

国立国会図書館

教育振興基本計画をめぐる議論

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 811 (2014. 1. 30.)

はじめに	2 第1期教育振興基本計画の概要
I 教育基本法と教育振興基本計画	3 第1期教育振興基本計画の評価
1 教育振興基本計画の法的根拠	III 第2期教育振興基本計画
2 教育振興基本計画が教育基本法に定められた経緯	1 第2期教育振興基本計画の策定経緯
3 有識者の意見	2 第2期教育振興基本計画の概要
II 第1期教育振興基本計画	3 第2期教育振興基本計画の評価
1 第1期教育振興基本計画の策定経緯	IV 今後の課題
	おわりに

- 教育基本法第17条第1項の規定により、国には教育振興基本計画の策定が義務づけられている。平成25年6月14日、平成25年から5か年の教育施策や目標を定める第2期教育振興基本計画が閣議決定された。
- 第2期計画は、①社会を生き抜く力の養成、②未来への飛躍を実現する人材の育成、③学びのセーフティネットの構築、④絆づくりと活力あるコミュニティの形成の四つの方向性のもとで成果目標、基本施策等を示した。一方、注目された教育への公財政支出に係る数値目標の記載は、最終的に見送られた。
- 教育再生実行会議の提言に基づき、中央教育審議会では教育制度改革について検討中であり、教育制度は転換期を迎えている。教育振興基本計画が示す大きな方向性のもとで、それらがどのように進展していくか注視する必要がある。

国立国会図書館

調査及び立法考査局国会レファレンス課

あずま ひろこ
(東 弘子)

はじめに

平成 18 年 12 月、「教育基本法」（昭和 22 年法律第 25 号）の改正により、教育の振興に関する施策の方針や必要事項を定める教育振興基本計画の策定が国に義務づけられた。これを受けて、平成 20 年 7 月、平成 20 年度を起点とする 5 年間の計画を定めた教育振興基本計画（以下「第 1 期計画」ともいう。）が策定された。さらに、平成 25 年 6 月 14 日には第 1 期計画に続く平成 25 年度からの施策の方針等を定める第 2 期教育振興基本計画（以下「第 2 期計画」ともいう。）が閣議決定されている。

教育振興基本計画の策定について新たに規定することは、教育基本法改正の大きな柱の一つとされた。それまで法的根拠を持つ計画の必要性については、数々の場で議論されてきた経緯がある。本稿では、教育振興基本計画の策定が国に義務づけられた経緯、第 1 期計画策定時の議論及び論点、第 2 期計画の策定経緯、概要、有識者の意見等を概観し、今後の教育施策に関する議論に資するものとする。

I 教育基本法と教育振興基本計画

1 教育振興基本計画の法的根拠

平成 18 年 12 月、教育基本法が制定後初めて改正され、第 17 条第 1 項の規定により、国には教育振興基本計画の策定が義務づけられた。また、同条第 2 項において、地方公共団体には政府の計画を参酌し、地域の実情に応じた計画を定める努力義務が課せられた。

第 1 期計画は、平成 20 年 7 月 1 日に閣議決定の上、国会に報告された。地方においては、文部科学省の調査によると平成 24 年 3 月時点で、43 の都道府県、18 の政令指定都市、898 の市区町村で、独自の教育振興基本計画が策定されている¹。また、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが平成 24 年 7 月に都道府県と人口 10 万人以上の市、東京 23 区を対象とし、教育振興基本計画・プランについて実施した調査によると、計画の最初の策定年次を「2006～10 年度」とした回答が最も多く²、教育基本法の改正と国の第 1 期計画の策定は、教育の振興に関する計画の策定を地方公共団体に促す契機となったと推察される³。

2 教育振興基本計画が教育基本法に定められた経緯

（1）教育改革国民会議

教育振興基本計画の必要性について、最初に指摘したのは教育改革国民会議である。同会議は、いじめ、不登校、学級崩壊等、教育をめぐる深刻な状況を受け、小渕恵三首相（当

¹ 「各都道府県・政令指定都市等の教育振興基本計画の策定状況（平成 24 年 3 月現在）」文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/plan/1295603.htm>

なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 26 年 1 月 20 日である。

² 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「政策研究レポート 教育振興基本計画・プランについてのアンケート調査結果」（平成 25 年 5 月 23 日）三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングウェブサイト <http://www.murc.jp/thinktank/rc/politics/politics_detail/seiken_130523.pdf>

³ 高見茂・西川信廣「地方自治体の教育政策形成・実現と教育振興基本計画」日本教育行政学会編『教育政策形成プロセスの変容と教育行政』教育開発研究所、2013、pp.2-18.

時)の私的諮問機関として平成12年3月から開催された⁴。その目的は21世紀の日本を担う人材を育成するため、教育の基本に遡り、幅広く今後の教育の在り方について検討することであった。同会議は、13回にわたる検討を経て、平成12年12月、「教育改革国民会議—教育を変える17の提案—」を取りまとめ、森喜朗首相(当時)に報告した⁵。

この17の提案の中に教育振興基本計画の策定が含まれている。同会議は、▽教育施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、科学技術基本計画や男女共同参画基本計画のように、教育振興基本計画を策定する必要があること、▽具体的な項目を挙げ、それぞれの整備・改善の目標や具体的な実施方策についての計画を策定すること、▽教育改革を執行するための財政支出の充実が必要であり、目標となる指標の設定も考えるべきであること、▽教育改革のために税金がどのように使われ、成果が上がっているのか、納税者に対し、積極的に情報を公開すること等を提案した。また、会議は教育基本法の改正を含め、広く国民的な議論を深める必要性について言及した。

(2) 中央教育審議会の答申

平成13年11月、教育振興基本計画の策定と新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方が中央教育審議会(以下「中教審」という。)に諮問された⁶。中教審は総会とその下に設けた基本問題部会において審議を重ね、平成15年3月、「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」を取りまとめ、答申した⁷。

この答申は、教育の基本理念や原則の再構築とともに、具体的な教育制度の改善と施策の充実とがあいまって初めて実効ある教育改革が実現するため、教育の根本法である教育基本法に根拠を置く教育振興基本計画を策定することが必要であるとして、法的根拠に基づく計画の必要性を指摘した。また、計画には国民に分かりやすい具体的な政策目標を明記することとし、その例として、▽全国的な学力テストを実施し、その評価に基づいて学習指導要領の改善を図る、▽いじめ、校内暴力の「5年間で半減」を目指す、▽TOEFLなどの客観的な指標に基づく世界平均水準の英語力を目指す等の目標を示した。

(3) 教育基本法の改正

中教審の答申を受けて、平成15年5月、「与党教育基本法に関する協議会」⁸が発足し、教育基本法の改正に関する検討が始まった。平成18年4月、同協議会は「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について(最終報告)」をとりまとめ、盛り込むべきものの一つと

⁴ 教育界や経済界等の有識者により構成され、座長は江崎玲於奈氏が務めた。「教育改革国民会議の開催について」(平成12年3月24日内閣総理大臣決裁)首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/youkou.html>>

⁵ 教育改革国民会議「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」(平成12年12月22日)首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>>

⁶ 「諮問1 教育振興基本計画の策定について」「諮問2 新しい時代にふさわしい基本法の在り方について」(平成13年11月26日 中央教育審議会(第10回)議事録)文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/011102.htm>

⁷ 中央教育審議会「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について(答申)」(平成15年3月20日)文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/030301.htm>

⁸ 自由民主党と公明党の幹事長、政務調査会長、国会対策委員長により構成された。なお、同協議会は平成16年1月、「与党教育基本法改正に関する協議会」に名称変更した。

して教育振興基本計画の策定を挙げた⁹。中教審の答申や同最終報告を踏まえ、小泉純一郎内閣は教育基本法改正法案を同年の通常国会に提出したが¹⁰、同法案は継続審議となった。

