

教育振興基本計画策定を受けての教育予算

～平成21年度文部科学省予算の概要～

文教科学委員会調査室 ことう まさたか
後藤 雅貴

5兆2,817億円。これが、平成21年度文部科学省一般会計予算である。この金額は、平成21年度の一般歳出（51兆7,310億円）中、10%を占める。

前年度の同予算は、5兆2,739億円であったことから、前年度比0.15%（78億円）の増となった。近年、歳出削減圧力が強まる中で、極わずかではあるものの、増額が認められることとなったが、主として科学技術振興費の増（135億円）によるものである。

同予算のうち、教育振興基本計画（平成20年7月1日閣議決定）関係の主要なものについて、以下に概観することとする。

1. 義務教育費国庫負担金（教職員定数及び教員給与）

義務教育費国庫負担金とは、公立の小中学校及び特別支援学校の教職員の給与費について都道府県が負担した経費の3分の1を国が負担するものである。平成21年度において同負担金は、1兆6,483億円計上されており、前年度の同負担金は1兆6,796億円であることから前年度比2%（313億円）の減となった。

同負担金は、「骨太の方針2006」¹以降、歳出削減が求められており、この数字によって定められる教職員定数及び教員給与は、以下のとおりとなった。

（1）教職員定数の改善

平成21年度の同負担金により、1,000人の教職員定数の改善が図られる。

1,000人の内訳としては、主幹教諭²によるマネジメント機能の強化（448人）、教員の事務負担の軽減 事務職員定数の充実（73人）、特別支援教育の充実（382人うち養護教諭47人を含む。）、外国人児童生徒への日本語指導の充実（50人）、食育の充実 栄養教諭定数の充実（47人）とされている。

ただし、既存の教職員配置を一部見直した上で、定数の合理化分（200人）の振替等が含まれるため、実数としては800人増となっている。また、上記の定数増とは別に、子どもの減少に伴う教職員数の自然減として、1,900人の減員があることに留意する必要がある。

以上は、「行革推進法」³第55条第3項の「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」という規定、さらに「骨太の方針2006」で掲げられた「教職員の定数については、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」という目標と、教育振興基本計画にある「教員が子ども一人一人に向き合う環境づくりの観点から、教職員配置の適正化を行う」という施策との間で調整された措置といえる。

(2) 教員給与の見直し

公立学校の教員は、一般の公務員とは異なる給与体系となっている。

一般的に、行政職の公務員は 本給、 時間外勤務手当、 職務給の手当及び 能率給の手当が支給されるのに対して、教員は 本給、 教職調整額（時間外勤務手当を支給しない代替処置として、給料月額4%を本給として支給。）、 職務給の手当、 能率給の手当及び 義務教育等教員特別手当が支給される。教員給与のうち、 教職調整額及び 義務教育等教員特別手当については、それぞれ「給特法」⁴及び「人材確保法」⁵によって担保されており、現在、その優遇分は、一般行政職に比べて月額2.76%高いとされている⁶。「骨太の方針2006」以降、この2.76%の優遇分を縮減する方針が打ち出されており、教育振興基本計画においても、「人材確保法に基づく優遇措置を縮減する」と明記され、メリハリのある教員給与体系を推進することとされている。

以上のことから、平成21年度と同負担金では、義務教育等教員特別手当について支給率を下げ、前年度19億円に引き続き、75億円の減額となった。

他方、教職調整額については、文部科学省は、平成19年3月の中央教育審議会答申⁷を踏まえ、「学校の組織運営の在り方を踏まえた教職調整額の見直し等に関する検討会議」を設置し、検討してきた。平成20年9月8日に公表された同検討会議の「審議のまとめ」においては、「教職調整額制度については、今後の学校の在り方などの検討を踏まえ、時間外勤務手当とすることも含め、その見直し方策について今後さらに検討していく」との表現にとどまり、教職調整額の見直しに踏み込むことはなく、平成22年度以降に先送りとなった。

2. 国立大学法人運営費交付金

国立大学法人運営費交付金とは、平成16年4月の国立大学法人化後、国から交付される用途が限定されない渡切りの交付金であり、学生数等に基づいて算定される部分と各大学法人の特色に応じ裁量的に配分される特別教育研究経費から成る。これにより、国立大学法人自らが予算編成を行い、それに従って弾力的に執行することが可能とされる。

