

株式会社立学校の特例措置化の政策形成過程¹

桐 村 豪 文

はじめに

株式会社立学校は、構造改革特区の中で誕生した、新たな学校設置形態の1つである。構造改革特区は経済的社会的効果を望むものであるから、従って株式会社立学校は、教育の質の向上、延いては経済の発展に寄与するよう制度設計されなければならない。そのため、株式会社立学校への支援策や規制の在り方を考えることは重要な課題である。

以上の目的を遂行するためには、まず現状の支援及び規制内容がいかにして制定されたのかということを把握しておくことは非常に重要なことである。従って本稿では、株式会社立学校の今後の在り方を検討するために、その基礎研究として株式会社立学校が特例措置化された政策形成過程を分析する。また表は、この政策形成過程を公表資料に基づきまとめたものである。

以下、1. においてまず株式会社立学校の法的・制度的特徴を述べ、2. において株式会社立学校の特例措置化の政策形成過程を、主として表に基づき考察する。そして3. においては、2. で示した政策形成過程における疑問点を解明するために、可能な限り事実に基づき仮説を提示し、更に1. で示した、政策形成過程の結果物たる法的・制度的特徴と、2. で示した政策形成過程とを照らし合わせ、両者の関係について示す。そして最後に、以上を踏まえた上で私見を述べることとする。

1. 株式会社立学校の法的・制度的特徴²

株式会社立学校は、特例措置816「学校設置会社による学校設置事業」という、2003年に認められた構造改革特区事業の1つである。学校教育法第2条では、「学校は、国（略）、地方公共団体（略）及び私立学校法第3条に規定する学校法人（略）のみがこれを設置することができる」と規定されており、株式会社が直接学校を設置することは不可能である。しか

し構造改革特区ではそれを可能とする。つまり、構造改革特別区域法第12条の規定によって、特例措置816の構造改革特区事業の認定を受けた地方公共団体（以下、認定地方公共団体）は、上記の学校教育法第2条の「及び私立学校法第3条に規定する学校法人（略）」とあるのを「、私立学校法第3条に規定する学校法人（略）及び構造改革特別区域法（略）第12条第2項に規定する特別の事情に対応するための教育または研究を行い、かつ、同項各号に掲げる要件のすべてに適合している株式会社」と読替することが認められるためである。これにより、株式会社が学校を設置することが、法律上可能となる。

株式会社立学校を設置するプロセスは以下の通りである。一般に、構造改革特区の特例措置を利用して事業を実行するためには、認定申請を行い、内閣総理大臣から認定³を受け、主務省庁大臣から同意を得なければならない。但し、ここで認定の申請を行うことができるのは地方公共団体のみである。従って、ある株式会社が学校を設置しようという意思を持っている場合、それに賛同してもらえる地方公共団体を自ら探し、そして賛同した地方公共団体が認定申請を行うという手順が必要となる。

またここで注意すべき点がある。それはここで認定する内容は、認定地方公共団体が学校教育法その他の関連法令の読替を認められるという段階であるということ。つまり株式会社が学校を設置することが法的に可能となったという段階であって、この認定によって株式会社が即座に学校設置を行えるわけではないということである。学校を設置するためには、その後所要の基準を満たし、一般の私立学校と同等の設置のプロセスを踏まなければならない。

まず認定のプロセスについて説明するが、認定の際にその要件として課されることは、「特別なニーズ」があることである。構造改革特別区域法第12条では「地方公共団体が、その設定する構造改革特別区域において、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その他の特別の事情に対応するための教育または研究を株式会社の設置する学校（略）が行うことが適切かつ効果的であると認め」た場合、と規定されている。しかしその具体的内容については、明確に規定されていない。そのため「特別なニーズ」については、解釈に余地が残されている。これについては、株式会社立学校が特例措置化される過程において、構造改革特区推進室と文部科学省とのやり取りの中で、この「特別なニーズ」について推進室から指摘がなされている。文部科学省はその指摘に対して「いただいている各提案については、それぞれ特別なニーズがあると考えているが具体的には、特区申請を行う地方公共団体が判断するものである」⁴との回答をしている。従って、この文部科学省側の回答の内容から判断すれば、特別なニーズがあるかどうかは認定申請する地方

公共団体が判断することであるから、文部科学省による縛りはないということになる。しかし、先述の通り曖昧な規定であるがゆえに、株式会社立学校の認定に介入する権限を文部科学省が有しているという解釈も成り立つ。

次に認定後の設置のプロセスについて説明する。株式会社立学校を設置するためには先述の通り、所要の基準を満たし設置認可を受けなければならない。高等学校以下の場合、通常その設置認可を行う主体は都道府県知事とされているが、株式会社立学校においては認定地方公共団体が当該学校に対する設置認可の権限を有す。従って認定地方公共団体が市町村であっても設置認可を行うことができるのである。設置認可を行う際は、当該認定地方公共団体の長はその設置する審議会その他合議制の機関の意見を聴かなければならない（構造改革特別区域法第12条第8項）。一方、大学、短期大学、高等専門学校（以下、大学等）の場合では、大学設置・学校法人審議会の大学設置分科会、学校法人分科会での審査を経て、文部科学大臣の認可を受けなければならず、これについては通常の設置認可と同様の手順をとる。

設置認可を受ける際は、通常の設置認可と同様、各種の設置基準を満たすことが課されている。但し、大学等の場合は、校地・校舎については、一定の条件を満たした場合に限り、全部または一部のものを負担附または借用として差し支えないと規定されている（文部科学省告示第147号）。従って、校地・校舎に関しては設置基準を満たさずとも学校設置を遂行することが可能なのである⁵。

また、株式会社立学校を運営していく上で、認定地方公共団体及び当該株式会社立学校に対して課されている義務がある。認定地方公共団体に対しては、転学の斡旋等のセーフティネットの構築（同法第12条第7項）が課されており、株式会社立学校に対しては情報公開の実施が義務付けられている（同法第12条4項）。また高等学校以下の場合においては以上に加えて、認定地方公共団体は株式会社立学校に対する評価を毎年度行うこと（構造改革特別区域法第12条第5項）が課されている。大学等に対する評価については、認証評価制度が適用される。また、株式会社立学校が法制化された「構造改革特別区域法の一部を改正する法律」の成立時の附帯決議において、「株式会社（略）による学校の設置・運営については、（略）当該設置主体の経営状況の変化等により学生、生徒、児童等が安定的かつ継続的に教育を受ける機会を失うことがないよう万全を期すこと」とされ、児童生徒及び学生の立場に立った責任が認定地方公共団体に委ねられている。

