

フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～

かめだ とおる
亀田 徹

PHP総合研究所 主任研究員

Talking Points

1. 多くのフリースクールが財政難に陥っている。不登校の子どもたちが成長する場であるフリースクールに公的財政支援を行い、その存在を社会全体で支えるべきである。
2. 憲法第 89 条後段は公の支配に属しない教育等の事業への公金支出を禁じている。フリースクールなど私的団体に公的財政支援を行うためには憲法上の問題を解決する必要がある。
3. 第 89 条後段の趣旨に関する解釈は分かれており、実際上も、私的団体への公的財政支援に関してちぐはぐな運用がなされている。
4. 一定の条件の下で私的団体への公的財政支援が可能であることを明らかにするため、第 89 条を改正すべきである。
5. フリースクールなど私的団体に公的財政支援を行う制度の内容は地域の実情に応じて各自治体において判断されるものであるが、乱費防止及び私的団体の自主性尊重の観点から情報公開や公金の使途明示に配慮する必要がある。

PHP 総合研究所

はじめに

文科省は、不登校の高校生がフリースクールで指導を受けた場合にその指導日数を高校の出席扱いとすることを新たに決め、その旨を各教育委員会に通知した¹。

出席扱いの措置は小中学校段階ではすでに認められており、この措置がとられたフリースクールに通う場合には、保護者の経済的負担軽減を図るために通学定期の発行が可能となっている。今回の新たな措置によって高校段階でも通学定期が発行されることとなった。

保護者の経済的負担と同時にフリースクールの財政難も課題となっている。本年1月、全国のフリースクールが政策提言をまとめて次のように訴えた。

「フリースクール等に対しては、教育義務終了年齢以上(高等部など)も含めて、私学振興と同等な公費助成制度を創出し、教育機関の安定的な経営と子どもの学習にふさわしい教育環境整備を担保する」²

本稿では、フリースクールに対する公的財政支援の問題点と解決方策について考えたい。

フリースクールの実態と公的財政支援の必要性

(1) まず、フリースクールの実態について

¹ 「高等学校における不登校生徒が学校外の公的機関や民間施設において相談・指導を受けている場合の対応について」(2009年3月文科省初等中等局長通知)

² 「フリースクールからの政策提言」(NPO法人フリースクール全国ネットワーク、2009年1月)

て見てみよう。

フリースクールとは、「多様な学習の機会や体験の場を提供する」³ことにより、不登校の子ども居場所としての機能、社会への適応を支援する機能などを果たす民間の施設である。国立教育政策研究所内研究会による調査⁴の結果を見ると、フリースクールのおおよその実態を知ることができる。

フリースクールの設置形態は、法人ではない団体が57.6%、NPO法人が25.8%等である。受け入れている子どもの年齢は6歳未満から18歳以上までと幅広く、1施設あたりの受け入れ人数は平均29.6人となっている。活動内容は学習や体験活動、スポーツやキャンプなど多岐にわたっており⁵、フリースクールに通うことによる成果は「元気になった子どもが多い」、「自分を受け容れられるようになった子どもが多い」などがあげられる。フリースクールを出た後の子どもたちは、小中高校に戻る、大学や専門学校に通うなどの進路を選択している。

調査では92.3%のフリースクールが

³ 「今後の不登校への対応の在り方について」(不登校問題に関する調査研究協力者会議、2003年)

⁴ 「オルタナティブな学び舎の教育に関する実態調査」(国立教育政策研究所内オルタナティブ教育研究会、2003年)

調査では、全国にある民間教育施設を市販のガイドブック等で調べた上で947か所に質問紙を郵送し、311か所から回答を得ている。311か所のうちフリースクールは68か所である。ただし、フリースクールの実数はこれより多いと推測される。調査では捕捉できなかったものが存在すると考えられるからである。

⁵ 95.6%のフリースクールが授業を実施している。スポーツは76.1%、キャンプやハイキングは79.1%、地域との交流活動は46.3%が実施している。

「財政状況が苦しい」としており、82.1%のフリースクールが行政への要望事項として「活動に必要な経費の支援」と回答した⁶。

(2) フリースクールは、学校では十分に対応できていない部分を補完する機能、すなわち社会におけるセーフティネットの役割を果たしている。子どもたちの一定割合が不登校になっている実態があり⁷、その実態が継続することが想定される以上、フリースクールは今後とも社会全体にとって必要な存在だといえよう。

