

平成 24 年度文部科学関係予算のポイント

文教科学委員会調査室 ひらい ゆうた
平井 祐太

1. はじめに

平成 24 年度の文部科学関係予算は、東日本大震災復興特別会計（仮称。以下「復興特別会計」という。）の 2,249 億円を含む 5 兆 6,377 億円が計上された。総額では前年度比 1.7%（949 億円）増となったものの、復興特別会計分を除くと 2.3%の減額である。

24 年度予算編成に当たって、政府は各府省に対し、概算要求の段階で人件費等の義務的経費を除いた裁量的経費等を一律で 10%削減することを求めた上で、減額分の 1.5 倍の額を上限に、特別枠である「日本再生重点化措置」への要望を認めた。一方、復旧・復興関連の経費については野田総理の「青天井でいい」との発言が表すように¹、一般会計とは別枠の復興特別会計での計上とし、要求に上限を設けないこととした。文部科学省は、震災からの復興実現のため、将来の日本、世界を支える人材を育成することが必要との基本方針の下、日本再生重点化措置として 14 事業計 4,680 億円を要望したほか²、復興特別会計では、学校施設の復旧・耐震化、原子力災害からの復興のための環境モニタリングの強化等の経費を概算要求に盛り込んだ。

予算の中核をなす文教関係予算においては、昨年の「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」（以下「義務標準法」という。）の改正による小学校 1 年生の 35 人学級実現に続き、小学校 2 年生における 35 人学級が実現するか否かが注目された。奨学金に関しては、24 年度概算要求で高校生に対する給付型奨学金が 3 年連続で計上されるとともに、大学生に対する給付型奨学金が初めて盛り込まれたことで、長年の検討課題となっていた給付型奨学金制度導入への期待が高まった。

また、24 年度予算閣議決定前に行われた行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいては、国立大学法人運営費交付金の算定方法の見直し等、文部科学省関連のテーマも議論の対象となり、その結論が本予算に反映されるかが焦点となっていた。特に、核燃料サイクル事業の中核をなす高速増殖炉「もんじゅ」に関する予算については、昨年発生した東京電力福島第一原子力発電所事故の影響で原子力行政に対する国民の目が厳しくなったこともあり、どのような影響がもたらされるかが注目された。

本稿では、このような状況の中で編成された 24 年度文部科学関係予算のうち、まず文教関係予算についてポイントを概観した後に、本予算の特色である復興特別会計における復旧・復興対策経費（原子力災害からの復興を含む。）の主要な項目と、日本再生重点化措置のうち、文教関係以外で注目された 2 分野（宇宙・海洋分野及びスポーツ関係予算）の詳細について紹介したい。

