

教育振興基本計画の策定

文教科学委員会調査室 とだ ひろし
戸田 浩史

1. はじめに

平成 18 年に改正された教育基本法の規定に基づく初めての教育振興基本計画が、本年 7 月 1 日、閣議決定の上、国会に報告された。今後 10 年先を見通した教育の目指すべき姿と、今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策を示すとしている。

教育振興基本計画は、当初、19 年度内に閣議決定し、20 年度予算編成に反映させる予定であったが、数値目標の明記をめぐって政府内の調整が大幅に遅れた。

本稿では、教育振興基本計画構想の沿革を改めて振り返るとともに、計画策定に至る経緯、計画の概要、今後の課題等を中心に概観することとする。

教育基本法第 17 条（教育振興基本計画）

政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

2 地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

2. 教育振興基本計画構想の沿革

(1) 教育改革国民会議報告

教育振興基本計画の構想が初めて明らかになったのは、平成 12 年 3 月に設置された教育改革国民会議（以下「国民会議」という。）においてである。国民会議は、「21 世紀の日本を担う創造性の高い人材の育成を目指し、教育の基本に遡って幅広く今後の教育のあり方について検討するため」、小淵総理の私的諮問機関として設置された。しかし、4 月 5 日、小淵内閣は総理急病のため総辞職し、国民会議は森内閣に引き継がれた。

当初、文部省（13.1.6 より文部科学省）は、教育基本法改正に消極的であったとされる。しかし、臨時教育審議会発足当時の文部大臣であり、教育基本法改正に積極的な森総理の就任を契機に、教育基本法改正論議が不可避となったことや、国の財政事情悪化により教育予算が年々削減されていたことなどを受け、教育基本法の改正と教育予算獲得のための基本計画の策定をセットにすることが発案されたとされる¹。

4 月 25 日の第 3 回会議で配付された審議事項の座長案の中に、「教育振興基本計画の策定等による教育に対する財政面の抜本的拡充」と記載されたのが最初であり²、この審議事項案は、次回 5 月 11 日の第 4 回会議で特段の議論もなく了承された。

9月22日の中間報告では、「教育施策の総合的推進のための教育振興基本計画を」、「教育基本法の見直しについて国民的議論を」と、それぞれ教育改革の着実な推進のための総合的計画の必要性、社会状況の変化に対応した教育基本法見直しに関する国民的議論の必要性について提言したが、両者の関連については言及されていなかった。

12月22日の最終報告では、中間報告の「教育基本法の見直しについて国民的議論を」から、「新しい時代にふさわしい教育基本法を」と、教育基本法改正に一步踏み出した上で、「教育基本法の内容に理念的事項だけでなく、具体的方策を規定することが必要である。この観点からは、教育に対する行財政措置を飛躍的に改善するため、他の多くの基本法と同様、教育振興基本計画策定に関する規定を設けることが必要である。」と、教育基本法改正の観点として、教育振興基本計画の根拠規定を設けることを提案している³。

(2) 中央教育審議会答申

国民会議の報告を受け、平成13年11月、遠山文部科学大臣から中央教育審議会(以下「中教審」という。)に「1 教育振興基本計画の策定について」及び「2 新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方について」の諮問がなされ、「教育振興基本計画を策定するとともに、すべての教育法令の根本法である教育基本法の新しい時代にふさわしい在り方について総合的に検討する」として、教育基本法改正と同時に、又は先行して教育振興基本計画策定が目指されることとなった。しかし、基本計画の要である教育予算の確保について財源の見通しがつかず、基本計画策定が先送りとなったことから、15年3月の中教審答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」においては、「教育の根本法である教育基本法に根拠を置いた、教育振興に関する基本計画を策定する必要がある。」「教育基本法改正後、...関係府省に対しても幅広く協力を求め、政府全体として教育振興基本計画を速やかに策定されることを期待する。」と、まず教育基本法を改正し、教育振興基本計画の根拠規定を整備した上で、基本計画を策定する方針がとられた⁴。

教育振興基本計画の意義について、遠山文部科学大臣は、「基本計画は、政府が責任を持ってその計画を遂行するという意味で、各省の予算措置や計画とは違う性質のものではないか。政府全体としての視点から、基本法の定める理念を実現するための施策を総合的、体系的かつ計画的に推進することが可能になる。施策の全体像をわかりやすく示すことにより、国民への説明責任が遂行できる。基本計画に照らした政策評価の実施を通じた効率的な行政運営の実現等に資することができる。教育を重視するという政府のメッセージを発信するということにより、地方公共団体、事業者、国民及び民間団体の積極的な取り組みを推進することが期待される。教育基本法の中に基本計画の根拠規定を掲げることにより教育振興のいろいろな計画をしっかりと政府全体の責任においてやっていく」旨説明している⁵。

