

教員の処遇改善と公教育の質の向上に向けて

～平成 20 年度文部科学省予算～

文教科学委員会調査室 すずき ゆき
鈴木 友紀

平成 20 年度の文部科学省一般会計予算は、前年度比 0.1% 増の 5 兆 2,739 億円となった。教育基本法改正（第 165 回国会）や、いわゆる「教育三法」の成立（第 166 回国会）等を踏まえ、文部科学省は、概算要求で大幅な増額（13.9% 増）を打ち出したため、予算や教職員数の投入量が必ずしも公教育の再生につながらないとする財務省との間で厳しい折衝となったが¹、20 年度予算は、実質、14 年度以来 6 年ぶりに前年度を上回った。

1. 教職員の定数改善と給与の見直し

平成 18 年に、昭和 41 年以来 40 年ぶりとなる教員の勤務状況実態調査が実施された。この調査により、公立小中学校の教員の残業時間は通年平均で月 34 時間に上ることが明らかとなり、多忙化している教員の現状が改めて数字として浮き彫りとなった。文部科学省は、教員が子どもと向き合う時間を確保するとともに、勤務実態に見合った処遇を図ることを目指し、義務教育費国庫負担金（公立小中学校の教職員の給与費等の 3 分の 1 を国が負担）に、前年度比 137 億円（0.8%）増となる 1 兆 6,796 億円を計上した。予算増の要因としては、文部科学省の掲げる教職員定数の改善とメリハリある教員給与体系の実現のほか、若年層の給与の引上げや地域手当、扶養手当の改定を盛り込んだ 19 年人事院勧告の影響によるところが大きい。

（1）教員が子どもと向き合う時間の拡充

ア 教職員定数の改善

教職員定数は、昭和 34 年に策定された第 1 次改善計画以降、第 7 次改善計画（平成 13～17 年度）に至るまで、学級編制の標準の引下げや弾力化が図られることに伴い、改善が図られてきた。しかし、行政改革の一環として公務員数が削減されるに伴い、教職員定数についても改善が滞っている。平成 18 年 6 月に施行された行政改革推進法第 55 条第 3 項では、公立学校の教職員について、「児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずるものとする」と規定しているため、規定を上回る定数改善を実現するためには、同法の改正が必要となる²。また、「骨太の方針 2006」³においても、教職員定数について、「子どもの数に応じた削減を行うこととし、具体的には、今後 5 年間で 1 万人程度の純減を確保する」とされており、大幅な定数改善は厳しい状況にある。そのため、第 7 次計画終了後、改善計画の策定は行われておらず、18、19 年度併せて 1,900 人の教職員の自然減が見込まれる中、両年度とも 330 人前後の定数改善が実施されるにとどまっていた。

こうした中、20 年度概算要求では、安倍前総理が「教育再生」を内閣の最重要課題

に掲げたこと、教育三法の一つとして学校教育法が改正され、新たな職である「主幹教諭」等が20年度から導入されること等を背景として、文部科学省は、20年度からの3年間で総数21,362人(20年度は7,121人)の大幅な定数改善を実施することを盛り込んだ。これに対し、財政制度等審議会「平成20年度予算の編成等に関する建議」(19年11月)(以下「財政審建議」という。)では、行政改革推進法に反し、児童生徒一人当たりでは教員数が増加しており、主要先進国に比べて遜色ない水準であること等を理由として、「これまでの改革方針に則り、自然減分の純減を確実に実施すべき」として、文部科学省の要求に否定的な見解が示された。

20年度予算では、概算要求と比べ大幅減となったものの、主幹教諭によるマネジメント機能の強化(1,000人)、特別支援教育の充実(小中学校の通級による指導)(171人)、食育の充実(24人)の計1,195人の定数改善が実施されることとなった。195人は既存定数の配置見直しによるため、純増は1,000人となる。子どもの減少に伴う教職員数の自然減1,300人は縮減されるため、行政改革推進法の範囲内での改善とされるが、「骨太の方針2006」に掲げられた5年間で1万人純減という目標からは遠ざかった。

イ 非常勤講師の増員と外部人材の活用

20年度予算の特徴の一つに、外部人材の積極的な活用が挙げられる。定数改善が抑えられた一方、退職教員や社会人等の外部人材を活用した非常勤講師の配置については、新規施策として、7,000人分の国庫補助(事業費の3分の1を補助)29億円が盛り込まれた。習熟度別少人数指導の充実、小学校高学年における専科教育の充実等に向けて、非常勤講師は、週12時間程度の授業を受け持つことが想定されているが、「独自に非常勤講師をやりくりしている自治体にとって、国が負担してくれるのはありがたいこと」と評価する識者がいる一方で⁴、教員は「子どもや親の多様化で授業以外の部分が忙しい」ため「授業だけになりがちな非常勤講師では効果は限定的」との見方もある⁵。

