

「経済・財政再生計画」の着実な実施
に向けた建議

平成 28 年 5 月 18 日
財政制度等審議会

2. 文教・科学技術

社会における教育の機会均等の確保が、教育関連施策を貫く最も重要な課題の一つであることは論を俟たない。その上で、個別施策の在り方を検討するに当たっては、様々な視点から見た公平性の問題や施策の費用対効果などに十分留意すべきである。

文教・科学技術に係る改革工程表では、今まで当審議会において指摘してきた真に効果的・効率的な文教・科学技術予算を確立すべく、確かなエビデンスに基づく教職員定数の在り方、国立大学法人や科学技術分野における民間資金の導入促進などの取組を進めることとされている。こうした取組を着実に進めるための具体策を講じ、財政健全化への取組を着実に実施していく必要がある。

(1) 義務教育関係予算

改革工程表では、少子化の進展及び小規模化した学校の規模適正化の動向、地方自治体の政策ニーズ、いじめ・不登校などの学校の課題に関する客観的データ収集と実証研究などを踏まえて、「予算の裏付けのある教職員定数の中長期的な見通し」を策定、公表し、各都道府県・指定都市に提示をすることとなっている。〔資料Ⅱ－2－1参照〕

教職員定数については、近年、少子化の進展により、児童生徒数が減少していくのに応じ、法律上の規定に則り機械的に配置される基礎定数は減少する一方、加配定数¹⁹は増加し続け、定数全体の1割を占めている。

〔資料Ⅱ－2－2参照〕

こうした加配定数には、例えば過去に運用の問題点が会計検査院から指摘されたもの²⁰もあり、その適正性を改めて検証する必要がある。特に、

¹⁹ 加配定数とは、習熟度別指導のための少人数指導の実施、いじめや不登校等への対応など、学校が個々に抱える課題解決のために学級担任等の基本的な教職員定数（基礎定数）とは別に毎年度の予算の範囲内で特例的に措置しているもの。

²⁰ 平成14年度に「初任者研修を実施するために行う教職員定数の加配事業、非常勤講師の配置事業」について検査が実施され、決算検査報告において、以下の指摘がなされた。

- ① 教員の加配又は非常勤講師の配置を受けた学校において、初任者の免許教科と異なる免許教科の教員を教科指導員に任命するなどしていた。
- ② 教員の加配又は非常勤講師の配置を受けた学校において、初任者に免許外の教科を担当させていて、研修に専念できる体制を採っていなかった。

指導方法工夫や児童生徒支援については、平成 28 年度予算で新規に措置した「教育政策形成に関する実証研究」の実施や、全国学力・学習状況調査のデータの公開・活用などを通じ、費用対効果や、クラス・児童生徒数当たりの適正数についての知見を積み重ねることが必要である。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

このように加配定数全体の適正性の再検証を踏まえた上で、加配定数の内容をよりきめ細かく見ていくと、

① 学校数やクラス数、児童生徒数等に連動し、全国一律で実施する政策に必要な定数

② 地域や学校ごとの個別事情に応じて政策的に措置すべき定数

といった性質に分類し得ると考えられる。このうち①に該当する定数については、真に必要性が高いものについて、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）の改正による基礎定数化を検討することが考えられる。それを「予算の裏付けのある教職員定数」として位置付けることとする。こうした取組は、地方公共団体が中長期的な見通しに基づく教職員の安定的・継続的な雇用を行いやすい環境の整備につながると考えられる²¹。〔資料Ⅱ－2－4、5 参照〕

その際、特別支援、外国人児童・生徒へのきめ細かい対応や多様性の教育の観点からの必要性、教師の多忙化を解消するための外部人材の登用などについても、費用対効果を分析しながら、必要十分な定数を検証する必要がある。