多くのフリースクールが財政難という課題を抱えている状況の中、フリースクールに対して必要な公的財政支援を行い、その存在を社会全体で支えるべきだと考える。諸外国でも、米国オレゴン州などフリースクールに対し公的財政支援を行っている例がある⁸。

⁶ 調査によれば、フリースクールの授業料・会費は平均で約3万円（一人当たり平均月額）であり、在籍する子どもの人数が平均約30人なので、これを単純に乗ざると3万円×30人×12か月=1,080万円/年の収入となる。

一方、支出を考えると、施設の平均賃料は9万円×12か月=108万円/年である。人件費のデータはないが、スタッフの平均人数が約9人、そのうち報酬を受けるスタッフは5人である。賃料のほか光熱水費、活動費などがかかることを考えれば、スタッフの報酬は決して高くないことがわかる。

⁷ 文部科学省の調査（2007年度）によれば、小中学校における不登校の児童生徒（12万9,255人）のうち、民間団体等で相談・指導などを受けたのは2,467人である。

⁸ 永田佳之『「オルタナティブ教育」』（新評論、2005年）によると、オレゴン州は「オルタナティブ教育に関する画期的な法と施行規則をもつ希少な州」（同書p. 128）である。

憲法上の問題

(1) しかしながら、フリースクールに公的財政支援を行うためには、憲法上の問題を解決しなければならない。

憲法第89条は次のように規定し、公の支配に属しない教育等の事業に対し公金を支出することを禁止しているからである。

「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

(2) なぜ憲法は、公の支配に属しない教育等の事業に対する公的財政支援を禁じているのだろうか。

憲法第89条後段の「趣旨・目的は必ずしも明確ではない」⁹とされ、規定の趣旨及び公の支配の意味に関する解釈は分かれている。

第89条後段の趣旨に関する主要な学説として、次の2つがある。

①「私人が行なう慈善・教育・博愛事業はその者の主義・思想の発現として行なわれるものとみるべき場合が多い」ことから、第89条後段は「主として私的な慈善・教育・博愛事業の自主性に対し公権力による干渉の危険を除こうとする」¹⁰規定である（以下「①説」）。

⁹ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法第三版』（岩波書店、2002年）p. 335

¹⁰ 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』（青林書院、1988年）p. 1356-1357

②「慈善・教育・博愛の事業については、憲法二五条・二六条の趣旨から、公金の支出等がむしろ当然に予想されるものであ」るから、「公の財産の乱費・乱用にならないよう『公の支配』を要求した」¹¹規定である（以下「②説」）。

①説は、公の事業と私的な事業を「二つに割り切って明確に区別し、私的に行なわれるこの種の事業に対する財政的援助をいっさい禁止」¹²すべきだと厳格に解釈する。公の支配に属する事業とは、国または自治体が予算を定め人事に関与する権限を有する事業のみであり、したがって、学校法人や社会福祉法人に対する助成は「本条に違反する」¹³。

ただし、現実に私学助成等が行われていることから、「本条後段そのものが日本の実情に適する規定でないことを、なによりも雄弁に証明しているといえようか」、「本条は、立法論的には、大いに検討を要する規定である」¹⁴と指摘し、第89条後段の規定自体に問題があるとする。

これに対し、②説は、学校法人や社会福祉法人に対する「補助・助成を合憲とするために主張されている」¹⁵。「現実の問題として、私立学校や私的な社会福祉事業に対する財政援助の必要性を否定することはできない」¹⁶からである。このた

め、公の支配に属するとは、「援助が不当に利用されることのないよう監督する」¹⁷ことであり、「業務や会計の状況に関し報告を徴したり、予算について必要な変更をすべき旨を勧告する程度の監督権をもっていけば、助成は合憲」¹⁸とする。

しかし、この②の立場に対しては、「一方では国（公）が支配する事業主体でありながら他方では『私的主体』でもあるものという、何とも珍妙な絶対矛盾的自己同一の存在への公金支出等の可能性を求める解釈」¹⁹ではないかとの批判がある。

(3) ①説、②説ともいずれも矛盾点を内在している。

そこで、これらの説とは別に、第89条後段は乱費防止の観点から公金の使途統制を定める規定であるとする説（使途統制説）が主張されている。

第89条後段は「使途統制に必要な限度で当該事業に『公の支配』が及んでいる場合には、公金支出等を認めることができる旨を明示した」²⁰規定であり、その解釈の根拠は次のような憲法制定経緯にあると同説は説明する。