2. 文教関係予算のポイント

(1) 義務教育費国庫負担金

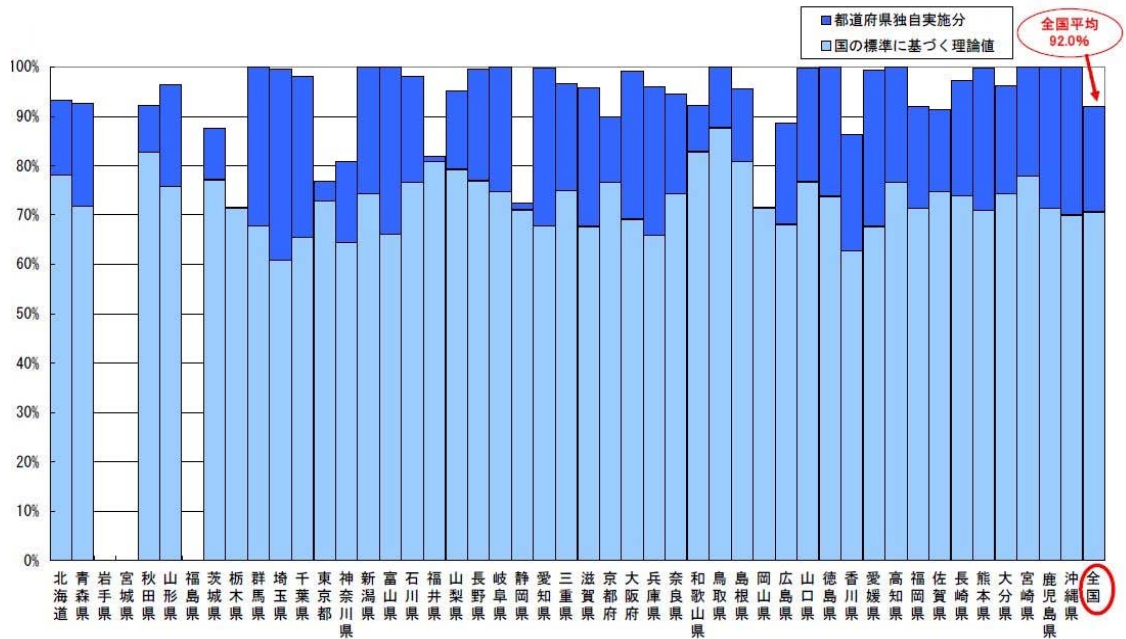
平成24年度予算における義務教育費国庫負担金(公立小中学校等の教職員給与のうち3分の1を国が負担するもの。)は、前年度比70億円減の1兆5,597億円が計上された。24年度予算では、3,800人の教職員定数の改善が計上されたが、その内数は、①小学校2年生の36人以上学級の解消に向けた教職員の加配定数措置に900人、②学習支援が真に必要な児童生徒への支援の充実等のための加配定数措置に1,900人、③復旧・復興対策として、被災した児童生徒の学習支援のための加配定数措置に1,000人となっている。しかし、予算額については、4,900人の教職員が退職等により自然減となること等から、結果として前年度比70億円減となった。

22年8月の「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(案)」の策定や、23年度予算における3大臣合意で³、「平成24年度以降の教職員定数の改善については……来年以降の予算編成において検討する」とされたことを受け、文部科学省は、小学校2年生における35人学級導入を目指した動きを早くからスタートさせていた。23年9月28日に発表された、公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議による中間とりまとめ「少人数学級の更なる推進等によるきめ細やかで質の高い学びの実現に向けて」には、「当面、小学校第2学年の35人以下学級の実施を最優先に取り組むべき」との記述があり、24年度予算での導入が期待された。

文部科学省は当初、昨年に引き続き、義務標準法を再び改正することで小学校2年生の35人学級を制度化し、必要となる義務教育費国庫負担金を確保することを目指していた。このことに必要な予算は日本再生重点化措置の中で要望されていたが、財務省との調整の結果、重点化措置の枠が限られたものであるほか財政事情の厳しさもあり、義務標準法改正による制度化は見送られ、予算措置により対応されることとなった。35人以下学級については、すでに各自治体において独自の取組が進み、全国の約9割以上の小学校2年生が35人以下学級に在籍している現状(図1)⁴から、小学校2年生について36人以上学級(約2,200学級。小学校2年生全体の約6%に相当。)を解消するため、教員の加配(900人)を行うこととし、この予算措置により事実上、小学校2年生の35人学級が実現されることとなった。

しかし、これは法的裏付けのない措置であり、25年度予算の編成時には同様の予算の確保が求められる。このように毎年の予算確保を迫られるような状態が続いた場合、学校現場は毎年、予算の行方によって学級編制を変更されかねない不安定な状況に置かれる。さらに、24年度予算により、現在35人学級が実現していない都道府県に対しては、加配教員分の義務教育費国庫負担金が交付されることになるが、自治体独自の努力により35人学級を実現している都道府県に対しては、加配措置は特段行われないうこととなる。35人学級実現に積極的な取組をしてきた自治体ではなく、消極的であった自治体に結果として追加的な負担金が交付されることとなる今回の措置に対しては今後批判も予想される⁵。

図1 小学校2年の35人以下学級在籍児童・生徒数の割合（平成23年度）



(出所) 文部科学省資料より作成

※岩手、宮城及び福島3県は東日本大震災の影響で平成23年度のデータなし

(2) 奨学金関連予算

主に無利子奨学金貸与の財源等に使用される、一般会計での大学等奨学金事業費については、前年度比28億円増の1,286億円が計上された。また、有利子奨学金貸与の財源として使用される財政投融资に関しては、前年度比795億円増の1兆183億円が措置された。この結果、無利子奨学金の貸与人員が38万3,000人（前年度比2万5,000人増、うち新規が1万5,000人）、有利子奨学金の貸与人員が95万6,000人（前年度比4万2,000人増）となり、奨学金の受給人数が大幅に増員されることとなった。