他方、新たな加配定数については、確かなエビデンスに基づく要求を毎年度の予算編成プロセスの中で行い、事後的な検証も通じ、PDCA サイクルを徹底する必要がある。

こうした教職員定数の見直しを行う際には、主要先進国と比較しても

③ 初任者又は指導教員等の授業の代行や負担の軽減を行うため非常勤講師の配置を受けた学校において、初任者等の授業の代行や負担の軽減が行われていなかった。

これを受け、文部科学省では、都道府県等において初任者研修が円滑かつ効果的に実施されるよう、平成 15 年 9 月に同省主催の会議を開催するとともに、同年 10 月に都道府県等に対し通知を発するなどの処置を講じた。

²¹ 特別な支援を必要とする子どもや、日本語指導が必要な外国人の子どもが増えていることなどに対応する観点も重要であるとの意見があった。

遜色のない我が国の教員1人当たりの生徒数（PT比）^{22,23}や1人当たり教育支出²⁴、厳しい財政事情等²⁵を十分に踏まえ、教育の質と教育予算の質の双方を同時に向上させながら、財政健全化の取組と齟齬を来さないよう取り組んでいくことが極めて重要である。〔資料Ⅱ－2－6参照〕

（2）国立大学法人

国立大学法人については、「国立大学経営力戦略²⁶」のとおり、経営を支える財務基盤について財源を多元化し、強化を図ることが重要との認識の下、民間企業との共同研究の件数・受入額、寄附金の受入額の拡大などを行うこととしている。成果目標の達成に向けて、各大学の特性・背景を考慮しつつ、きめ細かい進捗管理を行う必要がある。その際、民間からの獲得研究費収入などの産学連携に関する指標²⁷を活用するなど、大学の自主的な取組を評価する多面的な定量指標を採り入れることも有効と考える。

（3）科学技術

科学技術投資については、経済成長につながるイノベーションの源泉になる可能性がある中で、インプットありきの議論に拘泥するのではな

²² 我が国の教員1人当たりの生徒数（PT比）は、小学校で17.4、中学校で13.9となっており、OECD平均（小15.2、中13.4）より大きい、G5平均（小17.7、中15.4）並みであり、主要先進国に比べ遜色ないレベルになっている。

²³ PT比を考える際には、単に教師の数だけに着目するのではなく、授業や生徒指導に専念できる時間の確保についても考慮する必要があり、「チーム学校」の取組などを推進し、教職員の事務負担の軽減についても併せて進めていく必要がある、との意見もあった。

²⁴ 我が国はOECD諸国と比べて教育への公財政支出（対GDP比）が低い国（日本3.8%、OECD平均5.3%）という指摘があるが、他国よりも急激に少子化が進展しているために子どもの数が少ないということを考慮しなければならない。実際には、我が国の小中学校向け公財政支出を在学者1人当たり（対1人当たりGDP比）で見ると24.6%となっており、OECD平均（23.2%）に比べて高い水準となっている。（G5ではイギリス（29.2%）に次いで2位。アメリカ（21.1%）、フランス（20.8%）、ドイツ（19.6%））

²⁵ 我が国の国民負担率は40.5%（うち租税負担率27.3%）と、OECD平均50.2%（同35.0%）に比べて相当程度低い。

²⁶ 平成27年6月16日に公表。〈国立大学の経営力の強化〉（抜粋）「その経営を支える財務基盤については、国立大学運営費交付金などの公的資金のみに依るのではなく、各国立大学が教育研究活動の成果を広く社会にアピールするアウトリーチを重視し、民間企業との共同研究や寄附金の拡大など社会全体からの支援を受け、その期待に対し目に見える形で応える、という好循環を形作っていく中で、財源を多元化し、強化を図ることが重要である。」

²⁷ 産学連携の成果を評価するに当たり、経済財政諮問会議が改革工程表のKPIとして提示している世界大学ランキングに加え、産学連携に関する詳細な指標を活用することも有効と考える。

く、成果につながる「質の向上」に向けた本格的な検討を進めるべきである。その観点からも、改革工程表や「第5期科学技術基本計画」において初めて導入された「成果目標」を達成することが重要であり、例えば、公的機関における研究についても、企業からの評価の活用等により健全な競争原理を働かせる仕組み等の検討が必要である。