同年9月、小泉首相の退任により、第一次安倍晋三内閣が発足した。安倍首相は、自由民主党総裁選挙で、憲法改正と教育改革を政権公約の柱としており¹¹、内閣総理大臣所信表明演説においても、教育基本法改正法案の早期成立を期すこと、内閣に教育再生会議を早急に発足させることに触れ、教育再生に力を注ぐ方向性を打ち出していた¹²。同年12月15日、臨時国会で教育基本法改正法が成立し¹³、教育振興基本計画の策定が第17条に規定された。

3 有識者の意見

教育基本法を改正して教育振興基本計画の策定を規定したことに対しては、評価が分かれている。

【肯定的な意見】

我が国の教育行政については、教育振興基本計画の策定が教育基本法で定められるまで、国の主たる関心は教育内容や教員の統制に注がれ、教育の条件整備や教育財政の拡充には冷淡であり、部分的に文部科学省レベルの改善計画は存在するものの、政府全体で公教育を拡充する本格的な計画はなかった¹⁴との見方がある。第17条で教育振興基本計画の策定を規定したことにより、「科学技術基本法」（平成7年法律第130号）に基づく科学技術基本計画が関係予算を大きく拡大させたように、教育においても教育基本法に根拠を持つ教育振興基本計画が、財政的裏付けを伴うものとなることが期待された¹⁵。

また、国の役割を明文化することにより、国の財政逼迫による教育費の削減に対する歯止めとなるとされた¹⁶。

このほか、教育振興基本計画は、政府が目指そうとしている教育の姿や政策を体系的、構造的に明示するものであり、教育政策の策定と実行、評価等の過程の透明度を高めていく機能を持つと評価する声があった¹⁷。

【問題点を指摘する意見】

一方で、教育法や教育行政の研究者の中には、計画の策定は国による新たな統制・管理を強化するとの批判があり、▽国が推し進めようとする政策について詳細な内容が盛り込

⁹ 与党教育基本法改正に関する協議会「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（最終報告）」（平成18年4月13日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/data/06053001.pdf>

¹⁰ 「教育基本法案」（第164回国会閣法第89号）

¹¹ 「安倍氏「改憲と教育」自民党総裁選 政権公約の重点に」『朝日新聞』2006.8.23.

¹² 「第165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」（平成18年9月29日）首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>>

¹³ 平成18年法律第120号

¹⁴ 三輪定宣「教育振興基本計画はどうか—教育条件整備・教育財政計画の後退と教育目標・内容計画への変質—」『季刊教育法』136号, 2003.3, p.23.

¹⁵ 市川昭午『教育基本法改正論争史』教育開発研究所, 2009, pp.221-222.

¹⁶ 笠井尚「教育基本法の改正 学校教育への影響は「教育振興基本計画」の策定」『教職研修』35巻7号, 2007.3, pp.58-59.

¹⁷ 小川正人「教育振興基本計画の意義、問題、課題」『季刊教育法』157号, 2008.6, p.28.

まれ、地方公共団体や学校の管理統制が格段に強化されるのではないかと、▽政策や到達目標が詳細に規定されることで、成果主義的な管理統制や地方公共団体間及び各学校間の競争主義が促されていくのではないかと等の懸念が示された¹⁸。

また、教育政策の重要性に鑑みれば、国や地方公共団体の教育事業は明確な目標の下、中長期計画に基づき実施される必要があり、その意味では計画の策定は望ましいことだが、「教育振興計画策定基本法」といった法律を新たに制定して、そこに法的根拠を置くことも可能であり¹⁹、改正してまで教育基本法に根拠規定を求める必要があったのかとの疑問も呈されている²⁰。この点については、当初は教育基本法を改正しなくても教育行政の遂行に別段の支障はないとして²¹、改正にあまり積極的ではなかった文部科学省が、教育予算の確保のため、基本法の改正に踏み切る代わりに、教育振興基本計画の策定について書き込む方針に転換し、基本法改正と振興計画が「抱き合わせ」となったとの指摘もある²²。

