

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	文部科学分野における主な課題
著者 / 所属	有菌 裕章 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	432号
刊行日	2021-2-19
頁	81-94
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

文部科学分野における主な課題

有菌 裕章

(文教科学委員会調査室)

1. 「令和の日本型学校教育」答申
2. 35人学級（義務標準法の改正）
3. 小学校での教科担任制
4. 小・中学校の免許の併有
5. ICTの活用
6. わいせつ行為を行った教員への対応
7. 国立大学改革
8. 無形の文化財の保護
9. 著作権法の改正
10. 若手研究者の研究環境の改善

1. 「令和の日本型学校教育」答申

平成31年4月、文部科学大臣は、中央教育審議会に対し、「新しい時代の初等中等教育の在り方について」諮問した。人工知能、ビッグデータ等先端技術が高度化してあらゆる産業や社会生活に取り入れられ、社会の在り方そのものが現在とは「非連続的」と言えるほど劇的に変わる Society5.0 時代を見据え、学校教育も対応、変化すべきとの問題意識からであった。初等中等教育に係る包括的な中央教育審議会への諮問は、平成15年以来である。

令和3年1月、諮問に対し、「「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）」（以下「令和3年答申」という。）が示された。2020年代を通じて実現を目指す学校教育を「令和の日本型学校教育」と呼び、ICT環境の活用と少人数によるきめ細かな指導体制の整備により、「個別最適な学び」と、これまでも「日本型学校教育」¹において重視されてきた「協

¹ 令和3年答申では、日本型学校教育について、「学校が学習指導のみならず、生徒指導等の面でも主要な役割を担い、様々な場面を通じて、子供たちの状況を総合的に把握して教師が指導を行うことで、子供たちの知・徳・体を一体で育む」ものとしている。

働的な学び」とを一体的に充実することを目指すとしている。

以下、答申で触れられた事項に関連して、「2. 35 人学級（義務標準法の改正）」、「3. 小学校での教科担任制」、「4. 小・中学校の免許の併有」、「5. ICTの活用」の4点について述べていく。

図表 1 2020 年代を通じて実現すべき「令和の日本型学校教育」の姿

①個別最適な学び 「個に応じた指導」（指導の個別化と学習の個性化）を学習者側の視点から整理した概念	
指導の個別化 ○ 支援が必要な子供により重点的な指導を行うことなど効果的な指導を実現 ○ 特性や学習進度等に応じ、指導方法・教材等の柔軟な提供・設定を行う	学習の個性化 ○ 基礎的・基本的な知識・技能等や情報活用能力等の学習の基盤となる資質・能力等を土台として、子供の興味・関心等に応じ、一人一人に応じた学習活動や学習課題に取り組む機会を提供する
②協働的な学び ○ 「個別最適な学び」が「孤立した学び」に陥らないよう、探求的な学習や体験活動等を通じ、子供同士で、あるいは多様な他者と協働 ○ 集団の中で個が埋没してしまうことのないよう、一人一人のよい点や可能性を生かすことで、異なる考え方が組み合わさり、よりよい学びを生み出す ○ 知・徳・体を一体的に育むため、教師と子供、子供同士の関わり合いなど様々な場面でのリアルな体験を通じた学び ○ 同一学年・学級はもとより、異学年間の学びや ICT の活用により空間的・時間的制約を超えた他の学校の子供等との学び合い	

（出所）中央教育審議会「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）【概要】（令 3.1.26）より作成<https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_1-1.pdf>

2. 35 人学級（義務標準法の改正）

小・中学校の学級規模を縮小する必要性は、かねてから議論されており、いわゆるすし詰め学級の解消を図るべく、昭和 33 年の義務標準法（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）の制定時に学級編制の標準が 50 人とされて以降、昭和 39 年に 45 人、昭和 55 年に 40 人に引き下げられた。その後、平成 23 年の義務標準法改正により小学 1 年に限り 35 人に下げられた。

図表 2 学級編制の標準の引下げと教職員定数改善計画

第 1 次 S34～38 年度	第 2 次 39～43 年度	第 3 次 44～48 年度	第 4 次 49～53 年度	第 5 次 S55～H3 年度	第 6 次 5～12 年度	第 7 次 13～17 年度
50人	45人	→	→	40人	→	→

※平成 23 年度から小学 1 年は 35 人
 （出所）文部科学省資料より作成

文部科学省は、昭和 34 年度から教員の定数改善計画を平成 17 年度まで 7 次にわたって作成し、児童生徒の減少期においてもティーム・ティーチングや少人数指導等を目的として教員数の減少幅を抑えることで、児童生徒 1 人当たりの教員数の改善を図ってきた。定数改善計画が策定されなくなって以降も、各年度の予算措置により、外国人児童生徒の増

加や発達障害児への対応等その時々に応じた学校現場の課題に応える形で定数改善が図られてきた²。

少人数学級の必要性については、諸外国との比較や児童生徒への教育効果等の面から語られることが多いが、近時は長時間労働が問題となっている教員の働き方改革の観点からも注目されている。義務標準法は、基本的に学級数に応じて教職員の数を定めることとしており、学級編制の標準の引下げによる教員定数の増により正規採用の教員の割合を増やすことで労働環境を改善すべきとの指摘もある³。