また、財政健全化目標の達成に向け、今後は、経済・財政再生計画における2020年度（平成32年度）までのPB黒字化目標及び2018年度（平成30年度）までの歳出水準等の目安との整合性を確保する水準で措置することが必要である。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

（4）文化財

文化財に関する施策は、これまで主にその保存・修理の適切な実施という観点で行われてきたが、今後は、「観光立国推進基本法」などを踏まえ、文化財を観光資源等として活用する仕組みを積極的に取り入れることが必要である。これは、文化財所有者の収入増に直接結び付くことであり、所有者自身の取組を積極的に促すという視点が重要である。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

そのため、例えば、市町村が地域に存在する文化財を総合的に保存・活用するために策定する「歴史文化基本構想」に基づく事業を優先的に採択するといった仕組みを構築する。それにより、地域の文化財を面的・一体的に総合活用し、その効果が最大限に発揮されることが期待される。

また、外国人を含む観光客に対し、文化財の魅力・歴史的背景等を十分に伝えることが不可欠であり、例えば、所有者自身の負担で案内板やパンフレット等をICT（Information and Communication Technology：情報通信技術）の活用等も視野に入れつつ整備する場合には、当該文化財の保存・修理事業を優先して採択するといった仕組みを構築する。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

なお、文化財の保存・修理事業の執行に当たっては、事業の質（事業実施者、実施方法等）を適切に担保することが不可欠である。

経済・財政再生計画改革工程表（義務教育関係）

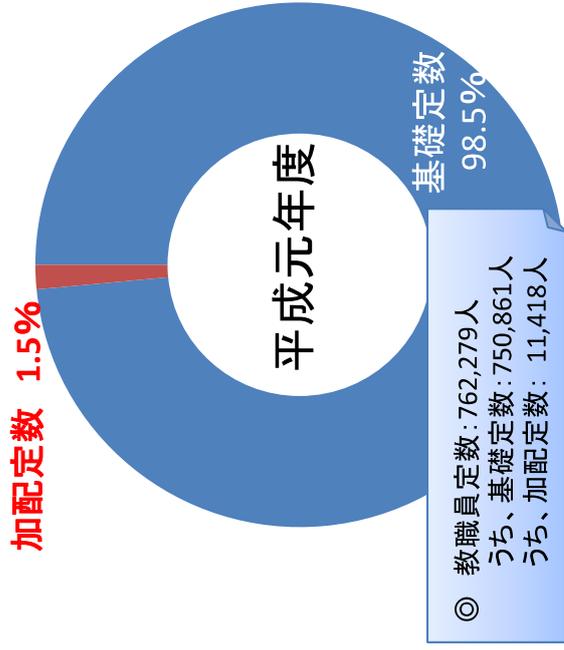
〔平成27年12月24日経済財政諮問会議〕

資料Ⅱ-2-1

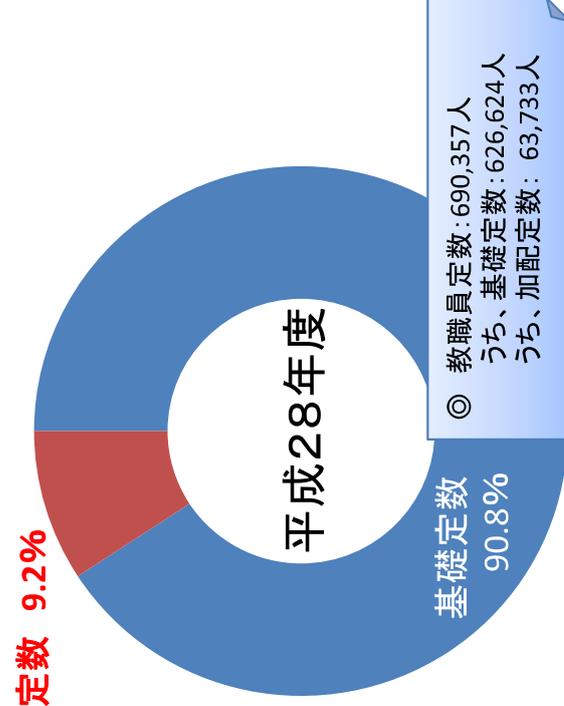
2014・2015年度 通常国会	集中改革期間			2019年度	2020年度～	KPI (第一階層)	KPI (第二階層)
	概要要求 税制改正要望等	年末	通常国会				
<h3><少子化の進展を踏まえた予算の効率化、エビデンスに基づいたPDCAサイクル></h3>							
