオルタナティブスクールの変容」(王美玲 2019)においては、「実験教育」が制度化されることによってオルタナティブスクールの運営が転換されてきたが、非学校形態のオルタナティブスクールでは課題が残ること、「実験教育」によっては運営に使う補助金は出ないので学費は高いままであること、などを明らかにした。

公私協力校に関しては、日本の「教育特区」においても、台湾の「実験教育」においても、それぞれ課題はあるが、本論では、「実験教育」と「教育特区」の実践を比較しながら、公私協力校における公私の協働運営の条件と課題を明らかにすることを目的とする。特に、オルタナティブスクールが公私協力校となったプロセスにおいて、行政機関と民間団体がどのように学校設置に関与しているのかに注目して比較考察していきたい。

2 日本と台湾における「公私協力校」の概要

日本の「特区」による公私協力校(特例 822)とは、「地方公共団体が校地・校舎を無償または廉価で譲渡、または貸与して学校法人を設立し、当該学校法人(公私協力校法人)が、地方公共団体の支援・関与の下に学校運営を行なう」私立学校である。公私連携による学校法人であれば、設立認可に関わる資産審査が省略される。しかし、これまでのところ、特例 822 による公私協力校の特認の実績はないが、特例 822 を活用しなくても、地方公共団体が校地・校舎を譲渡または貸与したり出資を行ない、民間が自ら学校法人を設立するという「特例 820 校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置事業」によって、公私協力方式の学校は可能である(内閣府 2013)。

特例 822 は、提案はなされたものの申請はなかったが、その後 2013 年に、国家戦略特区において「公立学校運営の民間への開放」が提案され、国家戦略特区として指定された公設民営校が、愛知県と大阪市に実現した。公設民営校とは、地方公共団体が学校の設置者で、教育委員会が運営を監督し、学校の管理運営を受託法人に依頼する公立学校である(大阪市教育委員会 2016)。

他方、台湾では公私協力校は、90 年代後半から地方政府との契約で運営されてきた私立学校にみられる。オルタナティブスクールが合法性をもとめて、地方自治法に依拠して、行政機関から廃校を借りてスタートしたが、申請者は「財団法人基金会」に限られていた。小規模クラスで実験的な授業カリキュラムを実施することが主な内容で、組織管理に関わる変革ではなかった(秦夢群・曹俊徳 2001: 34)。これらの学校は、私立学校法にある学校資産の制限によって私立学校にはなれず、公私協力方式を選んだといえる(周志宏 2003: 52)。公私協力校においては、学校は教育分野の執行者であり、民間の非営利団体である財団法人基金会は外部リソースの提供者であり、両者の協働はよりよい教育の発展促進に大いに役立つと称賛されていた(高家斌・吳清山・簡惠閔 2008: 57)。

表1 日本と台湾の公私協力・公設民営の概要

	名称	位置づけ	法源	タイプ	開始年	設置者	申請者の条件
日本	教育特区	私立	構造改革特別区域法	公私協力	2003年	協力学校法人	地方公共団体
	国家戦略特区	公立	国家戦略特別区域法	公設民営	2013年	地方公共団体	準学校・一般社団・一般財団・特定非営利活動の法人
台湾	実験教育	私立	地方の自治法	公私協力	90年代後半	財団法人基金会	地方公共団体
		公立	公立小中学校の公設民営に関する条例	公設民営	2015年	地方公共団体	自然人・非営利法人（学校財団法人と塾は対象外）

表1は、日本と台湾の公私協力校の概要をまとめたものである。「公私協力校」は日本の「構造改革特別区域法」および台湾の地方自治法によって設立された私立学校で、設置者はそれぞれ学校法人と財団法人基金会で、申請者はいずれも地方公共団体である。「公設民営校」は日本では「国家戦略特別区域法」に、台湾では「公立小中学校の公設民営に関する条例」に依拠する公立学校で、設置者はいずれも地方公共団体である。申請者は日本の場合は準学校・一般社団法人・一般財団法人・特定非営利活動法人が可能で、台湾では学校財団法人と塾以外の自然人・非営利法人²⁾である。

公私協力によって設立された学校の名称について、日本では「公私協力校」と「公設民営校」の2タイプに分けることが検討されているが、台湾では「公設民営校」という言葉が使われている。本論では、日本の定義にしたがって、依拠する法律によって公私協力校と公設民営校とを区別して用いたい。公私協力校は、地方自治法または教育特区による実践で、校地・校舎のみを行政機関から借り、その他すべての学校運営は民間団体が責任をとる私立学校を指す。公設民営校は、公設民営法または国家戦略特区によるもので、校地・校舎の借用のみならず、行政機関が公立学校の管理運営を民間団体に任せ、教育行政が指導監督の立場に立ち、位置づけも公立学校にあたる学校を指す。

3 日本の公私協力校と公設民営校の課題

日本では1980年代以降、学校教育制度の機能不全を補完するために、NPO法人が市民社会において教育力を持つようになり、代替的な機能を担ってきた。具体的には「学校を離脱した子どもたちの居場所・学び・自立支援を行う組織」、「市民性教育・市民による市民のための学習を行う組織」、「近隣・市民によるボランティアな学習支援の組織」の3つに分けられる（平塚真樹 2004: 48-52）。フリースクールは、教育機能を持つようになった代表的な非営利団体で、1980年代後半から発展してきた。不登校の子どもたちの居場所・学び・自立支援を行なう組織として運営されてきたが、合法的な位置づけがないことで、運営の不安定さや運営資金の不足などの課題を抱えており、公的支援を求め続けてきた。