コロナ禍での教育環境の整備、学校での三密回避のため、少人数学級の導入が改めて注目されることとなり、令和2年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」では「全ての子供たちの学びを保障するため、少人数によるきめ細かな指導体制の計画的な整備やICTの活用など、新しい時代の学びの環境の整備について関係者間で丁寧に検討する」とされた。また、内閣総理大臣が開催する教育再生実行会議においても「ポストコロナ期における新たな学びの在り方」について検討することとされ、同会議に設置された初等中等教育ワーキンググループが同年9月、令和3年度予算編成に向け、「少人数によるきめ細かな指導体制の計画的な整備や関連する施設設備等の環境整備を進める方向で、当ワーキンググループで議論するとともに、今後、予算編成の過程において、関係者間で丁寧に検討することを期待する」旨表明していた。

少人数学級の学力に与える影響について、財務省からは、社会経済的背景⁴が低い学校の生徒には有意な学級規模効果が確認された研究があるとしつつも、最近の研究ほど、学級規模の縮小の効果はないかあっても小さいことを示している研究が多いとされた。これに対し文部科学省からは、個別最適な学びの実現や感染症対策等の観点から少人数学級を求める声があり、教育再生実行会議においても首長や教育長、関係団体等から効果や必要性について多くの意見が発表されているとの反論がなされた⁵。

令和3年度予算の編成に際し、文部科学省は、公立小・中学校の学級編制の標準を30人に引き下げるよう求めていたが、小学校のみ35人とすることが12月17日の財務大臣と文部科学大臣の折衝で合意された。政府は、令和3年の常会に義務標準法改正案を提出し、令和3年度から学年進行により5年間かけて学級編制の標準を35人に引き下げる予定である。

小学2年については、現状において毎年度の予算措置による教員の加配により35人以

² 従来は加配定数として措置されていた通級指導、日本語指導に係る教職員定数について、平成29年度から令和8年度までの10年間をかけて段階的に基礎定数化することとされた。

³ 佐久間亜紀 慶応義塾大学教職課程センター教授へのインタビュー（東京新聞 TOKYO Web 令2.12.16）〈<https://www.tokyo-np.co.jp/article/74462>〉（令3.2.3最終アクセス）（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和3年2月3日）

⁴ 社会経済的背景（SES：socio-economic status）とは、子どもたちの間にある経済的格差や不平等の度合いを示す指標のこと。世帯年収などの金銭的・経済的な資源とともに、保護者の学歴、教育に対する価値付け、蔵書所持数といった社会的・文化的な資源も含む。〈https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseier20201026/01.pdf〉

⁵ 文部科学省「財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（令和2年10月26日）資料についての文部科学省の見解（教職員定数関係）」（令2.10.27）〈https://www.mext.go.jp/content/20201027-mxt_kouhou02-000010677_1.pdf〉

下学級が実施されており、令和3年度については、加配措置された人数を基礎定数として振り替えることで対応される。令和4年度以降の計画の実施に当たり、学級数の増加に伴い教室不足が生じ、施設整備に一定期間を要するなど、特別な事情がある場合には、各地方公共団体がその実情に応じて対応できるよう措置するとされる。

図表3 学級編制の標準の引下げ（35人学級への移行）と定数改善

年度	R3	R4	R5	R6	R7	計
学級編制の標準が35人に下げられる学年	小2	小3	小4	小5	小6	
改善数(人)	744	3,290	3,283	3,171	3,086	13,574

※令和3～7年度にかけて低学年から高学年へ、毎年一学年ずつ、一学級の標準となる数を40人から35人へ引き下げる

(出所)文部科学省資料より作成

義務標準法に定める学級編制の標準の数は、学級編制に際しての「標準としての基準」であり、都道府県が基準を定めるが⁶、個別の学校の事情に応じた市町村の判断により事後に都道府県に届け出ること、例えば、単学級の学校において児童が36人の場合、18人ずつの2学級に分割せず、複数の教員で対応する学級編制も可能とされている。小学校全学年35人学級の実施とこれに伴う副校長・教頭、生徒指導・進路指導担当教員及び事務職員の配置充実により5年間で13,574人の定数改善となる。今後は、子供の発達段階や地域の実情に応じた柔軟な学級編制と拡充するマンパワーの有効活用が期待される。

令和3年2月2日に提出された義務標準法改正案には、施行後速やかに、学級編制の標準の引下げが教育活動に与える影響及び外部人材の活用⁷の効果に関する実証的な研究や教員免許制度等の在り方に関する検討を行い、それらの結果に基づいて必要な法制上の措置を講ずるとの検討規定が盛り込まれた。

今後も学級編制の標準の引下げに係る議論が続くと思われるが、学力向上や教員の負担軽減にとどまらぬ様々な視点から、少人数学級と他の施策の効果が比較、検証されることが期待される。

3. 小学校での教科担任制

令和3年答申では、ICTの活用、少人数指導とともに教科担任制の必要性が強調され、「小学校高学年からの教科担任制を（令和4（2022）年度を目途に）本格的に導入する必要がある」としている。系統的な学びの重要性、教科指導の専門性、加えてグローバル化の進展やSTEAM教育⁸の充実・強化に向けた社会的要請の高まりを踏まえ、例えば、外国語、理科、算数を対象とすることが考えられるとしている。

