

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 文部科学行政における諸課題 |
| 著者 / 所属 | 大井田 淳 / 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 | 482号 |
| 刊行日 | 2026-3-16 |
| 頁 | 90-103 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20260316.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))。

文部科学行政における諸課題

大井田 淳

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. いわゆる「高校無償化」(就学支援金法の改正)
3. 学校給食費の抜本的な負担軽減(いわゆる「給食無償化」)
4. 公立中学校35人学級(義務標準法の改正)
5. デジタル教科書(学校教育法等の改正)
6. その他
7. おわりに

1. はじめに

本稿では、いわゆる「高校無償化」、「給食無償化」や第221回国会(以下「令和8年特別会」という。)において審議が見込まれる政府提出法律案を中心に、主として教育分野における諸課題の動向を概観する¹。

2. いわゆる「高校無償化」(就学支援金法の改正)

(1)「高校無償化」の変遷と就学支援金法改正に至る経緯

高等学校は義務教育ではないため、その授業料は無償とされてこなかったが、平成22年、民主党を中心とする連立政権下において、「今日、高等学校等は、その進学率が約98%に達し、国民的な教育機関となっており、その教育の効果が広く社会に還元されていることから、高等学校等の教育に係る費用について社会全体で負担していくことが要請されて」いるとして²、「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」(平成22年法律第18号)が制定された。同年4月から保護者等の収入の多寡によらず公立高校の授業料を不徴収とし、国において授業料に相当する経費を都道府県に交付するとともに、私立高校生に対しては「高等学校等就学支援金」(上限年額11.88万円。以下

¹ 本稿は、令和8年2月24日までの情報を基に執筆している(参照URLの確認も同日)。

² 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第4号1頁(平22.3.23)

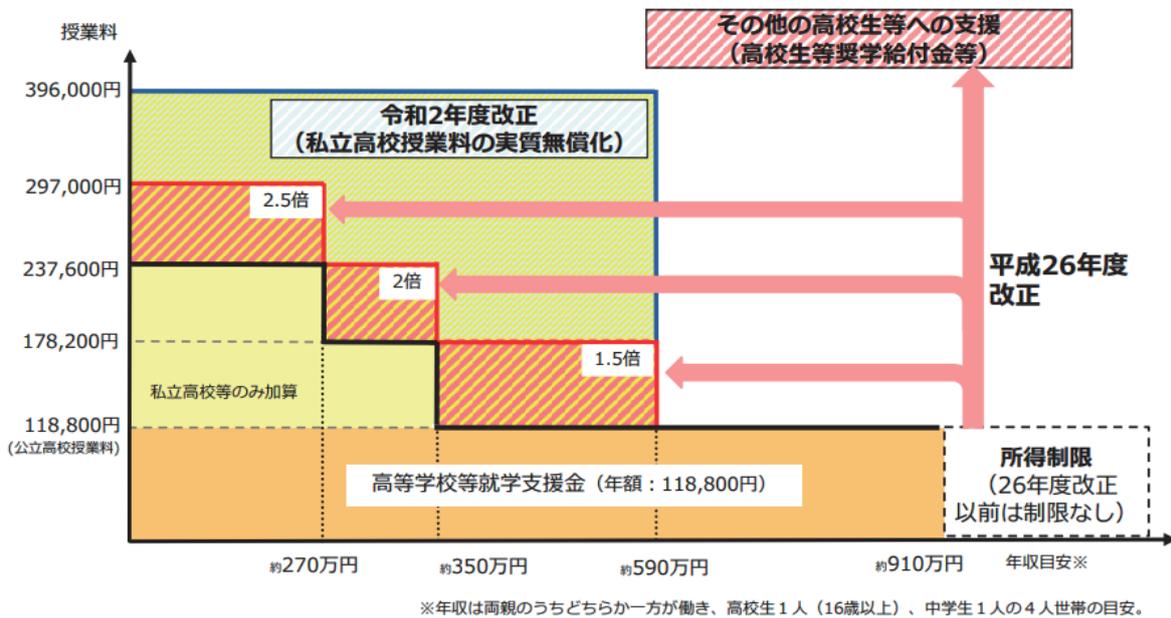
「就学支援金」という。)が支給されることとなった(低所得世帯(年収約350万円未満)の生徒については1.5倍～2倍を上限として加算)。

その後、平成25年、自由民主党・公明党連立政権下において、同法施行後も「低所得世帯の生徒について高等学校教育に係る経済的負担が十分に軽減されておらず、特に、私立高等学校の低所得世帯の生徒には、授業料を中心に依然として負担が大きい状況」にあることから、「低所得世帯の生徒に対する一層の支援と公私間の教育費格差の是正を図る必要があ」として³、同法の題名を「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」(以下「就学支援金法」という。)に改め、平成26年4月から公立高校に係る授業料の不徴収制度を廃止し、年収約910万円未満世帯の高校生には国公立を問わず年額11.88万円を上限に、年収約590万円未満世帯の私立高校生等には所得制限を導入して捻出した財源を活用して、その1.5倍～2.5倍の額を上限に就学支援金を支給することとされた。

また、高校生がいる低所得世帯を対象に授業料以外の教育費負担(教科書費、修学旅行費等)を軽減するため、「高校生等奨学給付金」(以下「奨学給付金」という。)が設けられた。

さらに、令和2年4月から年収約590万円未満世帯の私立高校生等について、就学支援金の支給上限額が私立高校の平均授業料を勘案した水準である年額39.6万円に引き上げられ、私立高校授業料の実質無償化が行われた。

図表1 高等学校等就学支援金制度の変遷(制度創設～令和2年度改正)



