

# 文部科学行政の現下の主要課題

有安 洋樹

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 教育の無償化
3. 新しい学習指導要領
4. 教員の多忙化と学校における働き方改革
5. 文化庁の機能強化と京都移転
6. 文化財の確実な継承に向けた保護と活用
7. 新たな時代のニーズに対応した著作権制度
8. デジタル教科書の導入に向けた検討
9. おわりに

## 1. はじめに

平成 29 年 12 月 8 日、政府は「新しい経済政策パッケージ」(以下「新パッケージ」という。)を閣議決定した<sup>1</sup>。その中では、健康寿命が世界一の長寿社会を迎えた我が国にとり、「人生 100 年時代」において高齢者から若者まで全ての国民に活躍の場があり、全ての人が元気に活躍し続けられる社会をつくるため、幼児教育から社会人の学び直しに至るまで生涯切れ目なく質の高い教育を用意すること、そしてその鍵を握るのが「人づくり革命」、人材への投資であるとして教育の重要性が強調されており、文部科学行政に課された役割は大きい。以下、平成 30 年の常会等で注目される文部科学行政の主な課題について概観してみたい。

## 2. 教育の無償化

### (1) 経緯

第 193 回国会(常会)では、独立行政法人日本学生支援機構(以下「日本学生支援機構」

<sup>1</sup> 「新しい経済政策パッケージについて」(平成 29 年 12 月 8 日閣議決定)〈<http://www5.cao.go.jp/keizai/package/package.html>〉(平 29.12.19 最終アクセス)

という。)による給付型奨学金制度が創設され<sup>2</sup>、これにより、優れた生徒であって、大学等への進学のための目的及び意志が明確であるにもかかわらず、経済的理由により進学が困難な生徒に対する返還不要の奨学金受給への道が拡充された<sup>3</sup>。その後第 195 回国会（特別会）において林文部科学大臣は、幼児教育の無償化、真に必要な子供たちに限ったの高等教育の無償化、高校生等の奨学給付金の充実を表明した<sup>4</sup>。

新パッケージでは、人づくり革命に関し 2 兆円規模の教育無償化政策等がまとめられ、その財源には平成 31 年 10 月に引上げが予定されている消費税増税分からの 1.7 兆円<sup>5</sup>と、子ども・子育て拠出金の増額として経済界から負担される 3,000 億円を充てることとしている。以下では、新パッケージ中、教育の無償化に係る部分を紹介する。

## (2) 概要

### ア 幼児教育の無償化

政府は平成 26 年度以降、低所得世帯や多子世帯等の子供たちを対象とし、幼児教育の無償化に段階的に取り組んできた。

新パッケージでは、少子化対策、幼児教育の有用性に鑑み、広く国民が利用している 3 歳から 5 歳までの全ての子供たちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化することとしている<sup>6</sup>ほか、就学前のいわゆる障害児通園施設についても併せて無償化を進める旨等が示されている<sup>7</sup>。実施時期については、消費税率引上げとの関係で増収額に合わせ 31 年 4 月から一部を開始し、翌 32 年 4 月から全面的に実施することとしている。

### イ 私立高校授業料の実質無償化

26 年度以降、公立及び私立高校の無償化に関しては、高等学校等就学支援金制度の下、世帯年収の目安が約 910 万円未満の世帯の生徒で受給資格を認められた者には公立高校の授業料相当の年額 11 万 8,800 円が支給され、私立高校等に通う生徒には世帯年収に応じて最大 2.5 倍（年額 29 万 7,000 円）まで加算して支給されている。

新パッケージでは、現行の高等学校等就学支援金の拡充により、年収 590 万円未満の世帯を対象とした私立高校の授業料の実質無償化が図られることとなり、財源については予算等の見直しにより確保することとしている。具体的には 29 年度予算ベースで住民税非課税世帯については実質無償化、年収約 350 万円未満の世帯については最大 35 万円の支給、年収約 590 万円未満の世帯については最大 25 万円の支給ができる財源を確保する旨が示されている<sup>8</sup>。

<sup>2</sup> 前一平「給付型奨学金制度の創設」『立法と調査』No. 388 (2017. 5) 65～78 頁参照

<sup>3</sup> それまでは、我が国における給付型奨学金の支給主体は地方公共団体、学校、公益法人、個人等であった（独立行政法人日本学生支援機構『平成 25 年度奨学金事業に関する実態調査報告』16～17 頁参照）。