さらに無利子奨学金については、低所得世帯（年収300万円以下）の学生等を対象とし、奨学金の貸与を受けた本人が、卒業後に一定の収入を得るまでの間は返還期限を猶予する「所得連動返済型の無利子奨学金制度（仮称）」、いわゆる「出世払い奨学金⁶」が創設されることとなった。制度創設の背景には、近年の経済事情の悪化により、将来の経済的負担の見通しが立たず、大学進学を断念するケースが増加していることがある。24年度予算の概算要求段階では、こうした現状を踏まえ、大学生への給付型奨学金の導入が盛り込まれていたが、財政負担を伴うことから財務省の反発も予想され、実現可能性は不透明であった。このような中で行われた中川文部科学大臣（当時）と安住財務大臣の大臣折衝において、給付型奨学金制度の導入は見送られたものの、所得連動返済型の新たな制度の導入が合意され⁷、24年度予算における奨学金に関する議論は収束することとなった。同制度の導入について、中川文部科学大臣は「給付型奨学金への出発点ができたと評価したい」と述べている⁸。

一方、過去2年連続で概算要求に盛り込まれ、今回で3度目の要求となった高校生に対する給付型奨学金制度については、24年度予算においても導入は見送りとなった。この見

送りを踏まえ、懸案事項となった高校無償化に伴う特定扶養控除見直しにより負担増となった世帯への支援については、23年度第3次補正予算で3年間延長された高校生修学支援基金の活用により対応するとしている。同基金は、21年度第1次補正予算で設けられたものであり、現在の基金の残高と第3次補正予算の合計である約400億円の規模となる。

しかし、同基金は活用に当たって都道府県に対し奨学金支給に係る経費の2分の1の負担を強いるものであるため、過去3年間で使用率が思うように上がってきておらず、また自治体の間で活用の度合いが異なることがこれまでも度々指摘されてきた⁹。このまま制度を変えずに延長を行えば、同様の事態が発生し、都道府県により高校生に対する経済的支援の実施状況に更なる格差が生まれる可能性がある。

(3) 国立大学法人運営費交付金

国立大学法人運営費交付金は、前年度比105億円減の1兆1,423億円が計上された。このうち57億円は復興特別会計における計上であり、東日本大震災により被災した学生の授業料減免等に必要な経費(約2,300人分)を確保している。また、同交付金の算定方法を見直し、一定以上の評価を受けた大学法人に対する支援を重点的に行うこととした。加えて、新たに創設される「国立大学改革強化推進事業」に対する補助金として138億円が計上され、個性・特色を明確化する等の取組を行う国立大学法人に対し重点的な支援を実施する。同事業への補助金、国立大学法人運営費交付金及び教育研究力強化基盤整備費(43億円)を合わせた国立大学関係費は、総額1兆1,604億円となり、結果として前年度比19億円増となっている。

このような変更が行われた背景には、23年11月の提言型政策仕分けで大学改革全体のビジョン作りや運営費交付金等の算定基準の見直しが提言されたことがある。提言では他に、寄付税制等により大学の自主的財源を安定化させるような制度設計の必要性等が指摘されており¹⁰、こういった提言の一部が今回の予算に反映され、メリハリのある予算配分が実施されることとなった。

(4) 私学助成

私立大学等経常費補助金は、前年度比1.7%(54億円)増の3,263億円が計上されたものの、復興特別会計の76億円を除くと前年度比0.7%減となった。学生定員を適正化するため、収容定員を上回る大学に対する補助金の減額幅を拡大するとともに、提言型政策仕分けの結果を受け、成果の見られない法科大学院への補助金を減額することとした。一方、復興特別会計で計上された76億円については、東日本大震災により被災した学生を対象とした授業料減免等を行う私立大学等の補助に使用され、約18,700人が授業料減免の対象となる。また新規事業として、私立学校の人材育成の基盤となる教育研究施設の整備に対する補助金である「私立大学教育研究活性化設備整備事業」が創設され、31億円が計上されている。

