

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	文部科学分野における主な課題
著者 / 所属	有菌 裕章 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	454号
刊行日	2023-2-22
頁	99-108
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

文部科学分野における主な課題

有菌 裕章

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 学校法人のガバナンス改革
3. 日本語教育機関の認定制度と日本語教師の国家資格の創設
4. 次世代放射光施設（ナノテラス）の整備と共用促進
5. DX時代に対応したコンテンツの利用円滑化と適切な対価還元方策
6. 教員不足への対応
7. おわりに

1. はじめに

本稿では、令和5年の第211回国会（常会）への提出が見込まれる法案関係を中心に文部科学分野に関する主な課題の動向を紹介することとする。

2. 学校法人のガバナンス改革

(1) 評議員会の外部性と議決機関化を求める動き

令和元年5月の私立学校法改正案の国会審議に際しては、大学幹部による不祥事が頻発している問題が取り上げられ、理事長を含む役員が損害賠償責任や役員が不正行為等に対する監事の差止請求に係る規定等の新設により、理事長の行為に対するチェック機能、不正の抑止効果が高まるとの答弁がなされた¹。しかし、同年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2019」では、学校法人に社会福祉法人や公益社団・財団法人と同等のガバナンス機能を持たせるための更なる制度改正を速やかに検討することが求められた。

社会福祉法人では、役員（理事・監事）をけん制・監督する議決機関として評議員会が必置とされ、理事・監事の選任・解任、定款の変更等が法定決議事項とされるとともに、外部人材で構成されることも求められている（理事、監事及び職員との兼職禁止。役員が三親等以内の親族等も欠格）。学校法人においても、評議員会は必置とされているが、予算、

¹ 第198回国会参議院文教科学委員会会議録第9号14頁（令元. 5. 16）

事業計画、寄附行為²の変更等について、評議員会の意見を聴くことが理事長に義務付けられ、寄附行為によって評議員会の議決を要するものとすることも可能とされるにとどまる。評議員の選任方法も基本的に寄附行為によって定められ、一部は法人職員からの選任が必須とされる等、諮問機関としての位置付けとなっている³。

文部科学省は令和元年12月に学校法人のガバナンスに関する有識者会議を設置し、令和3年3月には、同有識者会議から評議員会の権限の一部拡大や学外者の割合の増加等が提言されたところ、同年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2021」では、ガバナンスの抜本改革につき、年内に結論を得、法制化することが求められた。文部科学省は、同年7月に弁護士や公認会計士、大学教授などを構成員とする文部科学大臣直属の学校法人ガバナンス改革会議を設置し、同年12月には評議員会を「最高監督・議決機関」とし、評議員全員を学外者として内容とする同改革会議の報告書が公表された。

（２）私学側の意見の反映

報告書に対しては、私学関係団体から、評議員会の性格が大きく変わることに反対の意見が表明されるとともに、与党議員からも懸念が示された状況も理由として挙げ、文部科学省は、新たな会議体を設けた⁴。令和4年3月には、報告書が取りまとめられ、同年5月に私立学校法改正法案骨子が公表された。その目的には、幅広い関係者の意見の反映と逸脱した業務執行の防止・是正を図ることが挙げられ、議論の焦点であった学校法人における意思決定に係る評議員会の位置付けについては、大学等を設置する大臣所轄学校法人では、「基礎的変更に係る事項（任意解散・合併）及び重要な寄附行為の変更について、理事会の決定とともに評議員会の決議（承認）を要することとする」とされた。

評議員の選任については、理事と評議員の兼職を禁止するとともに、評議員会が行うことを基本としつつ、理事・理事会により選任される者の評議員の定数に占める数や割合に一定の上限を設けることとされた。教職員、役員近親者等についても一定の上限を設けることとなった。

評議員会と理事会の関係については、理事の選解任を行う機関として、評議員会その他の機関を寄附行為で定めるとされ、評議員会以外の機関が理事の選任を行う場合は、あらかじめ当該機関が評議員会の意見を聴くとされた。理事の解任についても、客観的な解任事由（法令違反、職務上の義務違反、心身の故障その他寄附行為で定める事由）を定め、当該機関が機能しない場合には、評議員会が理事の解任を当該機関に求め、監事が機能しない場合には、評議員会が監事に対し、理事の行為の差止請求や責任追及を求めることができることとされた。

