

文教科科学行政の主要トピックス

竹内 健太

(文教科科学委員会調査室)

1. 新たな学習指導要領の実施
2. 学校における働き方改革
3. 小学校高学年への教科担任制導入に向けた検討
4. 高等学校普通科改革に向けた検討
5. 高大接続改革
6. 高等教育の無償化（高等教育の修学支援新制度）
7. 外国人の受入れ・共生に向けた教育の推進
8. 著作権法の見直しに向けた動き（インターネット上の海賊版対策）
9. 大学における研究力の向上に向けた取組

文教科科学行政では、近年、様々な改革や取組が進められている。

初等中等教育関係では、平成29年3月に小・中学校学習指導要領が、30年3月に高等学校学習指導要領が改訂された（1. 参照）。また、教員の長時間勤務が社会問題となる中、31年1月、学校における働き方改革に関する中央教育審議会答申が取りまとめられ、今後の改革の方向性が示された（2. 参照）。さらに、同年4月には、中央教育審議会に「新しい時代の初等中等教育の在り方について」が諮問され、小学校高学年への教科担任制導入や（3. 参照）、高等学校普通科改革に向けた検討が進められている（4. 参照）。

また、高等教育関係では、令和2年4月から高等教育の無償化（高等教育の修学支援新制度）が実施予定であり（6. 参照）、令和3年1月には、従来の大学入試センター試験に代わる「大学入学共通テスト」が初めて実施されることとなっている（5. 参照）。

このほか、外国人児童生徒等への教育や日本語教育の推進（7. 参照）、著作権法の見直し（8. 参照）、大学における研究力の向上に向けた取組（9. 参照）等も進められている。

本稿では、これらの文教科科学行政のトピックスについて、その概要と主な論点を明らかにしていく¹。

¹ 本稿は、令和元年8月15日までの情報を基にしている。

1. 新たな学習指導要領の実施

(概要)

学習指導要領は、全国的に一定の教育水準を確保するとともに、実質的な教育の機会均等を保障するため、国が学校教育法等に基づき定めている大綱的基準であり、学校段階ごとに、それぞれの教科等の目標や最低限教えるべき教育内容が定められている（幼稚園は「幼稚園教育要領」が定められている）。時代の変化や子どもの実態に対応するため、これまで概ね10年ごとに改訂されてきており²、直近では、平成29年3月に小・中学校学習指導要領が、30年3月に高等学校学習指導要領がそれぞれ改訂されている（図表1参照）。小学校では令和2年度から、中学校では3年度からの全面実施が、高等学校は4年度から年次進行での実施が予定されている（小・中は平成30年度から、高校は31年度から移行期間）。

図表1 新たな学習指導要領のねらいと主なポイント

【全体】	
◆「社会に関わった教育課程」の実現を目指す ◆カリキュラム・マネジメントを確立し教育活動の質を向上	
◆「何ができるようになるか」を明確化するため、全ての教科等を、①知識・技能、②思考力・判断力・表現力等、③学びに向かう力・人間性等の3つの柱で再整理	
◆「主体的・対話的で深い学び」（アクティブ・ラーニング）の視点から、「何を学ぶか」だけでなく「どのように学ぶか」も重視して授業を改善	
◆学習内容の削減は行わない（小学校の中学年・高学年で標準授業時数が年間35単位時間（週1コマ分）増。なお、小学校低学年・中学校の標準授業時数、高等学校卒業に必要な最低単位数（74単位）は変更なし）	
【小学校】	【高等学校】
◆外国語教育の教科化（高学年：週2コマ。なお、中学年は新たに「外国語活動」を週1コマ分導入）	◆教科・科目構成の見直し（地理歴史科における「歴史総合」、「地理総合」の新設、公民科における必修修科目「公共」の新設、国語科における科目の再編等）
◆プログラミング的思考の育成	

（出所）文部科学省ウェブサイト「学習指導要領「生きる力」」等を基に作成

(主な論点)

新たな学習指導要領は、学習量は維持しつつ授業の質を高めようとするものであるが、子どもが消化不良とならないよう、指導の工夫が求められる。アクティブ・ラーニング（AL）の導入についても、①学級規模も変わらず学習内容の削減も行われない中で、「主体的・対話的で深い学び」が実現できるのか、②多忙な教員がALのための授業準備の時間を確保できるのか等の懸念が示されており（『朝日新聞』（平30.3.3）等）、こうした懸念に応えるためにも、教職員定数の改善を始めとした教育環境の整備が不可欠である³。

また、小学校においては、外国語教育の教科化や、プログラミング的思考の育成など、学校が新たに対応を求められる事項が多く盛り込まれている。外部人材の更なる活用を進めるとともに、あわせて、教員の授業準備の負担を減らし、専門性の高い授業の実施に資するため、小学校高学年への教科担任制導入（3.参照）に向けた検討も求められる。