<p>教職員定数の中期見通しを策定する前提となる事柄を整理</p>	<p>各種加配措置等の効果について、既存の関連データを十分に活用しつつ、研究者・有識者の協力を得て検討・検証。</p> <p>少子化の進展（児童生徒数、学級数の減等）及び小規模化した学校の規模適正化の動向、学校の課題（いじめ・不登校等）に関する客観的データ収集及び実証研究の進展、地方自治体の政策ニーズ等を踏まえ、予算の裏付けのある教職員定数の中期見通しを策定、公表、各都道府県・指定都市に提示</p>			<p>データ収集、実証研究の進展に応じ、必要に応じ中期見通しを改定、公表、提示</p> <p>学校・教育環境に関するデータや教育政策の成果及び費用、背景にある環境要因を総合的に考慮して予算要求し、PDCAを確立</p>	<p>・知識・技能、思考力・判断力・表現力、主体性・協働性・人間性等の資質・能力の調和のとれた個人を育成し、OECD・PISA調査等の各種国際調査を通じて世界トップレベルの維持・向上を目標とするなど、初等中等教育の質の向上を図る (参考)PISA2012: OECD加盟国中1～2位</p>		
<p>教育政策に関する実証研究の枠組み・体制等について研究者・有識者の協力を得つつ検討</p>	<p>教育政策に関する実証研究を開始</p> <p>各種の加配措置、少人数教育、習熟度別指導等多様な教育政策に関する費用効果分析を含め、研究者・有識者からなる実効性ある研究推進体制の下で、一定数の意欲ある自治体等の協力を得て実施</p> <p>中期の継続的な縦断研究及び短期の研究を実施</p> <p>1) 多面的な教育成果・アウトカムの測定</p> <ul style="list-style-type: none"> 知識・技能、思考力・判断力・表現力、学習意欲等 コミュニケーション能力、自尊心・社会性等の非認知能力 <p>・児童生徒の行動</p> <p>2) 子供の経時的変化の測定</p> <p>3) 学校以外の影響要因の排除等も考慮</p>			<p>実証研究を計画的に実施</p> <p>得られた研究成果は成果や費用、政策が実施される背景にある環境要因を「見える化」するとともに、それらを総合的に考慮して教職員定数の中期見通し作成を含む政策形成に漸次活用</p>	<p>報告、公表</p> <p>報告、公表</p>		
<p>全国学力・学習状況調査の研究への活用について、「全国的な学力調査に関する専門家会議」において、文部科学省からの委託研究等以外でも大学等の研究者が詳細データを活用できるよう、提供する詳細データの内容やデータの管理方法、研究成果の公表の在り方など、具体的な賞与ルールを検討・整備</p>	<p>全国学力・学習状況調査の大学の研究者による研究への活用推進・拡大</p> <p>取組状況とその成果について中間検証</p>			<p>中間検証を踏まえ、取組内容を追加修正の上、推進・拡大</p>			