このほか、地域住民の積極的な学校支援活動を通じて教員の負担軽減を図る「学校支援地域本部事業」に50億円が計上された。活動例として、部活動指導、学校環境整備、登下校の安全指導等が挙げられている。また、概算要求時には特記されていなかったが、財務省から逆提案された「スクールソーシャルワーカー活用事業」に15億円が計上され、20年度から141地域の小中学校にスクールソーシャルワーカーが配置されることとなる。スクールソーシャルワーカーとは、社会福祉等の専門的な知識等を用いて、児童生徒や保護者等の相談に応じたり、福祉機関等の関係機関とのネットワークを活用して援助を行う専門家であり、大阪府、香川県等が先進的な取組を行っていたが、これまでは、これに特化した事業化を文部科学省は行っていなかった。

(2) 教員給与の見直し

行政改革の流れの中で、前述した教職員定数とともに、教員給与についても見直しの動きが高まっている。行政改革推進法では、教員給与を一般公務員より優遇することを定め

た人材確保法について、「廃止を含めた見直しその他公立学校の教職員の給与の在り方に関する検討を行い、平成 18 年度中に結論を得て、平成 20 年 4 月を目途に必要な措置を講ずるものとする」(第 56 条第 3 項)とされた。「骨太の方針 2006」においても、「人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともに、メリハリを付けた教員給与体系を検討する。その結果を退職手当等にも反映させる」と明記されている。

一方、19 年 3 月にまとめられた中央教育審議会答申「今後の教員給与の在り方について」では、安定的に優秀な人材を確保するため、人材確保法を堅持することが必要とした上で、

教員給与月額が一般行政職給与月額を上回る部分(2.76%)は縮減を図る、それぞれの職務に応じてメリハリを付けた教員給与にする、教員に一律支給されている教職調整額(時間外勤務手当は支給しない代わりに、給料月額の 4%を本給として支給)の在り方について見直しを行う、部活動手当の充実等、諸手当等を見直す、等が提言された。この答申を踏まえ、文部科学省は、優遇分 2.76%を縮減する一方、教職調整額の見直しを行うため、予算の大幅増を要求していた。特に、教職調整額については、事務の合理化や定数措置等により残業時間を 17 時間に抑制した上で現在の支給額との差額分を措置するとともに、一律支給を見直すなど抜本的な見直しとなっており、注目されていた。

これに対し、財政審建議では「仮に残業の評価が可能であるのであれば、きちんと超過勤務命令をかけるべき残業であるかどうかを評価すべき」、「教員給与が一般行政職を上回る水準であるにもかかわらず、その差を更に拡大することになる」等を理由として教職調整額の増額を否定した。

20 年度予算では、最大の焦点であった教職調整額の見直しは 21 年度以降に先送りされたが、教員給与の優遇分 2.76%を 23 年度までの 4 年間で縮減するため、義務教育等教員特別手当の縮減として 19 億円が減額されたほか、メリハリある給与体系の実現として、主幹教諭等の新たな級の創設、部活動手当の拡充等のため 24 億円増額された。

2. 削減が続く国立大学運営費交付金と私学助成

(1) 基盤的経費の削減

近年、高等教育予算は、研究成果に応じた配分が強調され、競争的な色彩を強めている。

基盤的経費である国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助は、「骨太の方針 2006」に従い、毎年 1%ずつ削減される一方、科学研究費補助金やグローバル COE プログラム等の競争的資金は拡充されている。文部科学省は、「国立大学・私立大学の基盤的経費の充実」として、前年度比 384 億円増(2.5%増)を要求していたが、20 年度予算では、運営費交付金、私学助成ともに、既定の方針どおり減額となった。

ア 国立大学法人運営費交付金

平成 16 年度の国立大学法人化以降、運営費交付金は、教育研究の基幹的な部分(大学設置基準を超えない範囲での人件費)を除き、毎年 1%の効率化が求められており、「骨太の方針 2006」においても、「効率化ルールを徹底し、各年度の予算額を名目値で対前年度比 1%(年率)とする」ことが強調されている。20 年度予算においても、前年度比 1.9%減となる 1 兆 1,813 億円が計上された。「骨太の方針 2006」の求める 1%

削減と比較し、減額幅が大きくなったが、退職する職員の数が想定していたより少ないため、退職給付手当を削減したことによる⁶。

運営費交付金については、19年2月の経済財政諮問会議において、有識者議員が、大学の努力と成果に応じた国立大学運営費交付金の配分ルールの必要性を提案したことを皮切りとして、評価に基づく配分にシフトしようとする動きが強まっている。「骨太の方針2007」⁷においても、「基盤的経費の確実な措置」、「基盤的経費と競争的資金の適切な組合せ」が盛り込まれる一方、「教育・研究面、大学改革等への取組の視点に基づく評価に基づき適切な配分を実現する。その際、国立大学法人評価の結果を活用する」と研究成果等に対する評価の活用が改めて明記された。