⁶ 指定都市については、都道府県教育委員会の基準に関係なく、国が定める標準を踏まえ、学校の児童生徒の実態に応じて学級編制を行っている。

⁷ 外部人材の活用については、教育再生実行会議や中央教育審議会「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」（平27.12.21）等による提言にて「チーム学校」（教員を中心に、多様な人材（スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、部活動指導員、学校司書、ICT支援員等）が専門性を発揮）が示され、平成29年には関連する学校教育法等の改正が行われている。

⁸ Science, Technology, Engineering, Art, Mathematics等の各教科での学習を実社会での課題解決に生かしていくための教科横断的な教育

高学年に関しては、音楽や理科では5割前後、英語では約2割の小学校で教科担任制が導入されている（図表4参照）が、その中には、クラスの担任を持ちながら、得意分野である理科については他のクラスの授業も受け持つ場合や地域の中学校の外国語の教員が、第6学年の外国語の時間にのみ当該小学校において外国語活動の授業を行う場合、音楽の非常勤講師が市内の複数の学校を受け持ち、当該小学校の音楽の時間のみの授業を行う場合などが含まれている。

公立小学校の教職員定数は、義務標準法により都道府県ごとに置くべき総数が算定される。そこでは、学校規模に応じて担任外の教員による音楽、図画工作、体育、家庭を中心とした専科指導の実施が考慮されている。中学校教諭免許状保有者は小学校の相当する教科の教授を担任すること（専科担任制度）ができるが、昭和28年の制度導入当時は、当該教科を適切に教授できる教員の不足を補うため例外的に、音楽、図画工作、体育、家庭に限り認められていた。平成14年の教育職員免許法改正により教科の限定が外されている。

図表4 教科等の担任制の実施状況（小学校のみ）【平成30年度計画】

（複数回答）

学年	教科	国語 (書写を除く)	書写	社会	算数	生活	理科	音楽	図画 工作
第1学年		1.1%	6.6%		1.5%	0.8%		12.2%	4.3%
第2学年		2.3%	13.5%		2.5%	1.6%		20.7%	9.8%
第3学年		2.4%	26.8%	6.0%	5.1%		21.6%	40.6%	16.8%
第4学年		2.5%	29.7%	7.4%	5.9%		32.3%	47.8%	20.4%
第5学年		3.4%	26.6%	14.5%	7.3%		45.1%	54.0%	20.4%
第6学年		3.5%	26.8%	15.5%	7.2%		47.8%	55.6%	21.0%

学年	教科	家庭	体育	外国語 活動
第1学年			6.1%	
第2学年			7.4%	
第3学年			7.7%	11.3%
第4学年			8.4%	12.0%
第5学年		33.9%	9.9%	18.3%
第6学年		35.7%	10.5%	19.3%

（出所）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」<https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/04/10/1415063_2_1.pdf>

令和3年度予算案では、小学校の専科指導に積極的に取り組む学校を支援すべく加配定数が2,000人増⁹となっている。令和3年答申の言う、外国語、理科、算数への本格的な導入には教員定数を更に確保することや必要な人材の養成・確保が課題となる。

4. 小・中学校の免許の併有

令和3年答申では、教科担任制の導入なども踏まえ、教師に対し、学校段階間の接続を見通して指導する力や、教科等横断的な視点で学習内容を組み立てる力など、総合的な指導力を教職生涯を通じて身に付けることを求めている。

⁹ 指導方法工夫改善定数のうち小学校のチーム・ティーチングの一部を専科指導のための加配定数に見直ししたもの。

このため、教員養成においては、教科ごとの免許である中学校教諭の免許状と小学校教諭の免許状の両方の教職課程を修了し、両方の免許状を取得することが望ましいとし、同時取得の負担を減らすべく、両課程にそれぞれ開設を求めている授業科目を共通に開設できる特例を整備する必要があるとした。

また、現職教員については、中学校教諭の免許状を保有する者が小学校教諭の免許状を取得しようとする際、中学校での勤務年数は、必要修得単位数を軽減する要件である経験年数としてカウントされるが、専科教員として小学校で勤務してきた期間は対象外とされているため、この点も弾力化すべきとした。

公立小学校の教員のうち中学校の普通免許状を所有する者の割合は62.1%、中学校の教員のうち小学校の普通免許状を所有する者の割合は26.6%であり¹⁰、平成30年度において現職教育により小学校教員が中学校、中学校教員が小学校の免許状を取得した件数は、ともに800件程度となっている¹¹。

学校種横断的な免許状や隣接校種の免許状併有については、中央教育審議会において、中高一貫教育制度の導入等に伴い教職経験に応じた修得単位数の軽減等を提言した平成14年の答申、教員免許状の修士レベル化を議論していた平成24年の答申、小中一貫教育制度における免許制度の在り方について議論した平成26年の教員養成部会報告等において繰り返し論点とされた。「義務教育免許状」、「中等教育免許状」など学校種横断的な免許状の創設は中長期的課題とされ、隣接校種の免許状取得のハードルを下げる方向で制度変更が行われてきた。