(出所) 文部科学省「いわゆる「高校無償化」に関する動向について」(令和7年3月14日)より抜粋

また、所得制限を設けず独自の支援を行っている自治体もある。例えば、東京都は令和

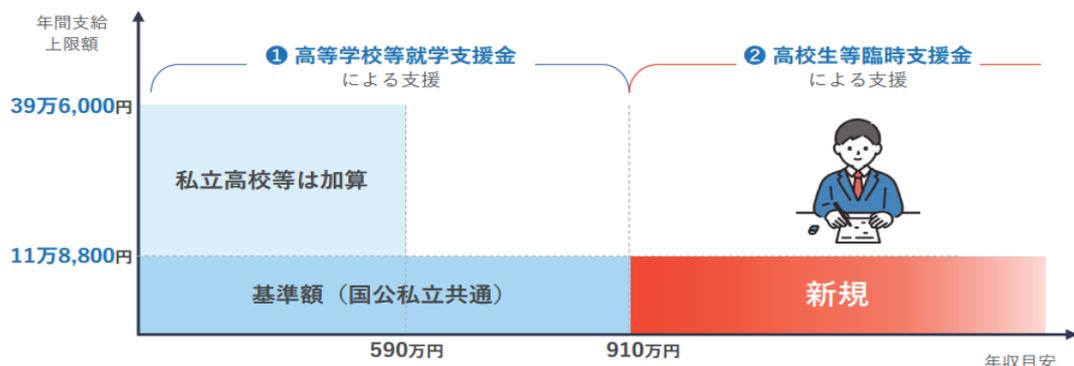
³ 第185回国会参議院文教科学委員会会議録第3号1頁(平25.11.21)

6年度から所得制限を撤廃し、令和7年度には国の制度と合わせて最大で年額49万円（都内私立高校の平均授業料にあわせて変動）を助成しており⁴、大阪府は令和6年度の高校3年生から順次、国の制度と合わせて年額63万円（授業料だけでなく施設整備費等も加えた経常的納付金相当額）を上限に助成している⁵。

このような状況の下、令和6年12月に自由民主党、公明党及び日本維新の会は教育無償化に関する実務者協議の場を設置して令和7年2月中旬までに一定の結論を出すとの方針で合意し、令和7年2月には、いわゆる「高校無償化」について令和8年度から収入要件を撤廃し私立加算額を（令和6年度の私立高校全国平均授業料額である）45.7万円に引き上げ、先行措置として令和7年度分は年額11.88万円の支給に係る収入要件を事実上撤廃し、全世帯を対象とする支援金（図表2の「高校生等臨時支援金」）を支給することなどを内容とする三党合意がなされた⁶。

この合意を踏まえ、衆議院で審議中だった令和7年度予算に対し自由民主党及び公明党が修正案を提出し、可決された。修正により、令和7年度分の高校生等臨時支援金の支給等に係る経費（1,049億円）や奨学給付金及び公立専門高校⁷の施設整備の拡充のための経費が総計で1,064億円増額された⁸。

図表2 令和7年度における先行措置



（出所）文部科学省「高等学校等就学支援金・高校生等臨時支援金リーフレット（概要版）」より抜粋、一部加工

その後も三党による協議が継続して行われ、同年10月に取りまとめられた「三党合意に基づく令和8年度以降の高校教育等の振興方策について」⁹等を踏まえ、同年12月には、文部科学省、総務省、財務省からいわゆる教育無償化に係る基本的な方向性が示された¹⁰（以

⁴ 公益財団法人東京都私学財団ウェブサイト「私立高等学校等授業料軽減助成金事業（都の助成制度）」〈http://www.shigaku-tokyo.or.jp/pa_jugyoryo.html〉

⁵ 大阪府ウェブサイト「令和6年度以降に段階実施する授業料支援制度について」〈https://www.pref.osaka.lg.jp/o180160/shigaku/shigakumushouka/shigaku_mushoka_r6.html〉

⁶ いわゆる教育無償化に関する国と地方の協議の場（令7.12.19）参考資料4

⁷ 専門高校とは、農業・工業・商業・水産・家庭・看護・情報・福祉の学科を設置する高校。

⁸ 文部科学省「高校無償化（令和7年度先行措置分）」〈https://www.mext.go.jp/content/20250328-ope_dev03-000037774-1.pdf〉

⁹ いわゆる教育無償化に関する国と地方の協議の場（令7.12.19）参考資料6

¹⁰ 文部科学省、総務省、財務省「三党合意に基づくいわゆる教育無償化に向けた対応について」（令7.12.19）

下「三省取り交わし文書」という。)

(2) 就学支援金等の見直し

政府は、令和8年特別会において就学支援金法を改正して所得制限を撤廃した上で、就学支援金の支給上限額を私立全日制は年額39.6万円から45.72万円に、私立通信制は同29.7万円から33.72万円に引き上げることを予定している(図表3参照)。所得制限の撤廃により、新たに約80万人が私立加算の対象になると試算されている¹¹。令和8年度予算には就学支援金等に係る5,824億円が計上されており、これまでは全額国庫負担であったが新たに4分の1の都道府県負担が導入され、都道府県負担分は地方財政措置が講じられる。また、外国籍生徒や外国人学校の扱いを見直し、「留学」等の我が国に定着することが見込まれない在留資格者を制度の対象外とした上で、留学生を含む在校生には令和7年度と同様の支援が継続されるほか、留学生を除く新入生には収入要件の設定を含めて従来の高等学校等就学支援金制度と同水準の支援が行われ、留学生には留学政策等の観点から別途の支援が行われる予定である(図表4参照)。