² 平成期における学習指導要領改訂の概要は次のとおりである。①元年改訂：小学校低学年での生活科の導入、高等学校家庭科の男女必修化、②10・11年改訂：総合的な学習の時間を導入、情報科を高等学校に導入、③20・21年改訂：外国語活動を小学校高学年で導入、④27年一部改正：道徳の「特別の教科」化（なお、評価は記述により行い、入試には活用しないこととされている）。

³ ALについては、このほか、今回の改訂が、学習内容のみならずALという授業手法の導入にまで踏み込んだことで、学習指導要領の位置付けが大綱的な性格から細目的に学校現場を縛る形になることを懸念する声もある（NHKウェブサイト「高校学習指導要領改訂 新しい学びとは」（平30.2.14）等）。各学校や子どもの実態に合わせた現場の創意工夫が損なわれることのないよう、配慮が必要である。

2. 学校における働き方改革

(概要)

文部科学省の「教員勤務実態調査（平成 28 年度）」では、公立の小学校教員の約 3 割、中学校教員の約 6 割が、過労死の労災認定をされる労働時間の目安とされる月 80 時間超の時間外勤務を行っている実態が明らかになるなど、教員の長時間勤務が社会問題となっている。こうした中、政府においても、教員の働き方改革に向けた議論が行われ、31 年 1 月には、中央教育審議会答申「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」及び文部科学省「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」が公表された（図表 2 参照）。

図表 2 中央教育審議会答申・ガイドラインのポイント

現在の状況
<p>◆公立学校の教育職員（教師）は、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（給特法）により、原則として時間外勤務を命じないものとされており、時間外勤務を命じられる場合は、いわゆる「超勤4項目」（①生徒の実習関係、②学校行事関係、③職員会議関係、④非常災害等の場合の業務）に従事する場合であって臨時又は緊急のやむを得ない場合に限定される（※なお、教員には、時間外勤務手当・休日給が支給されない代わりに、教職調整額（給料月額4%）が支給されている）</p> <p>◆しかし、実態としては、所定の勤務時間外に行う業務の多くが「超勤4項目」以外の業務となっている</p>
求められる対応・改革の方向性
<p>【「勤務時間」関係】（主にガイドラインで規定）</p> <p>◆「勤務時間」の明確化：ガイドラインで、以下の①・②を合算し「在校等時間」（＝「勤務時間」と定義） ①「超勤4項目」以外の自主的・自発的な勤務（例：部活動指導、時間外の授業準備）も含め、外形的に把握することができる在校時間（自発的な自己研鑽の時間等を除く） ②校外での勤務（職務として行う研修、児童生徒の引率等） ※①・②とも休憩時間は除く</p> <p>◆「在校等時間」の上限の目安時間を設定：原則、1か月の在校等時間は超過勤務45時間以内、1年間の在校等時間は超過勤務360時間以内（例外あり） ※罰則を伴う法規とすることは慎重であるべき</p> <p>【その他】</p> <p>◆従来学校・教師が担ってきた業務を類型化。学校・教師が担うべき業務を明確化し、役割分担を促進 ①基本的には学校以外が担うべき業務（登下校対応、学校徴収金の徴収・管理等） ②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、部活動等） ③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、進路指導等）</p> <p>◆1年単位の変形労働時間制の導入：教師の勤務態様として、授業等を行う期間と長期休業期間とで繁閑の差が存在していることから、地方公共団体の条例等に基づき、教員に1年単位の変形労働時間制を適用できるように、（令和元年を目途に）法制度上措置すべき（※現行では、公立学校の教師を含む地方公務員は、労働基準法で定められた1年単位の変形労働時間制の適用除外となっている）</p>

（出所）中央教育審議会答申、ガイドライン等を基に作成

(主な論点)

ガイドラインには罰則がなく、実効性の担保が課題とされている（『日本経済新聞』夕刊（平 31.1.25））。ガイドラインの遵守に向けた教育現場の取組を注視する必要がある。

また、①時間外勤務手当等の支給を認めない給特法の改正を含む現行の勤務時間制度の抜本的見直しを求める声、②教職調整額（現行（給料月額4%）は、昭和41年度の勤務状況調査の結果（1週平均の超過勤務時間：1時間48分）を基に算定されており、現在の教員の勤務実態とは乖離がある）の勤務実態に合わせた大幅増額を求める声があったが（『毎日新聞』（平30.12.7）等）、いずれも答申には十分に盛り込まれなかった。更なる制度改善に向けた検討が不可欠である。

令和元年中の法案提出が見込まれる公立学校教員の1年単位の変形労働時間制に関しては、約9割が同制度を導入済の国立大学附属校の関係者から、導入後も勤務実態は余り変わらなかったとの声も聞かれているところであり（『日本教育新聞』（平30.10.22））、制度導入の必要性や期待される効果等について、丁寧な説明が求められる。

3. 小学校高学年への教科担任制⁴導入に向けた検討

(概要)