しかし、国会に参考人として出席した中教審委員は、「どういう必要から教育基本計画をつくるかという議論というのは、中央教育審議会ではほとんどなされなかった...。もうそれは既定の事実でございまして、なぜつくるかじゃなくて、どのようなものをつくるかということだけが審議の対象になった」と述べている⁶。

(3) 教育基本法の改正

平成 15 年 5 月、与党は、教育基本法の重要性にかんがみ、「与党教育基本法に関する協議会」を発足させ、6 月には同協議会の下に「与党教育基本法に関する検討会」を設置した。16 年 1 月には両会議の名称を「...教育基本法改正に関する...」と変更し、改正案について検討を行った。いわゆる「愛国心」や宗教教育の取扱いなどについて協議が難航し、約 3 年間にわたる協議を経て、18 年 4 月、最終報告を発表し、政府に対し、速やかに法案を取りまとめ国会に提出するよう求めた。この報告を受けて、同月 18 日、政府は教育基本法改正案を国会に提出した。なお、教育振興基本計画の規定については、ほぼ本最終報告どおりの条文となった。

一方、民主党は、教育基本法改正案の対案として日本国教育基本法案⁷を国会に提出した。提案者は「民主党案は、教育の振興に関する基本的な計画の中に、我が国の国内総生産に対する教育に関する国の財政支出の比率を指標として、教育に関する国の予算の確保及び充実の目標が盛り込まれるものとし、さらに、第 20 条におきまして、政府及び地方公共団体は、第 19 条の計画の実施に必要な予算を安定的に確保しなければならないという規定を入れることによって、財政支出もきちんと確保していくことを担保していく。これらの措置を通じ、OECD 諸国あるいは米国並みといった水準の予算を確保していく」旨説明している⁸。これに対し、小坂文部科学大臣は、教育予算は十分確保すべきとしたものの、「一概に GDP 比を指標とすべきではない」と述べるにとどまった。しかし、後に文部科学省は、教育振興基本計画に数値目標（GDP 比）を明記することを主張して財務省と鋭く対立することになる。

また、科学技術基本法が定める科学技術基本計画のような政府による財政措置の努力義務規定⁹がないとの指摘について、後任の伊吹文部科学大臣は、改正案第 16 条第 4 項の「国及び地方公共団体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならない。」との規定と第 17 条の教育振興基本計画の規定を一体で読むべきとした上で、「予算というのは、財政法の規定によって、単年度主義によって各々の毎年の予算査定で必ず計上されて国会の御審議を得るわけですから、我々は、教育の改革は実効あるように必要な予算を確保していくという姿勢には何の変更もございません。」と¹⁰、本規定の有無により財政措置上の扱いに違いはないとした。しかし、質疑者の指摘したように、第 16 条（教育行政）と第 17 条（教育振興基本計画）の直接の関連性は不明確であり¹¹、基本計画実施について政府による財政措置の努力義務規定を法文上明記している科学技術基本計画との相違は、今後の予算編成規模により明らかになっていくであろう¹²。

18 年 12 月 14 日、改正教育基本法が成立し、同月 22 日公布された。教育基本法改正の理由の一つとして教育振興基本計画の根拠規定新設が挙げられていたことから、教育基本法改正反対論者を中心に教育振興基本計画の必要性自体にも疑義が示されていたが、戦後教育の理念を体現し「準憲法的性格」を持つとも言われた教育基本法が改正されたことにより、戦後教育の評価をめぐる鋭い対立にいったん休止符が打たれ、以後、新法に基づく教育振興基本計画の内容が、教育問題の焦点となると思われた。

しかし、その後、いじめを苦しめた生徒の自殺や高等学校における必修科目未履修問題を背景とした 19 年常会の教育再生関連三法案の国会審議、さらには教育再生を掲げた安倍内閣が参議院通常選挙敗北により退陣するなど、教育行政を取り巻く環境は大きく変わる事となった。