小学校での専科教員の増員に備え免許の併有へ弾力化を進める際には、専科教員に求められる専門性ととも全教科担任である小学校教員に求められる資質など学校種ごとの専門性について改めて考えることも重要である。養成課程の負担増に配慮しつつ、定数改善期においても教員の資質を担保する取組が求められる。

5. ICTの活用

文部科学省は、「1人1台端末は令和の学びの「スタンダード」¹²であるとして国公立の義務教育段階における児童生徒1人1台のPC端末を整備すべく、「GIGA (Global and Innovation Gateway for All) スクール構想」を打ち出し、令和5年度達成に向けて、令和元年度補正予算において小学5年～中学1年の児童生徒を対象とする予算を確保していた。

その後のコロナ禍において、公立学校の臨時休業中の家庭学習では、ICT環境の整備が十分でないこと等により紙媒体の教材が中心となり、同時双方向型のオンライン指導は

¹⁰ 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会(第112回)(令2.2.18)配付資料(平成28年度学校教員統計調査より教育人材政策課作成)〈https://www.mext.go.jp/content/20200218-mxt_kyoikujinzai01-000005056_8.pdf〉

¹¹ 文部科学省「平成30年度教員免許状授与件数等調査結果について」〈https://www.mext.go.jp/content/20200309-mxt_kyoikujinzai02-000005495_7.pdf〉

¹² 文部科学省「GIGAスクール構想の実現へ」〈https://www.mext.go.jp/content/20200625-mxt_syoto01-000003278_1.pdf〉

小学校では8%、中学校では10%、高等学校では47%であった。

図表5 公立学校が課した家庭学習の内容

(%)

	小学校	中学校	義務教育 学校	高等学校	中等教育 学校	特別支援 学校	設置者 単位
教科書や紙の教材の活用	100	100	100	99	100	95	100
テレビ放送の活用	35	34	47	31	50	35	38
教育委員会等が作成した学 習動画の活用	22	23	39	30	50	43	26
上記以外のデジタル教材	34	36	53	51	75	43	40
同時双方向型オンライン指導	8	10	17	47	70	40	15
家庭でも安全にできる運動	63	60	67	55	75	71	66
その他	2	1	2	1	0	10	3

※学校設置者対象 複数回答あり 令和2年6月23日時点

(出所)文部科学省「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた公立学校における学習指導等に関する状況について」より作成
https://www.mext.go.jp/content/20200717-mxt_kouhou01-000004520_1.pdf

こうした家庭学習の状況等を踏まえ、令和2年度中に1人1台端末の整備を完了すべく令和2年度第1次補正予算には「GIGAスクール構想の加速による学びの保障」事業として所要の費用が計上された。令和3年答申では、全国どこにいても、全ての子供たちの可能性を引き出し、個別最適な学びと協働的な学びを実現するため、また、災害や感染症等の発生など緊急時にも教育活動を継続させるため、学校教育の基盤的なツールとしてICTは必要不可欠なものとされる。緊急の全校配付の先には数年後の機器の一斉更新が待っている。現場の不安を解消すべく、費用負担の在り方、高速無線LAN等学校内外での通信環境の維持等、将来を見据えた具体的な計画の提示が待たれる。

ICTの活用は、教師の長時間勤務を解消し、学校の働き方改革を実現するためにも大きな役割を果たし得るとされる。小学校における英語教育やプログラミング教育の必修化など新たな施策が学校現場に持ち込まれるたびに教員の負担増が議論されるが、ICTが各学校で有効に機能すれば業務は効率化され、子供と向き合う時間が増え、負担軽減にも資すると期待されている。

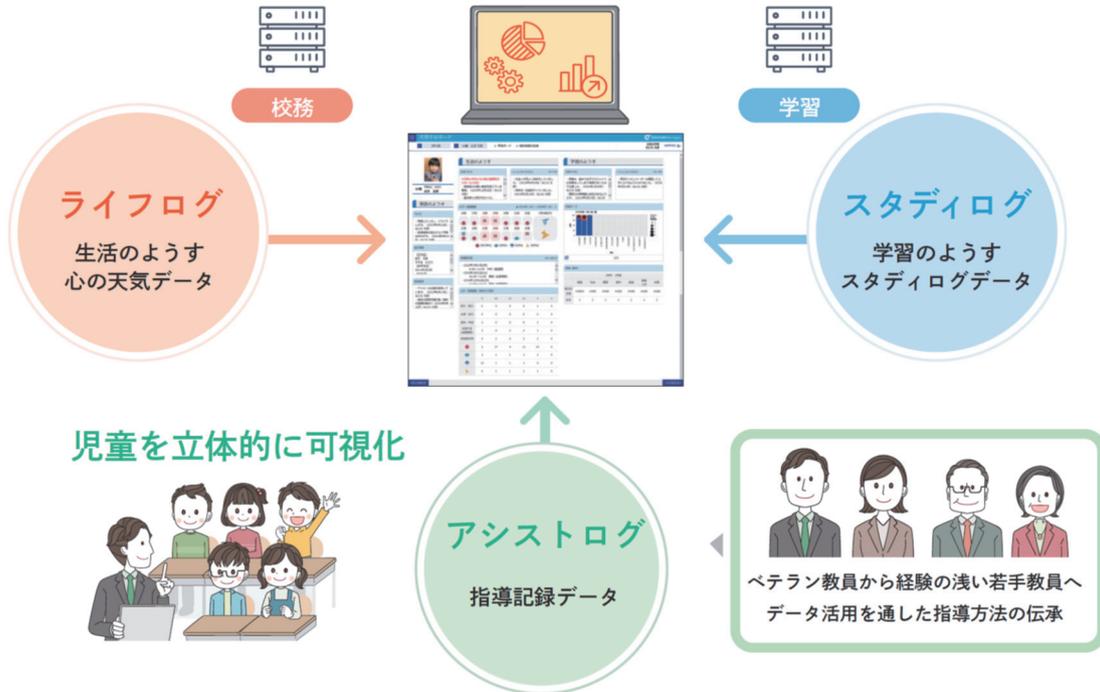
図表6の先行事例では、一人一人の教職員が日々の出来事をオープンにすることで、学校全体が見える化され、事案が起こった際には組織的な対応ができるようになり、見逃しの防止、個々の教員の不安の解消にもつながっているという。