また、私立高等学校等に対する経常費助成については、前年度比3億円増の1,005億円(うち復興特別会計2億円)が計上された。

3. 復旧・復興対策経費

(1) 学校施設関連予算

公立学校施設の復旧については、平成 23 年度の第 1 次、第 2 次及び第 3 次補正予算において計 1,479 億円が計上されているが、24 年度予算では特に移転等を伴う復旧（土地取得を含む。）や大規模な復旧に対する措置として前年度比 146 億円増の 151 億円（うち復興特別会計 147 億円）が盛り込まれた。国立大学施設の復旧に関しては、これも 23 年度第 1 次補正予算及び第 3 次補正予算で計上された計 921 億円に加え、24 年度予算でも 46 億円が措置された。私立学校施設の復旧については、23 年度第 1 次補正予算で 643 億円が措置されたが、24 年度予算では計上されていない。

一方、学校施設の防災対策については、耐震化措置を中心に予算計上された。公立学校の耐震化については、第 1 次補正予算 340 億円及び第 3 次補正予算 1,627 億円に続き、24 年度予算でも前年度比 441 億円増の 1,246 億円¹¹（うち復興特別会計 667 億円）が確保された。23 年 3 月現在の公立小中学校の耐震化率は 80.3%であり、これが第 3 次補正予算での事業の完了により約 89%まで進捗する。これに加えての予算計上となるため、今回の措置で耐震化率は約 90%まで改善する見込みとなる。

国立大学等の耐震化等については、第 3 次補正予算の 270 億円に続き、耐震化や老朽施設の再生、最先端研究基盤の整備等に関する予算として、915 億円（うち復興特別会計 446 億円）が計上された。この措置により、23 年 5 月時点で 87.9%であった国立大学の耐震化率は、90.5%まで進捗する予定である。私立学校の耐震化等に関しては、第 3 次補正予算での 150 億円に続き、耐震性の低い校舎を対象とした耐震化支援（事業費の 3 分の 1 を補助する。）、教育機能高度化のための施設整備費等に係る予算として、前年度比 61 億円増の 218 億円（うち復興特別会計 110 億円）が盛り込まれた¹²。

(2) 幼児児童生徒の心のケアに関する予算

東日本大震災で被災した幼児児童生徒の心のケアに関する予算については、緊急スクールカウンセラー等派遣事業として 47 億円が計上された。これは、国が事業費の 3 分の 1 を補助する通常のスクールカウンセラー等活用事業とは異なり、全額国費で行われる事業となる。また先述した教職員の加配に関しては、心のケアが必要な児童生徒に対する学習支援等を行うため、復興特別会計で 22 億円が確保され、新たに 1,000 人の定数改善が行われることとなった。

震災発生後、被災幼児児童生徒の心のケアを行うため、多数のスクールカウンセラー等（スクールカウンセラーに準ずる者を含む。以下「SC」という。）が被災地等に派遣された。SCの派遣については、23 年度第 1 次補正予算で 30 億円、第 3 次補正予算で 4 億円が計上され、24 年 1 月時点で、岩手、宮城及び福島 の 3 県においては、計 2,264 人の SC が配置された。当該措置による SC 派遣については自治体への事業の委託期間が 24 年 3 月末であることから、被災幼児児童生徒の長期的な心のケアを行うためには、委託期間を延長する必要があった。そのため、24 年度予算で新たに 47 億円を盛り込むことにより、24 年度も引き続き、SC が被災地において継続的に活動を続けることが可能になった。