しかし、学校教育法第5条にある「設置者管理＝設置者負担」という原則の下に、民間団

体に公権力の行使等にかかる業務を委託することができなくなっていた。また、憲法第 89 条によって公の支配に属しない事業に公金を支出することも許されなかった。したがってフリースクールが公的支援を受けるためには、公的な法人組織に運営転換する必要があった。他方、構造改革特区には「校地・校舎を自己所有しない」という学校法人を可能にしており、「株式会社学校（特例 816 学校設置会社による学校設置事業）」と「NPO 法人立学校（特例 817 学校設置非営利法人による学校設置事業）」も提案されていた。公費補助を可能とするために学校法人並みの規制を加えるのであれば、民間法人の特性が失われ、特例を認めた趣旨を喪失することになるのではないかと指摘がある（市川昭午 2017: 109-111）。また、通信制・広域制の株式会社立学校の申請が多いのに対して、フリースクールによって提案された NPO 法人立学校は実現していないのが現状である。

従来、フリースクールという存在自体が、公教育へのアンチテーゼというようなイメージで捉えられることが多く、その偏見ゆえに生徒が在籍している学校との連携がとりにくい状態にあった（白井智子 2011: 202）。フリースクールと公教育との連携体制は難しいが、フリースクールが、学習指導要領によらない教育をしても、校地・校舎を自己所有しない学校法人となれば、児童・生徒の二重学籍の問題が解決され、私学助成が受けられる（奥地圭子 2003: 20-21）。これが公私協力校と呼ばれるもので、具体的には、民間団体が学校法人となり行政機関から廃校を借りて新しく学校をつくることになる。これには、逼迫した財政事情にある地方公共団体の赤字削減と経費削減をねらいとする背景があり、さらに公の施設の民間委託は、委託運営費の縮減により、公の施設の運営を通じて住民サービスの向上を図ろうとするという見方もできる（樋口修資 2015: 51）。

教育特区による公私協力は、公的施設の貸出であるため、連携の範囲をさらに拡大した公設民営校は実現できないのかという議論もある。公設民営校では民間活力を最大限に引き出すことが目的であり、新自由主義教育改革論とともに推進されており、学校の設置者と学校管理者とを分離し、学校管理権を営利団体を含む民間セクターに委ねる（井深雄二 2014: 22）。また、教育分野を含めて特区設置の目的は、経済を活性化して民間事業を拡大することで、公費支出を縮減することにあることも論じられている（黒沢惟昭 2003: 17）。

「教育特区」は規制緩和される分野によって、「不登校」、「教育課程の弾力化」、「少人数クラス（教師免許の弾力化）」、「通信制・広域制」、「総合的な学習」、「キャリア教育」および「特殊教育」の 6 種類に分けられる。種類別に申請数をみると、「教育課程の弾力化」が最も多く、次に「不登校」「少人数クラス（教師免許の弾力化）」となっている。とくに「不登校」特区においては、フリースクールが公的資金を求めるために、公私協力による学校づくりをしているものが多かった（王美玲 2015: 30）。

しかし、近年、廃止になった特区が増加しており、教育特区の数も減り続け、新しい公私協力の教育特区の申請はないままである。

他方、公設民営校に関して、筆者は 2016 年に教育委員会を対象に調査を行った。

調査結果によると、教育委員会の管轄範囲内で公設民営校があるのは 2.1%であった。ま

た、公設民営校の実行可能性について「実行可能」と回答したのは12.9%であった。上位に選ばれた連携対象は「私立学校法人(36.4%)」、「非営利団体(22.1%)」と「塾・サポート校(17.9%)」で、連携対象を選考する基準は「教育の経験と実績(58.6%)」、「経営能力と安定性(42.9%)」、「社会奉仕精神の有無(28.6%)」であった。

教育委員会が公設民営校の実現に期待している効果は、「民間の活力による教育の活性化(40.0%)」、「学校教育体制の選択肢を増やす(29.3%)」、「廃校を有効に再利用する(16.4%)」であった。

さらに、公設民営校の運営に関する費用や運営方針をどのような負担者に期待しているのかに関する質問を設けた³⁾。表2は、負担者別に、公設民営校の運営に対する期待を示したものである。授業料や・入学金は、学生や保護者が負担し、「校地・校舎」と「授業内容・教育方針の決定権」は行政機関(公)に期待されている。「人事費」、「管理・運営費」、「学校運営による収入と収益」、「運営不安定によるリスク」などの実際の運営は、民間団体(私)に任せたいという、民間団体を中心に運営してほしいという姿勢がみられた。

表2 負担者別にみた公設民営校の運営費等への期待(期待するの%)