教育振興基本計画に関する主な動き

12. 3.27	小淵総理の私的諮問機関「教育改革国民会議」設置（4.5 森内閣成立）
12. 9.22	教育改革国民会議中間報告「教育を変える17の提案」
12.12.22	教育改革国民会議最終報告「教育を変える17の提案」、新しい時代にふさわしい教育基本法の見直しの必要性、教育振興基本計画の策定を提言
13.11.26	遠山文部科学大臣、中央教育審議会に「教育振興基本計画の策定」及び「新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方」について諮問
15. 3.20	中央教育審議会答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」
15. 5.12	与党、「与党教育基本法改正に関する協議会」設置（16.1.9 下線部分を加える改称）
18. 4.13	与党協議会最終報告「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について」
18. 4.28	政府、教育基本法案を国会に提出
18.12.14	改正教育基本法成立、22日公布
19. 2. 6	伊吹文部科学大臣、中央教育審議会に教育振興基本計画の審議要請。同審議会に「教育振興基本計画特別部会」設置
20. 4.18	中央教育審議会答申「教育振興基本計画について～教育立国の実現に向けて～」
20. 5.23	文部科学省「教育振興基本計画案」提示、各省協議開始
20. 6.27	「経済財政改革の基本方針2008」閣議決定
20. 7. 1	「教育振興基本計画」閣議決定、国会報告

3. 教育振興基本計画における数値目標をめぐる論議

(1) 中教審教育振興基本計画特別部会の審議

平成19年2月、伊吹文部科学大臣からの審議要請を受けた中教審は、教育振興基本計画特別部会を設け、計画の基本的考え方、盛り込むべき具体的施策等について検討することとした。当初、文部科学省は、計画策定の目途として19年度内を目指すとしていたが、以後1年間以上、年度をまたぎ、14回にわたる審議を行うこととなった。

計画の内容について、委員からは「財政事情がどうかということは考えず、教育的な観点から必要な数値や金額を言って、内閣に選択してもらおう。内閣がそれを削る以上は国民に説明してもらおう」との意見や¹³、「振興基本計画というのは、理念を語るよりは、具体的な予算請求費目を語らなきゃいけない。部会では予算請求費目、つまり具体的な事業とか、具体的な要求について、これだけのものが必要との議論をすべき」等の意見が相次いだ¹⁴。しかし、20年2月の部会では、文部科学省から「今回の答申は通常の中教審答申とは性格が異なり、閣議決定される基本計画案ということで審議しており、今回の中教審答申を、できるだけそのままの形で計画として閣議決定まで持っていくということが適当」、「今回の答申案を関係省庁にも意見を聞きまして、政府の案として考えた場合に必要な加筆、修正についても事前に意見をいただき、関係省庁の意見というものを聞いた上で、あらかじめそれを盛り込んだような案にしてはどうか」と提案があり、了承された¹⁵。当時、渡海文部科学大臣も「これは閣議で決定するわけでございますから、私が幾ら力んでも、全体でまとまるものでなければ意味がない…。無責任な、文部科学省の言いっ放しということになる…。」と各省折衝の必要性を述べている¹⁶。

このような経過を経て、4月18日、中教審答申「教育振興基本計画について」が公表された。従来より、我が国の公的教育投資の対GDP比がOECD諸国に比べ低いと指摘されていたことから、数値目標が明記されるかどうか注目されていたが、答申では「欧米主要国と比べて遜色のない教育水準を確保すべく教育投資の充実を図っていくことが必要である。この際、歳出・歳入一体改革と整合性を取り、効率化を徹底し、まためり張りを付けながら、真に必要な投資を行うこととする。」と記載されるにとどまった。各省折衝の過程で、財政当局から数値目標の明記に強い抵抗が示され、先の方針のように本答申をそのまま閣議決定とするために、この表現になったと思われる。答申を取りまとめた部会で中教審委員の片山前鳥取県知事は、「10年間で59兆円という財政当局が中を見ていない道路整備中期計画とはまるで違い、文章も事細かく査定されている」、「あまりにも財政当局に近い内容で、財政制度等審議会の答申のよう」、「各省協議を経たものと答申が同じなら審議会は要らない」と強く批判した¹⁷。

(2) 文部科学省案をめぐる論議

本答申が公表されると、与党文教関係議員から「もの足りない」「強い思いが感じられない」と批判が相次ぎ、数値目標を入れるよう政府側に要請した。また、教育再生会議の後継機関である教育再生懇談会や国立大学協会などからも数値目標の明記を求める提言が相次いだ。こうした後押しを受け、文部科学省は、約1か月後の5月23日に全省庁に示した案において、政府の教育投資の規模について、GDPに占める教育への公財政支出の割合を「今後10年間を通じて、OECD諸国の平均である5.0%を上回る水準を目指す必要がある」、必要な教職員数について「新学習指導要領の円滑な実施を図るために、2万5,000人程度の教職員定数の改善を着実に実施する」などの数値目標を明記した¹⁸。