<sup>4</sup> 第 195 回国会参議院文教科学委員会会議録第 1 号 1 頁（平 29. 11. 30）

<sup>5</sup> 新パッケージ 2-8 では、これらの教育無償化策は少子化対策に資するものと位置付けられていることと、消費税法第 1 条第 2 項が同税の使途として「少子化に対処するための施策に要する経費」を定めている旨を掲記している。

<sup>6</sup> 0 歳児から 2 歳児については、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進めることとされた。

<sup>7</sup> 新パッケージ 2-1～2-3

<sup>8</sup> 新パッケージ 2-6～2-7

## ウ 高等教育の無償化

日本学生支援機構は、大学等への進学を希望する住民税非課税世帯の生徒を対象に、30年度から一学年当たり約2万人に対し、月額2～4万円の給付型奨学金を支給する（ただし、特に経済的に厳しい者（私立自宅外生、児童養護施設退所者等）2,800人については、29年度より先行実施）。

新パッケージでは更に、低所得者層の進学を支援し、所得の増加・格差固定化の解消が少子化対策になるとの観点から、真に支援が必要な子供たちに対し十分な支援が行き届くよう支援措置の対象を低所得者層に限定するとしている<sup>9</sup>。住民税非課税世帯の生徒については、高校在学時の成績と本人の学習意欲を確認した上で国立大学の授業料を免除し、私立大学の授業料についても一定額まで対応するとともに、必要な生活費を賄えるよう給付型奨学金を増額すること等を32年4月から実施することとしている<sup>10</sup>。

以上のほか、新パッケージでは、人生100年時代において誰もがいつでも学び直し・やり直しができる社会を作るための鍵となる「リカレント教育」や、在学中は授業料の支払いを要せず卒業後の支払い能力に応じて所得の一定割合を返納するオーストラリアのHECS（Higher Education Contribution System）等の事例も参考としつつ中間所得層の高等教育へのアクセスの機会均等について、検討を継続することとしている<sup>11</sup>。

### （3）課題

今回の新パッケージに基づく教育の無償化策の詳細は今後の検討に委ねられているが、現時点では以下の点が主な課題として考えられる。

#### ア 幼児教育の無償化について

3歳～5歳までの教育費は低所得世帯については既に無償となっており、全面無償化が富裕層への優遇策とみられないよう配慮を要しよう。

#### イ 財源について

増税が予定されている消費税や、予算等の見直しが新パッケージにおける教育無償化の財源とされているが、これらが企図どおり確保できるかは現時点では確定的でなく、殊に私立高校授業料の実質無償化の実現を大きく左右し得ることに留意を要しよう。

#### ウ 学習状況による支給打ち切りについて

高等教育の無償化につき、支給対象者の要件として、大学等への進学後の学習状況について一定の要件を課し、これに満たない場合には支援を打ち切ることとする<sup>12</sup>としている点に関しては、給付型奨学金の申請者及び受給者に対し、本人の意欲や諸事情を勘案したきめ細かな指導が必要となる。

#### エ 支援措置の対象となる大学等の要件

支援措置の対象となる大学等の要件として「社会のニーズ、産業界のニーズも踏まえ、

<sup>9</sup> 一年生に対しては入学金も免除することとしている。

<sup>10</sup> 新パッケージ2-6

<sup>11</sup> 新パッケージ2-9～2-10

<sup>12</sup> 新パッケージ2-5

学問追求と実践的教育のバランスが取れている大学等とする」<sup>13</sup>としている点は、大学の選別や給付型奨学金申請者の進学先の選択肢を狭めないかに付き配慮を要しよう。

### 3. 新しい学習指導要領

#### (1) 経緯

平成 26 年 11 月、下村文部科学大臣（当時）は中央教育審議会（以下「中教審」という。）に対し、個人と社会の豊かさを追求していくために一人一人の多様性を原動力とし、新たな価値を生み出していくことが必要となる新しい時代にふさわしい学習指導要領等の在り方につき諮問した<sup>14</sup>。これを受け中教審は、28 年 12 月、松野文部科学大臣（当時）に対し、「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」（以下「答申」という。）を提出し、翌 29 年 3 月、文部科学省はパブリックコメントを経た幼稚園教育要領と小・中学校の学習指導要領を公示した<sup>15</sup>。なお幼稚園教育要領は 30 年度、小学校学習指導要領は 32 年度、中学校学習指導要領は 33 年度から各々全面実施、高等学校学習指導要領は 34 年度から年次進行で実施の予定である。