明治憲法では第89条に該当する条文は定められておらず、同条は現行憲法の制定時に作成された。憲法草案作成時、GHQで財政部分を担当したのはフランク・リゾーであり、彼が第89条を起草する際に米国の模擬的なモデル州憲法を参

¹¹ 同前 p. 1357

¹² 同前同頁

¹³ 同前同頁

¹⁴ 宮澤俊義・芦部信喜『全訂日本国憲法』（日本評論社、1955年）p. 751

¹⁵ 前掲『注釈日本国憲法下巻』 p. 1358

¹⁶ 同前 p. 1358。なお、上記①及び②の解釈のほか、私立学校への助成のように「憲法上補助・助成をなすべきことが義務づけられている場合には、（中略）それに対する補助・助成は、本条の制約の外にある」（同前 p. 1361）と解釈する説もある。

¹⁷ 同前 p. 1357

¹⁸ 前掲『憲法第三版』 p. 335-336

¹⁹ 笹川隆太郎「憲法第八十九条の来歴再考」（『石巻専修大学研究紀要第14号』（石巻専修大学、2003年） p. 74）

²⁰ 同前 p. 75

考にした可能性がある²¹。モデル州憲法の規定は「私的組織による慈善、教育等の事業への公金支出等をも容認する」規定であり、公金を支出した場合に「その使い途をコントロールできるかどうかを問題にしているのであって、慈善や教育の事業主体をコントロールできるかどうかを問題にしているのではない」²²。

このモデル州憲法の規定を憲法草案の下敷きにしたにもかかわらず、条文化の段階で「厳密な訳を意図せずに作られたと思われる外務省訳」²³を発端として現行の規定が誕生した。

「もちろん、解釈論は、英文草案ではなく憲法正文の積義を基礎にしなければならぬ」²⁴が、公金の使途統制という目的で事業を統制する規定であると解することで、現行規定の解釈としても「文理

上無理のない解釈が成立」²⁵すると同説はいう。

(4) 第89条後段に関する判決としては、幼児教室に対する町の公的財政支援を肯定した次の事例がある（1990年東京高裁判決。最高裁で上告棄却²⁶）。

「その教育事業が公の支配に服することを要するが、その程度は、国又は地方公共団体等の公の権力が当該教育事業の運営、存立に影響を及ぼすことにより、右事業が公の利益に沿わない場合にはこれを是正しうる途が確保され、公の財産が濫費されることを防止しうることをもつて足りる」。

「右の支配の具体的な方法は、当該事業の目的、事業内容、運営形態等諸般の事情によつて異なり、必ずしも、当該事業の人事、予算等に公権力が直接的に関与することを要するものではなく、「規制が法律によるものであることまでを求めているものではない」。「本件教室の運営が町の助成の趣旨に沿つて行われるべきことは、町の本件教室との個別的な協議、指導によつて確保されている」。

この判決は②説に立っているように読める。しかしながら、自治体による助成を肯定するという結論は妥当であるにしても、公の支配に服するための規制として「個別的な協議、指導」でも足りるとする解釈は、いささか拡大し過ぎではないか。公の支配に服するものかどうかの

²¹モデル州憲法の規定は次のとおり。「公金もしくは公の財産は、(略)州のコントロールの下にない慈善、産業、教育もしくは博愛に関する使途のために、直接であれ間接であれ、これを充当、割当、寄贈又は供用してはならない」(前掲「憲法第八十九条の来歴再考」p.62)。

リゾーによる憲法草案は、モデル州憲法の「デッドコピーに近い」(同前p.62)。

他方、リゾー自身は次のように述べており、ニューヨーク州憲法を参考にした可能性もある。

「確かな記憶はないが、総司令部の民間情報教育局の非公式なメモから示唆を受けたような気がするし、また当時、ニューヨーク州憲法にも同様の規定があったように思う」(西修『日本国憲法はこうして生まれた』(中央公論新社、2000年)p.167)。

当時のニューヨーク州憲法(1938年改正後)では、「州の金銭は、いかなる私的の法人、団体又は事業に対してもしくはこれらを補助するために贈與し又は貸付けてはならない」(第7条第8節)と定めている(『アメリカ州憲法集』(衆議院法制局(等)、1951年)。