	授業料・ 入学金	校地 校舎	人事 費	管理・ 運営費	設備及 び水電 費	学校運営 による収 入と収益	運営不安 定による リスク	授 業 内 容 ・ 教 育 方 針 の 決 定 権
学生・ 保護者	51.4	1.4	3.6	2.9	2.1	2.1	2.1	1.4
行政機関	8.6	53.6	13.6	18.6	20.7	5.0	12.1	34.3
民間団体	5.0	10.7	45.7	41.4	38.6	56.4	49.3	23.6

公立学校の民間団体による管理・運営は、国家戦略特区に限って検討すべきであると再提起され、2016年に愛知総合工科高等学校専攻科が最初の公設民営校として設立されたが、この学校は公私協力校から設立されたものではない。

公設民営校と公私協力校を設立するためには、両者とも設立しようとする民間団体が学校法人となる必要がある。さらに公私協力校は、廃校の提供と特区申請に協力してくれる行政機関を探さなければならない。公設民営校は公立学校であるのに対して、公私協力校は私立学校で、行政機関の賛同を得ることが大切であると同時に、民間団体のもつ活力を維持することが難しいという課題がある。

4 台湾の「実験教育」による公設民営校の実態

台湾では、公設民営校が提案されるようになった背景には、公立学校が管理運営に十分な実績をあげてこなかったことがある。公立学校には法的な制限があり、科举制度の影響を受けており、私立学校に比べると組織全体の発展が不十分であった。民間団体の独自の教育理念に基づいた学校づくりの提案に応じて、民間団体自身に学校運営に参加する機会を与え

るべきであるという指摘もあり（吳清山 1999: 162-163）、より良い教育サービスの提供のために、学校教育の全部または一部を民間に委託することは有効な方策であると考えられた。

行政機関が学校を設立して民間団体に管理運営を委託する、公設民営の方法は、表 3 に示したように「管理契約方式」、「民間賃貸方式」、「BOT 方式」、「チャータースクール方式」の 4 つのタイプがある。

表 3 台湾における公設民営校の種類

	校地	校舎	教学設備	人事	管理運営
管理契約方式	公	公	公	私	私
民間賃貸方式	公	公	私	私	私
BOT 方式	公	私	私	私	私
チャータースクール方式	公	公	公	公	私

出典：馬信行など 1995、吳清山 1999、篠原清昭 2010 より筆者整理。

「管理契約方式」は、契約に基づいて、行政が運営経費を負担して、民間が運営を担当する。この方式では、学校教職員がそのまま在職できるかどうかという問題がある。「民間賃貸方式」も、契約に基づいて、民間が行政に校地・校舎を借り、賃金を支払って、学校の運営主体となるが、運営リスクも自己負担となる。この方式は、質の高い学校運営が期待できると評価されるものの、児童・生徒の学費負担が高くなる。「BOT 方式」は、行政が民間に校地を提供し、民間が自ら校舎を建設して運営する。「チャータースクール方式」は、既存の公立学校の校地・校舎および公的資金を用いて、学校運営を民間に委託する方式である（吳清山 1999: 171-173）。

秦夢群・曹俊徳（2001 年）が小中学校の教員を対象に行なった調査では、チャータースクール方式を支持するものがほとんどで、学校運営の効率が悪い学校を最優先に運営転換すべきであると考えていることが指摘されていた（秦夢群・曹俊徳 2001: 21、40-41）⁴⁾。公設民営校においては、校地・校舎、教学設備、人事などは行政機関を中心に運営する姿勢が示された。しかし、依拠する法律がなかったため、公私協力校が、地方自治法に基づいて、地方ごとにオルタナティブスクールと連携して運営されていた。公私協力校は地方限定のものであったので、地方政府では公立学校として、国の教育部では私立学校として認定されるという問題があった。公設民営法が制定されたことによって、これらの学校は、そのまますべて教育部認可の公立の公設民営校となっている（王美玲 2019: 21）。しかし、地方政府との契約が満期になると、公私協力校は公設民営法の基準に沿った公設民営校になることが要請される。

ところで、公私協力校を可能にした「実験教育」は、90 年代後半から地域限定で実施されてきたが、2014 年に全国化した。現在、実験教育は、教育が行なわれる場が学校であるか否かによって「非学校形態の実験教育（以下「非学校形態」とする）」と「学校形態の実験教育（以下「学校形態」とする）」に分けられる。非学校形態の実験教育は、オルタナティブスクールの合法化のために設けられた特例のようなもので、民間団体が運営している。

学校形態の実験教育は、公立学校の課程綱要（日本の「学習指導要領」にあたる）を規制緩和するために制定されたものである。現在、学校形態であるか否かを問わず、実験的に教育を実施することを一律「実験教育」と称している。学校形態のなかで、民間団体に委託して学校を運営してもらうものが公設民営校である。

台湾で公設民営校といえば、地域格差を減らすために、へき地校を中心に実験教育に運営転換した公立学校を指す場合が多い（張金田 2018: 91）。これは教育部が 2015 年から実施した「小規模校 OT 公設民営（Operation Transfer）計画」と関連している。少子化の影響で、地方の公立学校をやむをえず統廃合させるため、教育部は、全校数が 50 人以下の公立学校の公設民営化を推進している⁵⁾。しかし、「民間団体は持続的に安定した学校運営ができるのか」、「定員割れの学校の運営に参加しようと思う民間団体があるのか」、「地域住民と連携した運営転換のほうが発展しやすい」といった、教育現場の反対もあり、公設民営校の推進は難しい（楊鎮宇 2014）。公立学校を公設民営に運営転換するには、地方自治体、学者、校長、教師、生徒、保護者などの合意が必要である。民間の新しい運営チームが、どのように学校に留まった公立の教職員と連携して校務分掌するのかが運営の課題となっている（許家齊 2017）。