#### (2) 概要

##### ア 主体的・対話的で深い学び

小学校学習指導要領、中学校学習指導要領各々の総則には「知識及び技能の習得」、「思考力、判断力、表現力等の育成」、「学びに向かう力、人間性等の涵養」が偏りなく実現されるよう「単元や題材など内容や時間のまとまりを見通しながら、生徒の「主体的・対話的で深い学び」（以下「アクティブ・ラーニング」という。）の実現に向けた授業改善を行うこと」と記されているが、具体的内容は答申では以下のように整理されている。

図表 1 アクティブ・ラーニングの具体的内容

主体的な学び	学ぶことに興味や関心を持ち、自己のキャリア形成の方向性と関連付けながら、見通しを持って粘り強く取り組み、自己の学習活動を振り返って次につなげる
対話的な学び	子供同士の協働、教職員や地域の人との対話、先哲の考え方を手掛かりに考えること等を通じ、自己の考えを広げ深める
深い学び	習得・活用・探求という学びの過程の中で、各教科等の特質に応じた「見方・考え方」を働かせながら、知識を相互に関連付けてより深く理解したり、情報を精査して考えを形成したり、問題を見いだして解決策を考えたり、思いや考えを基に創造したりすることに向かう

（出所）中教審「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」（平 28. 12. 21）49～50 頁より作成

<sup>13</sup> 新パッケージ 2-6

<sup>14</sup> 中教審「初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について（諮問）」（平 26. 11. 20）

<sup>15</sup> 特別支援学校学習指導要領については、幼稚園及び小・中学部は 29 年 4 月に公示、同高等部のものについては高等学校学習指導要領と一体的に改訂が進められる。

## イ 教育内容の主な改善事項

文部科学省資料「幼稚園教育要領、小・中学校学習指導要領等の改訂のポイント」<sup>16</sup>（以下「改訂のポイント」という。）には、「言語能力の確実な養成」、「理数教育の充実」、「伝統や文化に関する教育の充実」、「道徳教育の充実（道徳の特別教科化）」、「体験活動の充実」、「外国語教育の充実」を教育内容の主な改善事項として掲げている。

## ウ その他の重要事項

このほか、改訂のポイントには、その他の重要事項として、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿の明確化」、「初等中等教育の一貫した学びの充実」、「主権者教育」、「消費者教育、防災・安全教育などの充実」、「情報活用能力（プログラミング教育を含む）」、「部活動」、「子供たちの発達の支援（障害に応じた指導、日本語の能力等に応じた指導、不登校等）」が掲記されている。

## （3）課題

### ア アクティブ・ラーニングの導入について

答申は、既に行われている学習活動を改善し質を高めていく工夫と、これまでも重視されてきた各教科等の学習活動が子供たち一人一人の資質・能力の育成や生涯にわたる学びにつながる意味のある学びとなるようにすることが重要と述べている<sup>17</sup>が、既に多忙化が問題となっている教員への過大な負担とならないよう配慮する必要がある。

### イ 「特別の教科 道徳」の評価等について

道徳は個人の内面や思想信条に深く関わるものであることから、その評価等の在り方が問題となる。この点について文部科学省の「道徳教育に係る評価等の在り方に関する専門会議」が28年7月に行った報告『「特別の教科 道徳」の指導方法・評価等について』は、道徳科の学習状況や道徳性に係る成長の様子の把握が、児童生徒の成長を受け止めて認め、励ます観点から行う個人内評価との趣旨等から、「調査書には記載せず、入学者選抜の可否判定に活用することのないようにする必要がある」<sup>18</sup>と明記している。

### ウ プログラミング教育の充実、外国語教育の充実について

これらについては、学習環境の整備状況や家庭環境、親の経済力による格差の発生、本来学ぶべき他の学習事項がおろそかにならないかなどの点につき懸念が生じかねない。答申では、プログラミング教育の実施に当たっては「ICT環境の整備や教員研修、民間と連携した指導体制の確保などを確実に図っていく必要がある」<sup>19</sup>と、また外国語教育の充実については、外国語指導助手等を活用した指導体制の充実を図り、生きた外国語に触れる機会を積極的に増やすことが重要である旨が述べられている<sup>20</sup>。

<sup>16</sup> 文部科学省ホームページ資料<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/\\_icsFiles/afieldfile/2017/06/16/1384662\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/_icsFiles/afieldfile/2017/06/16/1384662_2.pdf)>（平29.12.19最終アクセス）