このほか、教育振興基本計画は、政府が国会に報告して公表すれば足りるとされているため、政府の裁量が大きく国会によるコントロールが弱い点、文部科学省だけでなく政府全体として総合的に策定するため、教育の専門性の見地から文部科学省が反対する事柄でも、計画に盛り込まれるおそれがある点を、問題点として指摘する意見もある²³。

Ⅱ 第 1 期教育振興基本計画

1 第 1 期教育振興基本計画の策定経緯

教育基本法の改正を受けて、平成 19 年 2 月、中教審は、教育振興基本計画の在り方について諮問され、教育振興基本計画特別部会を設置した²⁴。同特別部会における 14 回にわたる検討の結果、平成 20 年 4 月、中教審は「教育振興基本計画について―「教育立国」の実現に向けて―（答申）」を取りまとめた²⁵。

答申を踏まえ、政府は計画の決定に向けて関係省庁との調整に入った。その際、計画の裏付けとなる教育に対する公財政支出²⁶の具体的な数値目標を盛り込むかどうか、文部科

¹⁸ 同上, p.27.

¹⁹ 基本計画の根拠規定を基本法に置かなければならないということはなく、例えばスポーツ振興基本計画は昭和 36 年制定の「スポーツ振興法」（昭和 36 年法律第 141 号）を平成 11 年に改正し、計画策定に関する根拠規定を置くことで対処している。（ただし、同法は平成 23 年の改正により「スポーツ基本法」（平成 23 年法律第 78 号）になった。）市川昭午『教育基本法を考える』教育開発研究所, 2003, pp.77-80.

²⁰ 小川 前掲注(17), p.26.

²¹ 市川 前掲注(15), pp.54-56. このほか、教育基本法の改正に対する抵抗感が国民の中に根強く存在し、文部科学省にとって教育改革と教育基本法改正をリンクさせるリスクが小さくなかったとの見方がある。井深雄二「教育振興基本計画による改正手法」田沼朗ほか編『いま、なぜ教育基本法の改正か』国土社, 2003, p.70.

²² 荻谷剛彦「教育振興基本計画 “抱き合わせ” 改正にどう対処するか」『世界』754 号, 2006.7, p.103.

²³ 高橋寛人「教育基本法の改正 学校教育への影響は「教育行政」」『教職研修』35 巻 7 号, 2007.3, pp.56-57.

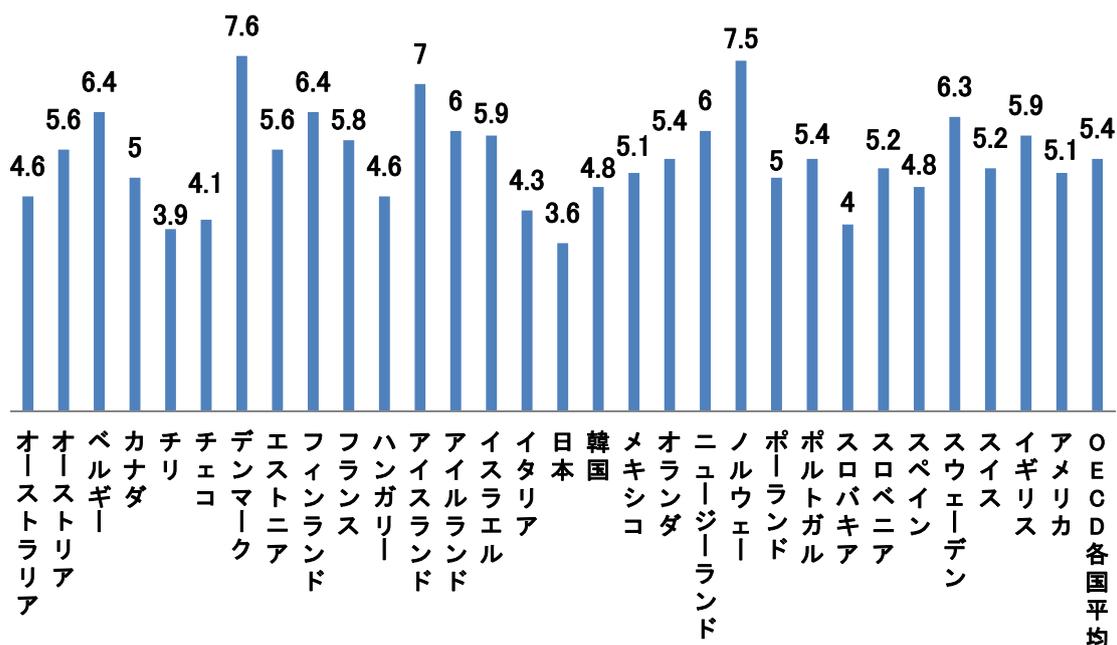
²⁴ 「中央教育審議会教育振興基本計画特別部会の設置について」（平成 19 年 2 月 6 日 中央教育審議会決定）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo7/gaiyou/07022718.htm>