² 当該法人の目的、組織及び運営について定められた根本規則。会社等の定款に当たるもの。

³ 学校法人の評議員については、当該学校の卒業生の選任も必須とされており、「学校法人の教育的性格、その公共性等からして学校法人にふさわしい評議員の選任方法を定めようとしたもの」とされる。（福田繁、安嶋彌『私立学校法詳説』（玉川大学出版部、昭和25年）175頁）

⁴ 末松文部科学大臣記者会見録（令3.12.21）〈https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00219.html〉（以下URLの最終アクセス日はいずれも令5.1.25）。大学設置・学校法人審議会学校法人分科会の下に、13人の委員中7人を私学団体代表者が占める「学校法人制度改革特別委員会」が令和4年1月6日に設置された。

また、評議員会の役割が強化されることに伴い、評議員は権限の範囲内において善管注意義務⁵と損害賠償責任を負うことを明確化し、評議員の不正行為や法令違反については、監事による所轄庁・理事会・評議員会への報告や所轄庁による解任勧告の対象に加えることとされた。

この他、会計監査人による会計監査の制度化や新たな評議員の適材確保等が法人運営上の課題となることを踏まえ、大学設置の有無や法人の規模等を考慮した対応を検討することとされた。

令和5年の常会には、これらの内容を反映した私立学校法の一部を改正する法律案が提出される見込みである。

3. 日本語教育機関の認定制度と日本語教師の国家資格の創設

(1) 日本語教育の現状

我が国の在留外国人は増加傾向にあり、令和4年6月には過去最多の約296万人となり5年間で約1.2倍となっている。日本語学習者も増加しており、コロナ禍以降は大きく減少しているものの、令和元年度には過去最高の約28万人となり、5年間で1.6倍となっていた。日本語教育機関・施設等数もピーク時の令和元年において約2,500と5年間で1.3倍、日本語教師の数も令和元年において約4万6,000人と1.4倍になっている⁶。

一方、日本語学習者のニーズに即した効果的な学習環境の整備が課題となっている。留學生30万人計画により外国人留學生は大きく増えたが、日本での就職希望者の約半数は望みがかなわず⁷、日本語による試験や面接対応、書類の書き方が分からないこと等が課題として挙げられている⁸。

多様な背景を持つ外国人の受入れが進み、日本語教育の必要性が高まる一方、急増する日本語教育機関の教育内容の質については課題もあり、提供される日本語教育の水準を確認することが難しいとされる。また、日本語教師の研修体制⁹や処遇の低さ¹⁰も課題となっている。

令和元年6月に議員立法により成立した日本語教育の推進に関する法律では、日本語教育に従事する者の能力及び資質の向上並びに処遇の改善が図られるよう、国内における日本語教師の資格に関する仕組みの整備や日本語教育機関に関する制度の整備を求めており、

⁵ 善良な管理者の注意をもって事務を処理する義務。

⁶ 文化庁国語課「令和3年度日本語教育実態調査報告書」(令3.11)

⁷ 大学(学部)では、留學生の約6割が日本において就職を希望するも、就職した者は約3割。(独立行政法人日本学生支援機構「令和元年度 私費外国人留學生生活実態調査」(令3.6)、同「令和2年度 外国人留學生進路状況・学位授与状況調査結果」(令4.4))

⁸ 新日本有限責任監査法人「平成26年度産業経済研究委託事業(外国人留學生の就職及び定着状況に関する調査)報告書」(平27.3)

⁹ 採用した日本語教師に対する採用後の研修の実施状況は、法務省告示校(留學生を受入れ可能として法務大臣が告示)においても7割強となっている。(文化庁「令和2年度日本語教師の資格創設に係る状況調査」)

¹⁰ 「大学課程を修了した者のうちどの程度が日本語教師を目指すかという問題を考えた場合に、一番大きな課題は待遇である。日本語教師は非常勤雇用から始まるのが通例であり、給与面も非常に厳しいのが現状。」(第4回日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議 議事概要(令3.3.23))