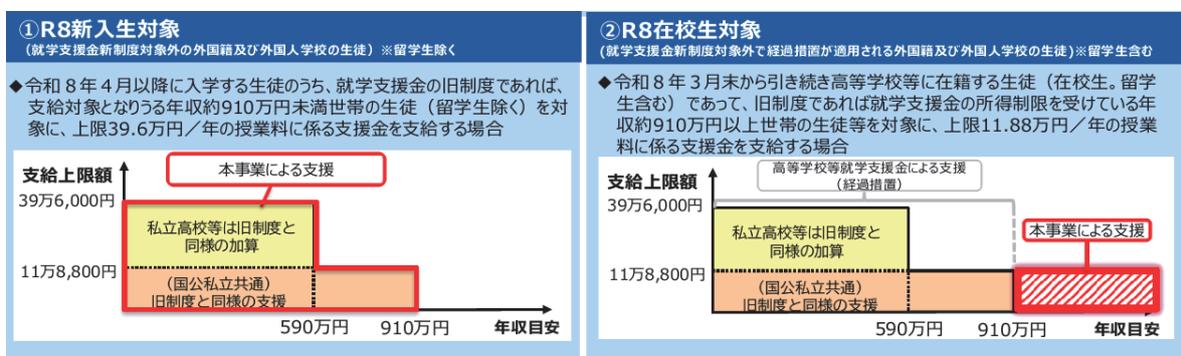
図表3 新たな高等学校等就学支援金制度

【新制度】 所得制限 : なし
支給上限額 : 11万8800円 (公立)、45万7200円 (私立)
 ※ 国立高校等についても、実質無償。
 ※ 私立高校等の通信制課程に通う生徒の支給上限額は 33万7200円。



(出所) 文部科学省「高等学校等就学支援金等」より抜粋

図表4 新制度の対象外となる外国籍生徒等への修学支援



(出所) 文部科学省「高校生等・新修学支援」より抜粋

<https://www.mext.go.jp/content/20251224-mxt_soseisk01-000046460_1.pdf>

¹¹ 『朝日新聞』(令8.2.17)

なお、文部科学省は、改正法施行後3年以内の期間に十分な検証を行った上で、必要な制度の見直しを行うとしている。

私立高校の授業料が実質的に無償化されることで保護者の負担が減る分、私立高校が授業料を引き上げることも考えられる。こうした「便乗値上げ」への対策に関し、三省取り交わし文書では、「授業料の透明性等を確保するとともに、合理性のない授業料値上げを抑止する仕組みを構築する」としている。

今回の「高校無償化」では、就学支援金だけでなく奨学給付金も拡充される。現在は生活保護受給世帯に年間最大5.26万円¹²、住民税非課税世帯に年間最大15.2万円が給付されているが、対象を中所得世帯（年収490万円程度）まで拡充し、住民税非課税世帯に対する給付額の3分の1～4分の1を給付する。また、現在は3分の1である国の補助率が2分の1に引き上げられる。

（3）高校教育改革

「高校無償化」により私立高校への授業料支援が拡充されると、私立高校への進学を希望する生徒が増加し、公立高校への進学者数が減少する可能性があることや、2040年には産業構造の転換等に伴う労働力需給ギャップやいわゆる理系人材の不足が生じる可能性がある¹³と指摘されていることなどから、公立高校や専門高校等への支援の拡充を図るとともに、高校教育改革を推進するため、令和8年2月に文部科学省から「高校教育改革に関する基本方針（グランドデザイン）」（以下「グランドデザイン」という。）が公表された。

グランドデザインでは、普通科高校において文理横断的な学びに取り組み、将来的には文系・理系の区分がなくなることを目指しつつ、特色・魅力ある普通科高校改革を進めることや、専門高校において卒業後の進路（進学・就職等）も見据え、地域の産業界や大学等と連携・協働した実践的な学びを、年間を通じて実施することなどが掲げられている。

また、各都道府県はグランドデザインを踏まえ、地域の実情に応じて「高等学校教育改革実行計画」を策定・実行し、国は当該計画による各都道府県の取組を支援するため、令和9年度予算の編成過程において高等学校教育改革交付金（仮称）等の新たな財政支援の仕組みを検討するとしている。これに先立ち、令和7年度補正予算には、各都道府県に「高等学校教育改革促進基金」を造成するため2,955億円が計上され、高校教育改革を先導する拠点校への支援が行われる見込みである。

高校進学率が98%を超える現在、経済的な状況にかかわらず自らの希望に応じた教育を受けることができる環境の整備は重要であるが、所得制限を撤廃し、私立高校の授業料を実質無償化した場合、子供を私立高校に通わせている高所得世帯が学習塾等への支出を増加させることなどにより、結果的に教育格差が拡大しかねないとの指摘もあり¹⁴、現下の財政状況において多額の財源を要することとあわせ、「高校無償化」の十分な検証とそれを踏

¹² 高校生等本人が生業扶助（高等学校等就学費）を措置されている場合の給付額。

¹³ 日本成長戦略会議人材育成分科会第1回（令8.1.26）資料2参照

¹⁴ 中丸亮夫「政治主導の高校無償化が高校教育へもたらす影響」『月刊高校教育』（2025.8月号）30頁参照

また柔軟な対応が求められるとともに、グランドデザインに基づく高校教育改革が公立高校等の更なる魅力化につながるのかも注目される。

3. 学校給食費の抜本的な負担軽減（いわゆる「給食無償化」）

学校給食法（昭和29年法律第160号）は、「学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資するものであり、かつ、児童及び生徒の食に関する正しい理解と適切な判断力を養う上で重要な役割を果たすものであることにかんがみ」¹⁵、小中学校等の設置者に給食実施の努力義務を課しており、公立小学校の99.5%（学校数ベース）で完全給食（パン又は米飯＋ミルク＋おかず）が実施されている¹⁶。学校給食の実施に必要な施設・設備に要する経費及び人件費は学校設置者の負担だが、それ以外の食材費等は保護者負担のため、多くの自治体で独自の負担軽減策が行われている。