平成31年4月、文部科学大臣は、中央教育審議会に「新しい時代の初等中等教育の在り方について」を諮問した（以下「中教審諮問」という。）⁵。中教審諮問では、「義務教育9年間を見通した児童生徒の発達の段階に応じた学級担任制と教科担任制の在り方」等について審議が求められており、現在、中央教育審議会では、小学校における教科担任制の導入等に向けた検討を進めている（図表3参照）。

図表3 小学校高学年への教科担任制導入に向けた検討のポイント

教科担任制導入の検討に至る背景等	中央教育審議会における検討の方向性
<p>【教科担任制導入の検討に至る背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆文部科学省「平成28年度学校教員統計調査」によれば、公立小学校教員の1週間当たりの平均授業時数が約24コマ（1コマ45分）で、公立中学校教員の約18コマ（1コマ50分）より多い。加えて、学級担任制の下では、毎時間異なる授業を行うこととなるため、様々な教科の授業準備が必要となり、負担の大きさが指摘されている ◆また、新学習指導要領が全面実施となる令和2年度からは英語が教科化され、プログラミング教育も必修化されるなど、小学校でも専門的な指導による教育の質の確保が求められている ◆さらに、小学校の教員就職者の8割が文科系の教育専攻で、理数系科目の指導に苦手意識のある教員が多いとの指摘もある <p style="text-align: center;">↑ ↑</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆学校における働き方改革に関する中央教育審議会答申（2.参照）においても、効果的な指導と教員一人当たりの指導時間の改善の両立の観点から、小学校の教科担任制の充実等について、引き続き中央教育審議会において検討するとしている <p>【現在の教科担任制の実施状況】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆文部科学省「平成30年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査」によれば、小学校高学年で、学級担任以外が授業を実施したのは、音楽・理科では約半数に上るが、<u>国語（書写を除く）・社会・算数・体育等では、1割未満から2割弱にとどまっている</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ◆発達段階を考慮し、教科担任制の導入は主に<u>小学校高学年を念頭に検討が行われる見込み</u>である ◆また、教職員配置や教員免許制度の在り方についても検討が行われる見込みである <p>教科担任制導入により期待される効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆一人の教員が担当する教科が絞られるため、<u>授業準備のための負担が軽減</u>される。また、一つの教科にかけられる準備時間が増えるため、<u>教員の専門性や授業の質の向上</u>も見込まれる ◆制度の見直し等により、教員一人当たりの持ちコマ数の改善につながることを期待する声もある ◆このほか、現在、小学校の教員採用試験の倍率は3.2倍程度（中高の半分以下）と低迷しているが、働き方改革が進み、教える教科が絞られれば、小学校に人材が集まりやすくなるのではないかと期待する声もある

（出所）中教審諮問、各種報道等を基に作成

(主な論点)

小学校における教科担任制の導入に対しては、図表3で示した効果が期待される一方、①教科ごとに異なる教員が授業するため、他教科の内容と関連付けて指導する横断的な授業がしにくくなる、②学級の担任が終日顔を合わせなくなることで、いじめ等の子どもの異変に気づくのが遅れるリスクがある（『朝日新聞』（平31.4.21））等の課題も指摘されている。また、③小規模校では教員数が少なく教科担任制への対応が難しいが、都市の大規模校だけ教科担任制を推進すると町村部との教育格差が拡大しかねない（『毎日新聞』（平31.4.21））等の懸念も示されている。これらの課題や懸念を払拭し、円滑な導入を可能とするために、中央教育審議会には、先進事例の検証を含む丁寧な検討が求められる。

⁴ 教科担任制は、中学校のように、一人の教員が特定の科目を担当し、複数の学級で指導する仕組みを指す。現在、小学校では、一人の教員が全て（又は大部分）の教科を指導する学級担任制が主流となっている。

⁵ 中教審諮問は、①新時代に対応した義務教育の在り方、②新時代に対応した高等学校教育の在り方、③増加する外国人児童生徒等への教育の在り方、④これからの時代に応じた教師の在り方や教育環境の整備等の4つの柱から成り、令和2年末の答申が見込まれている。

4. 高等学校普通科⁶改革に向けた検討

(概要)

平成31（令和元）年の4月から5月にかけて、高等学校普通科改革を内容に含む諮問・提言が相次いで出された。4月には、文部科学大臣が、中央教育審議会に新時代に対応した高等学校教育の在り方等について諮問し（中教審諮問（3. の脚注5）参照）、5月には、政府の教育再生実行会議が、「技術の進展に応じた教育の革新、新時代に対応した高等学校改革について（第十一次提言）」（以下「実行会議提言」という。）を公表した。現在、中央教育審議会では、高等学校普通科改革等に向けた検討を進めている（図表4参照）。