感染症まん延等において教育環境を確保するためにも、デジタル教材の活用やオンライン授業等を全ての学校で実施可能な状態にすることが理想であるが、導入に取り組む学校現場にも軌道に乗るまでは少なからぬ負担を強いることになる。校務負担の軽減等ICTの有用性を実感できる研修等の機会を全ての教員が体験し、こうした機器がフル活用されていくことが期待される。

図表 6 教育の質の向上に向けたデータ連携・活用の事例

大阪市立滝川小学校【大阪市北区】

1872年創立。在籍児童260名という小規模校ならではの特色を生かし、「一人一人が大切にされる学校づくり」を目指す。ICTを導入し、教職員間のさらなる連携を図りながら全児童を見守る体制づくりを準備している。



導入の概要	対象学年	》	1～6年の児童
	導入前の課題	》	教員が多忙感を抱えるなかで、多様な生活背景を抱える一人一人の子供像を明確化しにくい。管理職から学級の状況が見えづらく、情報の収集に手間と時間を要していた。
	取組の概要	》	日常所見機能を活用して指導方法を蓄積し、教員育成に役立てた。また、児童理解を深める様々なデータを学校全体で共有することで組織的な支援を可能にした。
	活用した連携データ	》	<ul style="list-style-type: none"> ●校務に関するデータ 出欠席情報、保健室利用記録、学籍情報、日常所見情報、成績評価情報 ●授業・学習に関するデータ 心の天気、デジタルドリル学習履歴

(出所)大阪市教育委員会「次世代学校支援事業ガイドブック」(文部科学省「新時代の学びにおける先端技術導入実証研究事業」(エビデンスに基づいた学校教育の改善に向けた実証事業)および総務省「スマートスクール・プラットフォーム実証事業」における調査報告)<https://www.mext.go.jp/content/20200515-mxt_jogai02-100003155_002.pdf>

令和3年答申では、「令和の日本型学校教育」の構築に向けた今後の方向性として、一斉授業か個別学習か、履修主義か修得主義か、デジタルかアナログか、遠隔・オンラインか対面・オフラインかといった二項対立の陥穽に陥らず、教育の質の向上のために発達の段階や学習場面等により、どちらの良さも適切に組み合わせて活かしていくべきとされる。二項対立の陥穽を避ける考え方の多くは、高等教育においても傾聴すべきであろう。

6. わいせつ行為を行った教員への対応

わいせつ行為に及んだ教員を将来にわたって教壇に立たすべきではないとの考えから、教員免許の再取得の制限強化が議論されてきた。公立学校の教員は、懲戒免職の処分を受けた場合、その免許状は失効することとされているが、失効から3年経過すれば再取得可能となる。令和元年度においてわいせつ行為により懲戒免職となった公立学校の教育職員は148人、そのうち児童生徒¹³に対するものは121人となっている。

図表7 わいせつ行為による免職を含む懲戒処分を受けた被処分者の属する学校種

	被処分者数(人) A	在職者数(人) B	A/B (%)
小学校	50	414,901	0.01
中学校	57	229,895	0.02
高等学校	55	180,755	0.03

※令和元年度。在職者数：令和元年度学校基本調査より

(出所) 文部科学省「令和元年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」より作成

<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1411820_00002.htm>

政府は、令和2年6月に「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」（性犯罪・性暴力対策強化のための関係府省会議決定）を定め、こうした教員の免許状管理等の在り方について、より厳しく見直すべく検討する旨記載したが、文部科学大臣は、12月25日の記者会見において、「懲戒免職等により教員免許状が失効した者の欠格期間を実質的に無期限に延長できないかと考え、教育職員免許法の改正について、内閣法制局等と相談を重ねてきましたが、いまだ法制上乗り越えられない課題があり、次期通常国会に内閣提出法案として提出できる状況には至りませんでした。今後も、関係省庁と相談を続けるとともに、他の方策で実効性があると考えられるものを速やかに実行してまいりたいと思います」と述べた。