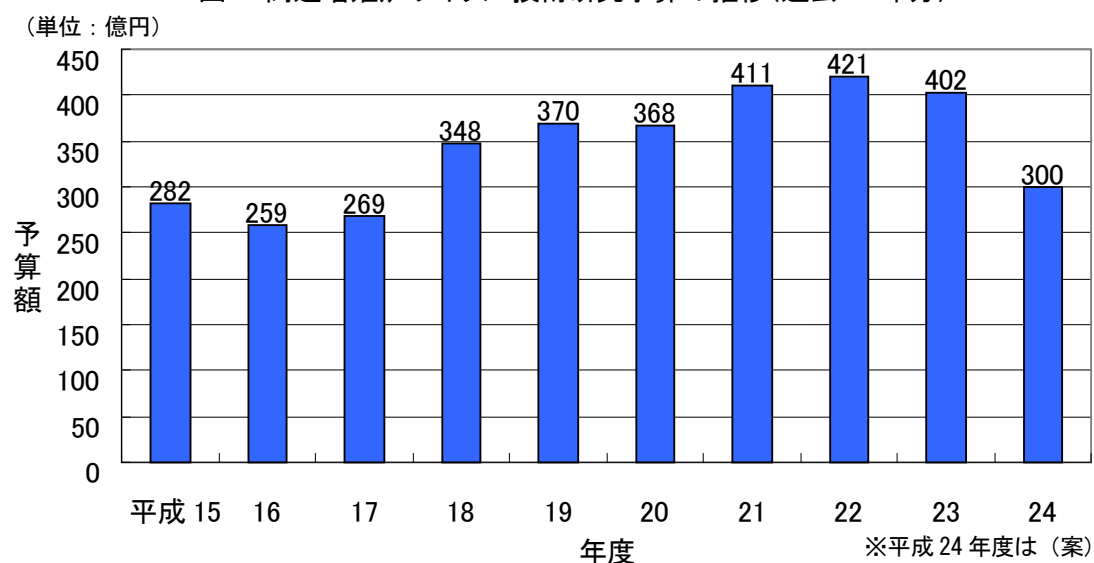
(3) 原子力災害からの復興等

24年度予算では、原子力災害からの復興に関する予算も多く計上された。福島県及び全国における環境モニタリングの強化については、38億円（うち復興特別会計11億円）が計上された。その内訳は、①東京電力福島第一原子力発電所事故の影響把握等に必要で、主に福島県を対象とする環境モニタリングの強化等に11億円、②全国各地における放射能測定・監視体制の強化に26億円となっている¹³。①については、23年度第1次及び第2次補正予算において整備された、福島県内におけるリアルタイム放射線監視システム及び可搬型モニタリングポストについて、これらの維持・管理を24年度も継続して行うものである。②については、23年度第2次補正予算で整備された、全国各地の空間線量を網羅的に把握・公表するシステムや、土壌中の放射能測定等に使用されるゲルマニウム半導体検出器等の維持・管理を24年度も継続して行うものとなっている。

原子力災害からの復興に向けた研究開発・人材育成については、105億円（うち復興特別会計67億円）が計上された。内訳は、①除染技術の確立に向けた取組（34億円）、②原発事故収束に必要な研究開発（44億円）、③基礎基盤研究・人材育成（14億円）となっている。また、学校給食のモニタリングを始めとする児童生徒等のための放射線被ばく防護の推進に関する予算として10億円（全て復興特別会計）が措置された。原子力損害賠償の円滑化については、原子力損害賠償紛争審査会や原子力損害賠償紛争解決センターの運営に係る経費として、18億円が計上されている。

なお、今回の原発事故を受け、その在り方が議論されている高速増殖炉「もんじゅ」に関しては、提言型政策仕分けで運転再開に伴う調整費22億円の削減が求められ、これが予算に反映されるかが注目された。24年度の高速増殖炉サイクル技術に関する予算は、維持管理費の削減等により、前年度比25.4%減の300億円まで大幅に圧縮され（図2）、この中で調整費22億円の計上は見送られている。

図2 高速増殖炉サイクル技術研究予算の推移(過去10年分)



(出所) 文部科学省資料より作成

この 300 億円のうち、「もんじゅ」自体の研究開発に関する予算は、機器の更新延期や人件費見直しにより前年度比 19%減の 175 億円まで削減された。また、「もんじゅ」を運営する日本原子力研究開発機構に対する予算も前年度比 6.4%減の 1,698 億円まで減額となった。「もんじゅ」を含む高速増殖炉サイクル技術の今後の取扱いについては、国家戦略室に設置されているエネルギー・環境会議等の場で検討される予定である。