平成21年度と同交付金は、1兆1,695億円となった。前年度と同交付金は、1兆1,813億円であることから、前年度比1%(118億円)の減である。これも「骨太の方針2006」以降、歳出削減の方針が貫かれており、国立大学法人化以降、中期計画に定める同交付金の算定化ルールにおいても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、基本的に毎年1%の効率化が求められている。

なお、同交付金の内数である平成21年度特別教育研究経費は、980億円となり、前年度比24%(190億円)増となった。同経費の同交付金に占める割合は、年々増加傾向にあり、結果として各大学の教育研究内容に関して、文部科学省の裁量が反映されやすくなったともとれる。

当初、平成21年度と同交付金は、「平成21年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（平成20年7月29日閣議了解）において、既定方針どおりの同交付金1%減に加え、さらに2%減として調整されることとなり、この2%減によって浮いた予算は、

重要課題推進枠として充てられることとなった。これに対し、同交付金が前年度比3%減となる可能性もあったため、各国立大学法人は、一斉に反発した。結果として、重要課題推進枠で2%分を取り戻す形となり、最終的に1%減で決着した⁸。

同交付金は、財務省の財政制度等審議会において、やり玉に挙がっており、「これまでどおり総額は厳しく抑制すべきである」とされ、また、その配分方法に関しては「平成22年度(2010年度)以降の国立大学法人運営費交付金については、大学ごと、学部・学科ごとの相対評価を配分に反映させ、大学の成果・実績・競争原理に基づく配分が行われるよう見直すべきである」⁹と、厳しい注文が付いている。

他方、朝日新聞が平成20年8月から同年9月に全国の国立大学長に行ったアンケートでは、84大学中73大学が、法人化後の問題点として「運営費交付金など国からの予算配分の仕組み」を挙げ、財政面での各国立大学法人間の格差拡大を指摘する意見が多数あった。学長の中には、格差拡大や同交付金の在り方について「大学の改革努力を前提に、交付金削減をやめ、増大に転じること」、「高等教育の公財政投資を欧米並みに、現在の国内総生産(GDP)比0.5%から1%に増加させること」¹⁰との意見がある。

以上のような真っ向から対立する意見がある中、今後、同交付金の算定ルール見直しについての議論がより一層活発化するとみられる。

3. 私学助成

平成21年度の私学助成関係予算は、4,456億円となった。前年度比1%(45億円)減となり、これも「骨太の方針2006」どおり予算の削減が行われた。

私学助成関係予算のうち私立大学等経常費補助は、日本私立大学振興・共済事業団を通じて、大学を設置する学校法人に対して配分されている。同補助は、一般補助及び特別補助があり、一般補助は教職員数や生徒数に応じて配分され、特別補助は各大学の特色に応じて配分されている。

平成21年度と同補助は、3,218億円と前年度比1%(31億円)の減となった。うち、一般補助は2,116億円、特別補助は1,102億円となり、同補助に占める特別補助の割合については、前年度から変化はみられなかった。

他方、都道府県が実施する私立の高等学校以下に対する助成については、国から都道府県に対し私立高等学校等経常費助成等補助として、1,039億円が計上された。この結果、平成18年度から4年連続同額を維持することとなった。

4. 免許状更新講習開設事業費等補助

平成21年度から教員免許更新制が開始されることとなり、国公私立を問わず、すべての教員(約110万人)は、10年ごとに更新講習を受講し、修了する義務が新たに課される。この更新講習を円滑に進めるための費用として、10億円余が平成21年度から新たに計上された。

この予算措置によって具体的には、山間地離島へき地等更新講習開設事業、少数教科・科目開設事業、障害のある受講者対応事業等に対し補助が行われ、全国各地域において、

受講の機会均等が図られるよう、必要な支援が行われることとなる。

教員免許更新制は、教育職員免許法（昭和24年法律第147号）の改正を受け導入されるものである。平成19年6月、同法の改正を含む「教育三法」¹¹審議の際、参議院文教科学委員会において、「12、国公私立のすべての教員の免許状更新講習の受講に伴う費用負担を軽減するため、受講者の講習受講の費用負担も含めて、国による支援策を検討すること」¹²という附帯決議が付されたが、上記の予算措置が十分であるのかどうかは、なお議論の余地が残る。