見送りの理由として、①殺人罪による懲役刑でも刑の執行後10年で刑が消滅することなどの均衡、②「小児性愛」は疾病として診断基準等が確立しているとは言えず、適用範囲の明確さが求められる法令上の欠格事由として規定できないことが挙げられている。

採用段階でこうした教員を発見するため、官報に公告される教員免許状の失効・取上げ情報を検索できるシステムが都道府県教育委員会や国立・私立学校等に提供されており、その有効活用が期待されているが、一部の都道府県教育委員会において官報未掲載事例があり、速やかに官報公告を行うよう指導がなされている。同システムは、過去3年の懲戒処分による失効者の検索が可能であったが、令和2年10月末から過去5年間に拡大された。令和3年2月中にはその期間が40年に拡大される予定である。

しかし官報には懲戒免職の理由は記されておらず、わいせつ行為によるものか、このシステムにも記載はない。文部科学大臣は、「このツールの実効性を高めるために、新たに省令を改正し、懲戒免職の事由が児童生徒等に対するわいせつ行為であることが判別できるようにします」と述べている¹⁴。

¹³ 自校の児童生徒の他、自校の卒業生で18歳未満の者やその他の18歳未満の者を含む。

¹⁴ 萩生田文部科学大臣記者会見(令2.12.25)<https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00124.html>

教員によるわいせつ行為は許されるものではないが、懲戒免職に至る理由には、わいせつ行為以外にも交通違反等様々なものがある。免職に係る情報の提供と使用の範囲については、丁寧な議論が求められる。

7. 国立大学改革

国立大学は、行政改革の一環としての平成 16 年 4 月の法人化に際し、独立行政法人制度を活用しつつ、その特性に配慮し、法人化前の自主性、自律性を活かす仕組みが用いられた。法人化後も国立大学に対してはさらなる変革が求められ、運営費交付金等の基盤的経費においても資源配分に際し競争的要素が強められるとともに、大学運営における学長のリーダーシップの確立等ガバナンス改革の促進が求められ、教授会の役割の明確化、副学長の職務の変更や監事の権限強化等の制度改正が行われてきた。

「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年 6 月 21 日閣議決定）では、「より高い教育・研究に向けた自由かつ公正な競争を担保するため、国は国立大学との自律的契約関係を再定義し、真の自律的経営に相応しい法的枠組みの再検討を行う」とされた。

文部科学省に設けられた「国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議」が令和 2 年 12 月 25 日に公表した「国立大学法人の戦略的な経営実現に向けて～社会変革を駆動する真の経営体へ～最終とりまとめ」（令和 2 年 12 月）（以下「最終とりまとめ」という。）は、「国の一組織であることを前提としたかのような国の管理の仕組みや大学間の結果の平等を偏重するマインドが国に残っていることも否めず、各大学においても、大学内部における横並びの慣習などにより、平成 16 年の法人化当初に描いていた、「競争的環境の中で、活力に富み、個性豊かな魅力ある国立大学」の姿は未だ実現しているとは言い難い」旨指摘した。国と国立大学法人との関係を見直し、国は国立大学法人に負託する役割や機能の発揮ができる環境構築に責任を持ち、国立大学法人が国のパートナーとして自らの裁量で機能を拡張し社会と常に対話できるよう、規制による事前管理型から事後チェック型を基本思想とする国との新たな仕組みを構築すべきとしている。

令和 3 年の常会には国立大学法人法改正案の提出が予定されており、上記の最終とりまとめで提示された事項に関連した項目が含まれる見込みである。

図表 8 国立大学法人法改正案に関連する最終とりまとめの記述

<p>○中期目標・中期計画の在り方</p> <p>国: 国立大学法人に求める役割や機能に関する基本的事項を大枠の方針として示すべき</p> <p>法人: その中から、自らの大学経営の目標に照らして、自身のミッションとして位置づけるものを選択し、それを達成するための方策について、<u>自らの責任で6年間で達成を目指す水準や検証可能な指標を中期計画に明確に規定</u>することが不可欠</p> <p>○評価の在り方</p> <p>国: 評価全体を簡素化するとともに、法人評価について、<u>毎年度の年度評価を廃止</u>し、原則として、6年間を通じた業務実績を評価することとすべき</p> <p>法人: ガバナンス・コードへの適合状況等の積極的な公表により情報発信を行うとともに、自らの取組について行う自己評価において、国以外のステークホルダーの視点も取り入れ、充実・強化を図るべき</p>
--

○内部統制に係る組織の在り方

国：法人に置くべき組織やその構成、役割などの大枠を示すに留め、その他の事項については、法人の経営判断に委ねるべき(経営の柔軟性)

法人：多様なステークホルダーからの信頼を確実に獲得していくため、学長選考会議及び監事が持つ牽制機能について可視化し、実効性のあるものとするべき(牽制機能の可視化)

○経営裁量の拡大を可能とする規制緩和

先行投資財源の確保とその循環拡大

国立大学法人の財政的自立と産学連携の活性化に向けて、国立大学法人からの出資対象事業を拡大

※下線は改正案に係る部分

(出所) 国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議「国立大学法人の戦略的な経営実現に向けて～社会変革を駆動する真の経営体へ～最終とりまとめ(概要)」(抜粋)に一部加筆。下線は筆者による。<https://www.mext.go.jp/content/20210114-mxt_hojinka-000011934_1.pdf>