²⁵ 中央教育審議会「教育振興基本計画について―「教育立国」の実現に向けて―（答申）」（平成 20 年 4 月 18 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/08042205.htm>

²⁶ 全ての公的機関による支出を指す。教育に直接関係しない支出（文化、スポーツ、青少年活動等の支出）は、その活動が教育機関による補助的サービスとして提供されるものでない限り、原則として含まれていない。教育担当省以外の省またはこれと同等の公的機関による教育支出は含まれる。『図表でみる教育―OECD インデ

学省と財務省の意見が対立した²⁷。OECD の調査によると、我が国の教育機関に対する公財政支出の対 GDP 比は 3.6%と各国平均に大きく及ばず、諸外国に比べ見劣りするとされる（図 1）²⁸。国の厳しい財政事情に配慮し、中教審の答申には公財政支出の数値目標は明記されなかったが²⁹、数値目標が含まれていないことに対する批判を受けて³⁰、文部科学省としての原案には「教育予算を GDP 比 5%超にする」「新学習指導要領の円滑な実施を図るために、教職員定数を約 2 万 5000 人増員する」等の具体的目標が追加された³¹。

図 1 教育機関に対する公財政支出の対 GDP 比 (%) (2010 年)



（出典）「表 B2.3. 教育機関に対する支出の対 GDP 比（財源別・教育段階別）（2010 年）」『図表でみる教育—OECD インディケータ（2013 年版）』明石書店, 2013, p.202.の全教育段階対象の値を基に筆者作成。

しかし、財政支出を抑えたい財務省側は、▽国民の関心は予算額や教員数・給与といった投入量ではなく、教育による成果である、▽教育によりどのような子どもを育てるのかといった成果指標で目標を設定すべきである、▽そもそも我が国の教育投資は主要先進国

ィケータ（2013 年版）』明石書店, 2013, p.479. 教育分野に対する公的支出については、文部科学省や OECD の資料等において、「公財政支出」と表現されることが多い。本稿においても基本的に「公財政支出」とする。

²⁷ 「教育予算巡り火花」『日本経済新聞』2008.6.1; 「教育予算・教員 拡充は 文科 vs.財務」『朝日新聞』2008.6.3.

²⁸ 表 1 では OECD の最新の調査結果を用いたが、日本は当該項目において 4 年連続で最下位となっている。日本の状況について、アンドレア・シュライヒャー (Andreas Schreiber) OECD 教育局次長は、高等教育を受ける人が増えれば、社会への利益還元が大きいと指摘した上で、少子化の進展で将来を支える若年層が減る中、奨学金制度の拡大等、人材を育てる公的支出を増やすべきだとコメントしている。「日本の教育予算最下位 2010 年 OECD30 カ国、4 年連続」『朝日新聞』2013.6.26.

²⁹ 「教育投資、数値目標なし 中教審が教育基本計画を答申」『読売新聞』2008.4.19.

³⁰ 市川 前掲注(15), p.228.

³¹ 「新教育の森:教育振興基本計画 予算増の数値目標、明記したい文科省」『毎日新聞』2008.5.26.