5．学校耐震化

平成20年5月12日に発生した中国四川大地震は、死者6万9,107人、負傷者は37万3,577人、行方不明者は1万8,230人という大災害となった¹³。中でも学校施設の被害は、四川省だけでも1万3,451校に上り、教師と児童生徒の死者は6,541人に達した。これは、同省の死者の1割を超えたとされ¹⁴、学校建築における耐震基準の甘さと建設時の手抜き工事の問題が指摘された。

学校耐震化については従前から取り組まれてはいたものの、現地での惨状が詳細に報道されだすと我が国における学校耐震化の状況についても関心が集まり、国会においても度々取り上げられた。文部科学大臣も「地震はいつ来るか分からないわけでありまして、学校は子供たちが一日の大半の時間を過ごす場所であり、また、いったん災害が起こりますとこれは住民の避難場所になると、こういったことも考えますと、このままほってはおけない」¹⁵という認識を示した。平成20年6月には、地震防災対策特別措置法（平成7年法律第111号）が改正され、地震により倒壊等の危険性の高い（ Is 値0.3未満）¹⁶施設の耐震化については、国庫補助率が従来の2分の1から3分の2へ引き上げられるなど、自治体負担の軽減が図られた。

以上のことから文部科学省は、学校耐震化は喫緊の課題であるとして、1,051億円を計上した。この予算措置により、現在ある地震により倒壊等の危険性の高い（ Is 値0.3未満）施設約1万棟の耐震化を加速させ、平成23年度までにこれらの施設について耐震化完了を目指している。また、地震による倒壊等の危険性のある（ Is 値0.3以上）の施設についても、自治体の要望に応じて耐震化を図ることとしている。

なお、学校耐震化予算は、平成20年度第1次補正予算において1,119億円、同第2次補正予算において500億円をそれぞれ計上しており、これらにより、約1万棟のうち約7,600棟の耐震化完了を見積もっている。

以上のように、学校耐震化については、手厚い財政措置がとられたところであるが、あくまで補助事業であるため、財政難に苦しむ自治体にとっては、大きな負担であることは間違いなく、財源不足が課題となっている。また、少子化の影響で将来的に学校の統廃合が予定される場合などは、耐震化工事着手へ慎重になる自治体も多く、早急な耐震化を進める上での障害となっている。

6．新学習指導要領への対応

教育基本法（平成18年法律第120号）の成立及び学校教育法（昭和22年法律第26号）の改正を受け、これらにおいて明確にされた教育の目的及び目標に基づき、平成20年3月28日に小学校及び中学校の新学習指導要領が公示された。新学習指導要領においては、「ゆとり教育」の見直しが行われ、理数教科を中心とした授業時間の増、道徳教育の充実、小学校高学年における外国語活動の導入及び中学校における武道の必修化等が含まれている。これらは、平成21年度から算数・数学、理科、社会の一部及び総合などが前倒しで実施され、小学校においては平成23年度、中学校においては平成24年度から完全実施される予定である。

この新学習指導要領に対応するための平成21年度予算上の主な措置は、以下のとおりとなった。

（1）授業時数の増

理数教科の授業時数の増に対応するため、退職教員等外部人材活用事業として、退職教員や経験豊かな社会人等の配置を1万4,000人に拡充することとしており、理数教育の充実に1万人及び習熟度別少人数指導など教育課題への対応に4,000人を増員することとなった。

（2）道徳教育の充実

道徳教育の総合的推進を図るため、13.4億円が計上された。前年度額（6.6億円）からの倍増である。この予算によって、「心のノート」（文部科学省作成の道徳の副教材）の印刷配付、道徳教育用教材活用支援事業、道徳教育実践研究事業等が行われる。

（3）外国語活動の導入

英語教育改革総合プランとして、小学校外国語活動の導入に向けて、教材の整備等に関する実践的研究を進めるとともに、英語教育改善のための調査研究を行うために、新規に9億円の予算が計上された。