同改正案には、この他、一法人複数大学制(いわゆるアンブレラ方式)の導入に係る国立大学法人の統廃合(小樽商科大学、北見工業大学、帯広畜産大学の3法人、奈良教育大学と奈良女子大学の2法人)等が含まれる予定である。

最終とりまとめには、「大きな経営自由度や裁量的経営資源を持たせることと併せて、社会変革の駆動力として戦略的な変容力を発揮するに相応しいガバナンスを適用」、「組織の新陳代謝やリソースの戦略的再配分を可能とする経営力の実効性を高める」、「ステークホルダーへの徹底した情報公開と厳しいモニタリング」といった表現があり、「国が、ガバナンスを含め抜本的強化を行う国立大学法人に対して支援を行う大学ファンドの創設¹⁵の動向も踏まえつつ、世界に類のない「公共を担う経営体」に相応しい新たな法的枠組みの在り方について、法律的な見地も含めて大胆な検討に早急に着手し、令和3年度中に結論を出し、大学経営のニューノーマルを日本発モデルとして一刻も早く創り出すことを期待する」と述べている。

令和3年度以降の法制化、具体的な施策への反映が注目される。

8. 無形の文化財の保護

我が国の文化財は、昭和24年の法隆寺金堂壁画の焼損をきっかけに議員立法として成立した文化財保護法に基づき、保存・活用が図られてきた。

文化財には、建造物、工芸品等の有形文化財、演劇、音楽、工芸技術等の無形文化財、衣食住、信仰等に係る民俗文化財、遺跡、動植物等の記念物等がある。これまで無形文化財及び無形の民俗文化財(以下「無形の文化財」という。)については、その文化財のうち重要なものを国が指定し、強い規制と手厚い保護を行う指定制度によって保存・活用が行われてきた。一方で、有形文化財、有形の民俗文化財及び記念物には導入されている登録制度は、指定制度を補完し届出制と指導等による穏やかな保護を行うものであるが、無形の文化財には設けられてこなかった。

令和2年10月、文化審議会文化財分科会企画調査会は、無形文化財及び無形の民俗文化財の保存及び活用の在り方等について検討を始めた。検討の理由としては、①過疎化等に

¹⁵ 後掲「10. 若手研究者の研究環境の改善」参照

よる伝統的な芸能や祭り等の担い手不足等による存続の危機に加えて、新型コロナウイルス感染症の影響により継承状況が一層厳しいものとなっていること、②書道、茶道、華道、食文化等の生活文化など文化財としての位置づけが定まっていないものの保存及び活用が求められていること、③地域における文化財の更なる活用が求められていること等を挙げている。

令和3年1月、企画調査会は報告書を取りまとめ、①無形文化財及び無形の民俗文化財にも登録制度を設けること、②多様な文化財のうち生活文化等についてはその分野ごとに実態を調査しつつ文化財保護法上の保存・活用を検討すること、現代の美術作品については、文化財として適切に保存・活用を図る観点から有効な方策を検討すること、③文化財保護法上の制度として地方公共団体の登録制度を位置づけること等を提言した。

令和3年の常会には、無形文化財及び無形の民俗文化財の登録制度を創設するとともに、地方公共団体における登録制度を文化財保護法上に位置づけること等を内容とする文化財保護法改正案が提出される予定である。

国は、個人で指定された無形文化財保持者、いわゆる人間国宝に対し特別助成金（年額200万円）を交付するなど、指定された無形文化財に対し経費等の助成を行っており、指定された無形の民俗文化財に対しても、国が用具や施設の修理、伝承者養成などの経費の2分の1を補助している。

コロナ禍で危機に瀕した無形の文化財を対象とする登録制度の創設により、どの程度の射程で、どのような支援がなされるのかが注目される。

9. 著作権法の改正

著作物の利用形態は時代とともに変わり、著作権法もデジタル化、ネットワーク化の進展に伴い、利用と権利保護のバランスを取るべく改正されてきた。令和3年の常会では、放送番組のインターネット配信と図書館資料のメール送信等に係る著作権法改正案が提出される予定である。

現行の著作権法では、放送事業者が「放送」する際に、権利者の許諾なく著作物を利用できるケースを定めている（権利制限規定）が、「インターネット同時配信等」（自動公衆送信）を行う際には、これらの権利制限規定が適用されず、別途権利処理が必要となるケースが生じている。

放送事業者は、同時配信等（追っかけ配信、一定期間の見逃し配信を含む。）については、著作権法に係る権利処理が放送と一体で可能となるよう文化庁に求めていた。「規制改革実施計画」（平成30年6月15日閣議決定）では、通信と放送の枠を超えたビジネスモデルを構築すべく、インターネット同時配信を推進するため、同時配信に係る著作権等の処理の円滑化について検討し、必要な見直しを平成31年度に措置することとされ、文化庁は令和元年12月、文化審議会著作権分科会の小委員会において検討を始めた。

しかし、同年度内には結論が出ず、「知的財産推進計画2020」（令和2年5月27日知的財産戦略本部決定）や「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）では、令和2年度内に法案を国会に提出、成立を目指すことが求められた。令和2年