我が国の教育予算対GDP比を現行の3.5%（17.3兆円）から、OECD平均5%（24.8兆円）に引き上げることにより、7.4兆円（消費税率換算3%程度）が必要となる。文部科学省は、急きょその用途を取りまとめたが、「バラマキ」「大盤振る舞い」と批判されるなど説得力を欠くものとなった¹⁹。

国会では、数値目標を設定した意義について、渡海文部科学大臣が、「国力をベースにして、政策選択として教育をどう位置付けるかを考えたとき、GDP比という考え方は、国家が選択としてどの政策を選んでいるかについて大いに参考になる。資源のない我が国で唯一の資源は、人間・人材である。人材という国力を今後とも維持していくことによって日本の社会を持続的に発展させていくということを考えれば、教育は最優先すべき政策課題である。教育は、投資がなかなか目に見えないが、投資目標に対してしっかりとしたメッセージを出していくことが教育政策として重要であり、振興計画の中で非常に重要な役割を果たす」旨説明した²⁰。

一方、財務省は「教育は量ではなくて質の改善が重要なので、手段を目標設定するのではなくて、大切なのは成果目標の設定」との原則を示した上で、「教育予算のGDP比の議論では、我が国は3.5%で、OECD平均の5%に比べ、その7掛けになっているが、総人口に占める子供の数も7掛けのため、一人当たりの教育予算で見れば、遜色のない水準にある」、「子供の数を全く無視すれば、OECD平均よりも1.4倍お金をかけることになる。何ゆえ我が国だけがOECD平均よりも1.4倍教育予算を投入しなければならないのか」と、教育予算明記に反対しつつ、教育予算は現状で十分との認識を示した²¹。（次頁表参照）

議員からは「子供の人数が7掛けだからその分予算も7掛けでというのは、乱暴な意見」、「今我が国は少子化だと言われているが、二人目、三人目を産むときに、家計の負担が少子化の原因になっている」との批判があった²²。

こうした論議の後、衆議院文部科学委員会では、「今必要とされているのは、何よりも教育現場における十分な財政基盤整備であり、教育の将来像を見据えた基本計画である以上、その具体的方策について明記することは必須の条件である。」「教育投資について、欧米の教育先進国の公財政支出の平均的水準を目指した数値目標を設定し、その充実を図ること。」等の決議を行った²³。

教育振興基本計画に関する主な論点

主な論点	文部科学省の主張	財務省の主張
数値目標の在り方	投入量と成果を適切に用いるべき。教育の成果の把握は困難	予算額や教員数などの投入量ではなく、教育による成果で目標設定すべき
教育予算の対GDP比	10年間で現状の3.5%からOECD諸国平均5%を目指す	児童生徒1人当たり教育費支出は、G5平均並で遜色ない
教員数	新学習指導要領の円滑な実施のため今後5年で2万5,000人程度の定数改善	新学習指導要領による授業時数増は、既に学校現場では織込み済み
教員の労働負担	生徒指導、部活指導、保護者対応など授業以外で子どもに接する時間増大	教員1人当たりの授業時数はG5平均より大幅に短い
教員給与	教員は専門職で、職務の重要性を処遇面で評価すべき。メリハリのある給与	主要先進国に比べても、我が国の一般公務員に比べても高い
高等教育の私費負担	日本の私費負担割合は58.8%とOECD平均24.3%に比べ高い。米は64.6%だが奨学制度が充実	私費負担も公的負担も最終的には家計が負担。日本の高等教育修了者の割合は高く、教育機会の確保が進んでいる

(出所) 文部科学省資料、財務省資料、朝日新聞(平20.6.3)、東京新聞(平20.6.4)等より作成

(3) 閣議決定

数値目標をめぐる、財務省や地方財政への圧迫や教員定数増が他の地方公務員の減員につながることを懸念する総務省と、文部科学省との論争が水面下で続く中、平成20年6月27日、経済財政改革の基本方針2008(いわゆる骨太の方針2008)が、閣議決定された。教育分野については、「教育基本法の理念の実現に向け、新たに策定する『教育振興基本計画』に基づき、我が国の未来を切り拓く教育を推進する。」と、具体的な内容は教育振興基本計画にゆだねている。しかし、福田総理から、同日中に教育振興基本計画を取りまとめるよう町村官房長官に指示があったため、額賀財務大臣、増田総務大臣と協議した渡海文部科学大臣は、歳出削減路線を優先する政府内の合意を切り崩せず、数値目標の明記を断念した²⁴。7月1日、細部の調整を行った後、教育振興基本計画は閣議決定された。