<sup>17</sup> 答申51頁

<sup>18</sup> 道徳教育に係る評価等の在り方に関する専門会議『「特別の教科 道徳」の指導方法・評価等について』（平28.7.22）<[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2016/08/15/1375482\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/08/15/1375482_2.pdf)> 12頁（平29.12.19最終アクセス）

<sup>19</sup> 答申92頁

<sup>20</sup> 答申96～97頁



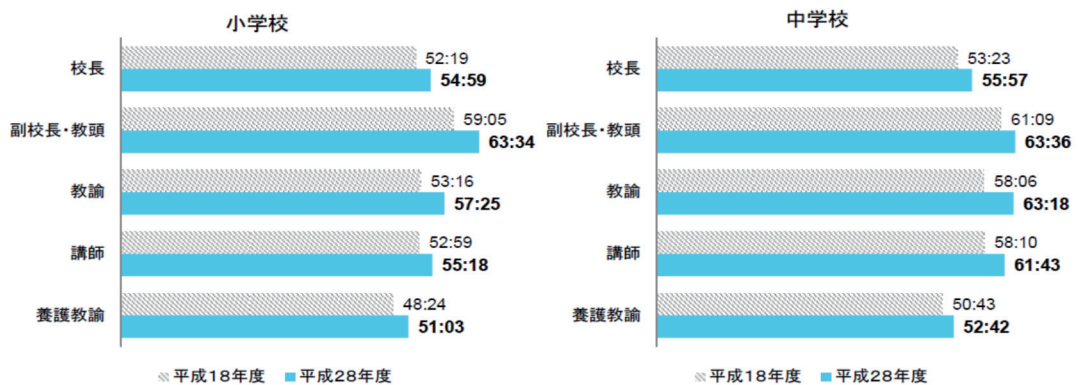
なお、新学習指導要領の実施に伴い「外国語」が教科として新設され、小学校5年生及び6年生で各々年間70時間の標準授業時数が定められるとともに、従来5年生及び6年生に各々35時間の標準授業時間が充てられていた「外国語活動」の実施が3年生及び4年生に繰り上げられることとなる<sup>21</sup>。小学校における外国語学習の充実は、我が国の更なる国際化に資するものではあるが、これらの実施が児童及び教員の双方にとり過剰な負担とならないよう配慮することが必要である。

#### 4. 教員の多忙化と学校における働き方改革

##### (1) 教員勤務実態調査（平成28年度）の集計（速報値）の概要

文部科学省は平成29年4月、28年度に実施された教員勤務実態調査の速報値を公表した。それによると、1週間当たりの正規の勤務時間は18年度の40時間から28年度の38時間45分と1時間15分短縮されているものの、実際の教員の1週間当たりの勤務時間は、小学校・中学校ともいずれの職種でも増加している。

図表2 職種別 教員の1週間当たりの学内勤務時間（持ち帰り時間は含まない）（時間：分）



※勤務時間については、小数点以下を切り捨てて表示。  
 ※平成18年度は、第5期の集計結果と比較。  
 ※平成18年度の1週間当たりの勤務時間は、勤務日×5+週休日×2により算出。  
 ※平成28年度調査では、調査の回答時間（小学校64分、中学校66分）を一律で差し引いている。  
 ※平成28年度の小学校教員のうち734人(10.4%)、中学校教員のうち911人(11.2%)が、土曜日が勤務日に該当している。  
 ※「教諭」について、平成28年度調査では、主幹教諭・指導教諭を含む。（主幹教諭・指導教諭は、平成20年4月より制度化されたため、18年度調査では存在しない。）  
 ※1週間当たりの正規の勤務時間は、平成28年度：38時間45分、平成18年度：40時間

（出所）文部科学省初等中等教育局「教員勤務実態調査（平成28年度）の集計（速報値）について」（平29.4.28）13頁

また、厚生労働省が過労死の労災認定基準として定める1か月当たり80時間以上の時間外労働に相当する、1週間の学内総勤務時間が60時間以上に及んだ教諭の割合については、小学校で33.5%、中学校で57.6%となった<sup>22</sup>。

小・中学校教諭の1日の業務内容別勤務時間につき、18年度と28年度の調査結果を比較すると、土日の業務内容別の勤務時間のうち、中学校教諭の「部活動・クラブ活動」（+