法務省告示校の日本語教師は年収が200~300万円、300~400万円などの層が多い。(日本語教育の質の維持向上の仕組みに関する有識者会議「日本語教育の質の維持向上の仕組みについて(報告)(案)」(令5.1))

令和2年6月に閣議決定された同法に基づく基本方針には、日本語教師の新たな資格制度と日本語教育機関の適格性を有するものに関する制度の整備を検討し、検討結果に基づいて必要な措置を講ずることとされた。

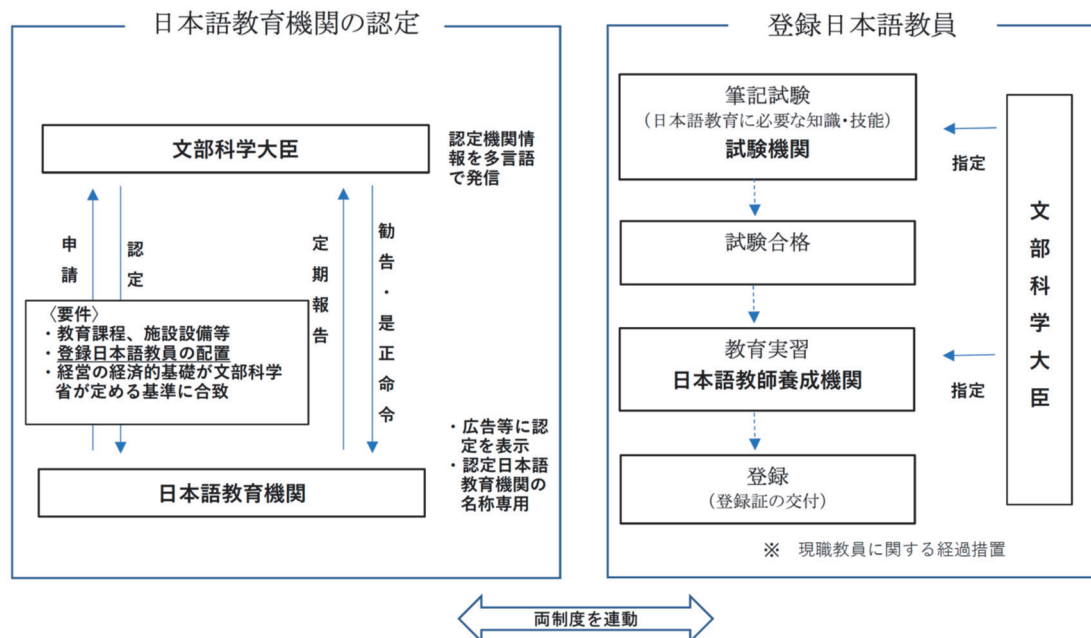
文化庁は、令和2年3月の文化審議会国語分科会の報告¹¹及び令和3年8月の調査研究協力者会議の報告¹²を踏まえ、令和4年4月に新たな有識者会議を設置し、令和5年1月に同有識者会議から「日本語教育の質の維持向上の仕組みについて（報告）（案）」（以下「報告案」という。）が示された。

（２）日本語教育機関の認定制度と登録日本語教員

報告案では、「認定によって日本語教育の質が保証された日本語教育機関を可視化し、これらの活用を促進するための情報発信等の仕組みとともに、国家資格を有する日本語教師が社会的に認知され活躍することが可能な仕組みとなるような制度を検討する」とされた。

日本語教育機関の認定については、「留学」、「就労」、「生活」の類型を設け、文部科学大臣が日本語教育機関からの申請に基づき認定を行うこととされた。日本語教師の国家資格については、日本語教育を行うために必要な知識及び技能について国が行う試験に合格し、国の指定する実習実施機関における教育実習を修了した場合に「登録日本語教員」として国の登録を受けることができるとされ、上記認定を受けた日本語教育機関には登録日本語教員を必ず置くこととされた。

図表 1 新制度のイメージ図



(出所)日本語教育の質の維持向上の仕組みに関する有識者会議「日本語教育の質の維持向上の仕組みについて（報告）（案）」
 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/nihongo_kyoin/pdf/93823601_01.pdf> (一部改変)