8月には総務省から「放送のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関する放送事業者の要望 取りまとめ」が文化庁に提出され、令和3年2月3日、文化審議会著作権分科会は報告書を公表した。

放送で認められている権利制限規定を同時配信等に拡充すること、放送番組での利用を認める契約の際、権利者が別途の意思表示をしていなければ、放送だけでなく同時配信等での利用でも許諾したものと推定すること、権利者団体等に入っておらず許諾を得るのが困難な権利者については、事前許諾を不要とし、権利者に報酬請求権を持たせることで権利保護を図ること等が法律案に盛り込まれる見込みである。

利用と権利保護のバランスを維持すべく、適正な対価が確実に権利者に渡る仕組みが求められる。

コロナ禍における図書館の休館時にニーズが顕在化した図書館資料の送信については、「知的財産推進計画 2020」において、「絶版等により入手困難な資料をはじめ、図書館等が保有する資料へのアクセスを容易化するため、図書館等に関する権利制限規定をデジタル化・ネットワーク化に対応したものとするについて、…権利者の利益保護に十分に配慮しつつ、検討を進め、結論を得て、必要な措置を講ずる」、「2020年度内に一定の結論を得て、法案の提出等の措置を講ずる」とされていた。文化審議会著作権分科会の上記の報告書では、入手困難な資料を利用者に直接、インターネット送信すること及び図書館資料をFAX・メール送信することを可能とすることについて方向性が示された。各図書館等による図書館資料の送信に際しては、権利者の利益保護のための厳格な要件を設定すること、権利者に補償金請求権を付与することを前提とした上で、調査研究目的であれば、著作物の一部分のコピーを利用者に送信可能とすることとされた。

法制化に当たっては、送信対象とされる資料の範囲、補償額の設定等円滑な運用に向けた調整が期待される。

10. 若手研究者の研究環境の改善

平成7年に議員立法により制定された科学技術基本法に基づき5年ごとに政府が策定する「科学技術基本計画」は、令和2年の科学技術基本法改正により「科学技術・イノベーション基本計画」となり、令和3年度には第6期を迎える。

次期基本計画を策定中の総合科学技術・イノベーション会議（内閣府に設置。総理が議長）基本計画専門調査会は、計画の答申素案を取りまとめ、令和3年1月からパブリック・コメントを開始した。そこでは、「多様で卓越した研究を生み出す環境の再構築」のため、以下の事項が挙げられている。

図表9 科学技術・イノベーション基本計画について（答申素案）（概要）（抄）

Society 5.0の実現に向けた科学技術・イノベーション政策

知のフロンティアを開拓し価値創造の源泉となる研究力の強化

（1）多様で卓越した研究を生み出す環境の再構築

- ・ 博士課程学生の処遇向上とキャリアパスの拡大、若手研究者ポストの確保
- ・ 女性研究者の活躍促進、基礎研究・学術研究の振興、国際共同研究・国際頭脳循環の推進
- ・ 人文・社会科学の振興と総合知の創出（ファンディング強化、人文・社会科学研究のDX）

（出所）総合イノベーション戦略推進会議（第8回）（令 3.1.19）配付資料より一部抜粋<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tougou-innovation/dai8/siryo1-1.pdf>>

令和3年の常会において1月28日に成立した国立研究開発法人科学技術振興機構法改正案により創設される10兆円規模の「大学ファンド」による助成は、世界トップを目指す研究大学の研究環境の整備充実とともに、優秀な若手研究者の育成、活躍の推進に資する活動が対象とされる。我が国の大学の資金力は乏しく、若手研究者に十分な給与やポストを提供することが困難な状況にあり、任期のない安定的なポストの減少が課題とされる¹⁶。上記の基本計画専門調査会では、大学や教員が若手ポストをプロジェクト雇用の労働力とみなす傾向もあり、若手を独立研究者に育てていくための、研究に集中できる環境の醸成、シニア教員による適切な助言、組織的な取組等が必ずしも十分に行われていない状況にあるとの指摘がなされている¹⁷。

ファンドによる助成の使途や対象大学の選定については、総合科学技術・イノベーション会議にて今後検討されることになるが、ポストの安定性と当該ポストを維持する財源の安定性は通常、リンクするものと考えられる。研究環境の確保には、国立大学の運営費交付金等基盤的経費の充実が重要である。各大学における人件費、研究時間、研究支援者等を安定的に確保するための基盤的経費の財源の安定化と多様化に資する議論がファンドに係る検討を通じて行われ、若手研究者育成の好事例が生まれることが期待される。

（ありぞの ひろあき）

¹⁶ 内閣府、文部科学省「大学ファンドの創設について」（統合イノベーション戦略推進会議（第8回）（令 3.1.19）配付資料<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tougou-innovation/dai8/siryo2.pdf>>

¹⁷ 内閣府政策統括官（科学技術・イノベーション担当）「知のフロンティアを開拓する多様で卓越した研究の推進について」総合科学技術・イノベーション会議基本計画専門調査会（第10回）（令 2.11.18）配付資料<<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon6/10kai/siryo1-1-1.pdf>>