政府は令和5年6月に閣議決定した「こども未来戦略方針」で、学校給食費の無償化の実現に向けて実態調査を行った上で課題の整理や具体的方策の検討を行うこととし、令和6年6月に文部科学省から学校給食費等についての調査結果が¹⁷、同年12月には課題の整理が¹⁸、それぞれ公表されている。

令和7年2月には自由民主党、公明党及び日本維新の会がいわゆる「給食無償化」について、「まずは小学校を念頭に、地方の実情等を踏まえ、令和8年度に実現」し、「その上で、中学校への拡大についても、できる限り速やかに実現する」ことで合意し、その後も三党による協議が継続して行われ、同年12月には制度の詳細について合意された。

令和8年度から実施される学校給食費の抜本的な負担軽減は小学校段階（公立）を対象とし、保護者の所得にかかわらず、児童1人当たりの全国平均額（令和5年5月時点の公立小学校における完全給食の給食費（実際に保護者が支払った額ではなく、食材費に相当する金額）は月額4,688円）に近年の物価動向を加味した月額5,200円を基準額として公費負担し、必要額が当該金額を超える場合は引き続き保護者に負担を求めることが可能とされた。生活保護の教育扶助等の対象となっている児童については現行制度の適用が優先される。給食未実施校には学校給食調理場の整備等への支援が行われ、不登校やアレルギーがある等の事情で継続的に給食を喫食していない児童への対応は学校設置者の判断に委ねられる。

保護者負担のスキームが維持されるため法律の改正を要しないが、そのため法律上の根拠がなく、あくまで予算措置にとどまることとなる。いわゆる「給食無償化」に係る費用は年間約3,300億円と見込まれ、令和8年度は国と地方が2分の1ずつ負担するが、地方負担分については地方財政措置が講じられる。令和9年度以降について高市内閣総理大臣は、

¹⁵ 学校給食法第1条

¹⁶ 文部科学省「学校給食実施状況調査」（令和5年5月1日現在）〈<https://www.mext.go.jp/content/20240612-mxt-kenshoku-000036440-1.pdf>〉

¹⁷ 文部科学省ウェブサイト「学校給食に関する実態調査」〈https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa05/kyuushoku/mext_02772.html〉

¹⁸ 文部科学省「「給食無償化」に関する課題の整理について」（令6.12）〈https://www.mext.go.jp/content/20241227-mxt_kenshoku-000039428_1.pdf〉

「租税特別措置の見直しなどによって、安定財源をしっかりと確保する」としている¹⁹。

全国平均相当額をベースとした基準額を設定して交付金を配分した場合、必要額が国からの配分額を超える自治体が、保護者や自治体の負担を回避するために、給食実施に要する経費を配分額の範囲内とすることで、これまでより給食の質や量が低下するおそれもあり、実施状況等を注視する必要がある。

また、小学校と同様、義務教育であり学校設置者に給食実施の努力義務が課されている中学校等における給食費の負担軽減も今後の課題である。

4. 公立中学校35人学級（義務標準法の改正）

（1）学級編制の標準の変遷

国は、学級規模と教職員の配置の適正化を図ることで義務教育水準の維持向上に資するため²⁰、「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」（昭和33年法律第116号。以下「義務標準法」という。）に基づき、公立の小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部若しくは中学部の一学級の児童生徒数の標準（以下「学級編制の標準」という。）及び学級数等を基にした都道府県ごとの教職員定数の標準を定めている。

昭和33年の義務標準法制定時、義務教育人口の急激な増加等による、いわゆる「すし詰め学級」の解消を図るため²¹、公立小中学校の学級編制の標準は50人と定められ、その後、数次の改正により引き下げられてきた。令和3年には、子供たち一人一人の教育ニーズに応じたきめ細かな指導を可能とする少人数学級を推進するため²²、小学校の全学年について学級編制の標準を35人に引き下げることとされ²³、学年進行で実施された結果、令和7年度に公立小学校の全学年が35人学級となった。

図表5 学級編制の標準の変遷

| 義務標準法 | 昭和33年成立 | 昭和38年改正 | 昭和55年改正 | 平成23年改正 | 令和3年改正 |
|---------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 学級編制の標準 | 昭和34年度～ 小中学校とも 50人 | 昭和39年度～ 小中学校とも 45人 | 昭和55年度～ 小中学校とも 40人 | 平成23年度～ 小1 35人 小2～中3 40人 | 令和3年度～ 小学校 35人 中学校 40人 |

（出所）文部科学省資料より作成

（2）義務標準法改正に至る経緯

令和3年の義務標準法改正時、菅内閣総理大臣、萩生田文部科学大臣は中学校の35人学級化に前向きな答弁を行っており²⁴、改正法附則第3条でも、「学級編制の標準となる数の

¹⁹ いわゆる教育無償化に関する国と地方の協議の場（令7.12.19）参考資料3

²⁰ 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第1条

²¹ 第28回国会参議院本会議録第6号5頁（昭33.1.31）

²² 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第3号35頁（令3.3.10）

²³ これに先駆け、平成23年の義務標準法改正により小学校第1学年の学級編制の標準のみ35人とされていた。

²⁴ 第204回国会衆議院予算委員会議録第10号39頁（令3.2.15）、第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号2頁（令3.3.17）

引下げが学力の育成その他の公立の義務教育諸学校における教育活動に与える影響及び外部人材の活用の効果に関する実証的な研究を行うとともに、教員の免許に関する制度その他教員の資質の保持及び向上に関する制度の在り方について検討を行い、それらの結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」とされた。