以下は教育振興基本計画の主な項目について、各案を比較したものである。

教育振興基本計画各案の比較

	中教審答申(4.18)	文部科学省案(5.23)	閣議決定(7.1)
目指すべき教育投資の方向	今後10年間を通じて、上述した教育の姿の実現を目指し、必要な予算について財源を確保し、欧米主要国と比べて遜色のない教育水準を確保すべく教育投資の充実を図っていくことが必要である。	教育投資の規模については、GDPに占める教育への公財政支出の割合が、国家が資源配分をする上での教育に対する優先順位を示すものであり、教育にどれだけの財源を投じるかは国家としての重要な政策上の選択の一つであることを考える必要がある。…今後10年間を通じて、OECD諸国の平均である5.0%を上回る水準を目指す必要がある。 以上を踏まえ、上述した教育の姿の実現を目指し、必要な予算について財源を確保し、欧米主要国を上回る教育水準を確保すべく公財政支出を拡充することによって、教育の充実を図っていくことが必要である。	教育投資の規模については、教育にどれだけの財源を投じるかは国家としての重要な政策上の選択の一つであることを考える必要がある。…欧米主要国を上回る教育の内容の実現を図る必要がある。 以上を踏まえ、上述した教育の姿の実現を目指し、OECD諸国など諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考の一つとしつつ、必要な予算について財源を措置し、教育投資を確保していくことが必要である。
新学習指導要領の実施	新学習指導要領の円滑な実施を図るために、教職員定数の改善をはじめとする教職員配置、教科書・教材、学校の施設・設備など教育を支える条件整備を着実に実施する。	新学習指導要領の円滑な実施を図るために、2万5,000人程度の教職員定数の改善をはじめとする教職員配置、教科書・教材、学校の施設・設備など教育を支える条件整備を着実に実施する。	新学習指導要領の円滑な実施を図るために、教職員定数の在り方、教科書・教材、学校の施設・設備など教育を支える条件整備について検討する。
教育に対する財政措置等	…現在、国の財政状況は大変厳しい状況にあり、これまでの歳出改革等の改革努力を継続する必要がある。その際、限られた予算を最大限有効に活用する観点から、施策の選択と集中的実施、コスト縮減、効果的な実施に努める必要がある。	…国は、教育振興基本計画に掲げる施策について、特に重点的に取り組む事項をはじめとして、着実に推進していかなければならない。 中教審答申及び閣議決定の本項目の表題は、「教育に対する財政措置とその重点的・効率的な運用」	現在の国の財政状況は大変厳しい状況にあり、これまでの歳出改革等の改革努力を継続する必要がある。その際、限られた予算を最大限有効に活用する観点から、施策の選択と集中的実施を行うとともに、コスト縮減に取り組み、効果的な施策の実施を図る。新たな施策を講じるに当たっては既存施策の廃止・見直しを徹底することが必要である。

(注) 下線は筆者による。

上記のほかにも、道徳教材の国庫補助制度の「創設」が「検討」に、体育専科教員の「適正配置」が削除、「教職員定数の改善」が「教職員配置の適正化」に、メリハリのある教員給与体系について「人材確保法に基づく優遇措置の縮減」との表記の追加、留学生交流の推進について「今後5年間での大幅増」や「奨学金・宿舍等受入れ体制充実」の削除、「私学助成の充実」が「私学助成その他の総合的な支援」に変更されるなど、細部にわたって予算増加をもたらす可能性のある表記が修正されている。

また、文部科学省案には、「基本的方向4の教育機会の均等を確保する」において、教育費負担が高いことが少子化の一因との指摘がある旨の記述があったが、閣議決定では削除されている。

4. 教育振興基本計画の概要

以下に、計画の主な目次を挙げておく。

第1章 我が国の教育をめぐる現状と課題

(1)我が国の教育をめぐる現状と今後の課題、(2)教育の使命、(3)「教育立国」の実現に向けて

第2章 今後10年間を通じて目指すべき教育の姿

(1)今後10年間を通じて目指すべき教育の姿

義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる
社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる

(2)目指すべき教育投資の方向

第3章 今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策

(1)基本的考え方：「横」の連携：教育に対する社会全体の連携の強化、「縦」の接続：一貫した理念に基づく生涯学習社会の実現、国・地方それぞれの役割の明確化

(2)施策の基本的方向、(3)基本的方向ごとの施策

基本的方向1：社会全体で教育の向上に取り組む

学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させる、家庭の教育力の向上を図る、人材育成に関する社会の要請に応える、いつでもどこでも学べる環境をつくる