²² 前掲「憲法第八十九条の来歴再考」p.68

²³ 同前p.74

²⁴ 同前p.75

²⁵ 前掲「憲法第八十九条の来歴再考」p.75

²⁶ 笹川隆太郎「公金支出の制限」(『ジュリスト増刊憲法の争点』(有斐閣、2008年)p.306)。なお、「89条後段に関する最高裁の解釈判例というべきものは見当たらない」(同)。

基準が曖昧になり、法的安定性を欠くおそれがあると考ええる。

憲法改正案とその考え方

(1) 第 89 条後段は、その解釈がさまざまであることに加え、規定の運用面においてちぐはぐな運用がなされているところに問題がある。

国は上記②の立場に立っている。たとえば事業主体である学校法人の予算に対する変更勧告や役員解職勧告等の権限を所轄庁が有することをもって公の支配に属しているものとし、学校法人に対する公的財政支援は可能だとしている。逆に、これらの権限が及ばない NPO やフリースクールは公の支配に属するものといえず、助成は不可能だと述べる²⁷。

一方、自治体レベルでは NPO などに対する助成がすでに行われており、国の対応との整合性が図られていない。自治体のうち 27.9% が NPO に対して補助金

による支援を行っているとの調査結果もある²⁸。

たとえば、ある市では NPO 等の市民団体に対し、支援申請を審査の上、設立支援のために 5 万円、活動支援のために対象経費の 1/2 以内（上限 30 万円）を助成している。申請の要件は、団体の名称や規約、会計事項などを市に登録することである。国が助成の条件だとする予算や人事への勧告権限などをこの市では制度化しておらず、助成の条件として団体に対して実績報告等を求めるだけである（なお、それぞれの自治体がどのような憲法解釈に基づき NPO 等に対する助成を行っているかは把握していないが、上記判決の解釈あるいは使途統制説に立てば現在の運用を説明することができるだろう）。

(2) 国や自治体によってまちまちとなっている運用は法的安定性を欠いている。

この状況を是正するため、憲法第 89 条を改正し、その趣旨を明確にすべきだ。そこで本稿では、第 89 条を次のように 2 条に分け、教育等の事業に対する公的財政支援が可能であることを明らかにするための改正を提案したい。

²⁷ 政府の見解は次のとおり（2008 年 4 月 9 日参議院決算委員会での文科大臣答弁）。

「憲法八十九条の公の支配に属するというをどのように考えていくかというのは、これはやっぱり慎重に、これは憲法にかかわる問題でございますから、扱っていかなくちゃいけないというふうに考えております。

基本的には、私立学校等には所轄庁がその学校法人の解散命令を発することができるなどというのが学校法人法等にしっかりと法律上も定めておりますし、そういった監督権とか解散権ですね、そういったものがしっかりと設定をされているわけでございます。

一方、フリースクールというのは、これは民間の自由な活動といえますか、そういった活動でございますので、例えばそういう権限も国とか地方自治体というのは持ち得ないわけでございますから、公の支配に属するという、そういった解釈をするのは非常に難しいというふうに考えております。」

²⁸ 「平成 18 年度 NPO 法人の活動に関する調査研究（地方自治体調査）報告書」（独立行政法人経済産業研究所及び株式会社産業立地研究所、2007 年）。なお、本文に掲げた自治体数の割合は、都道府県及び市町村の合計数の割合である。

「第A条 公金その他の公の財産は、法律の定めるところにより、適正にこれを支出し、又は利用させなければならない。」

「第B条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、これを支出し、又はその利用に供してはならない。(ただし、その支出又は提供が宗教的活動の促進を目的としない場合は、この限りでない。)」

この改正案は使途統制説に立ちながら、①説及び②説の趣旨にも沿うものと考えられる。改正案の考え方を以下に示す。

ア. 第A条について

(ア) ②説は乱費防止が第89条後段の趣旨であるとするが、現在では、乱費を防止すべき事業として「慈善、教育若しくは博愛の事業」に限定する合理的理由は見当たらない。これら3事業以外にも、たとえば、環境やまちづくり、文化活動など住民が求めるサービスの需要は多様化しており、公金の支出が想定される多様な事業が存在する。

したがって、憲法においてこれら3事業のみを特別扱いするのではなく、3事業に対する公金支出も含め、すべての公金支出は法律にのっとり適正に行われなければならないことを規定する²⁹ (なお、現