<sup>21</sup> 文部科学省「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」【概要】27頁 < [http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2016/12/27/1380902\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/12/27/1380902_1.pdf) >（平29.12.19最終アクセス）

<sup>22</sup> 文部科学省初等中等教育局「教員勤務実態調査（平成28年度）の集計（速報値）について」（平29.4.28）14頁

1時間4分)<sup>23</sup>の時間増が顕著となっている。この点についてはOECDが26年6月に公表した「国際教員指導環境調査」(TALIS)の結果でも、日本の教員の1週間当たりの勤務時間は53.9時間と、調査参加国34か国中最長(参加国平均38.3時間)で、殊に課外活動の指導時間が7.7時間(同2.1時間)と突出していることが指摘されている<sup>24</sup>。

## (2) 学校における働き方改革—中教審の中間まとめ—の概要

このように教員の長時間勤務が深刻な状況にあることを受け、平成29年6月、松野文部科学大臣(当時)から学校における働き方改革に関する総合的な方策について諮問された中教審は、同年7月特別部会を設置し、学校や教員が担うべき業務の在り方や学校の組織運営等につき検討を開始し、同年12月、中教審は、「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について(中間まとめ)」(以下「中間まとめ」という。)を公表し、これまで学校・教師が担ってきた代表的な14種類の業務を分類し、その在り方についての考え方を示した。

図表3 これまで学校・教師が担ってきた代表的な業務の在り方

<b>ア</b> 基本的には学校以外(地方公共団体、教育委員会、保護者、地域ボランティア等)が担うべきと考えられる業務
登下校に関する対応、放課後から夜間などにおける見回り・児童生徒が補導された時の対応、学校徴収金の徴収・管理、地域ボランティアとの連絡調整
<b>イ</b> 学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務
調査・統計等への回答等、児童生徒の休み時間における対応、校内清掃、部活動
<b>ウ</b> 教師の業務だが、負担軽減が可能な業務
給食時の対応、授業準備、学習評価や成績処理、学校行事の準備・運営、進路指導、支援が必要な児童生徒・家庭への対応

(出所) 中間まとめ(平29.12.26)14~15頁より作成

なお、中間まとめでは、上記図表3中のウのうち、「給食時の対応」については学級担任と栄養教諭等との連携による工夫、「授業準備」や「学習評価や成績処理」における補助的な業務はサポートスタッフ等が担うこと、「学校行事の準備・運営」のうち児童生徒の指導に直接的に関わらない業務は事務職員や民間委託等の外部人材等が担うこと、「進路指導」については事務職員や民間企業経験者などの外部人材等、「支援が必要な児童生徒・家庭への対応」についてはスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの専門スタッフが一部を担う方が児童生徒に効果的に対応できる場合もある旨が述べられている<sup>25</sup>。

<sup>23</sup> 同上20頁

<sup>24</sup> 国立教育政策研究所ホームページ資料「OECD 国際教員指導環境調査(TALIS)のポイント」<[http://www.nier.go.jp/kenkyukikaku/talis/imgs/talis\\_points.pdf](http://www.nier.go.jp/kenkyukikaku/talis/imgs/talis_points.pdf)>(平29.12.19最終アクセス)

<sup>25</sup> 中間まとめ14~15頁

### (3) 課題

今回の中間まとめでは、これまで学校・教師が担ってきた代表的な業務の在り方の見直しにより、教員の業務を削減する考え方が示されたが、先に見た新学習指導要領の実施により新たな業務負担が生じる場合や、従前の業務の在り方の見直しが円滑に行われない事態も生じかねない。中間まとめは、文部科学省に対し、公立学校の教師の長時間勤務の改善に向け、「勤務時間に関する数値で目指した上限の目安を含むガイドラインを早急に検討し、それに実効性を持たせるための方策も併せて示すべきである」<sup>26</sup>と示すとともに、「教師の勤務の特殊性や児童生徒の学びの質を担保するために持続可能な勤務環境の在り方も考慮しながら、給特法<sup>27</sup>の在り方も含む教職員の勤務時間等に関する制度の在り方については、引き続き議論を進める必要がある」<sup>28</sup>としているが、状況によっては、以上のほか、教職員定数の改善に向けた更なる検討も必要となり得よう。