最後に文部科学省と株式会社立学校との制度的関係についてであるが、先述の通り、「特別なニーズ」という曖昧な規定から、文部科学省には株式会社立学校の認定に介入する権限

が、解釈論上与えられている。また株式会社立学校は私立学校法及び私立学校振興助成法の対象外となる。従って、私学助成金の受給資格は有さないのである。また文部科学省は、大学等については、認定後の設置認可の審査を文部科学省の大学設置・学校法人審議会が行い、設置認可後の段階においても、「当該認可時の計画が確実に履行されているかを確認し、併せて学校設置会社の経営の実態並びに施設及び設備等の整備の進捗状況を把握するため、原則として当該大学等が完成年度に達するまでの間、書類、実地等による調査を毎年度実施すること」が定められている（文部科学省告示第147号）。よって、大学等においては文部科学省の介入が、高等学校以下に比べてより強いということである。

以上は株式会社立学校に関する基本的な法的・制度的特徴である。ではこうした特徴、特に最後に述べた運営上課されている義務の内容及び文部科学省との制度的関係、そして株式会社立学校という制度そのものは、政策形成過程の中でどのように構築されてきたのであろうか。2. では株式会社立学校が特例措置として制度化されていく過程、そしてそれに併せて課された規制内容等の形成過程について、時系列的に叙述していく。

2. 株式会社立学校の制度化における政策形成過程

ここでは主として、経済財政諮問会議（以下、諮問会議）の議事録・配布資料、総合規制改革会議（以下、規制会議）の議事録・配布資料、そしてヨミダス文書館、聞蔵Ⅱビジュアルの情報を活用し考察を行う。対象時期は表に示すように、公表資料の範囲において、株式会社立学校が議論の俎上に上ったときから、1. で示した法的特徴が形成されるまでである。以下、政策形成の決定段階により、3つの時期に分けて述べていく。

2. 1. 第1ラウンド

2002年7月26日に構造改革特区推進本部が内閣府に設置され、それと同時に第1次提案の募集が行われた。株式会社立学校が特例措置化されたのは第2次提案の段階においてであるが、議論され始めたのは構造改革特区推進本部が設置されるよりも前のことである。

株式会社の学校経営参入が初めて公の資料に登場したのは、2001年5月31日、第2回規制会議に八代尚宏委員から提出された資料（以下、八代メモ）においてである。そこでは、医療・福祉・農業・教育等の分野に株式会社の参入が禁止・規制されていることから競争が制約され、結果的にコスト高、供給不足、消費者間の不平等という問題が発生しているという指摘がなされている。構造改革特区推進本部が設置される1年以上前に株式会社の学校経営

参入が議題とされていたのである。また規制会議に発端があったことから、学校経営への株式会社参入については、規制会議が主導的に働きかけを行っていったことが推測されよう。

しかし、学校経営への株式会社参入について、規制会議での議事録上、八代メモが提出された会議において深く議論がされた形跡はない。また第4回、第8回、第9回規制会議において医療経営への株式会社参入については議論されているが、株式会社の学校経営参入については議論されていない。

株式会社の学校経営参入が議題に上がったのは2001年11月9日の第26回諮問会議においてである。そこでは、規制会議の議長である宮内義彦氏が臨時議員として出席し、「大学への株式会社参入」が提言された。ここで注意すべきことは、この時点では大学段階にのみ焦点が当てられているということである。また当会議において、議長である小泉純一郎首相は株式会社参入について以下のように述べている。「どうせ規制改革をやるんだったら、一番反対の強いところ、医療機関経営の株式会社参入、国立大学の株式会社参入、それから農業の株式会社、この3つの模範的な良いものを作ってください。(中略)もう『検討』とか、『視野に入れる』段階じゃない。一番嫌がる、一番抵抗の強いところからやりましょう。その議論で、良いものをお願いします。本当に、これは漏らさないでもらいたいですね⁶。結論が出たときにやってもらわないと。」この言葉から、「国立大学の株式会社参入」と、少々内容の異なる文言ではあるが、小泉首相の株式会社参入に対する積極的姿勢が見て取れる。但し、教育の分野に特化はしていない。

それから以後しばらく議題に上ぼることはなく、2001年10月11日に閣議決定された、規制会議による「規制改革の推進に関する第1次答申」の中に、福祉の分野での株式会社参入は盛り込まれるも、学校経営への参入は記載されなかった。2002年3月12日第17回規制会議において「非営利分野などへの『株式会社の参入』」が、同年5月15日第2回規制会議において医療・教育への株式会社の参入が、同年6月11日第3回規制会議において医療・福祉・教育・農業等の分野において株式会社の参入が議場に上がるが、しかし今後の課題として提示される程度であった。

同年7月3日には、第4回規制会議において株式会社の学校経営参入について、文部科学省（以下、文科省）との意見交換が行われた。しかし、規制会議側は「今の学校経営は無駄が多い。文科省の影響下で効率化が進むとは思えない」と主張し、文科省側は「教育は営利に馴染まない。質が低下しかねない」と平行線を辿った⁷。

同年7月11日には、規制会議が、全国の自治体から集めた提案の内容を明らかにし、これ

によって構造改革特区で着手する具体的方向性が定まった。学校経営への株式会社参入も、自治体が提案したアイデアの1つとして提示されている。

この時点まで議論に進展はないものの、規制会議は学校経営への株式会社参入を積極的に推進するため、2002年7月23日に規制会議による「重点6分野に関する中間とりまとめ」の中で、医療・福祉・教育・農業の分野における株式会社参入が提言されている。

その3日後の7月26日、構造改革特区推進本部が内閣府に設置され、同時に第1次提案募集が始まった。その第1次提案募集が終わる8月30日を経て、構造改革に関する議論が活発化する。構造改革特区推進室と文科省との間のやり取りにおいて、文科省は一貫して②の「特区として対応不可」と回答し続けた。この文科省の反抗に対し、推進室に加えて諮問会議、規制会議も規制緩和を求め続けた。