図表4 高等学校教育が抱える課題と普通科改革の方向性

高等学校教育が抱える課題	改革の方向性
<p>◆文部科学省・厚生労働省の「第16回21世紀出生児縦断調査（平成13年出生児）」（平30.9）によれば、<u>学校生活への満足度</u>（授業の内容をよく理解できている、学校の勉強は将来役に立つと思う等）や<u>学校外での勉強時間</u>について、中学校段階に比べて高等学校入学後は低下している（例：高1の25.4%が、平日に家や塾で学習を「しない」と回答。なお、中1で「しない」と回答した割合は9.3%、中2は9.9%、中3は6.0%）</p> <p>◆また、現行の大学入試では、主に私立大学において、必須の試験科目が文系のみ、理系のみに分かれているケースが多く、これに対応するため、多くの高等学校では、文系・理系のコース分けを実施している。文系・理系の学習の偏りについては、<u>入試に必要な科目を「捨てている」（＝真剣に学ぶ動機を低下させている）</u>等の弊害が指摘されている</p> <p style="text-align: center;">↓↓</p> <p>◆こうした高等学校教育の現状に対し、中教審諮問は、「Society5.0時代に活躍できる人材の育成の観点から<u>大きな課題がある</u>」としている</p> <p>◆また、実行会議提言は、「普通科においては、生徒の能力や興味・関心等を踏まえた学びの提供という観点で課題がある場合があり、<u>一斉的・画一的な学びは生徒の学習意欲にも悪影響を及ぼす</u>」と指摘している</p>	<p>◆中教審諮問では、「生徒の学習意欲を喚起し能力を最大限伸ばすための<u>普通科改革</u>など学科の在り方」や「<u>文系・理系の類型にかかわらず学習指導要領に定められた様々な科目をバランスよく学ぶこと</u>」等について検討することとされた</p> <p>◆実行会議提言では、より踏み込んで、「国は、普通科の各学校が、教育理念に基づき選択可能な学習の方向性に基づいた<u>類型の枠組みを示す</u>こととする」とした上で、以下の4つの類型を例示した</p> <ol style="list-style-type: none"> ①予測不可能な社会を生き抜くため自らのキャリアをデザインする力の育成を重視するもの ②グローバルに活躍するリーダーや国内外の課題の解決に向け対応できるリーダーとしての素養の育成を重視するもの ③サイエンスやテクノロジーの分野等において飛躍知を発見するイノベーター等としての素養の育成を重視するもの ④地域課題の解決等を通じて体験と実践を伴った探究的な学びを重視するもの

（出所）中教審諮問、実行会議提言、各種報道等を基に作成

(主な論点)

高等学校普通科における「類型化」に対しては、①上から型にはめ込む「改革」は画一的な教育そのものであり、そこから特色ある高等学校が生まれるとは思えない（『朝日新聞』（令和元.6.17））、②汎用的な資質・能力を身に付けさせる新学習指導要領の方向性と、普通科におけるカリキュラムの細分化・専門化の方向は、ベクトルが逆ではないか（「教育再生実行会議高校改革ワーキング・グループ第6回議事録」（平成31.2.21開催）19頁）、③自分の特性や志向を探り、可能性を大きく広げる途上の中学校3年生に、なぜ進路の絞り込みを急がせるのか（『朝日新聞』（令和元.6.17））、④普通科の生徒の6割近くが大学に進学する中、高等学校段階で独自の強い授業を実施できるかは未知数（『毎日新聞』（平成31.4.18））等の様々な指摘がある。

中央教育審議会においては、こうした指摘も踏まえつつ、慎重な議論が求められる。

⁶ 高等学校の学科は、普通科（平成29年度在籍生徒数は239万人）、専門学科（同71万人）、総合学科（同18万人）の3つの区分がある。このうち約7割の生徒が通う普通科では、国語・地理歴史・公民・数学・理科・外国語等の教科を主に学んでいる。

5. 高大接続改革

(概要)

文部科学省は、社会構造が大きく変化する中、予測困難な時代の中で新たな価値を創造する力を育てる必要があるとして、高大接続改革を進めている。高大接続改革は、「高等学校教育」、「大学教育」、両者を接続する「大学入学者選抜」を一体的に改革し、それぞれの在り方を転換するものであり、「学力の3要素」(①知識・技能、②思考力・判断力・表現力、③主体性を持って多様な人々と協働して学ぶ態度)を育成・評価することが目指されている(図表5参照)。