と遜色ない水準である等として、公財政支出の数値目標を盛り込むことに強く反対した³²。

結局、最終的な表記は、教育予算については、「諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考の一つとしつつ、必要な予算について財源を措置し、教育投資を確保していくことが必要」、教職員定数については、「教育を支える条件整備について検討する」と、具体的な数値を含まない表現に留まった。以上の調整を経て、平成 20 年 7 月 1 日、教育振興基本計画が閣議決定された³³。

2 第 1 期教育振興基本計画の概要

第 1 期計画は、平成 20 年度を起点として、その後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿として、▽義務教育修了までにすべての子どもに自立して社会で生きていく基礎を育てること、▽社会を支え発展させるとともに国際社会をリードする人材を育てることを掲げている。そして、平成 20 年度から 24 年度までの 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策の基本的方向として、①社会全体で教育の向上に取り組む、②個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる、③教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える、④子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する、の四つを示した。この基本的方向性に基づき、77 項目にわたる具体的施策が体系化され、その中で全国学力・学習状況調査の継続的な実施、メリハリある教員給与体系の推進等の特に重点的に取り組むべき事項が明示されている。

3 第 1 期教育振興基本計画の評価

第 1 期計画の内容については、▽同じ学校教育であっても義務教育と高等教育では全く別の目標が掲げられているが、両者がどう統合されるのか明らかでない、▽学校外の教育についてほとんど言及がなく成人教育等に関する政策目標等が示されていない、▽施策の多くは国が直接実施するものではなく、地方公共団体や学校あるいは地域社会や住民の努力によるものである、等の指摘がある³⁴。また、全体として数値目標もなく、実施の目途が立った政策が羅列されているに過ぎない³⁵との見方もある。このほか、特に重点的に取り組むべき事項が明示されているが、優先順位が明確でないことを問題とする声がある³⁶。さらに、教育基本法第 17 条第 2 項の規定により地方公共団体には、国の計画を参酌して地域の実情に応じた計画を策定する努力義務が課されたが、参考となる国の第 1 期計画の抽象度が高く、地方で具体的な計画を樹立しにくいのではないかと指摘もあった³⁷。

計画の内容のほか、取りまとめの過程について、具体的な議論が置き去りにされ、教育

³² 「文教・科学技術関係資料」（財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会（平成 20 年 5 月 19 日）資料）財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_fs/material/zaiseib200519/04_a.pdf>

³³ 「教育振興基本計画」（平成 20 年 7 月 1 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/080701/002.pdf>

³⁴ 市川昭午「教育振興基本計画を吟味する」『教職研修』36 巻 10 号, 2008.6, pp.54-57.

³⁵ 「教育振興基本計画を閣議決定 数値目標なし 政策総花的」『日本経済新聞』2008.7.1, 夕刊.

³⁶ 高見・西川 前掲注(3)

³⁷ 同上

への公財政支出について数値目標を明記するかどうかの攻防に終始した³⁸との批判がある。

一方で、▽年限を区切って再検討する仕組みとなっている、▽国会に報告されることにより、政府のみならず国会もその内容について責任を共有する、▽本来教育にはそぐわない数値目標があまり示されていない、といった点を評価する意見がある³⁹。また、第一次安倍内閣発足直後の平成 18 年 10 月に閣議決定によって設置された教育再生会議の報告で示された提言⁴⁰が多く取り入れられ、それらを系統的に整理し、集大成したところに基本計画の意義があるとの見方もある⁴¹。

Ⅲ 第 2 期教育振興基本計画

1 第 2 期教育振興基本計画の策定経緯

第 1 期計画の終期をおよそ 1 年半後に控えた平成 23 年 6 月 6 日、高木義明文部科学大臣（当時）が中教審に第 2 期計画の在り方について諮問した。平成 23 年 12 月 9 日、中教審は「第 2 期教育振興基本計画の策定に向けた基本的考え方」⁴²を示し、教育成果を保障するため、明確な成果目標の設定とそれを実現するための具体的・体系的方策を明記すること等を第 2 期計画のコンセプトとした。平成 24 年 8 月 24 日、「第 2 期教育振興基本計画について（審議経過報告）」（以下「審議経過報告」という。）が取りまとめられ⁴³、審議経過報告について、約 1 か月間、意見募集が実施された⁴⁴。