同年9月20日の第27回諮問会議において、宮内規制会議議長が再度出席し、規制会議の第2次答申に向けて議論し実現すべきとする3つの目玉の1つとして「医療、福祉、教育、農業分野における株式会社参入の解禁」が提言された。そこで宮内議長は以下のように述べている。「昨年の11月、諮問会議で総理から規制改革の目玉にできるというご発言もあったが、実はその後進んでいない。規制改革の象徴として、例えば国会でこの分野の法規制をできるだけ早く行うことが必要ではないか。」この言葉から判断すれば、この時点まで、学校経営への株式会社参入に関する議論に進展がなかったということが分かる。

同年9月26日の第8回規制会議、10月7日の第28回諮問会議において、教育を含めた分野における株式会社参入が議論の俎上に上がるも、十分な議論はなされなかった。

一方文科省は、同年10月9日、不登校の児童・生徒を対象とした学校や法科大学院などの専門職大学院をつくる場合、特区に限り、「校地・校舎の自己所有要件」をはずす方針を決めた。これにより学校設立が容易となり、規制会議が求めてきた、競争原理の導入という点は一定程度満たされたのである。従って、この文科省の、株式会社の学校経営参入を認めない代わりに学校設置要件の緩和を認めるという代案を出す戦略により、株式会社の学校経営参入を求める根拠の1つを規制会議は失ったわけである。

この代案を立てて臨んだ、同日の鴻池祥肇構造改革特区担当大臣との会談において、遠山敦子文部科学大臣は株式会社参入を認めるよう再考を求められたが、困難との姿勢を崩さなかった。そして以上の文科省の努力の結果、同年10月11日に推進本部決定された「構造改革特区推進のためのプログラム」において、第1次提案の段階では、学校経営への株式会社参入は見送られたのである。文部省幹部はこれに関して以下のように述べている。「首相に、

こちらの主張が分かってもらえたということでしょうかね⁸」。この言葉からも、株式会社参入に対する文科省の対策の戦略性、そしてその有効性が窺える。

2. 2. 第2ラウンド

第1次提案において特例措置化されなかったが、2002年10月22日の第9回規制会議において、医療・教育の分野のみ株式会社参入が不可となっている事態を確認した規制会議は引き続き、学校経営への株式会社参入について規制緩和を要求し続けた。小泉首相も、第2次提案において数少ない目玉の1つであるこの議題について、積極的姿勢を取り始めた。

同年11月21日の第11回規制会議では、規制会議答申に向けて、各分野ワーキンググループの主査によって各分野の素案状況の報告が行われた。そこでは教育・研究分野を担当する米沢明憲主査が「ビジネススクールなどへの株式会社参入」と提言したのに対して、「教育分野の株式会社参入問題について、ビジネススクールから始めると言うことは良いが、『義務教育ではなく』という記載は大きな問題」という指摘がなされた。従ってこの言葉から、規制会議の内部では、2001年11月9日に宮内議長から発表された大学段階だけではなく、義務教育段階にまで及んで株式会社参入を推進すべきとする委員の存在が確認できる。

2002年11月22日には、第37回諮問会議において、宮内規制会議議長が再度出席し、以下のように述べている。「4分野のうち、福祉及び農業については、構造改革特区法案の中で特区に限った株式会社参入が実現することとなり、一步前進した。しかし医療及び教育については、厚労省及び文部科学省からは、今のところゼロ回答だ。」従って、この時点においても、文科省は拒否の姿勢を堅持していることが分かる。また小泉首相は「医療、農業というのは賛成が多いようだが、いろいろな調査によると、学校には結構抵抗が多いと聞いている。ただ、小中学校はともかく、大学、専門学校はできるんじゃないか。英会話、ITなどは株式会社でやっているのだろう。予備校だって株式会社もやっている」と述べ、従ってこの言葉から、小泉首相は学校経営への株式会社参入について、特に大学等段階において積極的意思を有していることが分かる。

この小泉首相の言葉を受けて、文科省は学校経営への株式会社参入を検討課題としなければならなかった。同年12月5日の第12回総合規制改革会議での「現在なお折衝中（中略）現時点では着地点の予想すらつかない状態。一両日中に決着させたい」という言葉、そして同年12月12日第13回総合規制改革会議の小泉首相の「大学院で株式会社参入を検討することになった」という言葉から判断すれば、この5日・12日の間に文科省は検討課題とすること

を決めたと考えられる。

同年12月12日に、規制会議による「規制改革の推進に関する第2次答申」が出され⁹、その中で学校経営への株式会社参入は平成15年度中に検討・結論を得るとしている。また、その具体的内容としては「会計制度などによる情報開示制度、第三者評価による質の担保及びセーフティネットの整備等を前提に、教育の公共性、安定性、継続性の確保に留意しつつ、特に大学院レベルの社会人のための職業実務教育等の分野について、その在り方を検討すべきである」としている。ここでも規制会議全体としての意見は「大学院レベル」に特化していることに注意する必要がある。また情報公開制度、第三者評価、セーフティネットの整備が提言されていることも併せて注意する必要がある。

また小泉首相は2002年12月13日の第40回諮問会議において、「教育の方については、これは今まで株式会社が参入していないんです。初めて穴が開くんです。今、地方で手を挙げてきたんです。これは1月15日もありますから、これを受け入れる形で、前向きにもう一步進めることができるような方法を考えてみていただきたいと思います」と積極的に株式会社参入を推進させる意思を表示している。しかし、文科省の中では「たとえ抵抗勢力と言われても、譲るべきではない」と強硬論が根強かったことは言うまでもない¹⁰。

しかしこれが同年12月末に一転し、文科省は構造改革特区に限り、一定の条件を設けて株式会社の参入を認める検討を始めた。2003年1月9日、文科省小野元之事務次官は記者会見でこれについて「教育の活性化が進むのであればメリットになる」と理由を述べた上で、「教育内容の公開性を担保にすることで実現したい」との考えを示した。そして同年1月29日には文科省は、不登校児童生徒のための学校や、先端技術に関わる技術者や企業家の育成を目的とする大学院など「特別なニーズ」がある場合に参入を認める基本方針を明らかにした。これにより、学校経営への株式会社参入は事実上確定事項となったのである。

その後は、株式会社参入を認めた上での議論、特に以下の3点、①「特別なニーズ」の定義、②私学助成の適用、③都道府県の私立学校審議会について、規制会議を中心に議論が引き続き行われた。