4. 日本再生重点化措置

(1) 宇宙・海洋分野

平成 24 年度予算の特別枠である日本再生重点化措置においては、我が国の強み・特色を活かした宇宙開発、海洋フロンティアへの挑戦、新たなスポーツ文化創造プロジェクトによる日本再生、新たな成長を牽引する大学の教育研究基盤強化事業の 4 つの優先・重点事業を始め、文部科学関係予算で 14 事業 (2,825 億円) が計上された¹⁴。予算閣議決定前の 23 年 12 月 6 日、予算編成に関する政府・与党会議は、宇宙・海洋予算を優先するとし、特別枠に盛り込む優先・重点事業のうち、「宇宙」「海洋」の 2 分野を先行決定している¹⁵。

宇宙分野においては、陸域観測衛星の後継機 (ALOS-2、通称「だいち 2」) 打ち上げ費用に 37 億円が計上された。これに加え、23 年度第 4 次補正予算で計上されている 102 億円を合わせた 139 億円により、後継機の打ち上げを目指す。「だいち」は陸地の状態を観測するセンサーを搭載した衛星であり、東日本大震災時には被災地の画像を撮影し被災状況の把握には役立つものの、諸外国の衛星と比較すると画像が粗く、各府省における主力のデータは諸外国の衛星からの写真が使用された¹⁶。「だいち」は 23 年 4 月 22 日に電力系統が故障し、5 月に運用を終了したため、文部科学省は、宇宙航空研究開発機構 (JAXA) が予定していた「だいち」の後継機の打ち上げを前倒しすることを決定し、今回の予算計上でその経費を盛り込んだ。一方、世界で初めて小惑星イトカワから砂粒を採取した小惑星探査機「はやぶさ」の後継機となる「はやぶさ 2」に関する予算については、「だいち」と比較すると開発の優先順位が低いとして、24 年度予算では前年度と同額の 30 億円で抑えられ、概算要求 73 億円の半分以下の予算となった。文部科学省は減額分を 25 年度予算で確保する意向であるが、財務省から宇宙開発関係事業の優先順位付けを求められる中で、どこまで予算確保ができるか不透明な状況にある¹⁷。

海洋分野については、新規海洋資源の開拓に前年度比 3 億円増の 27 億円が確保された。我が国の EEZ (排他的経済水域) 内の海底資源把握を目指し、無人探査機による調査及び新たな探査手法確立を目指した技術開発等を重点的に行う。

また、「緊急津波速報 (仮称)」の整備を目指し地震・津波を検知する海底観測網の整備を行うとして、前年度比 177 億円増の 190 億円 (うち復興特別会計 178 億円) が計上されている。

(2) スポーツ関係予算

24 年度予算におけるスポーツ関係予算は、前年度比 4.4% (10 億円) 増の 238 億円が計

上された。これは同予算としては過去最高額であり、特別枠の中でもナショナル競技力向上プロジェクト等が優先・重点事業として認められた。この背景としては、昨年のスポーツ基本法の成立と、今年開催予定のロンドン五輪に向けトップアスリートへの支援を充実させる必要などが指摘できる。

特別枠の詳細を見ると、ナショナル競技力向上プロジェクトに計上されたのは32億円で、このうち、27億円がマルチサポートによるメダル獲得プロジェクトに措置された。プロジェクトの中でも特に女性アスリートに対する支援の比重が高まっており、27億円のうち約6億円（前年度比2億円増）が女性アスリートのサポートに充てられている。一方、残りの5億円については、アスリート育成システム構築事業に振り分けられた。これまで国のスポーツ支援はメダル獲得が有望な選手や競技に対して行われており、育成に特化したシステム作りにも予算が投入されることは画期的であると言える。一方、日本オリンピック委員会（JOC）への補助金は前年度と同額の約26億円となっており、国によるスポーツ強化費であるマルチサポート事業の予算27億円を初めて下回っている。これにより、五輪へ向けた強化支援を、関連団体ではなく国が主導して行っていく姿勢が明確になった¹⁸。

また、特別枠の中では障害者等スポーツ活動重点推進プロジェクトが新たに創設され、3億円が盛り込まれた。障害者スポーツに関しては、スポーツ基本法でその推進が明文化されており（第2条第5項）、24年度以降についても支援の充実が期待される。