基本的方向2：個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる

知識・技能や思考力・判断力・表現力、学習意欲等の「確かな学力」を確立する、規範意識を養い、豊かな心と健やかな体をつくる、教員の資質の向上を図るとともに、一人一人の子どもに教員が向き合う環境をつくる、教育委員会の機能を強化するとともに、学校の組織運営体制を確立する、幼児期における教育を推進する、特別なニーズに対応した教育を推進する

基本的方向3：教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える

社会の信頼に応える学士課程教育等を実現する、世界最高水準の卓越した教育研究拠点を形成するとともに、大学院教育を抜本的に強化する、大学等の国際化を推進する、国公私立大学等の連携等を通じた地域振興のための取組などの社会貢献を支援する、大学教育の質の向上・保証を推進する、大学等の教育研究を支える基盤を強化する

基本的方向4：子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する

安全・安心な教育環境を実現する、質の高い教育を支える環境を整備する、私立学校の教育研究を振興する、教育機会の均等を確保する

(4)特に重点的に取り組むべき事項（注）上記施策のうち下線を付したものが主に該当（下線は筆者による）

第4章 施策の総合的かつ計画的な推進のために必要な事項

(1)関係者の役割分担、連携協力

計画の実施に当たり国の果たすべき役割、地方公共団体に期待される役割

(2)教育に対する財政措置とその重点的・効率的な運用、(3)的確な情報の収集・発信と国民の意見等の把握・反映、(4)新たに検討が必要となる事項への対応、(5)状況の点検及び計画の見直し

本計画の中で、具体的な数値目標が掲げられた主な施策は、以下のとおりである。

【 】内は現状。中教審教育振興基本計画特別部会第12回（平20.2.8）配付資料等による。

成人の週1回以上のスポーツ実施率50%を目指す。【18年現在、44.4%】

子どもの体力を上昇傾向に転じさせ、昭和60年頃の水準への回復を目指す。

計画期間中のできるだけ早期に認定こども園の認定件数2,000件以上を目指す。

【20年4月現在、229件】

平成23年度までに、世界最高水準の卓越した教育研究拠点の形成を目指し150拠点程度を重点的に支援する。【19年度、28大学63拠点】

2020年の実現を目途とした「留学生30万人計画」を計画的に推進する。【17年度、11.8万人】

科学研究費補助金の間接経費²⁵について、30%の措置をできるだけ早期に実現する。

【20年1月現在、直接経費の1/4が未措置】

大地震発生時に倒壊の危険性の高い小中学校施設（約1万棟）について、優先的に耐震化を支援する。【20年4月現在、小中学校の耐震化率62.3%】

小学校におけるスクールガードリーダー²⁶を、5校に1人程度の割合で配置することを目指す。【現状は10校に1人】

平成19年度から23年度までの「学校図書館図書整備5カ年計画」に基づく単年度約200億円の地方財政措置の活用も促しつつ、学校図書館図書標準の達成を目指す。【18年度末の達成率、小学校42.0%、中学校36.8%】

IT新改革戦略に基づき、平成22年度までに、校内LAN整備率100%、教育用コンピュータ1台当たり児童生徒数3.6人、超高速インターネット接続率100%、校務用コンピュータ教員1人1台（100%）の整備等を目指す。【20年3月現在、それぞれ62.5%、7.0人、51.8%、57.8%】

博士課程後期在学者の2割程度が生活費相当額程度の研究奨励金を受給できることを目指す。【日本学術振興会特別研究員事業における支援は、約5%】

なお、15年3月の中教審答申には、教育振興基本計画に盛り込むことが考えられる具体的な政策目標等の参考例として、国際的な学力テストでの上位成績の維持、いじめや校内暴力を5年間で半減、客観的な指標に基づく世界平均水準の英語力、などが挙げられていた。しかし、数合わせのために学校・教育委員会による「いじめ隠し」が行われるとの懸念や²⁷、児童生徒を競争に駆り立てることになる等の批判があったため、これらの項目は今回の教育振興基本計画には盛り込まれなかった。

5. 残された課題

(1) 教育振興基本計画策定過程の問題点

中教審答申をそのまま閣議決定案とする方針はいつの間にか無視され、教育振興基本計画の内容は、5月の文部科学省案、7月の閣議決定と二転三転し、その理由も明

らかにされなかった。中教審答申から計画策定までの手続過程を明確化すべきである。

中教審答申については、教育の専門家の目から見て、必要な施策を実行するためにどの程度の予算が必要かといった積み上げの議論をして必要経費を明らかにすべきであった。閣議決定の素案を作成するという性格上、各省の意見を聴取するのであれば、議事録を作成し議論を公開すべきである。その中教審による原案に対し、政府が全体の財政状況等を勘案した上でどう扱うかは別次元の問題である。