令和7年度に小学校の全学年において35人学級が実現すると、翌令和8年度には小学校第6学年を35人学級で過ごした児童が中学校に進学することとなる中、令和6年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2024」では、「35人学級等についての小学校における多面的な効果検証等を踏まえつつ、中学校を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制を構築していく」とされ、更に令和7年度予算に係る財務大臣・文部科学大臣間の大臣折衝では、教職員定数について「財源確保とあわせて、令和8年度から中学校35人学級への定数改善を行う」ことが合意された²⁵。

また、教員は膨大な業務量に加え一人一人の子供に寄り添った対応が求められ、OECDが令和7年10月に公表した「国際教員指導環境調査」(「TALIS」)²⁶の2024年の結果では、日本の常勤教員の1週間当たりの仕事時間は小学校が52.1時間、中学校が55.1時間で参加国・地域の中で最長となった。ともに前回調査(2018年)から減少しているものの、小学校は調査参加国平均を11.7時間、中学校はOECD平均を14.1時間上回っている。

令和7年の常会(第217回国会)で成立した「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等の一部を改正する法律」(令和7年法律第68号)の審議では、衆議院において、同法の附則に「政府は、公立の中学校(義務教育学校の後期課程及び中等教育学校の前期課程を含む。)の同学年の生徒で編制する学級に係る一学級の生徒の数の標準について、令和8年度から35人に引き下げよう、法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」ことや、義務標準法に規定する教職員定数の標準を改定することを追加する修正が行われた²⁷。

これらを踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2025」(令和7年6月13日閣議決定)では、「2026年通常国会へ義務標準法改正案を提出し、財源確保と併せて、2026年度からの中学校35人学級実現に向けた定数改善や働き方改革に資する外部人材の拡充を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制を構築する」とされた。

令和7年12月には文部科学省から、学級規模が大きいと児童生徒の学力や学校への適応等に負の影響があるとともに、教師の在校等時間が長くなる傾向や、きめ細かな学習指導が行いにくくなる傾向があるとする実証研究中間まとめが公表されている²⁸。

²⁵ 「教師を取り巻く環境整備に関する合意」(令6.12.24)

²⁶ OECD加盟国等の小中学校の校長や教員を対象に5～6年に一度実施されており、今回の調査は初等教育段階について16か国・地域、前期中等教育段階について55か国・地域が参加している。

²⁷ 同法の詳細や国会での議論については、竹内健太「令和7年給特法等改正案をめぐる国会論議」『立法と調査』No.477(令7.7.25)132～146頁を参照。

²⁸ 文部科学省初等中等教育局財務課、三菱UFJリサーチ&コンサルティング「少人数学級及び外部人材活用に関する効果検証のための実証研究(中間まとめ)」(令7.12)〈<https://www.mext.go.jp/content/000397635.pdf>〉

（３）義務標準法改正等の概要

令和 8 年特別会で想定される義務標準法の改正では、令和 7 年度に完成した小学校 35 人学級を中学校においても切れ目なく実施するため、公立中学校の学級編制の標準を約 40 年ぶりに 40 人から 35 人に引き下げ、令和 8 年度は中学校第 1 学年について実施されるとともに、養護教諭の配置充実等も行われる見込みである。

前述のとおり、教職員定数の標準も義務標準法に基づいて学級数等を基に定められているため、公立中学校の学級編制の標準が 40 人から 35 人に引き下げられると学級数が増加し、これに伴い教職員定数も増加する。このため、文部科学省は令和 8 年度～10 年度までの新たな定数改善計画を策定し、3 年間で 2 万 4, 605 人（令和 8 年度は中学校第 1 学年の 35 人学級化に伴う 5, 580 人等を含む 7, 596 人）に上る教職員定数の改善を予定している。

慢性的な教員不足も指摘される中²⁹、定数改善に見合う教職員の配置を実現し、指導・運営体制の充実等を図ることで生徒一人一人へのきめ細かな教育を行っていくことはもちろん、引き続き、小中高校における少人数学級について検討していくことが望まれる³⁰。

5. デジタル教科書（学校教育法等の改正）

学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）は、小中高校等において「文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない」とし、紙の教科書を用いることを定めているが、平成 30 年の同法改正により、紙の教科書に代えてその内容を全てそのまま記録した学習者用デジタル教科書（以下「デジタル教科書」という。）を「児童の教育の充実を図るため必要があると認められる教育課程の一部において、教科用図書に代えて」使用することが可能となった³¹。

デジタル教科書は正式な教科書ではない「教科書代替教材」と位置付けられ、その内容は紙の教科書と同一であることから検定を要さず、国による無償給与の対象にもされていないが、令和元年に G I G A スクール構想（児童生徒 1 人 1 台端末と高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備する構想）が打ち出され、学校における I C T（情報通信技術）環境の整備が進むとともに、令和 6 年度から全国の小中学校等を対象に本格的な導入（まず小学 5 年～中学 3 年の英語、次いで現場ニーズの高い算数・数学）が始まった。

令和 7 年 9 月には、文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会のワーキンググループから、教科書の形態として紙だけでなくデジタルも認め教育現場が選択できることとし、デジタル教科書も検定、無償給与の対象とする、ハイブリッドな形態（一部が紙、一部が

²⁹ 文部科学省の「「教師不足」に関する実態調査」（令和 4 年 1 月）によると、令和 3 年 5 月 1 日時点で全国の公立中学校の 6 % に当たる 556 校で 722 人の教員不足が生じており、全国の公立中学校に配置されている教員の雇用形態別内訳を見ると、正規教員が 87. 45 %（うち、再任用が 5. 93 %）、臨時的任用教員が 10. 90 %、非常勤講師（会計年度任用職員）が 1. 64 % となっている。