加配定数は増加し続けている

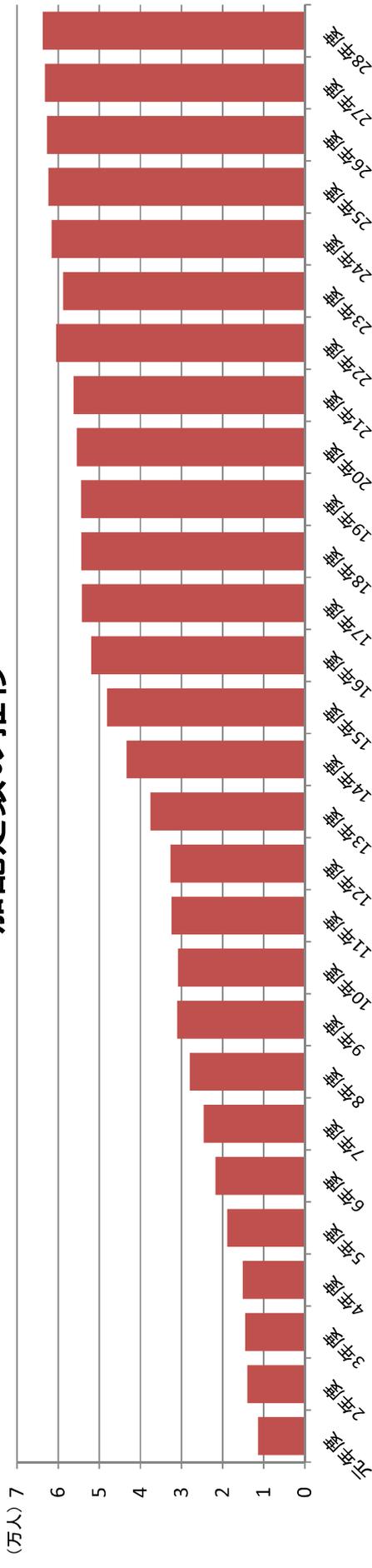
- 近年、少子化の進展で進み児童生徒数が減少していくのに対応、法律上の規定にのっとり機械的に配置される**基礎定数は減少**する一方、**加配定数は増加**し続けている。
- その結果、教職員定数全体に占める**加配定数の割合は上昇**している。



教職員定数 : ▲71,922人
基礎定数 : ▲124,237人
加配定数 : +52,315人



加配定数の推移



加配定数の適正性分析

- 加配定数については、過去に運用の問題点が会計検査院で指摘されたもの（初任者研修加配）もあり、**適正性については、改めて検証する必要**。
- 指導方法工夫や児童生徒支援については、平成28年度予算で新規に措置した「エビデンス実証研究」の**予算事業や、全国学力テストのデータ公開・活用を通じ、費用対効果や、クラス・児童生徒数あたりの適正数**についての知見を積み重ねることが必要。（各都道府県においても、加配定数に係る教育効果の「見える化」をしていくことが必要。）
- これらを通じ、**現在の加配定数（6万4,733人）の再検証を行うことが可能**。

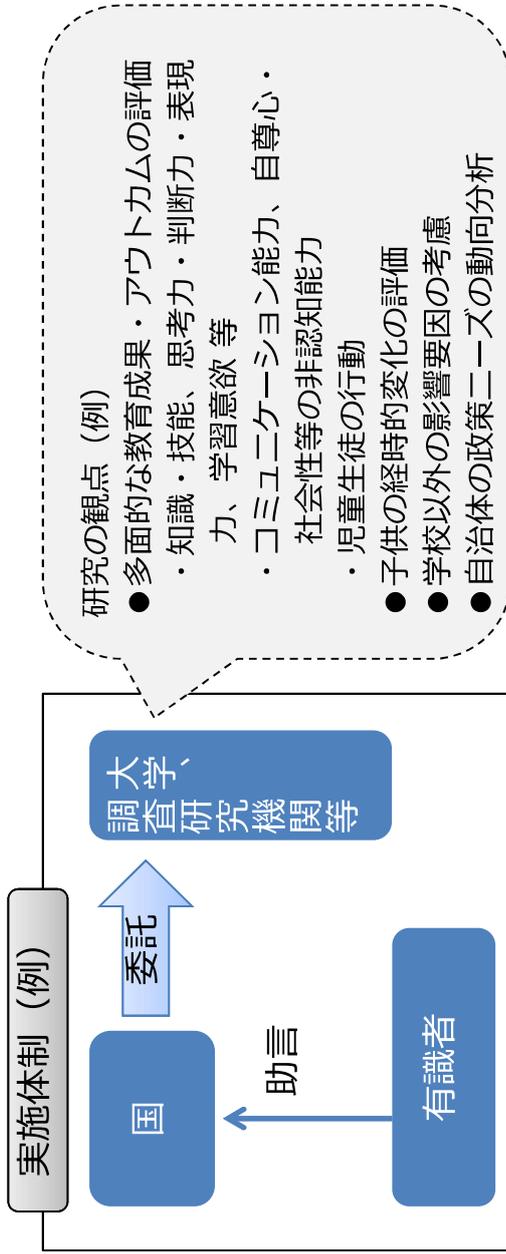
加配事項	H28定数	性質分析
指導方法工夫改善	41,057人	
特別支援教育	6,326人	対象児童生徒数に運動
児童生徒支援	7,767人	
主幹教諭マネジメント機能強化	1,728人	学校数に運動
研修等定数(初任者研修含む)	5,033人	政策的措置
養護教諭等	370人	学校数に運動
栄養教諭等	367人	学校数に運動
事務職員	1,085人	学校数に運動