一方、特別枠外のスポーツ関係予算においては、国立霞ヶ丘競技場改築に向けた調査費として1億円、スポーツ庁設置のための調査費として1,000万円等が措置された。国立霞ヶ丘競技場は東京五輪（1960年）開催前の1958年に建設され、老朽化が進んでいると指摘されている。現在、東京都が2020年夏季五輪招致を目指しており、この五輪でのメインスタジアムとしての使用を見越した措置と言える。このように五輪招致について国が支援の姿勢を鮮明にしている背景には、スポーツ基本法で国際大会の招致に対する国の支援が明文化されていることがある（第27条第1項）。スポーツ庁設置のための調査費に関しても同法附則規定に則った措置であり、24年度のスポーツ関係予算には同法が色濃く反映されている。

5. おわりに

ここまで平成24年度文部科学関係予算のポイントを概観してきたが、今回の予算では法改正を伴うような大きな制度改正はなく、概算要求段階で焦点となっていた35人学級の実現及び給付型奨学金制度の導入については、前者は法改正を伴わない予算措置により一応実現し、後者に関しては給付型ではなく貸与型の無利子奨学金における返済猶予制度の創設ということでの決着を見ることとなった。また提言型政策仕分けの提言についても、国立大学法人運営交付金の見直し、高速増殖炉「もんじゅ」の調整費の削減等を始め多くが予算に反映されることとなった。

しかし、法改正を伴わない予算措置での実現となった小学校2年生の35人学級導入については、25年度も同様の予算を確保しなければ継続することはできず、小学校3年生以上への導入についても、見通しはいまだ立っていない。現在、25年度から実施予定の第2期

教育振興基本計画策定に向けた検討が行われているが、同計画においては、予算確保にも資する数値目標の記載をするか否かが議論となっている¹⁹。24年度予算編成過程で見られたように、文教関係予算の確保は、厳しい財政事情の下、難しい局面に立たされている。学校現場が長期的な視野で教育計画を立てることを可能にするためにも、また、学校現場を混乱させないためにも、安定した予算の確保は急務であり、そのためには数値目標を記載した教育振興基本計画を閣議決定することにより、政府全体として、文教関係予算を重視する姿勢を示す必要があると考えられる。現在行われている第2期教育振興基本計画策定に向けた議論の中で数値目標の記載がなされるか否かが、25年度以降の安定的な予算確保に向けた重要な分岐点となろう。

¹ 『朝日新聞』 (平 23. 9. 21)

² 『内外教育』 (平 23. 10. 7)

³ 「平成 23 年度義務教育費国庫負担金について (国家戦略担当・財務・文部科学 3 大臣合意)」 (平 22. 12. 17)

⁴ 『内外教育』 (平 23. 12. 27) 及び文部科学省「少人数学級の更なる推進等によるきめ細やかで質の高い学びの実現に向けて～教職員定数の改善～」 (平 23. 9. 28)

⁵ 戸田浩史「見直し迫られる民主党マニフェストの教育施策」『立法と調査』324号 (2012. 1) 63頁～72頁

⁶ 『内外教育』 (平 24. 1. 10)

⁷ 『東京新聞』 (平 23. 12. 20)

⁸ 『内外教育』 (平 23. 12. 27)

⁹ 第 179 回国会衆議院文部科学委員会議録第 2 号 26 頁 (平 23. 10. 26) 等

¹⁰ 行政刷新会議「提言集」 (平 23. 11. 30)

¹¹ 防災機能の強化等に関する経費を含む。

¹² さらに、学校法人が行う施設整備に対し融資するための財政投融资として、前年度比 238 億円増の 545 億円が確保された。

¹³ 原子力施設の周辺地域における環境モニタリングについては、平成 23 年度第 4 次補正予算において 89 億円が措置予定である。

¹⁴ 財務省「各予算のポイント 文教・科学技術予算」 (平 23. 12) なお、予算額については地域自主戦略交付金 (内閣府計上) を含み、計数精査中である。

¹⁵ 『日本経済新聞』 (平 23. 12. 7)

¹⁶ 『読売新聞』 (平 23. 5. 24)

¹⁷ 『産経新聞』 (平 23. 12. 25)

¹⁸ 『読売新聞』 (平 23. 12. 25)

¹⁹ 『内外教育』 (平 23. 10. 4)