2. 3. 第3ラウンド

2003年1月29日に事実上株式会社参入は確定したが、しかし諸々の規定については依然残されたままであった。先述の①「特別なニーズ」については、2003年2月7日の規制会議の第6回構造改革特区に関する意見交換会において、八代主査が提示した資料では「『特別な

ニーズがある場合のみ』参入可とするのではなく、学校教育法に定められている全ての教育分野を対象とするべき」として、義務教育段階においても株式会社参入を求めている。これに対して文科省は「今の検討の状況では、学校種別を区切ることなく、いろいろな可能性を検討したい、これから制度設計をしていきたい」と回答している。従って、この時点で文科省は「特別なニーズ」という限定を課しながらも、小泉首相が求めていた範囲、そして規制会議が求めてきた範囲を超えて、義務教育段階においても株式会社参入を認める段階にあることが確認できる。

また「特別なニーズ」が何であるかについては、同年2月下旬に行われた特区推進室とのやり取りの中で、特区推進室から「『特別なニーズ』とは何か。貴省は全ての提案者の項目に『A』を付けているが、今回の提案のニーズは全て満たされると考えてよいのか」と問われ、これに対して文科省は「いただいている各提案については、それぞれ特別なニーズがあると考えているが具体的には、特区申請を行う地方公共団体が判断するものである」と回答している。また同年3月27日に開催された規制会議の第3回アクションプラン実行WGにおける文科省との意見交換の中で、文科省が配布した資料では「①地域の特性を生かした教育の実施や地域産業を担う人材の育成の必要性など特別なニーズに対応する場合」とされている。前者の特区推進室とのやり取りの中では、全ての提案に「特別なニーズがある」と述べ、また後者の配布資料においても具体的事例を挙げながらも最後には「など」と曖昧な記述をしていることから、結局のところ、「特別なニーズ」が何であるのか、明確な具体的定義付けはなされなかった。

また②の私学助成の適用については、規制会議において特に議論された議題である。文科省との意見交換が行われた2003年2月3日の第14回規制会議において八代委員から提出された資料に、重要検討課題として「株式会社等による学校経営の解禁（私学助成の対象とすることを含む）」という文言が記載されている。また2003年2月7日の同会議において、八代主査は株式会社が経営する学校へも私学助成を適用するよう要求している。これに対して文科省は、主に配当へ補助金が充当されるということと、憲法第89条の問題から反対の姿勢をとった。その後、同年5月13日に規制会議の第7回アクションプラン実行WG、同年9月1日の第2回構造改革特区提案および規制改革全国要望に関する意見交換会、同年11月6日の第6回規制会議、同年11月18日の第16回アクションプラン実行WG、2004年2月2日の第3回構造改革特区提案および規制改革全国要望に関する意見交換会、同年2月5日の第11回規制会議において、株式会社によって経営される学校へも私学助成を適用することについて議

論がなされている。しかしその議論のほとんどが憲法第89条に関する解釈論議であり、それゆえ議論は平行線を辿っていった。また規制会議自体、2004年3月31日を以って廃止されたことから、この議題についてはその後も進展はなかったのである。

最後に③の都道府県による設置認可の際の私立学校審議会の問題点についてであるが、これは私立学校を設置認可する際、私立学校審議会の答申を経て知事が認可を行う制度を言うが、問題はその審議会の4分の3以上の委員が既存の学校法人経営者であるという要件にあった。これが新規参入の障壁となり、株式会社参入が有効に機能しないという主張である。これについては、2003年2月7日の上述の規制会議において、文科省は「株式会社が学校を経営するにも、経営の公共性、継続性、安定性の確保のことを考え、都道府県知事の設置認可の手続きが必要となると考えている」と述べている。しかし、同年2月27日には、都道府県知事の認可を受けるための、私立学校審議会の諮問を通さず、市町村の段階においても認可を受けられる方針が固まった。この背景には、この問題とは別に第2次提案において16件「私立学校審議会への諮問の見直し」について提案がなされているという状況があったため、受諾するほかなかったのだと考えられる。

以上の議論に加えて、同年2月14日には鴻池構造改革特区担当大臣が遠山文部科学大臣と直接会談し、また同年2月17日にも再び会談し、また同日、規制会議による「規制改革推進のためのアクションプラン」、諮問会議における民間4議員からの提出書類において、念を押して学校経営への株式会社参入が求められている。

こうした過程を経て、2月27日に「構造改革特区の第2次提案に対する政府の対応方針」が推進本部決定され、その後「構造改革特別区域法の一部を改正する法律」が国会に提出された。そしてその結果、同年5月31日に法案は成立し、「学校設置会社による学校設置事業」が法制化されたのである。そして上述のように、その後も規制会議においては私学助成適用を求めて議論がなされたが、終に結実せずに終焉を迎えたのである¹¹。

以上、政策形成過程を3つの段階に分けて述べた。第1ラウンドは第1次提案に基づく特例措置決定まで、第2ラウンドは特例措置816「学校設置会社による学校設置事業」が事実上確定されるまで、そして第3ラウンドは株式会社参入が事実上確定してから、本部決定、法制化を経る中で、当特例措置に関わる諸規制に関する議論が行われ、現在の規制内容に帰着するまで、と区分をした。では次に、この3段階の区分に基づきながら、この政策形成過程について分析を行う。

3. 政策形成過程の分析

ここで分析する対象は2つ。1つは「なぜ文科省は株式会社参入を認めたか」ということ、そしてもう1つが、1. で示した規制内容と照応させたとき、政策形成過程にどのような特徴が浮かび上がってくるか、ということである。

以上の問題を分析する上で、ここでは文科省の行動選択を、ゲーム理論モデルのミニマックス戦略であると想定して考察を行う¹²。つまり、第1ラウンド、第2ラウンド、第3ラウンドと、異なる環境の下で、文科省は自らの最大の損失を最小にするという戦略をとって行動していたと考える。文科省の行動選択がレント・シーキングであるか、省益を維持・拡大しようとするものであるかについては議論の余地があるが、しかし学校教育法第2条という学校教育の根幹に関わる政治的交渉の場においては、文科省は省益を拡大しようという姿勢は見られなくとも、外部からの侵略から学校教育の根幹を死守しようという姿勢は想像に難くない。従ってその考え方が真であるとするならば、消極的な意味に限っては、2. に示した政策形成過程における文科省の行動選択を、自らの利得を守る、自らの最大の損失を最小にするというミニマックス戦略と想定できるのではなかろうか。この考え方の下、以下2つの問題に対して分析を行っていく。

a) なぜ文科省は株式会社参入を認めたのか

まず1つ目の「なぜ文科省は株式会社参入を認めたのか」という点についてだが、これを考える上で着目すべきは、第1ラウンドである第1次提案の際は特例措置化せず、第2ラウンドの第2次提案においては成立したということである。