## 5. 文化庁の機能強化と京都移転

### (1) 背景及び概要

安倍総理を議長とする「まち・ひと・しごと創生本部」は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月閣議決定）に基づき、27年3月に政府関係機関の地方移転の提案の募集を開始し、同年8月の京都府の提案を踏まえ、翌28年3月に文化庁の京都移転に向けた検討の開始を決定した。この決定を受け同年4月、まち・ひと・しごと創生本部事務局、文化庁、京都府等から成る「文化庁移転協議会」が設置され、翌29年4月、文化庁の組織として地域文化創生本部を先行的に京都に設置し、移転に向けた本格準備とともに新たな政策ニーズに対応した事務・事業を地元の知見等を生かしながら行うこととなった。

更に文化庁移転協議会は29年7月、「新・文化庁の組織体制の整備と本格移転に向けて」をとりまとめ、遅くとも33年度中までに国会対応、外交、著作権関係、他省庁との連携に関わる業務を除く業務を行う文化庁本庁を現在の京都府警察本部本館に置くことを決定した。これに併せ、次期常会には新たな文化庁の組織体制の整備を目的とする文部科学省設置法改正案が提出される見込みである。

### (2) 課題

文化庁の京都移転は、伝統文化や文化財の保護活用には資する面があるものの、著作権の管理団体を始め舞台芸術、映画、音楽などの文化芸術団体の本社や中枢機能が東京に多数存在していることから、これらの文化芸術に係る業務コストの増加や発信力の低下、京都と東京の二元化による行政の非効率化などが生じないかにつき注目を要しよう。

## 6. 文化財の確実な継承に向けた保護と活用

### (1) 背景

---

<sup>26</sup> 中間まとめ 38 頁

<sup>27</sup> 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

<sup>28</sup> 中間まとめ 40 頁



近年の過疎化や少子高齢化等による地域における文化財継承基盤の脆弱化への危惧と、文化財の活用の一層の推進による地方創生や地域経済の活性化への期待を背景に、平成 29 年 5 月、松野文部科学大臣（当時）は文化審議会に対し、「これからの文化財の保存と活用の在り方について」を諮問した。これを踏まえ文化審議会は、同年 12 月、林文部科学大臣に「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について（第 1 次答申）」を提出した。本答申を踏まえ次期常会に文化財保護法改正案が提出される見込みとなっているが、以下では法案の内容に関連した答申の概要を紹介する。

## （2）概要

### ア これからの時代にふさわしい文化財の継承のための方策

#### （ア）総合的な視野に立った地域における文化財の保存・活用の推進強化

##### a 国による指針等の策定等

国は、各地方公共団体において文化財の総合的な保存・活用に関する計画を策定する際の基本的な考え方を指針等によって示すことが重要である。また人材の確保・育成の観点から、文化財担当職員の定期研修を実施することが求められる。

##### b 都道府県による大綱的な方針・計画等の策定

都道府県は、国が策定する指針等を踏まえ域内の文化財の総合的な保存・活用に係る大綱的な方針・計画（以下「大綱」という。）を策定できることとする。

##### c 市町村による文化財の総合的な保存・活用に係る計画の策定

市町村は、国が示す指針等に基づき、都道府県が大綱を策定している場合には大綱を踏まえつつ、域内の文化財の総合的な保存・活用に係る計画（地域計画）を策定できることとする。

#### （イ）個々の文化財の計画的な保存・活用と担い手の拡充

##### a 個々の文化財の保存活用計画の作成

文化財ごとに保存・活用の考え方や継承のために必要な事項等を明確にし、所有者等の文化財の維持・管理・活用等の自主性・的確性の向上のため、個々の文化財の保存活用計画を制度上に位置付ける。

##### b 文化財の管理責任者制度の見直し

重要文化財の所有者が海外に一定期間滞在するなどの特別な事情がある場合に、文化財の管理の責を第三者に委ねる現行の「管理責任者制度」は、管理者の責任範囲の不明確さ等の事情からあまり活用されていないため、管理責任者につき、管理の責任のみならず文化財の保存・活用の全体を通し所有者を支援できることとする。

##### c 国宝・重要文化財の公開日数の延長

現行制度では、第三者が重要文化財等を公開する際の年間の公開日数は延べ 60 日以内等の一律の基準があるが、技術の進歩や公開ニーズに対応するため、文化財の材質等により公開日数の上限を 150 日まで延長することや、専門的な助言を得ながら公開日数の上限を 100 日程度に延長することを可能とする。