図表5 高大接続改革のポイント

<p>①高等学校教育改革〔「学力の3要素」の確実な育成〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆高等学校学習指導要領の改訂(平30.3) ◆「高校生のための学びの基礎診断」: 高校生に求められる基礎学力の確実な習得と学習意欲の喚起を図るため、基礎学力の定着度合いを測定する民間試験等を文部科学省が認定する制度。令和元年度から本格的に利活用開始 	<p>②大学教育改革〔「学力の3要素」の更なる伸長〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆「3つの方針」(卒業認定・学位授与の方針、教育課程の編成・実施の方針、入学者受入れの方針)の一体的な策定・公表の制度化(平29.4施行)
<p>③大学入学者選抜改革〔「学力の3要素」の多面的・総合的評価〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆大学入試センター試験に代わり「大学入学共通テスト」を導入(令和2年度(令和3年度入学者選抜)から実施) <ul style="list-style-type: none"> 一問題の作成、採点等は大学入試センター(以下「センター」という。)が実施 一国語(古文・漢文を除く)、数学^(注1)はマーク式問題に加え記述式問題(それぞれ小問3問)を出題(このうち国語の記述式問題の成績は、マーク式問題とは異なり、全体及び小問ごとの段階表示とする)。記述式問題の採点は、民間事業者に採点作業を委託しながら、センターで実施 一英語については、「読む」「聞く」「話す」「書く」の4技能を評価するため、共通テストの枠組みにおいて、民間事業者等が実施している資格・検定試験を活用(活用は各大学の判断による) <ul style="list-style-type: none"> ・要件を満たすとセンターが認定した7種類(英検、GTEC、TOEFL等)の民間試験が対象^(注2) ・試験結果及びCEFR(外国語の学習・教授・評価のためのヨーロッパ共通参照枠)の段階別成績表示(6段階)を要請のあった大学に提供 ・現役生は、高3の4~12月の間に受検した2回に限り結果が大学に提供される(例外あり) ・令和5年度まではセンター作成の共通テストの試験も実施(「リーディング」「リスニング」のみ) ◆各大学の入学者選抜について以下の変更 <ul style="list-style-type: none"> 一入試区分の名称を変更(一般入試⇒一般選抜、AO入試⇒総合型選抜、推薦入試⇒学校推薦型選抜) 一一般選抜において調査書等の積極的な活用を促進。総合型選抜・学校推薦型選抜において、小論文、プレゼン、教科・科目に係るテスト、共通テスト等のうち、いずれかの活用を必須化 一総合型選抜の出願時期を9月以降(現行は8月以降)、合格発表時期を11月以降(現行はルールなし)に変更。学校推薦型選抜の合格発表時期を12月以降に設定(現行はルールなし)。 	

(注1) 初年度は、短い文章で回答する記述式問題の導入は見送られた

(注2) 当初認定されていたTOEICは、共通テストへの対応が想定より複雑になったとして参加を取り下げた(出所) 文部科学省ウェブサイト「高大接続改革」、各種報道等を基に作成

(主な論点)

大学入試センターは平成29・30年度に共通テストの試行調査を実施したが、30年度(7万人が参加)の試行調査でも、国語の記述式で採点のぶれが生じた。50万人規模の本番で、委託業者が短期間で大規模な採点を正確にできるか不安視されている。また、国語の記述式では、生徒による自己採点と実際の採点の一致率が約7割にとどまり、不正確な自己採点を基に志望校を選ぶことによる混乱が懸念される(『朝日新聞』・『毎日新聞』(平31.4.5)等)。

英語民間試験の活用に対しては、異なる民間試験を受けた者の成績を公平に比較できるのか、居住地や家庭の経済状況により受検できる回数に差が生じ得る等の懸念が示されているほか、民間試験の実施団体による実施方法等の周知の遅れなども指摘されており、令和元年7月には、全国高等学校長協会が文部科学大臣に対し、「高等学校の現場は…次年度のことにもかかわらず、まったく先が見通せないほどの混乱状況になってい」として、受験生や高等学校側の不安の解消を申し入れるに至っている(『朝日新聞』(令元.7.26)等)。