両者の決定的違いは議論の焦点、そして首相の姿勢にあった。第1次提案の際は、諮問会議や規制会議で株式会社参入の対象とされた分野が、教育・福祉・農業・医療と多岐に亘っていたため、従って文科省に対して十分な圧力がかけられなかったのだと考えられる。また第1次提案推進本部決定直前において文科省が打ち出した、株式会社参入を回避するための代案の戦略もミニマックス戦略として有効に機能し、結果、株式会社参入は見送られざるを得なかったのだと推察される。では第2次提案の際は第1次提案の場合と比べ、どのような特徴を持っていたか。

第2次提案の際は、諮問会議において株式会社参入の焦点とされたのが医療、そして教育の分野であった。また学校経営への株式会社参入は小泉首相が第2次提案の数少ない目玉の1つとして着目し、特に力を入れた議題であった。それゆえ、小泉首相の政治的圧力は第1

次提案のときに比べ格段に強力なものとなったことは容易に想像できよう。また一方で、中教審への諮問が、事実上株式会社参入が確定した後の2003年5月15日に行われ、当時文科省は対抗手段を何一つ持っていなかったということから文科省の不利な立場が窺える。こうした両者の関係は、政策形成過程において少なからず影響を及ぼした重要な政治的ファクターであったと考えられる。

しかし小泉首相の意欲に基づく強力な政治的圧力の存在は株式会社参入の問題に対して少なからず影響を及ぼしたものと考えられるが、少なくとも2002年12月13日までは文科省はゼロ回答であったことを勘案すれば、12月末に「参入を認める検討」を始めるようになった他の決定的な要因の存在が想定できるのではなからうか。学校教育法第2条という学校教育の根幹に関わる政治的交渉であるから、それ相応の政治的圧力、決定的な政治的交渉手段を要すると考えることは妥当ではないだろうか。では2002年12月末に「参入を認める検討」に進展した要因は一体何なのか。この進展をもたらした要因が何であるか、様々な要素が想定されるだろうが、ここでは1つの仮説を提起したい。それは義務教育費国庫負担金削減の論議との関係である。

表に示したようにこの当時、義務教育費国庫負担金削減も同時に議論がなされていた。株式会社参入が議論された諮問会議という同じ場において、義務教育費国庫負担金が三位一体の改革の中で補助金削減の対象に挙げられていたのである。片山虎之助総務大臣は教員給与本体における補助金削減を求めているが、一方文科省側は共済費長期給付と退職手当等に関わる経費約5000億円の段階的削減案を提示していた。2002年10月30日に地方分権改革推進会議が提出した「事務・事業の在り方に関する意見―最終報告」の中で、義務教育費国庫負担金を直ちに一般財源化するのは困難が予想されるとの結論が出されているが、片山総務大臣や地方6団体はそれに反対の意を唱えていた。この対立を解消し、平成15年度以降の義務教育費国庫負担金の一般財源化について具体的合意がなされたのが2002年12月18日の総務・財務・文部科学大臣3大臣合意である。その合意により、平成15年度は共済費長期給付と公務災害補償の約2200億円が一般財源化されたのである¹³。

しかしここで疑念を抱く。なぜ文科省が提示した約5000億円が約2200億円に減額されたのか、またなぜ教員給与本体における補助金削減を求めている片山総務大臣が合意をしたのか、ということである。そこでこの結論をもたらした要因として提示したいのが、株式会社参入との関係である。つまり、学校教育法第2条と同程度あるいはそれ以上に重要な文科省の資産である義務教育費国庫負担金の大幅な削減を回避するために文科省はそのスケープゴート

として株式会社参入を認め、また総務省側はこれに対し補助金削減額の減額という処置を講じたということである。言い換えれば、文科省の資産における最大の損失を最小に抑制ためのミニマックス戦略がここにおいても成り立つという考え方である。

義務教育費国庫負担金と株式会社参入という2つの問題は省庁間の問題として捉えた場合、アクターは異なり、それゆえ以上の仮説は成立しない。義務教育費国庫負担金の問題は文科省対総務省・財務省であり、株式会社参入の問題は文科省対内閣府（構造改革特区推進室・諮問会議・規制会議）という構図になっており、全く相互に関連性は存在しないからである。しかし政治という場で見た場合、上記の仮説は成り立つ。2つの問題は諮問会議という同じ議論の場をもち、そこでは文科省は両問題において、首相・財務大臣・総務大臣・構造改革特区担当大臣・規制会議議長等と対峙する関係にあり、四面楚歌の状況にあったのである。その状況の中で3大臣合意が行われたのであり、省庁間の問題を飛び越えて、政治的圧力が加えられたと大いに考えられる。これはただ3大臣合意が行われた日にち（12月18日）と株式会社参入を認める検討を開始した日にち（12月29日頃）が近いだけでなく、そのことを示唆する事実も存在する。片山総務大臣が3大臣合意に関する記者会見の中で以下のように述べている。「やっぱり塩川さんは、NPO等の活用みたいなことを言っていたから、それはそうだったんです。」「NPOの活用も大賛成、私も。だから、いろいろ国が義務付けていることは見直していこうと、そこは全く塩川さんと私は一致しました」¹⁴。つまり3大臣合意の場において、義務教育費国庫負担金削減についてだけでなく、NPO等の活用についても語られていたということである。従ってこの事実から、当時NPO参入以上に議論の焦点となっていた株式会社参入も議題に上り、上記の仮説に示すような政治的交渉がその場で行われたという推測は、十分可能性ある仮説として提起できよう。

次に1月29日の参入を認めた段階において、文科省が株式会社参入を認めた学校段階の範囲について着目する。1月29日に文科省が打ち出した方針によれば、株式会社参入が認められる学校の段階は、大学のみならず、「特別なニーズ」がある場合、義務教育段階においても行われることとなっている。この方針の内容は非常に興味深いものである。なぜなら、小泉首相による主張、そして規制会議全体による主張では、大学段階あるいは大学院段階において参入を検討することとされていたにも拘らず、文科省は自ら義務教育段階においても参入を認める方針を打ち出したのである。小泉首相の政治的圧力が強力であることは先述の通りであるが、しかし小泉首相の意見のみを採用していたならば、文科省が打ち出す方針は小泉首相の意見と同じく、大学院レベルのものに限定するだけでよいのである。それが義務教