平成 24 年 12 月、自民党と公明党の連立政権が約 3 年ぶりに発足すると、安倍晋三首相は首相直属の教育再生実行会議を開催し⁴⁵、会議の冒頭で教育再生は経済再生と並ぶ日本国の最重要課題であると述べる等⁴⁶、政権の方向性として教育改革を強く打ち出した。同会議は「いじめの問題等への対応について」（第一次提言）⁴⁷、「教育委員会制度等の在り方について」（第二次提言）⁴⁸等次々と提言をまとめ（表 1）、それをもとに文部科学省や

³⁸ 「「教育」が見えぬ教育振興計画」『日本経済新聞』2008.7.2.

³⁹ 寺脇研「教育振興基本計画をどう評価するか(1)」『教育と医学』56 巻 10 号, 2008.10, pp.102-103.

⁴⁰ 教育再生会議は、教員の質の向上、教育委員会改革、学校のマネジメント改革等について、第一次報告から最終報告までの四度にわたり、提言を取りまとめている。

⁴¹ 熊谷一乗「教育振興基本計画と教育再生」『教職研修』36 巻 12 号, 2008.8, p.26.

⁴² 中央教育審議会教育振興基本計画部会「第 2 期教育振興基本計画の策定に向けた基本的考え方」（平成 23 年 12 月 9 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/12/20/1314429_02_1.pdf>

⁴³ 中央教育審議会教育振興基本計画部会「第 2 期教育振興基本計画について（審議経過報告）」（平成 24 年 8 月 24 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afeldfile/2012/08/28/1325020_2_1.pdf>

⁴⁴ 「第 2 期教育振興基本計画に関する意見募集の実施について」（平成 24 年 9 月 3 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/sonota/1325368.htm>

⁴⁵ 「教育再生実行会議の開催について」（平成 25 年 1 月 15 日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/kaisai.html>>

⁴⁶ 「教育再生実行会議 第 1 回議事録」（平成 25 年 1 月 24 日）首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/dai1/gijiroku.pdf>>

⁴⁷ 教育再生実行会議「いじめの問題等への対応について」（第一次提言）（平成 25 年 2 月 26 日）首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai1_1.pdf>

⁴⁸ 教育再生実行会議「教育委員会制度等の在り方について」（第二次提言）（平成 25 年 4 月 15 日）首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai2_1.pdf>

表1 教育再生実行会議の提言内容

第一次提言 「いじめ問題等への対応について」 (平成25年2月26日)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 心と体の調和の取れた人間の育成に社会全体で取り組む。道徳を新たな枠組みによって教科化し、人間性に深く迫る教育を行う。 2. 社会総がかりでいじめに対峙していくための法律を制定する。 3. 学校、家庭、地域、全ての関係者が一丸となって、いじめに向き合う責任のある体制を築く。 4. いじめられている子を守り抜きいじめている子には毅然として適切な指導を行う。 5. 体罰禁止の徹底と、子どもの意欲を引き出し、成長を促す部活動指導ガイドラインを策定する。
第二次提言 「教育委員会制度等の在り方について」 (平成25年4月15日)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方教育行政の権限と責任を明確にし、全国どこでも責任ある体制を築く。 2. 責任ある教育が行われるよう、国、都道府県、市町村の役割を明確にし、権限の見直しを行う。 3. 地方教育行政や学校運営に対し、地域住民の意向を適切に反映する。
第三次提言 「これからの大学教育等の在り方について」 (平成25年5月28日)	<ol style="list-style-type: none"> 1. グローバル化に対応した教育環境づくりを進める。 2. 社会を牽引するイノベーション創出のための教育・研究環境づくりを進める。 3. 学生を鍛え上げ社会に送り出す教育機能を強化する。 4. 大学等における社会人の学び直し機能を強化する。 5. 大学のガバナンス改革、財政基盤の確立により経営基盤を強化する。
第四次提言 「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」 (平成25年10月31日)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高等学校教育においては、基礎学力を習得させるとともに、生徒の多様性を踏まえた特色化を進めつつ、教育の質の向上を図り、志をもって主体的に学び社会に貢献する能力を習得させる。 2. 大学の多様な機能を踏まえ、大学教育の質的転換、厳格な卒業認定及び教育内容・方法の可視化を徹底し、人材育成機能を強化する。 3. 大学入学者選抜を、能力・意欲・適性を多面的・総合的に評価・判定するものに転換するとともに、高等学校教育と大学教育の連携を強力に進める。