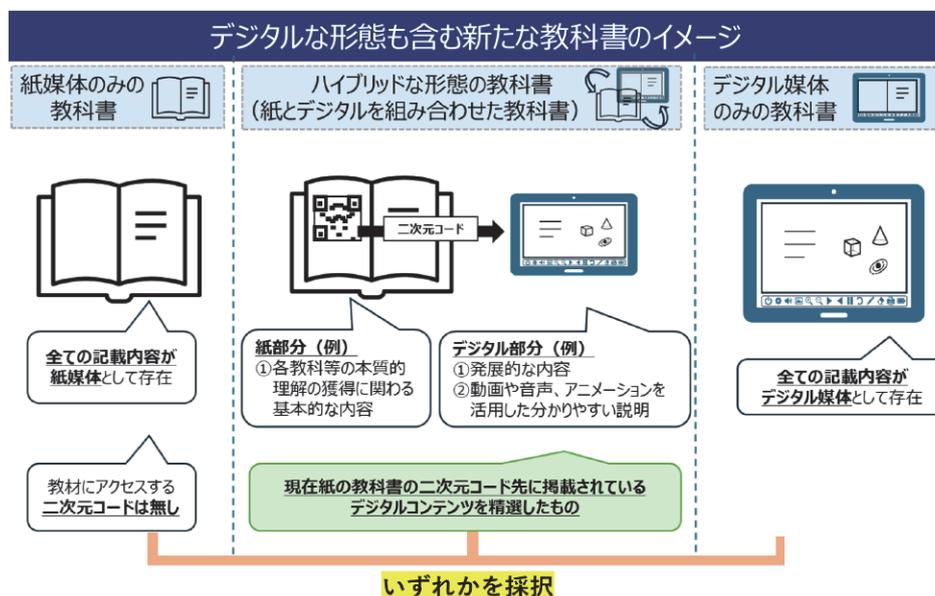
³⁰ 日本の一学級当たり児童生徒数は諸外国と比較して高い水準にある（OECD「Education at a Glance 2025」Figure D2.3. Trends in average class size at primary education (2013 and 2023) <https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1c0d9c79-en/full-report/how-do-student-teacher-ratios-and-class-sizes-vary-across-education-levels-up-to-upper-secondary-education_76b87b21.html>参照）。

³¹ 学校教育法第 34 条第 2 項

デジタルで作られたもの)の教科書も認める、正式な教科書としてのデジタル教科書を次期学習指導要領の実施に合わせて導入することなどを内容とする審議まとめ(以下「審議まとめ」という。)が公表された³²。

こうした動きを踏まえ、令和8年特別会に、デジタル教科書を正式な教科書と位置付けるための学校教育法等改正案の提出が予定されている。この改正により、デジタル媒体のみの教科書やハイブリッドな形態の教科書も検定や無償給与の対象となる教科書に含み得ることとなる。また、実際にどのような教科書を使用するかは、教科書の採択は教育委員会等が行うことから³³、各教育委員会等に委ねられる。改正法は令和9年4月に施行され、教科書発行者による著作・編集、その後の検定、採択等を経て、令和12年度にも見込まれる次期学習指導要領の実施に合わせて新制度が導入される予定である。

図表6 制度改正後の教科書のイメージ



(出所) 文部科学省「デジタルな形態も含む新たな教科書についてーデジタル教科書推進WG審議まとめ(令和7年9月24日)解説資料ー」(令7.12.24)より抜粋

審議まとめでは、デジタル教科書について、「主体的・対話的で深い学び、個別最適な学びや協働的な学びといった新たな学びに向けた授業改善につなげている例が多く見られるとともに、多様な児童生徒の資質・能力の育成につながっていると現場からの声が多く寄せられている」とし、「1年間にわたってデジタル教科書を使った場合、使わなかった場合に比べ学力調査の得点が向上した」、「デジタル教科書を使用して学力が下がるとは思えない、むしろ児童の興味を引くことで学力アップにつながると感じている」等の報告をデ

³² 中央教育審議会初等中等教育分科会デジタル学習基盤特別委員会デジタル教科書推進ワーキンググループ「デジタル教科書推進ワーキンググループ審議まとめ」(令7.9.24) <https://www.mext.go.jp/content/20250924-mxt_kyokasyo01-000045017_1.pdf>

³³ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第21条第6号、教科書の発行に関する臨時措置法(昭和23年法律第132号)第7条第1項

デジタル教科書の効果として挙げる一方、「児童生徒の視力低下など健康影響を懸念する声もある」、デジタルの使用に当たり教師の適切な関与がなされないと、「情報活用能力などの差異によって授業への集中力や習熟度において格差が拡大し、個別最適な学びのみならず生徒の主体的な理解や協働作業も不十分となってしまうなどの可能性は否定できない」ともしている。

今後、デジタル教科書に関する教員研修の一層の充実や児童生徒、保護者、教育現場の十分な理解を得た上で、学びの新しい姿の実現に向けた環境整備が求められる。文部科学省は教科書の構成や活用の在り方の具体的なイメージを示すガイドラインの策定を予定しており、その内容が注目される。

6. その他

(1) 学習指導要領の改訂

学習指導要領とは、全国のどの地域でも一定水準の教育を受けられるようにするため、文部科学省が学校教育法等に基づき定めている教育課程（カリキュラム）の基準であり、小中高校等ごとに、それぞれの教科等の目標や大まかな教育内容を定めている。戦後すぐに試案として作られ、昭和33年からは現在のような大臣告示の形でほぼ10年ごとに改訂されており、現行の学習指導要領は小学校が令和2年度から、中学校が令和3年度から全面实施され、高等学校は令和4年度から学年進行で段階的に実施された。