5 日本と台湾における公私協力校の比較考察

公私協力・公設民営の学校の運営には、以上みてきたような実態と課題がある。そこで、日本と台湾の学校の比較をわかりやすくするために、公私協力・公設民営の学校の特徴について、「へき地校」、「規制緩和の種類（実験教育・教育特区）」、「オルタナティブスクールであるかどうか」、「民間連携先」と「校地・校舎の所有」の 5 項目を取り上げて、表 4 に示してみた。表には、現時点での日本と台湾のすべての公私協力校と公設民営校について、この 5 項目の特徴を示した。

日本では、公私協力校は、「吉備高原学園高等学校」、「ぐんま国際アカデミー初等部・中等部・高等部」、「仰星学園高等学校」、「東京シューレ葛飾中学校」および「幕張インターナショナルスクール」の 5 校である。国家戦略特区に指定された公設民営校は「愛知総合工科高等学校専攻科」と「大阪市立水都国際中学校・高等学校」の 2 校である。

台湾では公私協力校は、「種籽小学校」の 1 校のみである。公設民営法によってできた公設民営校は、「人文小中学校」、「慈心シュタイナー教育実験学校」、「樟湖生態小中学校」、「蔦松芸術高校」、「岳明小学校」、「瑪陵小学校」、「拯民小学校」、「三民小中学校」、「桃源小学校」、「大路関小中学校」、「餉潭小学校」および「峨眉中学校」の計 12 校ある。

表 4 に示したように、日本では学校法人と連携し、校地・校舎は廃校または跡地を利用して再建築されることが多い。しかし、公設民営の「愛知総合工科高等学校専攻科」は名城大学が指定管理法人となって、高校そのものの運営ではなく、専攻科を新しく設立して運営されている。

表4 日本と台湾の公私協力・公設民営校の項目別特徴

	タイプ	学校名	創設年	民間連携先	へき地校認定	オルタナティブスクール	校地・校舎	規制緩和の種類	
日本	公私協力	▲吉備高原学園高等学校	1991	学校法人加計学園			跡地に新築	不登校	
		▲ぐんま国際アカデミー初等部・中等部・高等部	2005	学校法人太田国際学園			跡地に新築	教育課程の弾力化	
		仰星学園高等学校	2006	学校法人仰星学園			廃校	不登校	
		東京シューレ葛飾中学校	2008	学校法人東京シューレ学園		◎	廃校	不登校 教育課程の弾力化	
		幕張インターナショナルスクール(幼稚園・小学校)	2009	学校法人幕張インターナショナルスクール				跡地に新築	教育課程の弾力化
	公設民営	愛知総合工科高等学校専攻科	2016	学校法人名城大学(指定管理法人)				統合による新築	教育課程の弾力化
		大阪市立水都国際中学校・高等学校	2019	学校法人大阪YMCA				統合・移転による跡地に新築	教育課程の弾力化
台湾	公私協力	種籽小学校	1994	児童教育実験文教基金会		◎	分校	不登校	
	公設民営	県立人文小中学校	2002	2002-2008: 仏光山文教基金会 2008-2018: 人文適性教育基金会 2018-現在: 孩籽実験教育協会		◎	分校	教育課程の弾力化	
		県立慈心シュタイナー教育実験学校	2002	人智学教育基金会		◎	分校	教育課程の弾力化	
		* 県立樟湖生態小中学校	2013	誠致教育基金会	◎		現校地		
		* 県立蔦松芸術高校	2013	雲林県伝統教育基金会	◎		原校地		
		* 県立岳明小学校	2016	職業高校の前校長によるチーム			現校地		
		* 市立瑪陵小学校	2016	福智文教基金会			現校地		
		* 県立拯民小学校	2017	誠致教育基金会			現校地		
		* 県立三民小学校	2017	誠致教育基金会	◎		現校地		
		* 県立桃源小学校	2017	誠致教育基金会	◎		現校地		
		* 県立大路関小中学校	2017	福智文教基金会	◎		分校		
		* 県立餉潭小学校	2018	慧光圓通普賢文教基金会			現校地		
		* 県立峨眉中学校	2020	誠致教育基金会	◎		現校地		
* 県立三民中学校	2020	誠致教育基金会	◎		現校地				

注:「*」の学校は公立学校をそのまま民間に委託したもので、ここで示した創設年は公設民営に変わった年である。▲の学校では、行政機関の役員が理事長を担当した。

網掛け校は、聴き取り調査を行なった学校である。

出典: 教育部国民及び学前教育署「実験教育校リスト」、内閣府「「公立学校運営の民間への開放」(公設民営学校の解禁) 参考資料 3」、各学校のホームページより作成。