¹¹ 文化審議会国語分科会「日本語教師の資格の在り方について（報告）」（令2.3.10）

¹² 日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議「日本語教育の推進のための仕組みについて（報告）～日本語教師の資格及び日本語教育機関評価制度～」（令3.8.20）

国が指定した日本語教師の養成機関において課程を修了した者については、試験の一部を免除する。新制度の継続的な質の保証・改善のため、国には、これらの認定又は指定された機関に対し、定期報告を求め、結果を公表し、指導・助言の端緒とすることが求められている。

また、日本語教師の国家資格が新設されることに伴い、法務省告示校¹³の教員要件との調整が必要となるため、日本語教員の登録に関する経過措置も必要とされた。新制度に必要な基盤整備として、質が保証された認定機関等による統一的なイメージをもった国内外での情報発信、地域や小中高等学校等における登録日本語教員の活用方策等の検討も求められている。

令和5年の常会には、日本語教育機関の認定制度と日本語教師の国家資格等に関する法案が提出される見込みである。

4. 次世代放射光施設（ナノテラス）の整備と共用促進

（1）次世代放射光施設（ナノテラス）の整備

放射光施設は、ナノスケールの世界まで観察できる巨大な顕微鏡であり、我が国においては国立研究開発法人、大学、地方公共団体等により整備された複数の施設が運用されている。放射光は、ほぼ光速で直進する電子が、強い磁場によって曲げられた際に放たれる、指向性の高い光（電磁波）であり、様々な実験に利用される。

放射光施設については、海外において高輝度な軟X線向けの施設が相次いで建設されているが、我が国の高輝度の放射光施設であるSPring-8（平成9年稼働開始）は主に硬X線に強みを持つ施設であり、各産業分野で利用されることの多い物質材料をカバーし、産業利用も期待される軟X線領域の高輝度放射光施設の整備が求められていた¹⁴。

平成28年11月、科学技術・学術審議会の量子科学技術委員会量子ビーム利用推進小委員会は、次世代の軟X線向け高輝度放射光源やその利用について具体的な検討を始め、平成30年1月に報告書を公表した¹⁵。報告書では、施設の早期整備、国立研究開発法人量子科学技術研究開発機構による整備・運用、財源負担も含む官民地域パートナーシップにより、整備・運用に積極的に関わる地域及び産業界とともに計画を推進することが適当とされた。文部科学省によるパートナーの募集は同年1月から実施され、7月には、一般財団法人光

¹³ 日本語の学習を主な目的として来日する外国人を対象に日本語教育を行う機関のうち、在留資格「留学」を付与することができる機関。法務省が告示により定める。

¹⁴ X線の特徴と活用例

軟X線：物質機能を現す電子の動的挙動や物性の解明等。電池材料・タンパク質の機能解明等。

硬X線：物質の原子配列や結晶構造の解明等。タイヤ内部の分子構造の解明等。

（科学技術・学術審議会先端研究基盤部会量子科学技術委員会量子ビーム利用推進小委員会「高輝度放射光源とその利用に関する中間的整理 概要」（平29.2.7）

「最先端の科学技術は、新材料や触媒、医療・創薬等の開発において、物質の機能や化学反応の過程を正確に理解するため、物質表面の電子状態を詳細に解析するニーズが高まっている。世界の研究潮流は、物質の「構造解析」に加えて、物質の「機能理解」へと向かっており、物質表面の電子状態変化を時間的に追える、高輝度の軟X線利用環境の整備が重要」とされる。（科学技術・学術審議会研究計画・評価分科会量子科学技術委員会量子ビーム利用推進小委員会「新たな軟X線向け高輝度3 GeV級放射光源の整備等について（報告）」（平30.1.18）