##### d 文化財の取扱い等に関する国の相談窓口的機能の整備

文化財の保存と活用を両立するため、文化財所有者、美術館などの関係機関等からの相談を一元的に受ける国の窓口・センター的機能の整備を検討する。

## イ 地方文化財行政の推進力強化

### (ア) 地方公共団体の文化財に係る体制の充実

文化財担当職員等の人材確保や資質向上のため、文化財保護指導委員の配置を都道府県から市町村に拡大することや、専門性を重視した選任等とすることが必要である。

### (イ) 地方文化財保護行政の所管移管

文化財保護に関する事務は教育委員会が所管するが、文科行政全体の一体性や景観・まちづくり等との関連性から各自治体が文化財保護事務をより一層充実するため必要かつ効果的と考える場合に、専門的・技術的判断や政治的中立性の確保等を十分勘案した上で文化財保護の所管を首長部局に移管できることとする。この場合、文化財に関し優れた識見を有する者で構成される地方文化財保護審議会の設置を義務化する。

## (3) 課題

今般見込まれている文化財保護法の改正は、文化財の確実な継承の基盤となる地域の活性化に寄与するべく文化財の保護と活用の拡充を図るものである。しかし、地域の過疎化や少子化という課題の克服と、文化財の活用拡充による地域の活性化という二つの目標の達成は、例えば、当該文化財の公開日数の拡充等による観光客や移住者の増加、地域の経済発展という流れを考えると、ある程度の時間を要し、それまでの間に各文化財が損なわれることなく適切に保護された上で活用が拡充されるよう、人材・財政の両面における国・都道府県の十分な支援が必要と思われる。

また、文化財保護の所管を教育委員会から首長部局に移管する際には、政治的中立性と専門技術的識見を踏まえ双方が十分に協議し、円滑に行うことが不可欠であるとともに、地域住民からの十分な理解と協力が得られるよう取り組むことが必要となろう。

## 7. 新たな時代のニーズに対応した著作権制度

### (1) 背景

著作権法は著作権者等の権利の保護を図り、文化の発展に寄与することを目的とする(著作権法第1条)。近年の情報技術の急速な進展等に伴う著作物の利用環境の変化を受け、これまでも著作物の利用の円滑化を図るため著作権を制限する規定(以下「権利制限規定」という。)の整備が行われてきたが、今日ではI o T、ビッグデータ、人工知能など更なる情報技術の進展を背景とした新たなイノベーション創出等への期待が高まり、柔軟性のある権利制限規定の法制化が政府内で検討されることとなった<sup>29</sup>。以下、文化審議会著作権分科会が平成29年4月にとりまとめた文化審議会著作権分科会報告書(以下「報告書」という。)から、今後見込まれる「新たな時代のニーズに的確に対応した権利制限規定の在り方等」に関する著作権制度改正の概要を紹介する。

<sup>29</sup> 知的財産戦略本部「知的財産計画2016」(2016.5)11頁

## (2) 制度改正の概要

報告書は企業や個人から寄せられた具体的なニーズにつき検討し、明確性と柔軟性の適切なバランスを備えた複数の権利制限規定の組合せによる多層的な対応が適当とした<sup>30</sup>。以下、著作権法改正に係る行為類型と権利制限の在り方は、図表4に示した。

図表4 著作権法改正に係る行為類型と権利制限の在り方

行為類型（具体例）		権利制限の在り方
第1層	著作物の本来の利用には該当せず、権利者の利益を通常害さないと評価できる行為類型 <sup>31</sup> （「所在検索サービス」及び「情報分析サービス」のための検索・分析用データベースを作成する行為、「その他CPS <sup>32</sup> 関係サービス」の一部）	行為類型を適切な範囲で抽象的に類型化し、柔軟性の高い規定を整備することが望ましい。
第2層	著作物の本来の利用には該当せず、権利者に及び得る不利益が軽微な行為類型 <sup>33</sup> （「所在検索サービス」及び「情報分析サービス」の結果提供の際に行われる著作物の表示行為等、「その他CPS関係サービス」の一部）	権利制限を正当化する社会的意義等の種類や性質に応じ、著作物の利用の目的等によってある程度大きくりに範囲を画定した上で、相当程度柔軟性のある規定を整備することに馴染む。
第3層	著作物の本来の利用を伴う場合も含むが、文化の発展等の政策的実現のため権利者の利益との調整が求められる行為類型 <sup>34</sup> （「翻訳サービス」、「その他CPSサービス」の中に含まれる教育支援サービスや障害者支援サービス等）	権利制限を正当化する社会的意義等の種類や性質に応じ、権利制限の範囲を画定した上で、適切な明確性と柔軟性の度合いを検討することが望ましい。