中教審の在り方については、17年10月の三位一体改革の際、異例の採決により決定した義務教育費国庫負担率2分の1堅持との答申が無視されたことや、19年3月の教育再生三法案に関する答申の際、約半数の委員が交代した直後にもかかわらず国会提出に間に合わせるべく1か月という無理な審議日程を受け入れるなど、政治に翻ろうされた経緯がある。中教審の役割、意義を改めて問い直す必要がある。

今後、例えば、教育振興基本計画の進ちょく状況を監視し、必要な場合は見直しを提言する等、新たな役割も求められるのではないかと。

(2) 教育振興基本計画の具体化

教育振興基本計画は、行政計画というより教育政策の大綱にとどまっており、個々の政策を具体化していく際は、個別の年次計画が別途必要となろう。しかし、教育投資全体の数値目標が不透明な中、留学生30万人計画、1万棟の校舎耐震化等具体的な個別目標があるため、子どもに向き合う環境づくりといった抽象的な目標の施策にしわ寄せされる懸念もある。特に、初等中等教育に係る教育予算の約8割は教職員の人件費であるため、行財政改革の格好の的となっている。しかし教職員定数の改善については、子どもの教育環境改善に直結するだけに定数改善計画の策定が強く望まれる。

教育振興基本計画は、政府全体の計画となったことに意義がある。文部科学省内だけの予算のメリハリではなく、政府全体の予算の中で優先順位を決め、メリハリをつける必要がある。限られた予算の中でどれを優先させるかの選択は、財政状況を勘案しつつ毎年の予算編成で査定され、法制化が必要なものも出てこよう。教育振興基本計画における当該施策の位置付けを踏まえつつ、国会でしっかりチェックする必要がある。

(3) 地方教育振興基本計画の策定

今後、地方公共団体においては、この教育振興基本計画を参酌して、地方教育振興基本計画を策定することになる。国の計画が、地域の具体的な教育施策を拘束することを懸念する声に配慮したためか、基本的考え方 の「国・地方それぞれの役割の明確化」について、文部科学省案の「国は期待し『促す』にとどまる立場」との記載に加え、閣議決定では、「最終的な判断は地方公共団体に委ねることとする」旨の記載が追加された。

文部科学省の調査では、既に6割強の都道府県及び政令指定都市が教育に係る基本的な計画を策定しているとされる²⁸。しかし、現在の地方の計画では、うたい文句があ

るだけで、実際に役立っていないとの指摘や、国としては地方交付税で教育予算を措置していても、「地方にはその行ったお金がどこに消えてしまうかわからない」といった批判も根強い²⁹。国からの財源に頼らざるを得ないため、限界はあろうが、教育の実施主体として実効性のある具体的な計画の策定が望まれる。

なお、外国人子女の教育について、教育振興基本計画では、基本的方向2の「特別なニーズに対応した教育」において、特別支援教育と併せて触れられてはいるが、「特に重点的に取り組む事項」には盛り込まれていない。地域により外国人の集住の程度が異なるため、各地方公共団体の計画にゆだねる趣旨であろうが、関係府省との連携が特に必要とされる分野だけに、政府全体として取り組むべきであろう。

6. 終わりに

今回の教育振興基本計画の策定に至る経緯を振り返ると、教育予算に係る数値目標を入れるか入れないかという1点に争点が集中したため、中長期的な観点から政府全体として我が国の教育をどう振興していくかという根本的な課題が置き去りにされた観がある。文部科学省と財務省の論争は、反論文書の応酬で数字とデータが入り乱れ、あたかも「空中戦」の様相を呈していた³⁰。このような経過をたどった一因は、教育予算の大幅増を企図した教育振興基本計画に対する教育関係者の期待が大きかったことが、かえって財政当局の警戒心を増大させ、過剰反応を招いたためとも言えるのではないか。渡海文部科学大臣は、「10年先の計画を目指すのに、(一つ一つ物事を決めていく作業を)今なぜやらなきゃいけないのか」と不満を表明し、町村官房長官も毎年の予算査定ではないと述べていたとされるが³¹、役所同士の争いに、「政治」が大所高所から決断を下した形跡はない。

この間の数値目標をめぐる攻防がシンボル化したため、結果的に具体的数値目標が入らなかったことによって、福田内閣は教育を軽視しているとの「負」のメッセージを国民に与えてしまったのではないかと危ぐされる。教育振興基本計画は、「教育」を「振興」するための「基本的」な計画であるという原点に立ち返る必要がある。

¹ 斎藤剛史「見えてこない次の教育改革の形」『内外教育』(平20.6.10)2頁～4頁。他に市川昭午『教育基本法を考える』(教育開発研究所2003.8.1)81頁～83頁