台湾では基金会と連携し、へき地校の割合が高く、校地・校舎は分校または現校地を利用することが多い。基金会には企業団体が母体の「誠致教育基金会」と「張榮發基金会」、宗教団体が母体の「仏光山文教基金会」、「福智文教基金会」と「慧光圓通普賢文教基金会」がある。とくに「誠致教育基金会」による公設民営校は5校もあり、これらの学校はチャータースクール方式で、運営に必要な資金を他の基金会や企業から寄付してもらっている⁶⁾。

創設年をみると、日本の構造改革特区は2003年にスタートし、台湾の公設民営の実験教育は2015年にスタートした。法律ができる前に公私協力が実施されていた学校は、日本では「吉備高原学園高等学校」、台湾では「種籽小学校」、「人文小中学校」、「慈心シュタイナー教育実験学校」、「樟湖生態小中学校」、「蔦松芸術高校」の5校である。台湾のこの5校は公私協力校から公設民営校になった、またはその予定の学校である。

「*」マークで示したものは、公立学校をそのまま民間団体に運営を委託するようになった学校で、日本ではこのような実例はないが、台湾では9校ある。へき地校がほとんどで、学校統廃合を避けるために公設民営校へと運営転換されたと考えられる。「▲」マークは、行政の役員が理事長を担当していた学校で、吉備高原学園では岡山県知事が、ぐんま国際アカデミーでは太田市市長が、学校申請に関わっていた。行政機関のトップが学校設置者の代表となっているのは日本だけである。しかし、ぐんま国際アカデミーでは市長が予算化しない学校債を貸し付けていた問題が発生した（朝日新聞2018年12月4日）。

規制緩和の内容はいずれも「不登校」と「教育課程の弾力化」が中心で、課程綱要と学習指導要領にしたがわない、オルタナティブな授業内容が可能となっている。日本では、不登校児童・生徒を対象にするものが多いことから、不登校対策としての可能性も注目されている。台湾では、オルタナティブスクールの合法化のための教育革新として推進されてきたが、現在では少子化の対策として公立学校がそのまま公設民営へと運営転換されることが多い。

オルタナティブスクールであったものは、日本の東京シューレ葛飾中学校と台湾の3校で、そのうち台湾の「人文小中学校」と「慈心シュタイナー教育実験学校」は、公設民営校となっている。しかし、人文小中学校は、2017年に「学費収入が学校法人ではなく、基金会の収入になった疑惑」がある、との保護者の告発によって、行政機関から「教室で授業を行わなかったこと」と「学費以外の費用を勝手に徴収していたこと」を理由に、契約中止という処分を下された（親子天下2017）。

人文小中学校は、宜蘭県政府との一期6年の契約で、これまで4期運営されてきた。学校の運営者は、4期すべて「人文適性教育基金会」に関わるメンバーであったが、この基金会は、契約中止の処分を受けて、その後名称を変えて「人文展賦教育基金会」となり、「展賦教育」という別の実験教育団体を立ち上げた。学校は現在、同校の教員によって設立された「社団法人孩籽実験教育協会」によって運営されている。

台湾では公設民営法が成立したことで、今後、公私協力校を新たに申請することはできず、これまで運営されてきた公私協力校も、公設民営校になることが行政機関から要請される。日本では公私協力校が公設民営校になることはできず、新たに申請されたものもない。なぜ

両国とも新たな申請がないのか、また、公設民営の場合、行政機関が期待する負担者は、日本では私を中心で、台湾では公を中心であるため、公私協力校においては実際どのように運営されているのかが、気になるところである。そこで、表4のオルタナティブスクールのうち、「東京シューレ葛飾中学校」と「種籽小学校」はともに公私協力校のままであるので、この2校を対象に行なった聞き取り調査に基づいて、公私協力校の課題を示したい。

6 日本と台湾における公私協力校の課題

(1) 行政との理念衝突をめぐる課題

東京シューレ葛飾中学校は、フリースクールが教育特区の公私連携方式を活用した私立学校である。学校法人の基準である基本財産の自己保有という高いハードルを乗り越えて、校地・校舎を葛飾区市役所より借用して、特例で承認された公私協力校である。当校が利用していた特区措置は、2005年に学校教育法施行規則が改正されたことにより全国化したのが、その後「不登校特例校」⁷⁾という形で文科大臣に指定されている。運営母体のNPO法人東京シューレが不登校対策で成果を上げたところで、学校法人東京シューレ学園を立ち上げ、フリースクールの学校化を果たした。さらに2020年に江戸川区役所と連携して、「東京シューレ江戸川小学校」も開校し、広域的に児童を受け入れている。この小学校は、東京シューレ葛飾中学校と同じく、不登校児童・生徒を対象にした、定員制の小さな学校であるが、特区による実践ではない。