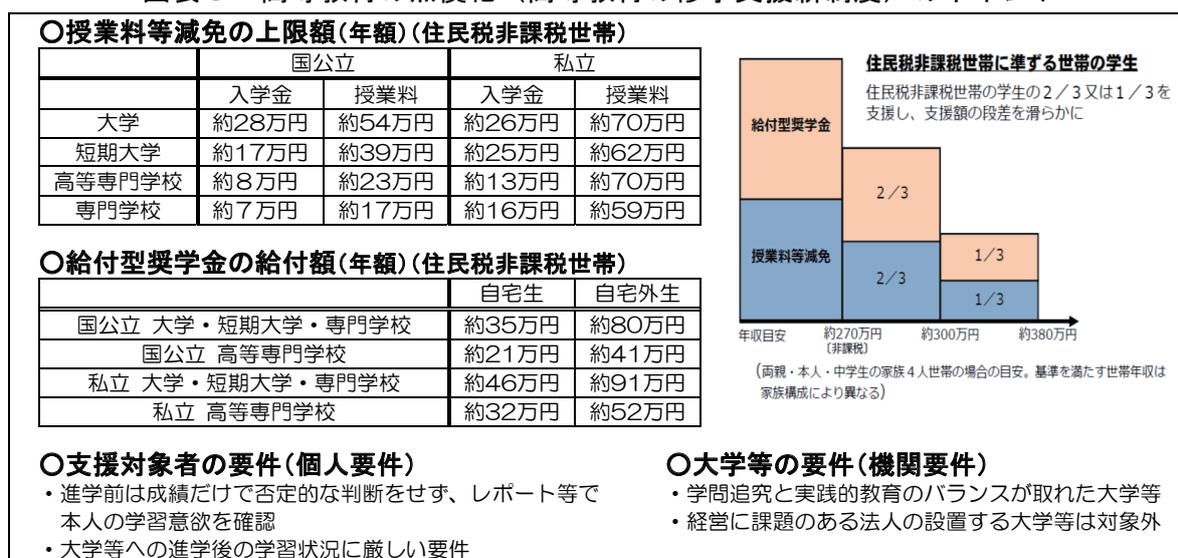
文部科学省は、こうした不安や懸念の解消のための早急な対応が求められる。

6. 高等教育の無償化（高等教育の修学支援新制度）

（概要）

第198回国会（常会）の令和元年5月、大学等修学支援法が成立した⁷。本法は、少子化対策を目的としており、消費税率引上げによる財源を活用し、住民税非課税世帯（概ね年収約270万円未満）及びそれに準ずる世帯（概ね年収約380万円未満）の学生等⁸に対し、①授業料・入学金の減免（最大で年間約96万円）、②給付型奨学金の支給（最大で年間約91万円）を可能とするものである（図表6参照）⁹。2年4月からの実施が予定されている。

図表6 高等教育の無償化（高等教育の修学支援新制度）のポイント



(出所) 文部科学省ウェブサイト「高等教育の修学支援新制度について」等を基に作成

（主な論点）

高等教育に係る費用は中間層に対しても重い負担となっているものの¹⁰、本制度の対象は低所得層に限定され、中間層への支援は盛り込まれなかった。中間層を含む全ての学生等が家庭の経済事情に関係なく修学の機会を得られるよう、①奨学金制度の更なる改善(貸与型奨学金の有利子から無利子への流れの加速化、所得に応じて返還月額が決まる所得連動返還方式の対象者の拡大、返還困難者への救済制度の見直し等)、②授業料の引下げに向けた財源確保等を行い、高等教育修学に係る負担の軽減を一層推進していく必要がある。

また、機関要件や個人要件を課すことについては、法案審査においても、大学の自治への介入になりかねない、子どもの進路選択の幅を狭めかねない等の懸念が示されており¹¹、要件の確認に当たっては、慎重な運用が求められる。

⁷ また、同時に、改正子ども・子育て支援法が成立した。消費税率引上げによる財源を活用し、幼児教育・保育の無償化を図るものであり、令和元年10月から、3～5歳児の全世帯、0～2歳児の住民税非課税世帯について、幼稚園・保育所・認定こども園等の利用料が無償化される（一部上限・例外あり）。なお、政府は、幼保無償化の所要額を、約7,764億円と試算している。

⁸ 大学（学部）・短期大学・高等専門学校（4・5年）・専門学校（専門課程）に通う学生・生徒が対象

⁹ 所要額：約7,600億円（低所得世帯の高等教育進学率が全世帯平均（約80%）まで上昇した場合の試算）

¹⁰ 例えば、平成29年度の私立大学（学部）の平均授業料は、過去最高の約90万円に達している。また、国立大学でも、国が示す標準額（53万5,800円）を超える授業料を設定する大学が現れてきている。

¹¹ 第198回国会参議院文教科学委員会会議録第7号2～4頁（令元.5.9）等

7. 外国人の受入れ・共生に向けた教育の推進

(概要)

我が国に在留する外国人の増加に伴い、この10年で、公立学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒数(平成28年:4.4万人(1.8万人増))や、それ以外の国内の日本語学習者数(29年:24万人(7.6万人増))が大幅に増加しており、今後も増加が見込まれている。

政府は、平成30年12月に新たな在留資格の創設等を内容とする改正入管法が成立したこと等を踏まえ、同月、外国人材の適正な受入れや共生社会の実現を図るべく、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(関係閣僚会議決定)を策定した¹²。文部科学省も、同対応策等を踏まえつつ、外国人児童生徒等への教育・日本語教育等に係る課題を深掘りし、必要な施策を充実させるため、省内に「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」を設置して検討を行い、令和元年6月に報告書を取りまとめた(図表7参照)。