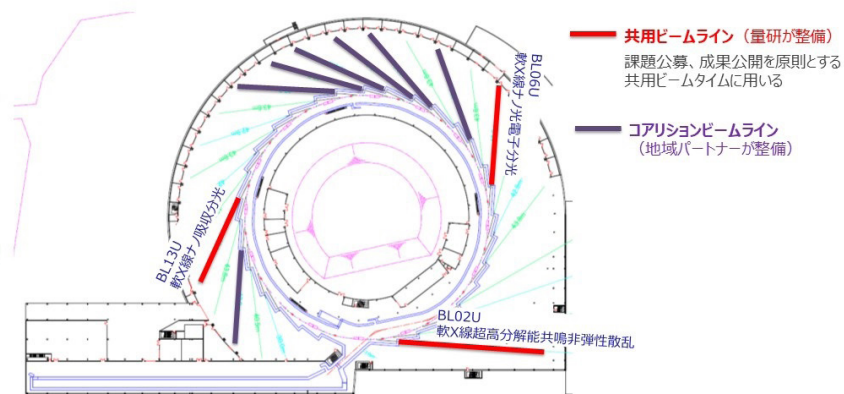
¹⁵ 脚注14の報告（平30.1.18）

科学イノベーションセンター（代表機関）、宮城県、仙台市、東北大学、東北経済連合会の連名による提案が選定された。

東北大学のキャンパスに整備される次世代放射光施設（愛称：ナノテラス。公募により選考）は令和5年度中のファーストビーム（施設の稼働）、令和6年度の運用開始を目指し整備が進められている。総額約

380億円の整備費のうち、国が約200億円、パートナーが約180億円を負担し¹⁶、それぞれの用途に合わせた複数のビームライン¹⁷が整備される。

図表2 ナノテラスのビームラインの配置



（出所）量子科学技術研究開発機構WEB<<https://www.qst.go.jp/site/3gev/41279.html>>

（2）ナノテラスの共用促進

平成6年に成立した特定放射光施設の共用の促進に関する法律は、特殊法人日本原子力研究所と特殊法人理化学研究所が整備した先端的かつ高度な研究施設であるSPring-8を国内外の研究者に幅広く開放し、共用を促進することによる、研究開発基盤の強化、産学官の連携促進等を目的としていた。平成18年には理化学研究所に整備される次世代スーパーコンピュータも同法による共用促進の対象に加えるべく、法律の名称を「特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律」（以下「共用促進法」という。）に改め、平成21年の法改正では、独立行政法人日本原子力研究開発機構が設置するJ-PARCの中性子線施設が追加された。

共用促進法では、各施設の設置者の業務として、共用を目的とした施設の開発・建設及び共用に供することを定めるとともに、第三者（登録施設利用促進機関）による公平かつ効率的な施設の利用者の選定及び支援（利用促進業務）を行う枠組みが設けられている。

令和5年の常会には、量子科学技術研究開発機構により設置されるナノテラスを特定先端大型研究施設として追加する共用促進法の改正案が提出される見込みである。

5. DX時代に対応したコンテンツの利用円滑化と適切な対価還元方策

（1）権利者不明著作物等の簡素で一元的な権利処理制度の検討

著作物の創作・流通・利用をめぐる環境は、デジタル化・ネットワーク化の進展に伴い大きく変化している。オンラインのコンテンツ市場では、プロ以外の多様な制作者による

¹⁶ NanoTerasu（次世代放射光施設）の利活用の在り方に関する有識者会議（第5回）（令4.11.29）参考資料1

¹⁷ 蓄積リング内を周回する電子から発生した放射光を取り出し、実験に利用するために、リングの周囲に接線方向に設置される設備。

様々なコンテンツが流通する一方、権利処理に係る時間等の取引コストの高さが利用の制約要因となっているとの指摘がある。

「知的財産推進計画2020」（令2.5.27）では、デジタル時代におけるコンテンツの流通・活用の促進に向け、新たなビジネスの創出や著作物に関する権利処理及び利益分配の在り方等について、令和2年内に具体的な課題と検討の方向性を整理することが求められ、知的財産戦略本部の下にタスクフォースが設置された。令和3年3月の中間とりまとめ¹⁸では、過去コンテンツ、UGC¹⁹、権利者不明著作物をはじめ、著作権等管理事業者が管理していないものを含めた、膨大かつ多種多様な著作物等を網羅的に、円滑かつ迅速に利用できるようにするための一元的な権利処理の実現について、検討の方向性が示された²⁰。