会計検査院指摘

- ①異なる免許教科の教員を指導員に任命していた。
- ②初任者に免許外の教科を担当させていた。
- ③初任者の負担軽減が行われていなかった。

教育政策形成に関する実証研究 平成28年度予算額：4,600万円（新規）

- 有識者や意欲ある自治体の協力を得つつ、時代の変化に対応した新しい教育への取組、いじめ・不登校、子供の貧困等の学校の課題に関する状況や、それらの課題に対応するための指導体制の在り方など、教育政策の効果を評価する実証研究を実施。
- 得られた成果は随時政策立案に活用。



加配定数の性質分析

- 適正性を踏まえた上で、加配定数の内容をよりきめ細かく見ていく必要。例えば、
 - ① 学校数やクラス数、児童生徒数等に連動し、全国一律で実施する政策に必要な定数
 - ② 地域や学校ごとの個別事情に応じて政策的に措置すべき定数
- といった性質に分類し得ると考えられ、このうち①に分類し得る定数については、その性質上基礎定数化し、連動する学校数やクラス数、児童生徒数等に応じて定数を変動させることが可能と考えられる。

加配定数性質分類のイメージ(案)

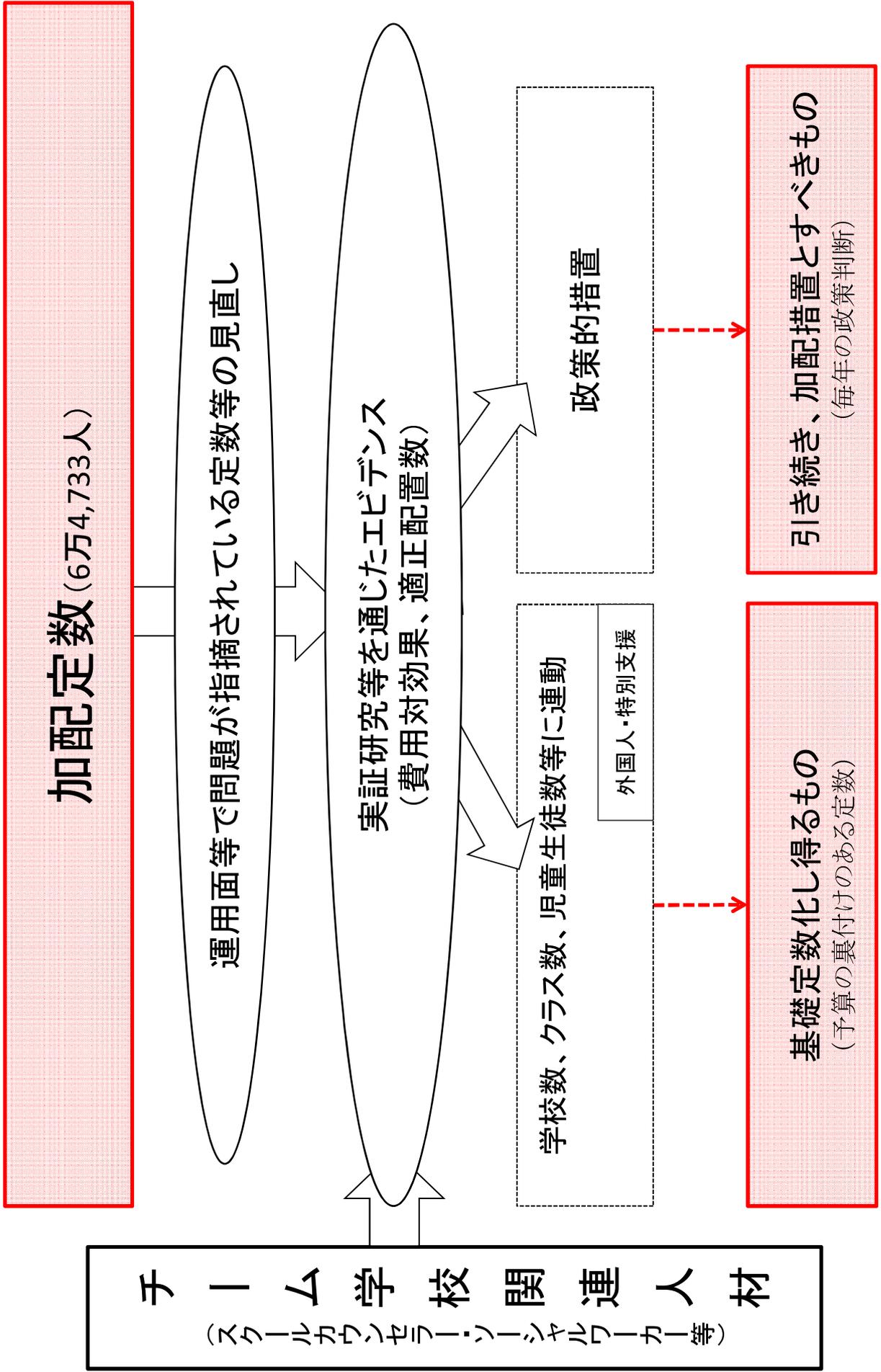
加配事項	H28定数	性質分析
指導方法工夫改善	41,057人	
特別支援教育	6,326人	対象児童生徒数に連動
児童生徒支援	7,767人	
主幹教諭マネジメント機能強化	1,728人	学校数に連動
研修等定数(初任者研修含む)	5,033人	政策的措置
養護教諭等	370人	学校数に連動
栄養教諭等	367人	学校数に連動
事務職員	1,085人	学校数に連動

加配内容	性質分析
少人数指導(少人数学級関係)	クラス数等に連動
習熟度別指導	政策的措置
ティーム・ティーチング	政策的措置
小学校の専科指導	政策的措置

加配内容	性質分析
教育格差の解消	政策的措置
いじめ問題への対応	政策的措置
外国人児童生徒対応	対象児童生徒数に連動
学校統合に係る支援	対象学校数に連動
小規模校への支援	対象学校数に連動