²⁹ 営利事業への公金支出についても適正化が図られるべきことは当然である。営利事業への公金支出とは、たとえば、新産業育成のための企業への補助金、農業振興のための補助金、漁業の燃油高騰対策として燃油増加分の最大9割を国が負担

行規定の問題として、具体的にどのような事業が慈善又は博愛の事業に該当するかが曖昧だとの指摘もある³⁰)。

(イ) また、②説は、乱費防止の観点から私的団体の活動全般について監督することを要求しており、私的団体の予算や人事などを監督する権限があることをもって公金支出が可能になると解釈している。

しかし、たとえば学校法人の役員の解職勧告の権限があったとしても、それが直ちに乱費防止につながるものではない。乱費を防止し公金の適正使用を確保するためには、監督の対象を公金使用の部分に絞り、目的から外れた使用が行われた場合に公金を返還させる手続などをあらかじめ定めておけば足りる。

むしろ、その部分に絞って必要な監督をする方が、乱費防止という目的に沿った手段であるといえる³¹。

(ウ) 監督対象を団体の活動全般ではなく公金使用の部分に絞るという上記(イ)の考え方は、公権力の謙抑的な行使という意味において、①説の私的団体の自主性を尊重するとの趣旨に沿う。

これに加え、助成金の交付決定の手続

した昨年度の省燃油実証事業(予算630億円)などである。そのほか、たとえば金融機関に対する資金援助や国による資本参加については、どの範囲が公金支出に該当するかを検討する必要があると考える。

³⁰ 「具体的な場合に、何らかの慈善的・博愛的な目的で行われる事業が本条の適用を受けるべきものであるかどうか(略)は明瞭でない場合が多い」(佐藤功『憲法(下)[新版]』(有斐閣、1984年) p. 1168)

³¹ そもそも公金の支出目的自体が適正かどうかという点は、議会により判断される。

や決定取消の要件、取消理由の提示義務などを定めることも、国や自治体による私的団体への恣意的な干渉・介入を防止するという意味で私的団体の自主性尊重につながる。

仮に公的財政支援を通じて国や自治体が不当な干渉・介入を行っていると思えられる場合には、憲法の人権規定違反を訴えることで私的団体の自主性は保障される。

(エ) 条文の解釈として、第A条における「法律」は、現行の財政法や補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律などを指しており、これらの法律で定める規制により支出の適正化を図ることを想定している。

また、本条の趣旨は自治体にも適用される。自治体の場合には、地方財政法や地方自治法、各自治体における補助金適正化に関する条例などの規制によって適正化を図ることが想定される。

イ. 第B条について

現行第89条前段は、「国家と宗教との分離または国家の宗教からの独立を確保する目的のための規定」³²であり、引き続き憲法で規定する必要がある。

現行第89条前段に関する論点として、宗教団体が行う教育等の事業に対して公的財政支援ができるかという問題がある。現行規定の解釈として、「一定の要件を満たす国民一般に対する補助金等の交付であって、その要件を満たすものの中にたまたま宗教団体も含まれるというような

場合には、宗教団体に対する補助金等の交付も、原則として本条に違反するものではない」³³とする説がある³⁴。

この現行規定の解釈を明文で規定するとすれば第B条のカッコ内のただし書となる。宗教的活動に該当しない限り、宗教団体が行う教育等の事業に対し第A条の規制の下に公的財政支援を行うことを可能とする規定である。

憲法改正後の支援制度

(1) 第89条が改正された場合、どのような公的財政支援制度が設けられるようになるだろうか。制度の具体的な内容は国や自治体がそれぞれ判断するものであるが、制度設計にあたってのポイントを5点述べておきたい。

ア. 私的団体に対する公的財政支援の主体は原則として自治体とし、国による支援は私立大学を対象とする支援など特定のものに限定すべきだと考える。支援制度を設けるかどうか、設ける場合にどのような制度とするかは、さまざまな地域の実情や住民ニーズに応じて自治体ごとに判断すべきだからである。国が一律の支援制度を設けることは適当ではない。

³³ 前掲『注釈日本国憲法下巻』p.1354

³⁴ 「宗教教育その他宗教的活動を行う私立学校（略）に対して補助金等を出すことは、本条前段によって違憲とされなくてはなるまい」（前掲『全訂日本国憲法』p.749）とする説もある。