そもそも東京シューレは、1985年に設立されたフリースクールであったが、NPO法人格を有しており、本来、学校法人ではなく市民またはNPOとして学校づくりを目指していた。特区申請に際して、行政機関と協力して廃校を探していたが、東京シューレの「無理に学校復帰をしなくてもいい」という主張に対して、学校復帰を考える行政機関には納得してもらえず、申請は断られ続けていた。やがて葛飾区役所の「条件を変えれば、特区による学校づくりを受けていい」という回答を受け、東京シューレの奥地圭子理事長は「NPO法人立では公的資金が得られないため、継続的に運営していけるかどうか」と不安を感じ、学校法人立の東京シューレ学園に変更したとのことである⁸⁾。教育特区による学校づくりは、自治体との連携や自治体の配慮がないと不可能である。とくに、行政機関が民間団体のもっている教育理念に賛同してくれることが重要である。このような学校を増やしていくためには、行政とのさまざまな協力体制をいかに構築するかが必要である。

(2) 学校の自主性をめぐる課題

種籽小学校は、児童教育実験文教基金会在が申請し、1994年に廃校になっていた小学校の分校を利用して運営されてきた。学校名にも卒業証書にも、公立か私立かは明記されておらず、校長が教育局主催の会議に出席するときは、私立学校のほうに席が用意されている。

2021年に地方自治体との契約が満期になるため、現在、公設民営法の基準に沿った公設民営校になることが要請されている。公設民営校になると、公立学校として補助金が得られ

て授業料を下げるができるが、すべての教師が教員免許を持つ必要がある。しかし現在、ほとんどの教師は教員免許を持っていないことから、組織構成員を変えなければならなくなる。また、行政機関主導の学校運営となるため、学校の自主性がなくなることが危惧されており、種籽小学校の関係者は、地方自治体との契約更新を目標に署名運動を行なっている。

種籽小学校のような歴史の長いオルタナティブスクールは、公設民営法の規定に合わないため、運営上の不安定という課題は解決されず、合法化は、今後の発展の妨げになる恐れもある。鄭婉如校長は「オルタナティブスクールは公立学校とはまったく異なる教育を行なってきたにもかかわらず、一つの基準に統一することはおかしい。できれば現在の地方自治体との契約のまま運営を続けたい」と述べていた。

種籽小学校のある新北市の教育局の立場からすると、中央政府による特化した法律が成立したので、地方自治法は使えなくなる。校地・校舎の借用についても「学校は公的施設で、公正性を重視して、今後は管理者を公募する予定である。種籽小学校の運営転換は今まで通りにサポートするが、特権は与えない」という姿勢を示している。現在の校地・校舎は、原住民集落と水源保護地域にあり、新北市政府は今後、原住民基本法にしたがい、用途変更をして原住民施設にする予定である⁹⁾。合法化、制度化が進めば、学校の自主性は失われていくことになる。

7 おわりに：まとめと課題

公私協力校と公設民営校が始まった背景には、フリースクールの学校化と関連している。日本においても台湾においても、公私協力校は私立学校であるがゆえに、行政機関は民間団体に代わって事務的なことを中心にサポートし、実際の運営に関わらないことがほとんどであった。しかし、公私協力校が公設民営校となると、公立学校行政が学校運営に関わるようになってくる。公私協力校の実践では、公私それぞれのあり方とともに公私の連携のあり方が重要なカギを握っていたことが明らかとなった。

オルタナティブスクールは、日本では「教育特区」、台湾では「実験教育」によって、学校法人と財団法人基金会とが、それぞれ運営を転換して、公私協力校としての運営が可能になっている。オルタナティブスクールが公私協力校になれば、合法化にともなって行政からの公的支援を受けられるようになり、これまで抱えてきた運営上の課題が解決されると思われていた。東京シューレ学園は、葛飾区以外にも江戸川区とも連携しており、不登校対策として学校運営の成果が行政機関に認められていることはわかる。しかし、公的支援は校地・校舎の貸出および私学助成のみに限られていた。また、フリースクールが、学校法人となるために必要な資金を集めることは非常に難しく、学校法人となる実践は、東京シューレのような大規模のフリースクールでなければ不可能である。

他方、種籽小学校は公設民営校になるための条件を備えているが、現在のままの実践を継続していくとすれば、行政機関との教育理念の衝突が避けられず、公設民営校ではオルタナティブスクールとしての自主性がなくなることが危惧されている。また、台湾で公設民営校

というと、学校統廃合を回避しようとする公立学校による運営転換が多く、企業団体の基金会の参加が顕著である。これはへき地校において児童・生徒の教育を受ける権利を守るために、企業団体が企業の社会的責任を果たすための実践ともいえる。

台湾の公設民営法は、公私協力校の合法化と全国化のために用意されたものである。チャータースクール方式が中心で、校地・校舎を所有していない場合、種籽小学校のように、行政機関の理解を得られなくなったり、契約が満期になれば更新できなくなる可能性もある。公私協力校が公設民営校になれば、学費は公立学校並みでなければならない。経費の点で、オルタナティブスクールが今まで通りの教育内容の実践ができるかどうかという問題が出てくる。

さらに、いずれの実践も、行政機関はオルタナティブスクールの教育理念に賛同して協力するというより、放置されている廃校を再利用したいということが主な目的である。現在はへき地校の運営転換が中心で、当初の公私協力校の全国化という目的は、すべてのオルタナティブスクールの需要に合っているとは限らない。実際に、多くの公私協力校であったオルタナティブスクールは、もともと私立学校の基準に達することができなかったため、公設民営校よりも、非学校形態の実験教育を実施することを選んだといえる。