育段階にまで及んで認める方針を打ち出したということは、それを変容させた何らかの圧力、あるいは戦略の存在が推測される。義務教育段階においても参入すべきと主張していたのは規制会議の八代委員だけであり、この一委員の政治的影響力が強大なものであるとは考え難い。では一体いかなる要因が働いたのだろうか。

ここでも1つ仮説を提起したい。ここで注視すべき文言は「特別なニーズ」である。つまり「特別なニーズ」という曖昧規定を講じることが文科省の最終戦略であったということである。株式会社参入を認める学校段階の範囲を明確に規定するのではなく、『「特別なニーズ」のある場合」という曖昧な規定を課すことによって、文科省は認定の場に介入の余地をもつことができるのである。そして一方では、曖昧な規定であるがゆえに、これに対する批判へは如何様にでも回答できる状況を作り上げたのである。これは文科省が特例措置化されるに至っても、この「特別なニーズ」という規定の明確な定義付けを避けたことから推察できるものである。

b) 規制内容との照応を通した政策形成過程の特徴の把握

次に第2の視点、つまり1. で示した規制内容と政策形成過程とを照応させ、政策形成過程の特徴を改めて確認するという作業に移る。ここで着目するのは、私学助成の適用、大学等への焦点化、「特別なニーズ」、事後チェックという要素である。

まず第1点目の私学助成の適用については、第3ラウンドに相当する段階で議論された項目である。これは先述の通り、終に認められなかった。その原因には、この議題に対し諮問会議（小泉首相）が積極性を失ったこと、堅守すべきものがなくなったこと、第3次提案が始まったことが挙げられる。小泉首相は2. で示した言葉から分かるように、株式会社を参入させることに目的が置かれていた。従って、既に参入が確定した事項については、関与する必要性はないと判断したのである。それゆえに規制会議は小泉首相の威、そして諮問会議の協力を借りることはできなかったのである。また義務教育費国庫負担金については3大臣合意によって共済費等の一般財源化で暫時決着を得たため、文科省にはその当時議題とされていた堅守すべき重要な要素がなくなり、それゆえに政治的交渉に用いられるような弱点がなくなったのである。また2003年6月1日からは第3次提案募集が始まり、規制会議自体も次の段階に移らなければならなくなっていたのである。よって、以上の重層的に不利な状況から、私学助成適用は認められずに終焉を迎えるという結果になったのである。

次に大学等に焦点化している事実についてであるが、1. に示したように、大学等におい

ては校地・校舎が一部または全部において負担附または借用でも差し支えないとされており、高等学校以下に比べ設置要件が緩和されている。これは、政策形成過程の上で、特に大学レベルに議論の焦点が当てられていたことに起因するものと推察できる。小泉首相や規制会議の要請にも表れているように、特に大学等のレベルにおいて株式会社参入が促進されるべきとされることから、このような緩和措置がなされたのだが、しかし一方で文科省は大学等に対しては完成年度に達するまでは実地調査等を行うことも同時に規定している¹⁵。但し、これは一般の大学に対しても課されていることであり、株式会社立の大学にのみ規定されているものではないことには注意しなければならない。

次に「特別なニーズ」という曖昧な規定についてであるが、これは先述の通り文科相の最終戦略として提示されたものである。従って、この規定の曖昧性は以上の政策形成過程と直結しており、その産物であることが分かる。

そして最後に事後チェックについてであるが、1. で示したように株式会社立学校には情報公開、認定地方公共団体にはセーフティネットの構築、株式会社立学校の毎年の評価（高等学校以下に限る）が課されている。このように、株式会社立学校の教育の質の向上が維持されるよう設計されているのだが、しかしこれらの規制内容は、政策形成過程に照らせば、文科省が案出したものではない。規制会議が2002年12月12日出した「規制改革の推進に関する第2次答申」の中で既に記述されているのである。つまりこれは規制改革が作成した規制内容であり、それがそのままの内容で特例措置化されたのである。従って、この規制内容は規制会議の戦略の1つであったといえる。つまり、教育の質を不安視する文科省にとって、以上の規制内容を提示されることは、当然これを否定する必要はないがために、株式会社参入を非とする決定的手段を奪われたことに等しいことであったのである。

おわりに

以上の政策形成過程の分析から主に以下の2点のことが判明した。①株式会社立学校という制度を文科省が認めた背景には、小泉首相による政治的圧力や規制会議の戦略、文科省の戦略不足そして義務教育費国庫負担金問題との関係性などがあったことが判明した。但し、義務教育費国庫負担金問題との関係性については仮説提起の段階であるため、今後の更なる詳細な分析が必要である。②現行の特例措置にある諸規定が政策形成過程と直結していることが分かった。具体的には、「特別なニーズ」という曖昧な規定は、文科省の戦略であったこと、大学等に規定が偏っているのは、首相や規制会議が大学レベルに特化して株式会社参

入の促進を要請していたことに直結するという、事後チェックの内容は規制会議の戦略の1つであったということである。但し、「特別なニーズ」が文科省の戦略であったということについては、これも仮説提起という段階であるため、上記と同様のことが言える。

以上のことから、株式会社立学校が特例措置化されたのは政治的要素が幾重にも重なり、作用した結果の産物であることが分かった。また、株式会社立学校運営上に課されている事後チェックの規定についても、文科省が考えに考えを重ねた結果作成されたものではないことが分かった。従ってこうした経緯に即して考えるならば、これらの規制内容を含めた株式会社立学校の在り方は、果たしてその目的にある、「国民経済の発展に寄与すること」（構造改革特別区域法第1条）が可能となるのか、大いに疑問が残る。文科省が考えに考えを重ねた結果作成されたものが、厳しい政治戦略の攻防戦を経て形成されたものよりも優れているか否かについては直截することはできないが、しかしともかくも株式会社を参入させることに目的が置かれた下での議論が、果たして上記の目的を満たす最適な制度をもたらしたかという点については疑問を呈せざるを得ない。それゆえに、今後改めてその目的に適合する制度の在り方を検討する余地があると考ええる。