³² 前掲『全訂日本国憲法』p.741

イ. 同じく、支援対象となる私的団体の範囲をどう設定するか、支援の申請条件をどうするかについても、それぞれの自治体で判断すべきである。

フリースクールを社会全体で支えるべきことは前述のとおりだが、フリースクールも含めどのような私的団体を支援対象とするかは、地域の実情等に応じて判断すべきものとする。

ウ. 支援する期間も各自治体で判断されるものであるが、一般的には、団体に自立を促す観点から、半永久的に支援するのではなく一定期間に限定することが望ましい。支援期間が限定されることで、寄附を集めるなど自立に向けた努力を団体に促すことになる。

また、財源が限られている中でより多くの団体に支援を行うことも可能になる。

ただし、その団体が人口の少ない地域に存在するなど自立が困難である場合には、相当程度の期間にわたり支援を継続するという判断もあり得ると考える。

エ. 支援する団体の選定にあたっては、公正な審査手続を設けることが必要である。行政内部のみで選定するのではなく、外部の専門家や住民などによる審査会を設けるとともに、審査基準や審査手続、審査結果などの情報を公開する。行政による恣意的な介入を排除することは、私的団体の自主性尊重にも資する。

オ. 助成金が適正に使用されたかどうかを確認するため、実績報告書や決算書類

の提出を団体に求め、これらの書類により用途のチェックを行う。

したがって、チェックしやすいように助成を行うことも重要だと考える。たとえば各団体に対し一律に〇万円を助成するなど定額の助成ではなく、支援対象となる経費を明確にした上で支援することが望ましい。また、団体に対して、助成金の用途を明示できるような会計制度を整えることを助成の条件とすることなども考えられるだろう。

(2) 私的団体に対する公的財政支援はどのくらいの規模になるだろうか。試算してみたい。

現時点で私的団体に対する公的財政支援を行っており、かつ予算額を把握できる市を3市選び、その財政規模を調べた結果は次のとおりである。

| | 私的団体に対する支援事業の予算額 (a) | 市全体の一般会計の額 (b) | a / b |
|-------------|----------------------|----------------|--------|
| A市 (20年度予算) | 100万円 | 171億円 | 0.006% |
| B市 (21年度予算) | 200万円 | 357億円 | 0.006% |
| C市 (21年度予算) | 1,000万円 | 467億円 | 0.021% |

これを見ると、一般会計の額に占める支援事業の予算額の割合がA市とB市で同程度となっている(C市はその3.5倍)。わずかな事例をもって一般化することはできないが、仮に、全国の市町村すべて

において、A市及びB市と同程度の支援事業を行うとすれば、支援事業の全国的な規模は、
48兆円³⁵×0.006%=28.8億円
と計算される³⁶。

改正に向けての憲法調査会での議論

憲法改正については、国会の憲法調査会が報告書をまとめており、その中で第89条についても言及されている。

衆議院憲法調査会報告書（2005年）においては、「89条の取扱いについては、同条を改正し、私学助成ができることを憲法上明確にすべきであるとする意見など同条を改正する必要があるとする意見が多く述べられたが、同条を改正する必要はないとする意見もあった」とされている³⁷。

同じく参議院憲法調査会も、「公金支出規定は濫費を防ぎまた団体の自主性を確保することが趣旨であると言われている。

³⁵平成19年度における市町村の普通会計の歳出決算額合計（総務省『平成21年版地方財政白書』より）。

³⁶実際には、補助金のほか私的団体への事業委託などさまざまな施策が講じられているので、すべての市町村が私的団体に対する何らかの施策を講じるとすれば、施策の合計額はこの試算額以上になると考える。

³⁷この「改正する必要はないとする意見」は、「私学助成は89条に反しないことは明らかである」との理由による。

「改正する必要があるとする意見」としては、「公の財産の支出については、公共性、公正性、透明性等の原則を憲法に明記することの是非についても検討すべきである」との意見、「NPOやNGO等に対する公的助成を認める必要がある」との意見などがあった。

そのほか、「民間が公の支配を受けずに行う事業については、公金を支出せず、税制上の優遇措置を行うに止めるべき」という意見も述べられている。

民でできることは民へという流れがあり、NPOやNGOをはじめとする私人団体が活躍する現状を踏まえて規定を見直すべきではないかなどの意見が出されたが、これに対して、現代的意義から、同規定を維持すべきとの意見も³⁸あったと報告した（2005年）。なお、「私学助成が必要であることは、本憲法調査会における共通の認識」であるが、「現行の憲法の規定のままでよいのかという点では見解が分かれた」としている。