令和3年の「規制改革実施計画」（令3.6.18）や「知的財産推進計画2021」（令3.7.13）では、令和3年中に結論を得、令和4年度中に措置することが求められた。文化審議会著作権分科会は、令和3年12月の中間まとめ²¹において、著作物等の種類や分野を横断する一元的な窓口を創設し、分野横断権利情報データベース等を活用した著作権者等の探索等を行い、著作権者等が不明の場合や連絡が取れない場合等は、新たに創設される権利処理の仕組みを通じて利用できることとする方向性を示した。

令和4年の「知的財産推進計画2022」（令4.6.3）や「規制改革実施計画」（令4.6.7）では、拡大集中許諾制度（脚注20参照）等を基にした一元的な窓口組織による権利処理の実現とともに現行の著作権者不明等の著作物に係る裁定制度の改善（手続の迅速化・簡素化）を挙げ、令和5年の常会に著作権法改正案を提出することが求められていた。

（2）窓口組織による新たな権利処理方策と対価還元

令和5年1月の「第22期文化審議会著作権分科会法制度小委員会報告書」（以下「報告書」という。）では、著作物の利用の可否や条件に関する著作権者等の「意思」が確認できない著作物等について、一定の手続を経て、使用料相当額の利用料を支払うことにより、著作権者等からの申出があるまでの間の当該著作物の時限的な利用を認める新しい制度を創設するとされた。制度の手続については、文化庁長官による指定等の関与を受けた窓口組織が受付や要件の確認、利用料の算出等の手続を担うこととし、手続の簡便・迅速さに留意した上で、時限的な利用の最終的な決定やその取消しは文化庁長官の行政処分によること

¹⁸ 知的財産戦略本部構想委員会コンテンツ小委員会デジタル時代における著作権制度・関連政策の在り方検討タスクフォース「中間とりまとめ」（令3.3）

¹⁹ User Generated Contents。一般ユーザーが制作した作品。

²⁰ 以下の4つの手法が検討された。

- ① 著作権制度における既存の手法としての「補償金付権利制限規定」
- ② 既存の手法の組み合わせとしての「混合型」（著作権等管理事業者が管理を行っている著作物等：集中管理、権利処理窓口が明らかでない著作物等：補償金付権利制限規定）
- ③ 「拡大集中許諾制度」（著作権等管理事業者と利用者との間の利用許諾契約の効果を、管理が委託されていない著作物等の利用についても及ぼす制度）
- ④ 既存の手法の抜本的な見直しとしての「権利者不明等の場合の文化庁長官による裁定制度の抜本的な見直し」

²¹ 文化審議会著作権分科会「中間まとめ DX時代に対応した「簡素で一元的な権利処理方策と対価還元」及び「著作権制度・政策の普及啓発・教育」について」（令3.12）

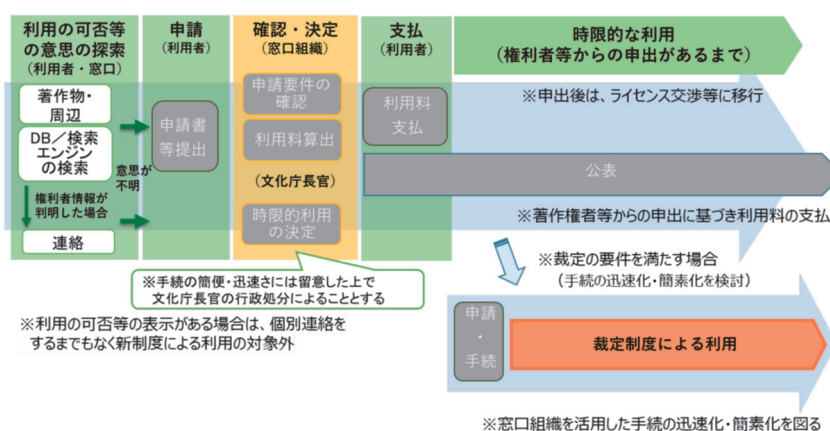
とされた。

また、新たな制度を用いて利用される著作物と利用方法を広く公表することで、著作権者等による申出の機会を確保するとともに、著作権者等の申出に基づき使用料相当額の利用料が支払われる仕組みとするとしている。