企業団体が公私協力校または公設民営校に参加することは、日本ではあまり見られない実践であるが、台湾では近年増加してきている。オルタナティブスクールが公私協力校になれば、民間団体であるよりは社会的信頼が高く、寄付も受けやすくなる。しかし、企業団体の基金会とオルタナティブスクールが連携して学校を設立した事例は今のところない。また、オルタナティブスクールが公立学校の運営を引き受けて、公設民営校として運営されている事例もない。企業団体と公立学校との連携に関しては、オルタナティブスクールのさらなる運営転換が可能であるかにかかっており、今後の展開を見する必要がある。

公私連携によって設立された学校は、子どもたちや保護者には新たな教育の選択肢を与え、NPO 法人と企業団体などの民間団体には学校運営に参与する機会を与えた。しかし同時に、教育の市場化が進み、学校教育が利益追求の手段とならないように、慎重に進められるべきである。この際、行政機関はどのように関われるのか、公の役割も問われる。公私協力校はオルタナティブスクールの参入が多くみられることから、オルタナティブスクールにおいても独自の教育理念を、いわゆる学校教育体制の中でどのように実現していくのかも大きな課題であろう。

*** 本研究は台湾科技部「日本の教育特区における行政参与モデルと社会的背景」(2016 年、MOST104-2410-H-032-069-) に基づいて行なった研究成果の一部である。**

[注]

- 1) 規制緩和の分野によって、特区は「生活福祉」、「産学連携」、「産業活性化」、「環境・新エネルギー」、「IT」、「教育」、「幼保連携・一体化推進」、「農業」、「国際物流」、「都市農村交流」、「まちづくり」、「地方行革」、「国際交流・観光」の13種類に分けられる。そのなかで教育分野を申請した特区が「教育特区」である。特区で実施している特定事業を当該地域において達成したと判断された場合は、その事業を特区に限らず全国展開することが可能となり、そのことを「特区」の「全国化」と呼び、全国のどの地域でも申請なしで特定事業が実施できる。
- 2) 台湾の民法によると、人には「自然人」と「法人」がある。自然人とは一般の人民であり、法人には「財団法人」と「社団法人」がある。日本では、特定非営利活動法人（NPO 法人）が活躍しているのに対して、台湾では非営利団体（NPO）はあるものの、NPO 法人に関する法律がないため、法人としての NPO は存在しない。財団法人の正式な名称「財団法人基金会」であるが、多くの場合は「基金会」と略している。基金会の活動分野は多岐にわたっており、実験教育の申請に必要な基金会は「教育」分野に分類され、基金額は 3,000 万元である。

財団法人基金会は「文化教育」、「社会福祉」、「医療衛生」、「文化芸術」、「経済発展」、「環境保護」、「メディア事業」、「法律事務」、「その他」の 9 種類に分類されている。活動分野によって、管轄の行政機関も異なる。基金会の設立を申請する際の管轄の行政機関と、その後実際の運営を管理する機関が異なる場合もある。王美玲,2016,「第 5 章 台湾におけるボランティア活動を支援する団体」三浦典子・林寛子編著『日本と台湾におけるボランティア活動』溪水社: 74-75.
- 3) 筆者は 2016 年に「日本教育委員会と特区に関する調査」をテーマに、郵送調査を実施した。調査対象は日本全国から無作為に抽出した 197 か所の教育委員会と、教育特区を申請していた 196 か所の教育委員会、合わせて 393 か所であった。調査期間は 2016 年 8 月 1 日から 8 月 31 日までの 1 か月間、140 票を回収し、うち 2 票は無回答で、回収率 35.2%である。調査項目は教育委員会の教育理念、特区の内容、公設民営に対する考えなどである。
- 4) 秦夢群・曹俊徳は教育部の委託を受け、「公設民営小中学校教育の実行可能性」をテーマに、1998 年に台湾全国の小中学校の教職員を対象に郵送アンケート調査を行った。もっとも実施可能な公設民営の方式については、多い順に「チャータースクール (68.9%)」、「BOT (64.3%)」、「管理契約 (51.6%)」、「民間賃貸 (42.2%)」となっていた。
- 5) 「小規模 OT 公設民営」計画は、2014 年に教育部が発表した政策である。2015 年に実施され、全校数 50 人以下の公立小中学校を対象に、公設民営校にすることを推進してきている。既存の校地・校舎で、運営費と人事費は運営転換する前と同じで、学費は公立学校基準で、学校運営のみを非営利団体に委託する。委託期間は 3 年から 12 年までとする。

6) 創設者の方新舟は 2001 年に誠致科技株式会社を立ち上げ、インターネット接続に使用する機材を製造していたが、2009 年に会社を売却した。2010 年に誠致教育基金会を設立し、当初はオンラインの無料公開授業を中心に事業展開していた。

学校運営の資金に寄付してくれた団体を実名で誠致教育基金会のホームページに表示している。樟湖生態小中学校は「張栄發基金会」、拯民小学校は「文曄教育基金会」、三民小中学校は中学校のみが「誠達集団」、桃源小学校は「致伸科技株式会社」、峨眉中学校は「台積電文教基金会」である。