（出所）文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」（平29.4）41頁～56頁より作成

## (3) 課題

今般見込まれている著作権法の改正は、文化の発展や社会経済的利益などの公益と著作権者に及び得る不利益を比較し著作権者の権利を制限するものであるが、著作物の本来の利用にあらず、権利者に及ぶ不利益が軽微とされる第2層についても、各サービスにおける著作物利用の軽微性ないし著作権者に及ぶ不利益について懸念する声も少なくない<sup>35</sup>。これらの著作権の制限に係る法制化において、「適切な明確性と柔軟性の度合い」がどのように表現されるかが、法案審議の際の重要な確認点となろう。

<sup>30</sup> 報告書 38 頁

<sup>31</sup> 著作物の表現の享受を目的としない情報通信設備のバックエンドなどで行われる利用が該当（報告書 41 頁）。

<sup>32</sup> CPS（サイバーフィジカルサービス）とは、「デジタルデータの収集、蓄積、解析、解析結果の実世界へのフィードバックという実世界とサイバー空間との相互連関」とされており、これを用いたサービスとは、①大量の情報（著作物を含みうる）の収集・蓄積、②情報の解析・変形・編集等、③②により生まれた新たな知識・情報（著作物を含みうる）の出力、という過程で提供される、大量の情報集積・利活用サービスの総体とされている（報告書 22 頁 注 28）。

<sup>33</sup> インターネット検索サービスの提供に伴い必要な限度で著作物の一部分を表示する場合など、著作物の本来の利用には該当せず、権利者に及び得る不利益が軽微なものが該当（報告書 45 頁）。

<sup>34</sup> 現行法では、引用、教育、障害者、報道等の様々な場面に係る権利制限規定が該当（報告書 53 頁）。

<sup>35</sup> 報告書 25～26 頁

## 8. デジタル教科書の導入に向けた検討

### (1) 背景及び概要

現在教科書は紙媒体のもののみが認められているが、近年ではより高い教育効果を期待し、画像、動画等を含むいわゆるデジタル教科書が普及しつつある。政府はICT活用の日常化や、アクティブ・ラーニングの実現の観点等からこの導入を検討し、平成28年12月、『デジタル教科書』の位置付けに関する検討会議「最終まとめ」を公表した。

以下では、文化審議会著作権分科会報告書（平成29年4月）も踏まえ、デジタル教科書の導入に向けた検討の概要を紹介する。

#### ア デジタル教科書の使用形態及び位置付け

当面は紙の教科書を主たる教材として使用することを基本としつつ、教科の一部の学習にデジタル教科書が使用された場合、学校教育法第34条第1項等に規定する教科書の使用義務の履行を認める特別の教材としてデジタル教科書を位置付ける。

#### イ 著作権法上の課題

著作権法第33条第1項は、学校教育の目的上必要と認められる限度で著作権者の許諾なく著作物を教科書に掲載することを認めており、デジタル教科書についても同様の権利制限規定の見直しを行う。

#### ウ 補償金請求権

著作権法第33条第2項は、教科書への著作物の掲載を行った場合、文化庁長官の定める額の補償金の支払義務を当該著作物の利用者に課しているところ、デジタル教科書への著作物の掲載行為についても一定の補償金の支払を求める。

#### エ 「拡大教科書」に関する規定の整備

著作権法第33条の2は、視覚障害等により教科書をそのまま使用することが困難な児童生徒のために、いわゆる「拡大教科書」等の必要な方式での複製を認めており、デジタル教科書の導入に際しても必要に応じ規定を整備する。

### (2) 課題

デジタル教科書の導入に際しては、児童生徒への情報端末の支給に向けた適切なネットワーク環境等の整備や、研修等を通じた教員の指導力向上のための取組、次期学習指導要領の実施に合わせた着実な準備作業や幅広い関係者への理解の促進等が必要となろう。

## 9. おわりに

以上のほか、第3次教育振興基本計画の内容や高大接続、高等教育改革、開催まで2年半余りとなった2020年東京オリンピック・パラリンピックへの対応やドーピング対策等が課題となっているほか、平成29年12月に日本原子力研究開発機構が原子力規制委員会に申請したもんじゅの廃止措置計画の認可と今後の動向なども注目を要する。

(ありやす ひろき)