時限的でない利用を可能とする仕組みについては、著作権者不明等の場合の文化庁長官による裁定制度を使い、窓口組織を活用した手続の迅速化・簡素化を図るとされた。

令和5年の常会には、利用の可否について権利者の意見が確認できない著作物等の利用円滑化に係る著作権法の改正案が提出される見込みである。

図表3 新制度の具体的なイメージ



(出所)文化審議会著作権分科会法制度小委員会報告書(概要)(令5.1)

なお、報告書では、①立法又は行政目的のための内部資料として必要となる著作物、特許審査等の行政手続や行政審判に必要となる著作物及び民事・家事事件手続²²に必要となる著作物の公衆送信等を可能とすること、②海賊版被害等の実効的救済を図るために損害賠償額の算定方法を見直し、著作権者等の販売等の能力を超える部分等についての損害をライセンス料相当額として損害額に加えることができることとする等も併せて取り上げられており、改正案に盛り込まれる見込みである。

6. 教員不足への対応

(1) 臨時的任用教員のなり手不足

近年、公立小・中学校を中心に、必要な教員を確保できない「教員不足」が問題となっている。一部の教育現場では、新学期になっても産休・育休等の代替教員を確保できず、欠員のまま学級が発足してしまう状況が見られるとして²³、早急な対応が求められてきた。

文部科学省が令和4年1月に公表した「「教師不足」に関する実態調査」(以下「実態調査」という。)では、令和3年度の始業日時点における公立小・中学校の不足率(必要な教

²² 民事訴訟手続については既に措置済み。

²³ 第195回国会参議院文教科学委員会会議録第2号8頁(平29.12.5)

員数²⁴に占める欠員の割合)は0.35%、欠員の生じた学校は全体の5.6%であり、小学校において本来の学級担任に不足が生じ、少人数指導のための教員や校長等による代替措置を講じた人数は462人(学級担任総数のうち0.17%)であった。産休・病休・退職等に伴う欠員は、年度を通じて発生するため、実際の欠員状況はより深刻であり²⁵、正確な実態把握のためには年度後半における調査が必要との指摘もある。

実態調査では、教育委員会が認識する教員不足の原因として、以下の2点が挙げられた。一つは、産休・育休・病休取得者及び特別支援学級数(普通学級に比し教員配置が手厚い)の増加により、必要な臨時的任用教員が見込みより増加したこと、もう一つは、講師名簿登録者数の減少、臨時的任用教員として勤務していた者の正規教員化及び民間企業等への就職等により、臨時的任用教員のなり手が不足していることである。

なり手不足の背景としては、団塊の世代の退職に伴う大量採用による人材の払底や学校現場での長時間労働等が指摘されてきたが、そもそも臨時的任用教員に依存した教育現場の在り方が問題との指摘がなされている²⁶。実態調査が示す臨時的任用教員の割合は、小学校の学級担任の場合、始業日時点で11.4%となっているが、地域間にはばらつきがあり、最も割合の高い沖縄県では21.2%(うち産休代替・育休代替・配偶者同行休業代替以外の者の割合は17.0%)、最も低い愛媛県では3.5%(同0.3%)となっている。

公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律によれば、産休・病休等の取得者の発生を前提に、年間を通じ余裕を持って担任以外の教員を配置することはできず、臨時的任用教員による随時の穴埋めは構造的に不可避である²⁷。児童生徒数の将来予測を踏まえ、年度当初から一定割合の臨時的任用教員を活用することも必要であろう。問題とされているのは、なり手が不足している臨時的任用教員に依存した学校現場の背景として、地方分権改革に伴う法改正による「定数崩し」²⁸と「総額裁量制」²⁹の導入により、年度当初に配置される教員に臨時的任用教員を充てることで人件費を浮かせることが可能となったことによる正規教員の採用の抑制があるのではないかという点である³⁰。これに関し、永岡文部科学大臣は、都道府県・指定都市教育委員会教育長会議の場で、教育委員会が自ら定める5年～10年程度の中長期的な採用の計画の中で、目標とする正規教員の割合を設定し、積極的に正規教員の採用を進めることを求めている³¹。