令和6年12月、文部科学大臣は学習指導要領の在り方について中央教育審議会に諮問し、中心となる審議事項として、①より質の高い、深い学びを実現し、資質・能力の育成につながるると同時に、分かりやすく、使いやすい学習指導要領の在り方、②多様な個性や特性、背景を有する子供たちを包摂する柔軟な教育課程の在り方、③これからの時代に育成すべき資質・能力を踏まえた、各教科等やその目標・内容の在り方、④教育課程の実施に伴う負担への指摘に真摯に向き合うことを含む、学習指導要領の趣旨の着実な実現のための方策等の4点を挙げた。

諮問を受け、中央教育審議会の下に設けられたワーキンググループ等で学習指導要領の改訂に向けた検討が進められており、令和8年度中に答申が取りまとめられ、改訂後の次期学習指導要領は小学校が令和12年度、中学校が令和13年度、高等学校が令和14年度以降に実施される見込みとなっている。

これまでの学習指導要領の改訂を見ると、平成10～11年改訂では教育内容の厳選や「総合的な学習の時間」の新設、平成20～21年改訂では授業時数増や小学校における外国語活動の導入、前回となる平成29～31年改訂では小学校における授業時数増や外国語の教科化等が行われた。

今回の改訂では、多様な個性や特性、背景を有する子供達を包摂し、一人一人の可能性を輝かせる柔軟な教育課程編成を促進するため、学校等の判断で各教科の授業時数を一定範囲で増減可能にする「調整授業時数制度」の創設が検討されている。調整で発生した「裁量的な時間」は児童生徒の個性や特性、実態に応じた学習支援等に充てられる。また、令和元年に始まったGIGAスクール構想の実現を踏まえたデジタル学習基盤の活用、生成

AI等の技術革新を踏まえた情報活用能力の抜本的な向上を図るための小学校の「総合的な学習の時間」への「情報の領域」（仮称）の付加と中学校における「情報・技術科」（仮称）の新設等も検討されている。

学習指導要領の改訂に当たっては、以前から中央教育審議会等でも議論されているが、児童生徒への影響に加えて教員の負担軽減の観点からも、いわゆる「カリキュラム・オーバーロード」（授業時数に対して過剰な量の内容があるなど）³⁴の改善が必要であるとの指摘があり、学習内容の精選等による余白の創出についても議論がなされている。

（２）部活動の地域展開

部活動は学習指導要領において学校教育の一環とされる一方、その設置・運営は法令上の義務として求められるものではないが、実態は休日も含めた教員の負担によって支えられており、教員の長時間勤務の要因であることや、指導経験のない教員には多大な負担になっているといったことが指摘されてきた³⁵。加えて、少子化の進展に伴う学校の小規模化等から、学校単位での部活動運営は困難になってきている。

平成31年1月の中央教育審議会答申では、「将来的には、部活動を学校単位から地域単位の取組にし、学校以外が担うことも積極的に進めるべきである」とされ、文部科学省は令和2年9月に、休日の部活動の地域移行や他校との合同部活動の推進等を柱とする部活動改革を打ち出した。令和4年12月にはスポーツ庁及び文化庁が「学校部活動及び新たな地域クラブ活動の在り方等に関する総合的なガイドライン」を策定し、令和5年度から7年度までの3年間を「改革推進期間」とし、休日の部活動の段階的な地域移行等を進めることとされた。

さらに、令和7年9月に文部科学大臣が定めた指針³⁶でも部活動は「教師以外が積極的に参画すべき業務」とされ、同年12月に文部科学省が策定した新たなガイドライン³⁷では、令和8年度から13年度までの「改革実行期間」に、原則として、全ての休日の部活動の地域展開の実現を目指すとともに、平日の部活動も更なる改革を推進するとしている。このガイドラインでは、地域クラブ活動（地域の運営団体・実施主体による地域スポーツクラブ活動及び地域文化クラブ活動）の認定制度の趣旨や概要が示されており、可能な限り低廉な参加費等が設定されていること³⁸、適切な指導・運営体制が確保されていること、学校等との連携が適切に行われていること等の要件を満たす地域クラブ活動を市区町村等が審査・認定し、認定地域クラブ活動に対して公的支援（財政支援、学校施設の優先利用等）を行うことも想定しており、政府は部活動の地域展開等を推進するため、令和7年度補正予算に82億円、令和8年度予算に57億円を計上している。

³⁴ 今後の教育課程、学習指導及び学習評価等の在り方に関する有識者検討会論点整理（令6.9.18）〈https://www.mext.go.jp/content/20241003-mxt_kyoiku01-000038070.pdf〉

³⁵ スポーツ庁「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革について」（令2.9）

³⁶ 文部科学省「学校と教師の業務の3分類」〈https://www.mext.go.jp/content/20250929-mxt_syoto01-000044682_06.pdf〉

³⁷ 文部科学省「部活動改革及び地域クラブ活動の推進等に関する総合的なガイドライン」（令7.12）

³⁸ スポーツ庁と文化庁は地域クラブ活動への参加費について、休日に週1日・月4日程度の活動を実施する場合、月額1,000～3,000円程度とのイメージを示している。

部活動の地域展開を進めていくに当たっては、地域クラブ活動を運営する団体や指導者の確保、保護者の費用負担の水準等が課題として挙げられる。

（３）不登校への対応

令和7年10月に文部科学省が公表した令和6年度の「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」の結果によると、小中学校における不登校児童生徒数³⁹は増加率こそ対前年度比で低下したものの（15.9%→2.2%）、人数は増加の一途をたどり過去最多の35万3,970人、在籍児童生徒数に占める割合は3.86%に上る。文部科学省は不登校増加の背景として、児童生徒の休養の必要性を明示した「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」（平成28年法律第105号）の趣旨の浸透や、コロナ禍以降の保護者や児童生徒の登校に対する意識の変化、特別な配慮を必要とする児童生徒に対する指導・支援に係る課題があったこと等を挙げている。