国会での議論における問題意識には私学助成のみならずNPO等への公的財政支援の必要性も含まれていることがわかるが、しかし、肝心の改正要否については両論併記にとどまっている。

おわりに

社会の変化に応じた憲法改正をためらうべきではない。フリースクールを含めた私的団体に対する公的財政支援については否定的意見もあるかもしれないが、その当否は各自治体において住民が判断すべきだと考える。憲法のあいまいな規定により解釈がまちまちとなっている状況を是正することが必要だ。

現在、学校教育法において就学義務（保

³⁸「現代的意義」については、「社会福祉法人などについては、寄付をした者がその分税を免除されるという形で、国家の関与なしに金を集められる制度があり、89条は現代的意義を持つ。条文を直すのではなく、宗教や信仰、内面にかかわるものに対して国が手を出すべきではないという理念をもう一度確認すべき」との意見が示されている。

しかし一方で本文に掲げたように「私学助成が必要であることは、本憲法調査会における共通の認識である」とされており、意見の整合性が図られているかどうかの疑問もある。

護者は子どもを学校に通わせなければならないという義務)が定められており、学校に通わないあるいは通えない子どもは不登校と位置づけられる。この就学義務を見直し、学校以外のフリースクールや家庭などでも教育を受けさせることを制度上も認め、教育義務(学校以外の場も含めて子どもに教育を受けさせる義務)を保護者に課すべきだとする提案を別稿で行った³⁹。この教育義務への転換が行われたならば、フリースクールへの公的財政支援の必要性はますます高まることになるだろう。

今後、この公的財政支援の問題について関係者の間で広く議論が行われ、結論が出されることを期待したい。

©PHP Research Institute, Inc 2009

³⁹ 亀田徹「多様な選択肢を認める『教育義務制度』への転換」PHP Policy Review Vol.2-No.8 (PHP総合研究所、2008年)

『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

| Date/No | 分野 | タイトル・著者 |
|-------------------------|---------|--|
| 2009.2.3(Vol.3-No.13) | 外交・安全保障 | 中国の対外援助 前田宏子 PHP総合研究所 研究員 |
| 2009.1.9(Vol.3-No.12) | 外交・安全保障 | 2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2008.12.10(Vol.2-No.11) | 外交・安全保障 | 防衛大綱をどう見直すか 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2008.10.08(Vol.2-No.10) | 地域政策 | 公共施設の有効活用による自治体経営改革 —廃止をタブー視するな— 佐々木陽一 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2008.7.22(Vol.2-No.9) | 地域政策 | 国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 荒田英知 PHP総合研究所 主席研究員 |
| 2008.5.9(Vol.2-No.8) | 教育 | 多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 亀田 徹 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2008.3.31(Vol.2-No.7) | 地域政策 | 自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 南 学 PHP総合研究所 客員研究員 |
| 2008.2.29(Vol.2-No.6) | 外交・安全保障 | 官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2008.1.24(Vol.2-No.5) | 外交・安全保障 | 中国の対日政策 —PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応— 前田宏子 PHP総合研究所 研究員 |
| 2007.12.13(Vol.1-No.4) | 地域政策 | 地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 佐々木陽一 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2007.11.28(Vol.1-No.3) | 地域政策 | 政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 荒田英知 PHP総合研究所 主席研究員 |
| 2007.10.24(Vol.1-No.2) | 外交・安全保障 | 日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導くPHP総合研究所の政策提言 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員 |
| 2007.9.14(Vol.1-No.1) | 地域政策 | 「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 江口克彦 PHP総合研究所 代表取締役社長 |

『PHP Policy Review』(Vol.3-No.14)2009年4月発行
発行責任者 永久寿夫 制作・編集 PHP総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp



PHP総合研究所とは

1946年に設立された独立の民間シンクタンク。創設者の松下幸之助の願いであるPHP（Peace and Happiness through Prosperity：繁栄によって平和と幸福を）の実現に向けた研究活動に取り組んでいる。

これまで「学校教育活性化のための七つの提言」、「2010年 日本への提言－総合的で重層的な安全保障－」、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」やマニフェスト検証など、多くの研究・提言を発表してきた。

メールマガジン登録のご案内

PHP総合研究所の最新情報をお届けします。

- ・政策研究、提言
- ・論文
- ・コラム

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。