図表7 外国人児童生徒等への教育・日本語教育等に係る主な課題と対応策

	外国人児童生徒等への教育・日本語教育等に係る主な課題	「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告」で示された主な対応策
外国人児童生徒等への教育の充実	<ul style="list-style-type: none"> 日本に住民登録している義務教育年齢の外国籍の子どものうち約1.8万人の就学状況が不明となっている 教員の不足等により、公立学校に通い、学校から「日本語教育が必要」と判断されたのに、指導を受けられていない児童生徒等が1万人以上存在。日本語指導を行う人員の確保が課題 	<ul style="list-style-type: none"> 就学状況の全国調査を実施し、就学促進に向けた支援を充実。多言語での就学案内の徹底、就園ガイド(仮称)の作成 夜間中学の設置促進(全都道府県・政令指定都市で少なくとも1校が設置されるよう促進) 日本語指導に必要な教員定数の義務標準法の規定に基づく改善と母語支援員等の配置の充実、研修の充実 高校入試における外国人生徒への特別な配慮の促進等の、中高生への進学・キャリア支援の充実 特別支援学校等でも日本語指導補助者や母語支援員等を配置
外国人に対する日本語教育の充実	<ul style="list-style-type: none"> 日本語教育を担う人材の質・量の向上(日本語学習者の伸びに日本語教師の増加が追いついていない、公的資格がなく資質にバラツキがあるとの指摘あり) 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語教師の資格に関する検討を進め、令和元年度中に結論を得る 日本語教育機関の質の向上に向け、法務省と連携を継続 日本語学習ICT教材の対応言語を拡大
留学生の国内就職促進・在籍管理の徹底	<ul style="list-style-type: none"> 東京福祉大学で、過去3年間に1,600人以上の留学生が所在不明となるなど、留学生の在籍管理が不適正な大学等が存在 	<ul style="list-style-type: none"> 留学生の在籍管理状況の迅速・的確な把握と指導の強化 留学生の在籍管理が不適正な大学等について、原則留学生の受入れを認めない等の在留資格審査の厳格化、私学助成の減額等を実施 外国人留学生の就職を促進するプログラムを認定

(出所)「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告～日本人と外国人が共に生きる社会に向けたアクション～」(令元.6.17)、各種報道等を基に作成

(主な論点)

令和元年6月、日本語教育に関する国・地方公共団体等の責務を定めた日本語教育推進法が議員立法により成立した。同法の理念¹³を踏まえ、上記に掲げられた対応策が着実に実施されるよう、国や地方公共団体の取組を注視する必要がある。また、都市部と比べて農村部では、日本語を学べる場自体が乏しいなど、地域ごとの格差も指摘されているところであり(『朝日新聞』(令元.6.19))、学びの機会の格差解消に向けた取組も併せて求められる。

¹² その後、令和元年6月には、関係閣僚会議により、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」が策定された。

¹³ 同法では、日本語教育の推進は、「外国人等に対し、その希望、置かれている状況及び能力に応じた日本語教育を受ける機会が最大限に確保されるよう行われなければならない」(第3条第1項)等とされている。

8. 著作権法の見直しに向けた動き（インターネット上の海賊版対策）¹⁴

（概要）

近年、著作権者等の許諾なく、無断で複製された漫画・雑誌等のコンテンツを、インターネット上で掲載する海賊版サイトによる被害が深刻化している。こうしたことから、政府は、文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会における議論等を踏まえ、第198回国会（常会）に、海賊版対策等に資するための著作権法改正案の提出を予定していた（図表8参照）。しかし、とりわけ「ダウンロード違法化の対象範囲の拡大」に関して、関係者から相次いで懸念が示され、与党内の審査でも「次期国会に向けて仕切り直しをすべき」とされたことにより、法案提出は見送られることとなった（『読売新聞』夕刊（平31.3.13））。

図表8 第198回国会（常会）に提出が予定されていた著作権法改正案のイメージ（主なもの）¹⁵

①リーチサイト等を通じた侵害コンテンツへの誘導行為への対応			
【背景】 海賊版サイトの被害拡大の要因の一つに、いわゆるリーチサイト（自身のウェブサイトには侵害コンテンツを掲載せず、他のウェブサイトへのリンク情報等を提供して利用者を侵害コンテンツへ誘導するためのウェブサイト）の存在があるとの指摘がある		【改正案（イメージ）】 ◆リーチサイトによるリンク情報等の提供行為について、一定の要件（例：リンク先が侵害コンテンツであることについて故意・過失が認められる場合に限る）を充足する場合には、著作権等侵害と見なすこととし、民事措置（差止請求・損害賠償請求）及び刑事罰（故意犯のみ）の対象とする ◆リーチサイト等を運営する行為を刑事罰の対象とする	
②ダウンロード違法化の対象範囲の拡大			
民事措置	対象著作物・行為	現行 違法アップロードの音楽・映像（録音・録画）	改正案（イメージ） 違法にアップロードされた著作物全般（音楽・映像のみならず、漫画、雑誌、イラスト、写真、文章なども全て対象に）
	構成要件	違法にアップロードされたものと知りながらダウンロードする場合は対象	・違法にアップロードされたものと知りながらダウンロードする場合は対象 ・違法と知らなかった場合や、適法・違法の評価を誤った場合のダウンロードは違法とならない
刑事罰	対象著作物・行為	違法にアップロードされた音楽・映像で正規版が有償提供されているもの	・違法にアップロードされた著作物全般で正規版が有償で提供されているもの ・二次創作された著作物は除外
	構成要件	民事措置と同様	民事措置と同様
	常習性 その他	法定刑の水準（2年以下の懲役・200万円以下の罰金）、親告罪であることは変更なし	継続的または反復して行う場合