-
- 1 京都大学教育行政学研究室の先輩である、文部科学省国立大学法人支援課企画・法制係長橋田裕さんには、教育経営学Ⅱの授業のフィールド調査の際、様々な点をご指摘、ご教示いただいたこと、心より感謝いたします。
 - 2 株式会社立学校の法制度については全て、構造改革特別区域推進本部のHPを参照した。
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/> 最終アクセス日2007/3/2)
 - 3 内閣府告示として出される。
 - 4 当室と各府省庁のやりとり 文部科学省<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/050926/monka.pdf> 最終アクセス日 2007/2/29
 - 5 但し、小学校・中学校の場合でも、特例措置820「校地・校舎の自己所有を要しない小学校等設置事業」、また大学等の場合も、特例措置821「校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置事業」が認定されれば、校地・校舎の自己所有を免除される。
 - 6 残念なことに、11月28日朝日新聞朝刊に報道されている。
 - 7 朝日新聞 朝刊 2002年10月6日 「教育特区『脱画一化』各地でうねり」
 - 9 朝日新聞 朝刊 2002年10月12日 「『規制改革の突破口』の特区構想、かけ声倒れ 結局は要望実現1割」
 - 9 平成15年12月17日閣議決定。
 - 10 朝日新聞 朝刊 2002年12月13日 「『抵抗』大合唱に後退 規制改革会議2次答申」
 - 11 但し、2003年8月29日に、構造改革特別区域法第12条を受けて、学校設置会社が大学等を設置する際の要件について文科省は告示を公示している。
 - 12 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社、2002年、197-200頁、岡田章『ゲーム理論』有斐閣、1996年、257-292頁を参照
 - 13 この周辺の経緯については、高木浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」

『レファレンス 平成16年6月号』(http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200406_641/64101.pdf) を参照のこと。

¹⁴ 片山総務大臣臨時記者会見概要、http://www.soumu.go.jp/menu_01/kaiken/back_01/d-news/2003/0729_01.html 最終アクセス日2007/2/28

¹⁵ 実際に文科省は株式会社の設置する大学に対して調査を行っている。(読売新聞 「特区大学に初の改善勧告、株式会社設立「LEC東京」文科省が発動へ」 2007年1月18日 <http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news/20070118ur03.htm> 最終アクセス日2007/2/29)

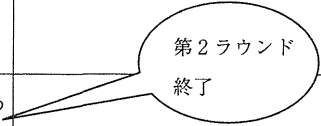
表 株式会社立学校の特例措置化の政策形成過程

日 付	構 造 改 革 特 区 全 体	株 式 会 社 立 学 校	義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金
2001.5.31		第2回総合規制改革会議 矢代尚宏委員提出資料「株式会社の参入規制の見直し」「具体的には、医療・福祉（在宅介護除く）・教育・法務・検査・検定、農業(関連企業除く)等の分野である。」	
2001.11.9		第26回経済財政諮問会議 宮内義彦総合規制改革会議議長から提言	
2001.11.9		宮内 「わが国の構造改革を推進する規制改革ー『15の重点提言事項』の概要ー」の中で「大学への株式会社参入」が提言される	
2002.3.12		第17回総合規制改革会議 「非営利分野などへの株式会社の参入」が話題に上がる	
2002.3.15		第7回経済財政諮問会議 医療・介護・保育・教育などの市場開放が話題に上がる（平沼赳夫経済産業大臣）	
2002.4.24	第11回経済財政諮問会議 平沼赳夫議員提出資料「『規制改革特区』構想について」吉川洋議員提出資料「構造改革特区について」		
2002.5.15		第2回総合規制改革会議 医療・教育への株式会社参入が議論される	
2002.5.21			「片山プラン」が発表される（5.5兆円の国庫補助負担金の削減）
2002.6.11		第3回総合規制改革会議 医療・福祉・教育・農業の分野において株式会社の参入が議論される	
2002.6.25	経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」に構造改革特区導入の意図を明示		「基本方針2002」にて「1年以内を目途に改革案をとりまとめる」

2002.7.3		第4回総合規制改革会議 教育への株式会社参入が議論され、文科省との意見交換がなされる	
2002.7.19			小泉純一郎首相から義務教育費国庫負担制度の見直し等を指示
2002.7.23	総合規制改革会議「平成14年度中間とりまとめ第5章『規制改革特区』の実現に向けて」	総合規制改革会議「重点6分野に関する中間とりまとめ」において医療・福祉・教育・農業分野における株式会社の参入が提言される	
2002.7.26	構造改革特区推進本部を内閣府に設置		
2002.7.26～ 2002.8.30	第1次提案募集		
2002.8.30			第30回経済性諮問会議 遠山文部科学大臣が義務教育費国庫負担制度の改革案を提示（共済長期給付金、退職手当等、約5000億円を平成15年度から平成18年度まで段階的に削減）
2002.8.30～ 2002.10.11	第1次提案について検討（9月25日各省庁からの回答、10月1日各省庁からの再回答、10月7日各省庁からの再々回答）		
2002.9.9		第26回経済財政諮問会議 医療・福祉・教育・農業等の官製市場における株式会社参入（吉川議員）	
2002.9.20		第27回経済財政諮問会議 宮内から「医療、福祉、教育、農業分野における株式会社の参入の解禁」が提言される	
2002.9.26		第8回総合規制改革会議 官製市場における株式会社問題が議論される	
2002.10.7		第28回経済財政諮問会議 医療、福祉、教育、農業等の官製市場における株式会社参入（吉川議員）	

2002.10.9	文科省は、構造特区に限り校地・校舎の自己所有要件をはずす方針を決定	鴻池祥肇特区担当大臣が遠山敦子文部科学大臣と会談 遠山大臣、株式会社参入拒否の姿勢を堅持	第1ラウンド 終了
2002.10.11	「構造改革特区推進のためのプログラム」本部決定（第1次提案に基づく特例措置の決定）		
2002.10.17		第30回経済財政諮問会議 医療、教育、農業等の官製市場の民間開放（吉川議員）	
2002.10.22		第9回総合規制改革会議 医療・教育の分野のみ株式会社参入が不可となっている事態を確認	
2002.10.30		第31回経済財政諮問会議 医療、教育、農業等の官製市場の民間開放（吉川議員）	
2002.10.31			第32回経済財政諮問会議 片山虎之助総務大臣 教員給与本体の補助金削減を要求 遠山文部科学大臣 義務教育費国庫負担制度の根幹を堅持する方針を改めて表明
2002.11.6		第10回総合規制改革会議「株式会社として教育に参入したいというニーズをまとめ、文科省と協議する予定」	
2002.11.7~ 2003.1.15	第2次提案募集		
2002.11.8		衆院本会議 小泉首相 学校経営への株式会社参入が見送られたことについて「引き続き関係者の意見も聞きながら検討したい」	
2002.11.20			第36回経済財政諮問会議 片山総務大臣「我々は給与費本体の削減をやれと言っているのです。本体は絶対嫌だと頑張っている。」