²⁴ 都道府県・指定都市等の教育委員会において配置することとしている教員数。市(指定都市を除く。)町村教育委員会が独自に置く定数を含まない。

²⁵ 市民団体による全国の公立小中高等学校の現職教職員へのアンケート(主にSNSを通じて協力者を募集し、ネット上で回収)では、不足していると感じた時期について、小学校教員(回答者214人)の場合、①4月の始業式時点で33.2%、②4～7月末で59.1%、③9月1日時点で58.9%が不足と回答しており、不足教員数は、ほとんどが1～2名となっている。(『東京新聞』(令4.11.8)、教師不足解消に向けた実態調査(2022年度夏休み明けver)〈<https://megaphone.school-voice-pj.org/2022/11/post-2185/>>)

²⁶ 佐久間亜紀「非正規雇用教員が増えた理由とその影響」『季刊教育法』第215号(令4.12)

²⁷ 文部科学省は、令和5年度から、7月までに産休・育休に入る教員の代替教員を加配教員(少人数指導等)として年度当初から代替に入るまでの間も配置可能とすることとした。

²⁸ 常勤教員の勤務時間を分割して、それぞれを勤務時間とする非常勤講師を任用可能とした。

²⁹ 国が定めた基準に従い算定された教職員給与費の総額の範囲内で、都道府県等が給与額や教職員配置について基本的に自由に決定することができる制度。

³⁰ 第210回参議院文教科学委員会会議録第3号(令4.11.15)

³¹ 永岡桂子文部科学大臣記者会見録(令4.9.30)〈https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_003〉

（２）給特法の見直しに向けた検討

上記の教育長会議では、この他の教員不足対策として、現在教職に就いていない教員免許状保持者の教員入職を支援するための研修会の実施や教職員支援機構の研修動画の活用、産休・育休取得者の代替教員の年度当初からの任用、地方公務員の定年引上げに向けた対応が求められるとともに、学校における働き方改革、勤務環境改善について、令和5年度の公表に向け文部科学省が実施している教員勤務実態調査の結果を踏まえて、「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下「給特法」という。）等の法制的な枠組みを含めた処遇の在り方を検討することが、永岡文部科学大臣から表明された³²。

給特法は、教員の勤務の特殊性から、勤務時間の内外を問わず包括的に評価した処遇として、超過勤務手当は支給しない代わりに、教職調整額を本給として支給するものである。教職調整額の基準として、昭和41年度の勤務状況調査による超過勤務時間相当の割合（給料月額³³の4%。小・中学校の週平均1時間48分）が適用されており、今日の教育現場の実情との乖離が大きくなっている³³。

給特法の見直しを含む教員のなり手不足解消や処遇改善の改革案を検討している自由民主党の特命委員会は、令和5年5月までに議論を取りまとめ、いわゆる「骨太の方針」に結論を反映させたいとしている³⁴。文部科学省も令和4年12月に有識者による検討会³⁵を立ち上げ、5年春頃に予定される教員勤務実態調査の速報値の公表後に給特法等を検討する際の情報収集と論点整理を進めている。

給特法の見直しについては、①廃止による超過勤務手当への移行、②教職調整額の割増し等が候補として考えられるが、実行に移すには、人件費の増加幅を圧縮するための教育現場における効果的かつ計画的な業務の仕分・削減・外注が不可欠となる。

7. おわりに

教育に係る財政支出については、格差の広がり理由に、学校給食費の無償化や高校・大学等の学費負担軽減策の拡大を求める声がある。子ども予算の倍増や次元の異なる少子化対策といった政府の構想と公財政教育支出との関係がどのように整理されるのか注目される。

（ありぞの ひろあき）

04. html>

³² 文部科学省ウェブサイト「教員採用選考試験の改善等の教育現場の諸課題について「都道府県・指定都市教育委員会教育長会議」で永岡大臣から説明」<https://www.mext.go.jp/b_menu/activity/detail/2022/20220929_3.html>

³³ 1週間当たりの教諭の学内総勤務時間は、小学校は55～60時間未満、中学校は60～65時間未満の者の占める割合が最も高い。（文部科学省「教員勤務実態調査（平成28年度）」）

³⁴ 『教育新聞』（令4.12.22）

³⁵ 質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会