² 衆議院議員松本大輔君提出教育振興基本計画の検討状況等に関する質問主意書に対する答弁書(内閣衆質165第184号)(平18年12月5日)

³ この間の経緯については、井深雄二「教育振興基本計画論と教育改革行政のあり方」名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育行政学研究室『教育行政研究』第12号(2003年3月)73頁～95頁

⁴ 市川昭午「教育振興基本計画を吟味する」『教職研修』(2008年6月)54頁～57頁

⁵ 第156回国会衆議院文部科学委員会議録第14号18頁(平15.5.28)

⁶ 第159回国会衆議院文部科学委員会議録第4号18頁(平16.3.12)

⁷ 日本国教育基本法案(第164回国会衆第28号及び第165回国会参第4号)

⁸ 第164回国会衆議院教育基本法に関する特別委員会議録16頁(平18.5.24)。なお、本規定と同様の規定が、第169回国会に民主党が提出し、廃案となった、学校教育の環境の整備の推進による教育の振興に関する法律案(参第19号)にも見られる。

- ⁹ 科学技術基本法第9条(科学技術基本計画) 「政府は、科学技術基本計画について、その実施に要する経費に関し必要な資金の確保を図るため、毎年度、国の財政の許す範囲内で、これを予算に計上する等その円滑な実施に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」
- ¹⁰ 第165回国会参議院教育基本法に関する特別委員会会議録25頁(平18.12.7)
- ¹¹ 文部科学省担当執筆による解説書では両条の関連は全く触れられていない。教育基本法研究会編『逐条解説教育基本法』(第一法規 平19.10)183頁~202頁。一方、科学技術基本法案提案者による同法の解説によれば「(2)我が国の予算が単年度主義であるため、毎年度予算要求で必要な資金を確保していくことになり、もとより毎年度の国の財政事情は考えなければならないが、国の姿勢としては必要な資金を確保するよう努めなければならないという努力義務を定めたものである。(3)このため、...科学技術基本計画において、講ずべき施策や資金を含めた規模等についてできるだけ具体的に定めることがきわめて重要である。」としている。尾身幸次『科学技術立国論 - 科学技術基本法解説』(読売新聞社 平8.5)230頁~231頁
- ¹² 第三期の計画(平成18年3月28日閣議決定)は、22年度までの5年間で政府研究開発投資額の対GDP比率で欧米主要国の水準を確保、総額の規模を約25兆円とすることなどを盛り込んでいる。
- ¹³ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会第4回議事録(平19.4.20)における中村委員発言
- ¹⁴ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会第5回議事録(平19.5.10)における梶田委員発言
- ¹⁵ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会第13回議事録(平20.2.29)
- ¹⁶ 第169回国会衆議院文部科学委員会議録(平20.4.9)
- ¹⁷ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会第14回議事録(平20.4.2)における片山委員発言
- ¹⁸ 文科省資料による内訳は、授業時数の増への対応13,300人程度、基本3教科の少人数指導の授業時数の増への対応8,800人程度、小学校の外国語活動におけるティームティーチング約2,400人程度
- ¹⁹ 『読売新聞』夕刊(平20.5.29)より。私立高校・大学生への授業料減免2.2兆円、学校耐震化1兆円、幼稚園・保育園無償化7.7千億円、教職員人件費1.75千億円など。
- ²⁰ 第169回国会衆議院文部科学委員会議録2頁(平20.5.30)
- ²¹ 第169回国会衆議院文部科学委員会議録3頁(平20.5.30)
- ²² 第169回国会衆議院文部科学委員会議録3頁(平20.5.30)
- ²³ 第169回国会衆議院文部科学委員会議録16頁(平20.5.30)
- ²⁴ 『朝日新聞』(平20.6.28)、『読売新聞』(平20.7.2)など
- ²⁵ 競争的資金を獲得した研究者の属する機関に対して研究費の一定比率が配分され、研究の実施に伴う研究機関の管理等に必要な経費に充てるもの
- ²⁶ 学校等を巡回し、学校安全体制及び学校安全ボランティアの活動に対して専門的な指導を行う者
- ²⁷ 第165回国会参議院教育基本法に関する特別委員会会議録32頁(平18.11.30)
- ²⁸ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会第3回(平19.4.9)配付資料「地方公共団体の教育に係る基本的な計画について」
- ²⁹ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会第4回議事録(平19.4.20)における角田委員発言
- ³⁰ 『読売新聞』(平20.6.7)
- ³¹ 第169回国会衆議院文部科学委員会議録7頁(平20.5.30)