これからの学校は「KIST (KIPP Inspired Schools in Taiwan) 学校」と名付けられ、アメリカの最大のチャータースクール KIPP (Knowledge is Power Program) に因んだ実践である。

7) 不登校特例校とは、不登校児童生徒を対象とする特別の教育課程を編成して教育を実施する学校である。現在、日本全国で 2021 年に実施予定のものを含めて 16 校あり、公立 7 校、私立 9 校である。このうち公立では「八王子市立高尾山学園小学部・中学部」、「京都市立洛風中学校」と「学科指導教室 ASU」、私立では「星槎中学校」と「東京シューレ葛飾中学校」が教育特区の特例校であった。

8) 東京シューレ葛飾中学校に対する聞き取り調査は、2010 年 8 月 24 日と 2013 年 7 月 2 日に、校長と教員を対象に行った。

9) 2020 年 11 月 24 日に、種籽小学校の校長を対象に電話を通じて聞き取り調査を行った。新北市教育局の種籽小学校担当者に対しては、2020 年 1 月 5 日に電話を通じて聞き取り調査を行った。

[参考資料] (アルファベット順)

(日本語)

樋口修資, 2015, 「公設民営校の批判的考察」『日本教育事務学会年報』第 2 号: 42-52.

平塚真樹, 2004, 「学校教育における公共性の再編成と NPO」『NPO の教育力 生涯学習と市民の公共性』東京大学出版会.

井深雄二, 2014, 「教育の市場化・民営化をどうみるか—教育における公共性の解体」『人間と教育』81: 20-27.

市川昭午, 2017, 「公設民営校の難点」『教職研修』1 号: 108-111.

黒沢惟昭, 2003, 「学校教育自由化『限界点』を探る」『学校経営』48: 14-18.

三浦典子, 2016, 「台湾と日本のボランティア団体とボランティア活動」三浦典子・林寛子編著『日本と台湾におけるボランティアリズムとボランティア活動』溪水社: 110-131.

内閣府, 2013, 「国家戦略特区ワーキンググループ『集中ヒアリング』公立学校運営の民間への開放（公設民営校の解禁）（議事概要）」（2020年12月31日引用）

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing/06gakkou.pdf

奥地圭子, 2003, 「NPO 法人学校が生まれる」『学校経営』48: 19-22.

奥地圭子, 2015, 『子どもをいちばん大切にする学校』東京シュレー出版.

王美玲, 2014, 「『教育特区』の全国化と今日的課題」『やまぐち地域社会研究』12号: 41-52.

王美玲, 2015, 『教育特区の学校づくり—日本における教育の多様化と異質性』致良出版社.

王美玲, 2016, 「第5章 台湾におけるボランティア活動を支援する団体」三浦典子・林寛子編著『日本と台湾におけるボランティアリズムとボランティア活動』溪水社: 69-86.

王美玲, 2019, 「台湾における実験教育の制度化とオルタナティブスクールの変容」『やまぐち地域社会研究』16号: 13-26.

大阪市教育委員会, 2016, 「第12回教育委員会議案第102号 公設民営校（国際バカロレアの設置）に向けた取り組みの基本的な方向性について」配布資料.

篠原清昭, 2010, 「台湾における学校の民営化」『教職研修』9: 72-75.

白井智子, 2011, 「課題を抱える子どもの支援—公設民営のスクールの取り組み—」『関西教育学会年報』35: 202-206.

（中国語）

秦夢群・曹俊徳, 2001, 「我國義務教育公辦民營制度之可行性研究」『教育與心理研究』24: 19-48.

親子天下, 2017, 「人文國中小爭議 一直在『黃燈區』裡的實驗教育」『親子天下』（2021年1月27日引用：<https://flipedu.parenting.com.tw/article/4228>）

高家斌・吳清山・簡惠閔, 2008, 「學校與非營利組織的合作策略探析：以 VoVa 30 教育明燈計畫為例」『初等教育學刊』31: 35-62.

馬信行, 1995, 『教育部國民教育司 84 會計年度委託研究報告：國民教育公辦民營之可行性研究（研究代表者：馬信行）』教育部.

林鎂潔, 2006, 「精緻教育：宜蘭縣公辦民營人文國民中小學」『教育研究月刊』145: 23-31.

吳清山, 1999, 「台北市國民中小學實施『公辦民營』之可行性分析」『教育政策論壇』2(1): 157-178.

許家齊, 2017, 「實驗教育法 3 年，為什麼公辦民營實驗學校成長緩慢」『親子天下』（2021年1月2日引用：<https://www.parenting.com.tw/article/5075832>）

- 楊鎮宇, 2014, 「教部公布 50 人以下小校開放公辦民營 教育界: 是轉機或災難?」(2021 年 1 月 30 日引用: <https://www.newsmarket.com.tw/blog/62372/>)
- 張金田, 2018, 「偏鄉小校轉型公辦民營之省思與建議」『臺灣教育評論月刊』7(1): 91-95.
- 周志宏, 2003, 「教育事務民營化之法律問題—以國民中小學公辦民營為中心」『月旦法學雜誌』102: 30-55.

所属：台湾・淡江大学日本語学科

E-mail アドレス：mlwang@mail.tku.edu.tw