2002.11.21		第11回総合規制改革会議 義務教育段階においても株式会社参入の意思	
2002.11.22		第37回経済財政諮問会議 宮内「厚労省と文部科学省からは、今のところゼロ回答だ」 小泉議長 大学等への株式会社参入に対して積極的姿勢	
2002.12.5		第12回総合規制改革会議 「現時点では着地点の予想すらつかない状態。一兩日中に決着させたい」	
2002.12.12		第13回総合規制改革会議 第2次答申案文決定 「教育分野における株式会社等の参入 平成15年度中に検討・結論」とされる	
2002.12.13		第40回経済財政諮問会議 宮内「医療、教育につきましては、・・・関係省庁側の回答は全国区はおろか、特区においてもどうしても困難というゼロ回答でございます。教育につきましては、・・・大学院レベルの社会人向け実務教育という狭い範囲ではございましたが、少し穴が開いた」 小泉議長「教育では、これは今まで株式会社が参入していないんです。初めて穴が開くんです。今、地方で手を挙げてきたんです。これは1月15日もありますから、これを受け入れる形で、前向きにもう一步進めることができるような方法を考えてみていただきたいと思います。」	
2002.12.13		宮内総合規制改革会議議長 「医療・教育分野等への株式会社参入について」 「大学経営への株式会社参入について」	
2002.12.13		鴻池特区担当大臣 「構造改革の突破口としての構造改革特区」 2(3)教育分野、医療分野への株式会社参入問題	
2002.12.13		宮内総合規制改革会議議長 「規制改革の突破口たる『構造改革特区』の今後の進め方」 「当会議として『残された課題』と考える主な規制改革事項」18項目の筆頭に「株式会社等による学校経営の解禁」が挙げられる	

2002.12.18	構造改革特別区域法公布（第1次認定に基づく特例措置の法制化） 構造改革特別区域推進本部を内閣府に設置		総務・財務・文部科学大臣3大臣合意
2002.12.29 (新聞報道日)		文科省は、構造改革特区に限り、一定の条件を設けて株式会社の参入を認める検討を始める。	
2003.1.9		文科省 小野元之事務次官記者会見 「教育の活性化が進むのであればメリットになる」	
2003.1.15～ 2003.2.27	第2次提案について検討（1月28日各省庁からの回答、1月31日特区推進室から再検討要請、2月7日再検討要請に対する回答、2月19日特区推進室から再々検討要請、2月28日再々検討要請に対する回答）		
2003.1.29		文科省 不登校児童生徒のための学校や先端技術にかかわる技術者や企業家の育成を目的とする大学院など「特別なニーズ」がある場合に参入を認める基本方針を明らかにした。	
2003.2.3		第14回総合規制改革会議 補助金の問題など、さらなる議論の必要性を確認	
2003.2.4		総合規制改革会議 「規制改革推進アクションプラン」の素案	
2003.2.7		第6回構造改革特区に関する意見交換（総合規制改革会議の作業部会が文科省と意見交換）	
2003.2.10			共済費長期給付金等を一般財源化する義務教育費国庫負担法等の改正案を国会提出
2003.2.14		鴻池構造改革特区担当大臣、遠山文部科学大臣と直談判	

2003.2.17		第3回経済財政諮問会議 宮内「教育の株式会社参入については、昨年の当諮問会議での集中審議や総理から直接ご指示をいただき進展があった」	
2003.2.17		総合規制改革会議 「規制改革推進のためのアクションプラン」重点検討事項(3)教育⑥株式会社、NPO等による学校経営の解禁	
2003.2.17		宮内総合規制改革会議議長「規制改革を加速的に推進する『12の重点検討事項』」6.「株式会社、NPO等による学校経営の解禁」	
2003.2.17		経済財政諮問会議 民間4議員から「規制改革・構造改革特区の飛躍的な推進に向けて」発表 重点項目の筆頭に「株式会社、NPO等による学校経営の解禁」が挙げられる小泉議長「全て実現するつもりでやって欲しい」	
2003.2.17		鴻池、再び遠山文部科学大臣と直談判 遠山「特別なニーズがあれば認める」	
2003.2.27	「構造改革特区の第2次提案に対する政府の対応方針」本部決定（第2次提案に基づく特例措置の決定）	特例措置816「学校設置会社による学校設置事業」本部決定	
2003.3.29			義務教育費国庫負担法等の改正 共済費長期給付等を一般財源化（約2200億円）（3月31日公布、4月1日施行）
2003.4.21	第1回第1段認定		
2003.5.15		中教審に諮問 「今後の初等中等教育改革の推進方策について」（2004年3月4日「今後の学校の管理運営の在り方について」答申）	

2003.5.23	第1回第2弾認定		
2003.5.31	「構造改革特別区域法の一部を改正する法律」 成立（6月6日公布、10月1日施行）（第2次 提案に基づく特例措置の法制化）	特例措置816「学校設置会社による学校設置事業」法制化 （6月6日公布、10月1日施行）	第3ラウンド 終了
2003.6.1～ 2003.6.30	第3次提案募集		
2003.8.29	第2回認定		
2003.10.24	第3回認定（10月分）	株式会社立学校3校誕生	

The Political Process Surrounding the Enactment of the Exemption Law Permitting the System of Stock-Corporation Schools

KIRIMURA, Takafumi

This paper analyzes the political process surrounding the enactment of the exemption law permitting the system of stock-corporation schools.

The analysis will be conducted from the following two points of view: Why the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology allowed the exemption law to be enacted, and what are the features that should be considered when comparing the political process and the contents of the resulting exemption law.

I propose two hypotheses to explain the aforementioned points. The first hypothesis is that the Ministry was forced to permit the system as a result of the crisis regarding government subsidy funding for compulsory education. The second is that several politically strategic elements that would allow the Ministry to win the dispute over the enactment of the law, are included in the exemption law.