（4）武道の必修化

平成24年度からの中学校武道必修化の完全実施に向けて、50億円が予算措置された。この予算によって、中学校武道場の新規整備については、安全・安心な学校づくり交付金として補助率を3分の1から2分の1に引き上げた上での補助を行うこととしており、また、武道指導者など学校体育への外部指導者の活用を一層促進することとしている。

7．学校・家庭・地域の連携協力推進事業補助

学校・家庭・地域の連携協力推進事業補助は、教育基本法第13条（学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力）の規定を踏まえ、地域の実情に応じた学校・家庭・地域の連携協力のための様々な具体的取組に対する補助とされ、平成21年度から新規に143億円が予算措置された。具体的には、放課後子ども教室推進事業、学校支援地域本部事業、家庭教育支援基盤形成事業、スクールカウンセラー等活用事業、スクールソーシャルワーカー活用事業及び地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業をメニュー化し、自治体を選択した上で、その費用の3分の1を補助することとなる。

同補助は、以前から委託や補助の個別事業として行われていた比較的規模の大きい6事業を一つの補助に統合したものである。例えば、前年度においては、全国141地域分のスクールソーシャルワーカー活用事業が全額国庫負担で予算措置されていた。

本来、モデル事業とは、様々な教育実践の試みを一部の学校ないし自治体を選んで先行実施するものであり、試行的な取組を実施して得られた成果や課題を次の施策へと活用していくものである。しかし、自民党無駄遣い撲滅プロジェクトチームからは、「無駄が多く、ほとんどの事業が不要ではないか」と指摘されていることもあり、財務省との折衝の結果、上記のようなメニュー方式に切り替えられた¹⁷。

平成21年度文部科学省予算は、教育基本法及び「教育三法」の成立を受け、小学校及び中学校の新学習指導要領が公示され、教育振興基本計画が策定されるなど、我が国の教育に一定の方向性が打ち出された中での予算編成となった。法制度、学習指導要領、教育振興基本計画等の教育政策に関する制度設計は、一段落したようであるが、国庫の財政事情が苦しい中、教育予算についても編成等に工夫が求められるが、目新しさは見当らなかった。教員給与にメリハリをつけようとするのであれば、文部科学省予算についても、自らメリハリをつけた予算編成を行う必要がある。

¹ 「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)

² 主幹教諭とは、「校長等を助け、命を受けて校務の一部を整理するとともに、児童生徒の教育等をつかさどる」教諭をいう。学校教育法等の一部を改正する法律(平成19年法律第96号)により、平成20年度からその職を置くことができることとなった。

³ 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号)

⁴ 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(昭和46年法律第77号)

⁵ 学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法(昭和49年法律第2号)

⁶ 平成18年6月の文部科学省資料によれば、一般行政職の公務員と教員、平成13年度から平成17年度における5年間の平均ベースで、それぞれの給与を42歳大卒の平均月額モデルと比較すると、一般行政職が39万9,128円に対し、教員は1万1,323円高い141万451円となり、2.76%の優遇分がある、とされる。

⁷ 中央教育審議会「今後の教員給与の在り方について(答申)」(平19.3.29)

⁸ 『日本経済新聞』(平20.12.25)

⁹ 財政制度等審議会「平成21年度予算の編成等に関する建議」(平20.11.26)

¹⁰ 『朝日新聞』(平20.11.14)

¹¹ 学校教育法等の一部を改正する法律(平成19年法律第96号)、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律(平成19年法律第97号)及び教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律(平成19年法律第98号)の3法律を指す。

¹² 第166回国会参議院文教科学委員会会議録第20号37頁(平成19.6.19)

¹³ 『日本経済新聞』(平20.6.4)

¹⁴ 『讀賣新聞』(平20.5.24)

¹⁵ 第169回国会参議院文教科学委員会会議録第8号1頁(平成20.6.3)

¹⁶ Is値とは、建物の耐震性能を表わす指標(構造耐震指標)であり、目安としてIs値が0.3未満のものは、地震による倒壊の危険性が高いものとされ、この値が0.6以上であれば、地震による倒壊の危険性は低いものとされる(平成18年1月25日国土交通省告示第184号による)

¹⁷ 『日本経済新聞』(平20.12.31)