（出所）文化審議会著作権分科会報告書、各種報道（『産経新聞』（平31.3.8）等）を基に作成

（主な論点）

ダウンロード違法化の対象範囲拡大については、小委員会における実質的な審議が、平成30年10月からの約3か月にとどまった。委員から更なる検討を求める声があったにもかかわらず、主査の責任において報告書を取りまとめた経緯があり（詳しくは、小委員会（第8回）（平31.1.25）「議事内容」参照）、議論が拙速だったとの指摘がある（『朝日新聞』（平31.3.14））。

また、内容面に関しても、規制対象が広範囲にわたり、インターネットの利用が萎縮されること等への懸念が相次いだ。知的財産法・情報法の研究者や、海賊版サイトの被害者の立場である日本漫画家協会等からは、規制対象を限定するための具体的な案（例：「原作のまま」「権利者の利益が不当に害される場合」などに限定する等）が出されているところであり、文化庁は、関係者の意見に十分に耳を傾けつつ、インターネットの利用の萎縮を生まない形での法規制の在り方について、丁寧に検討していく必要がある。

¹⁴ 本節を記述するに当たり、川崎祥子「著作権法改正案の提出見送りに至る経緯—インターネット上の海賊版対策をめぐる—」『立法と調査』No. 411（平31.4）を参照している。

¹⁵ 文化審議会著作権分科会報告書、各種報道を基に筆者が作成したものであり、文部科学省が提出を予定していた法案の内容とは異なる可能性がある点に留意されたい。

9. 大学における研究力の向上に向けた取組

(概要)

我が国の研究力は、諸外国に比べ相対的に低下している。近年、我が国の論文数の国際的な順位は下落しており、例えば、被引用数 Top10%補正論文数の順位は、この10年(2004～2006年(平均)⇒2014～2016年(平均))の間で、4位から9位に低下している。研究力低下の背景には様々な要因が挙げられており、研究環境・人材の観点からは、研究者が研究に充てる時間割合の減少¹⁶、若手研究者の不安定な雇用形態、博士課程への入学者数の減少等が、研究資金の観点からは、大学等での研究・教育を安定的・継続的に支える基盤的経費の確保が難しくなっていること等が指摘されている¹⁷。

なお、我が国の基盤的経費と競争的資金の推移は図表9のとおりである。政府は、平成16年の国立大学法人化前後から、効率的に研究成果を引き出すことを目的に、①運営費交付金等の基盤的経費を削減し、②代わりに、研究者が応募・審査を経て獲得する競争的資金を手厚くする、いわゆる「選択と集中」を進めており(『朝日新聞』(平30.10.18及び平30.10.27)等)、16年度と30年度を比較すると、基盤的経費は減少し競争的資金は増加している。

図表9 基盤的経費と競争的資金の推移

(単位：億円)

	基盤的経費		競争的資金		合計
	国立大学法人 運営費交付金等	私立大学等 経常費補助金		うち科研費	
平成16年度	12,415	3,263	3,606	1,830	19,284
平成30年度	10,971(▲1,445)	3,154(▲109)	4,274(+668)	2,286(+456)	18,399(▲885)

(出所) 科学技術・学術審議会学術分科会研究環境基盤部会(第102回)(平31.3.27)配布資料を基に作成

(主な論点)

研究力の向上に向けて、平成31年4月、文部科学省は、「研究力向上改革2019」を取りまとめた。本改革では、①研究人材の改革(若手研究者の任期長期化(原則5年程度以上)や、専従義務の緩和(一定割合を自らの研究の時間に充当可能とする)等)、②研究資金の改革(企業からの資金に加えて、競争的資金の直接経費から研究代表者の人件費の支出も可能とする等)、③研究環境の改革(分散管理されてきた研究設備・機器を大学等がコアファシリティとして共用する等)を、大学改革と一体的に実行するとされているが¹⁸、政府の取組が、研究者を目指す学生の増加や研究環境の改善、更には我が国の研究力の向上につながるものとなるか、注視していく必要がある。

また、「選択と集中」に関しては、科学技術予算全体の大幅増が見込めない中、政府主導で一部の大型研究開発プロジェクトに多額の予算を投じることへの批判があるほか(『日本経済新聞』(令元.7.31))、運営費交付金の減額により大学における研究の裾野が脅かされている等として、その行き過ぎを改めるべきとの指摘もある(『毎日新聞』(令元.5.24))。「選択と集中」についても、今一度その在り方を問い直す必要がある。

(たけうち けんた)

¹⁶ 大学教員の職務活動時間のうち研究に充てる割合は、平成14年度の46.5%から30年度には32.9%に減少している(文部科学省「平成30年度大学等におけるフルタイム換算データに関する調査(概要)」(令元.6.26))。

¹⁷ 伊神正貫「日本の科学研究力の停滞の背景をよむ—科学技術・学術政策研究所の調査研究より」『科学』87巻8号(平29.8)744～755頁等

¹⁸ なお、令和元年6月に閣議決定された「統合イノベーション戦略2019」では、年内を目途に、「研究力向上改革2019」等を踏まえ、「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」(仮称)を策定するとしている。