教職員定数の考え方（イメージ）

資料Ⅱ-2-5



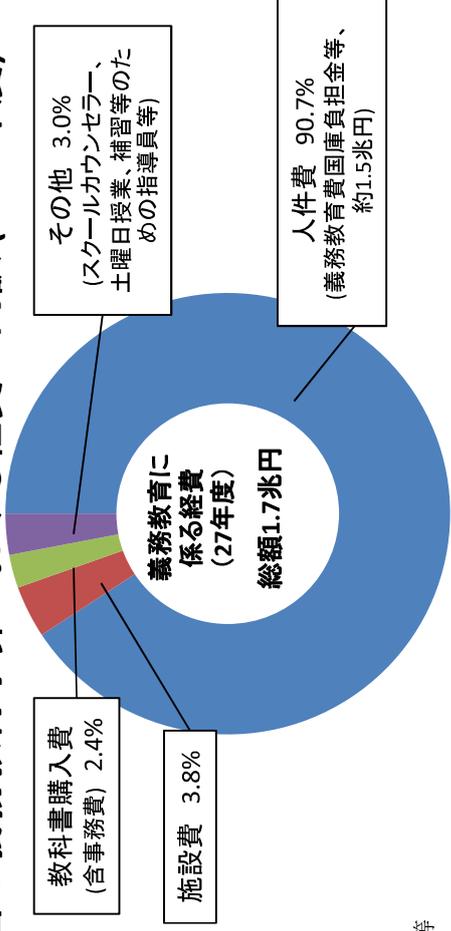
初等中等教育に係る財政支出の現状

- 日本の小中学校向け公財政支出を在学者一人当たりで見るとOECD平均よりも高く、特に主要先進国（G5）の中では高水準。また、国民負担率が国際的にみて低水準であることも踏まえる必要。
- 日本のP/T比（教員一人当たりの生徒数）は主要先進国と比べて遜色ないレベルになっている。また、日本の小中学校予算は諸外国に比べ、教員給与に配分が偏っており、その結果、在学者一人当たり教員給与支出は国際的にも高い水準になっている。

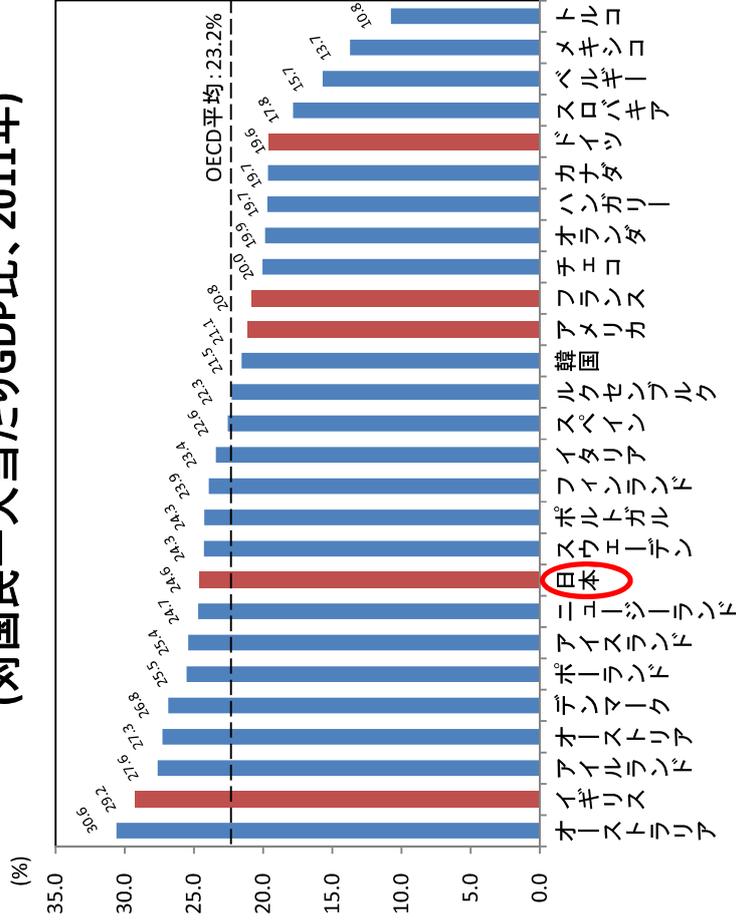
教育段階別教員一人当たり生徒数

	2013小学校	2013中学校
日本	17.4	13.9
OECD平均	15.2	13.4
G5平均	17.7	15.4
アメリカ	15.3	15.4
イギリス	20.7	18.5
フランス	19.3	15.4
ドイツ	15.6	13.6

国の義務教育予算における経費の内訳 (2015年度)



小中学校への在学者一人当たり公財政支出 (対国民一人当たりGDP比、2011年)



(注1) ここでの公財政支出は教育機関向け補助と個人向け補助の合計。
 (注2) OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。
 (注3) 国民負担率については、括弧内の数字は対GDP比の国民負担率。
 (出典) OECD stat, National Accounts (OECD) Revenue Statistics (OECD)、内閣府「国民経済計算」等