また、ここ数年、毎年度約5万人増えていた不登校児童生徒数が今回は7,000人台の増加にとどまったことについては、「チーム学校」⁴⁰による丁寧なアセスメントや個々の児童生徒に応じた学習支援の充実、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー等の専門的な知見を有する人材の活用、校内外の教育支援センター⁴¹の設置を始めとした多様な学びの場の設置等の対策が功を奏したものと見ている。しかし、不登校児童生徒のうち90日以上欠席は約19万人と5割以上を占めるとともに、不登校児童生徒の4割近くが学校内外の機関等で専門的な相談・指導等を受けていない。全国の公立小中学校約2万7,000校のうち校内教育支援センターを設置している学校も2025年6月時点で全国平均58.7%（小学校は49.1%、中学校は77.5%）にとどまり、地域によるばらつきも大きい⁴²。

また、不登校児童生徒を支える保護者へのアプローチも重要である。令和6年に不登校の子供の保護者375人から回答を得たNPO法人の調査⁴³では、保護者の14.8%が退職、6.0%が休職を余儀なくされるなどしており、高市内閣総理大臣も国会における答弁で不登校児童生徒の保護者に対する相談・支援体制の強化について言及している⁴⁴。不登校児童生徒を孤立させない取組に加え、その保護者が仕事と子供のケアを両立していくための相談・支援体制を一層充実させていくことが望まれる。

（４）国立劇場の再整備

東京都千代田区に所在する国立劇場は、我が国の伝統芸能の保存及び振興を図ることを

³⁹ 同調査では、長期欠席者（年度間に30日以上欠席した児童生徒）のうち、何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しないあるいはしたくともできない状況にある者（ただし、病気や経済的理由による者を除く。）を不登校児童生徒として計上している。

⁴⁰ 文部科学省「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策（COCOLOプラン）」（令5.3.31）〈https://www.mext.go.jp/content/20230418-mxt_jidou02-000028870-cc.pdf〉12頁参照

⁴¹ 同上

⁴² 誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策推進本部（第5回）（令7.11.6）資料3及び参考資料2

⁴³ 特定非営利活動法人キーデザイン「子どもの不登校が家庭にどう影響を与えるか」に関する実態調査」（令6.2.26）〈<https://prt-times.jp/main/html/rd/p/000000010.000121890.html>〉

⁴⁴ 第219回国会参議院予算委員会会議録第2号23頁（令7.11.13）

目的とし、歌舞伎、文楽を始め、舞踊、邦楽、民俗芸能、声明、雅楽等を上演してきたが、昭和41年の開場から60年近く経過し老朽化が進むなどしたため令和5年10月に閉場し、再整備を行うこととなった。

国立劇場の再整備事業は、政府の「国立劇場再整備に関するプロジェクトチーム」（主宰：文部科学副大臣）が令和2年7月に定めた「国立劇場の再整備に係る整備計画」（以下「整備計画」という。）に沿って進められ、令和4年度第2次補正予算に500億円を計上し、令和11年度の再開場を目指していたが、近年の建設費の高騰等により令和4年、5年に行われた入札はいずれも不成立となった。

こうした状況を踏まえ、政府は令和6年度補正予算に物価高騰相当分200億円を追加計上し、「経済財政運営と改革の基本方針2025」では「早期開場に向けた国立劇場再整備を国の責任で早急に行う」とこととされた。令和7年9月に改定された整備計画では、令和9年度に契約を締結し、令和15年度に再開場することを目指すとし、「「強い経済」を実現する総合経済対策」（令和7年11月21日閣議決定）でも「2033年度（令和15年度。筆者注）の再開場を目指して、再整備を国の責任で早急に行うため、建設費高騰が続く建設市場の動向に合わせ、必要な時期に追加の財政措置を適切に行い、民間事業者の入札参加を容易にする」とされた。

その後、国立劇場を運営する日本芸術文化振興会が令和7年12月に公表した「国立劇場再整備等事業の実施に関する方針」では、建設市場において厳しい需給逼迫が続き、選別受注等が行われている状況等を踏まえ、事業者の施工可能時期を勘案した余裕期間を設けたため、再整備後の施設の引渡し令和18年3月までずれ込むことも想定されている。

伝統芸能の実演家等からは閉場期間長期化の悪影響や窮状を訴える声があがり⁴⁵、令和7年11月には、重要無形文化財保持者（いわゆる「人間国宝」）で昨秋に文化勲章を受章した歌舞伎俳優の片岡仁左衛門氏等から文部科学大臣に対し早期再開場を求める要望書も手交されており、再整備の着実な実施と一日も早い再開場が待たれる。

7. おわりに

令和8年1月に召集された第220回国会（常会）の冒頭で衆議院が解散され、2月に衆議院議員総選挙が行われたため、令和8年度予算や法律案の国会審議は令和8年特別会に先送りされることとなった。このため、予算の裏付けや法律の改正を要する、いわゆる「高校無償化」、「給食無償化」や公立中学校35人学級が令和8年度当初から滞りなく実施できるか予断を許さない。総選挙では与野党を問わず、教育に係る負担の軽減や基礎研究の推進・科学技術振興が公約として掲げられるなどしており、文部科学分野における今後の政策展開が注目される。

（おおいだ あつし）

⁴⁵ 日本記者クラブウェブサイト「会見レポート」〈<https://www.jnpc.or.jp/archive/conferences/36721/report>〉