「骨太の方針2007」では、「新たな配分の在り方の具体的検討に早期に着手し、平成19年度内を目途に見直しの方向性を明らかにする」とされており、財務省が「年明け早々から調整に入る」旨も19年末に報道されている⁸。21年度で終了する中期目標期間の実績評価が20年度に行われることが予定されていることから、運営費交付金の算定ルールの見直しについて、今後、議論が本格化することが予想される。

イ 私学助成

私学助成についても、「骨太の方針2006」どおり、2年連続で前年度比1%の減額となる4,501億円が計上された。改正教育基本法に新たに私立学校に関する条文が設けられ、「助成その他の適当な方法」によって私学の振興に努めるべき国の責務が定められたことや、医師確保対策の必要性等を理由として、169億円の増額要求を文部科学省は出していたが、実現しなかった。

そのうち、私立大学等に対する経常費補助に対して、前年度比1%減となる3,249億円が計上されたが、教職員数や生徒数に応じて配分される一般補助が前年度比1.5%の減額であったのに対し、各大学の特色等に応じて配分される特別補助は前年度と同額となり、基盤的経費である経常費補助についても競争化が進んでいる。

一方、私立の高等学校等の経常費助成費等に対する補助については、3年連続同額となる1,039億円が計上された。

(2) 競争的資金の拡充

基盤的経費が削減される一方、競争的資金は堅調に拡充されており、20年度予算においても、前年度比2.7%増となる3,788億円が計上されている。そのうち、科学研究費補助金は前年度比1.0%増の1,932億円であった。

なお、19年11月に、京都大学の研究チームが、世界で初めて成人の皮膚細胞から様々な細胞に分化する能力を持つiPS細胞(人工多能性幹細胞)を作り出すことに成功したという論文を発表し、世界的な話題となった。これを受け、iPS細胞に関する研究支援のため、20年度予算では、文部科学省だけで22億円、政府全体で30億円が計上されたほか、文部科学省は、日本全体での研究体制の構築、十分な研究費の投入、知的財産権の確保等を内容とする「iPS細胞研究等の加速に向けた総合戦略」(19年12月)を決定した。

(3) 奨学金事業の拡充

奨学金事業については、貸与人員、事業費ともに年々増加しているが、財政審建議では、所得要件が緩く40代、50代の世帯の7～8割が貸与の対象となること、貸与率が学生の3割に上ること等の現状にかんがみ、『能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置』を講ずる教育基本法の目的から乖離しつつあり、その在り方をよく考える必要がある」と、奨学金事業の拡充に消極的であった。しかし、20年度予算においても、前年度比85億円増となる1,309億円が計上され、増加傾向は続くこととなった。これにより、無利子奨学金が1,000人、有利子奨学金が7万4,000人増員され、貸与人員の合計は121万9,000人となる。このほか、有利子奨学金にこれまでの最高額より2万円多い新たな貸与月額が創設され、選択肢の拡大が図られた。

奨学金事業の拡充が図られた一方で、返済が3か月以上滞っている債権が18年度末で2,000億円を超えており、その要因として、利用者のモラル低下、回収業務を手掛ける日本学生支援機構の体制等が不十分であること等が指摘されている⁹。こうした状況に対し、財政審建議でも、日本学生支援機構が責任を持って回収に当たるよう厳しく求めている。日本学生支援機構は、19年10月に有識者会議を立ち上げたほか、返還誓約書への住民票添付の義務化を決めるなど¹⁰、取組を強化している。

平成20年度は、教育基本法に基づき19年度内の策定が予定されている「教育振興基本計画」の初年度となる重要な年である。教育振興基本計画は、今後10年先を見通した施策の基本的方向と、政府が5年間に取り組むべき具体的方策について示すものであるが、予算提出の時点では、検討途上であったため、計画の具体的内容が20年度予算に反映されるには、間に合わなかった。また、20年度予算では、教職調整額の見直しが先送りされた上、1,195人の教職員定数改善についても、「効果は薄い」との不満や、「新学習指導要領での授業増に対応できるのか」との不安も聞こえてくる¹¹。

改正教育基本法や教育三法が成立し、教育改革の大きな波は一段落したようにも見えるが、教員の処遇改善など残された課題は多い。今後、教育振興基本計画の策定と相まって、行政改革が進行する中における教育予算の在り方について議論が深まることが期待される。

¹ 財政制度等審議会「平成20年度予算の編成等に関する建議」(平19.11.19)

² 民主党は、第168回国会において、必要な教職員の人材を確保する際の障害となっている行革推進法の規定の削除を求める「教員数拡充法案(衆第10号)」を衆議院に提出したが、同国会では、審査未了となった。

³ 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』(平18.7.7 閣議決定)

⁴ 『読売新聞』(平19.12.28)

⁵ 『日本経済新聞』(平19.12.19)

⁶ 『日本経済新聞』(平19.12.21)

⁷ 『経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～』(平19.6.19 閣議決定)

⁸ 『日本経済新聞』(平19.12.31)

⁹ 『日本経済新聞』(平19.9.17)

¹⁰ 『朝日新聞』夕刊(平19.12.27)

¹¹ 『日本経済新聞』夕刊(平19.12.20)