(出典) 教育再生実行会議の提言を基に筆者作成。

中教審は細部の制度設計を委ねられた。同会議は、第2期計画についても、▽教育行政の在り方、▽全国学力・学習状況調査、▽6・3・3・4制の在り方、▽高等学校段階での学習の到達度を把握する共通的な調査及び大学入試制度の在り方、▽公立高等学校授業料無償制・高等学校等就学支援金制度の5点に関し、追加して検討することを中教審に求めた⁴⁹。また、第1期計画策定時にも議論となった公財政支出の数値目標を明確にするかどうか、再び議論された⁵⁰。なお、第1期計画に具体的な数値目標を盛り込むことができなかった経緯を踏まえ、今回こそ取組ごとの数値目標を掲げるとともに目標達成に必要な財源を確保することを望む声が検討の早期から上がっていた⁵¹。審議経過報告の公表に引き続き実施された関係団体ヒアリングにおいて、全国都道府県教育委員長協議会等が取組ごとの数値目標に加え、目標達成に必要な財源の確保・充実についても明記するよう求めている⁵²。日本私立中学高等学校連合会も審議経過報告について、余りにも総花的であり、重点や焦点が定まっておらず、それ故、財政的裏付けも含めて計画そのものの実効性が危惧されるものとなっているとして⁵³、財源の確保について言及がないことを指摘していた。平成25

⁴⁹ 「第2期教育振興基本計画の記述に関する論点(案)」(平成25年1月18日 教育振興基本計画部会(第24回)資料) 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2013/01/22/1330106_6.pdf>

⁵⁰ 「教育支出目標「OECD並み」明記へ 政府振興計画」『朝日新聞』2013.3.17.

⁵¹ 「社説 同じ轍踏まず、数値目標の策定を」『日本教育新聞』2012.4.2; 「教育振興基本計画の見直し 教育投資の「数値目標」明記を」『教育新聞』2011.3.7.

⁵² 「中教審 教育振興基本計画部会ヒアリング 計画実現への教育投資に言及」『教育学術新聞』2012.10.24.

⁵³ 「ヒアリングにおける各団体提出資料」(平成24年9月24日 教育振興基本計画部会(第21回)配布資料)

年 3 月、中教審の教育振興基本計画部会で示された答申素案では、公財政支出の対 GDP 比や学校教育費の公費負担割合の日本と OECD 諸国平均との差を示した上で、OECD 諸国並の公財政支出を行うことを目指すとの記述が盛り込まれ⁵⁴、第 1 期計画では見送られた数値目標に事実上踏み込んだと報じられた⁵⁵。

平成 25 年 4 月 25 日、中教審は第 2 期計画について下村博文文部科学大臣に答申した⁵⁶。この答申内容で注目を集めたのは、大学入試改革、「6・3・3・4」制の見直しを含めた検討、教育費の負担軽減策の充実等、現行の教育制度を抜本的に見直す方向性が示された点である⁵⁷。3 月の答申素案に盛り込まれていた OECD 諸国並の公財政支出を目指すとした目標には、「将来的には」との文言が加えられ、表現が弱められた。表現を弱めた点について、文科省幹部は公財政支出の対 GDP 比における我が国と OECD 諸国平均との差の 2% 分に相当する約 10 兆円の支出増加を 5 年間で達成することは困難と説明している⁵⁸。

政府は答申を受け、関係省庁との調整に入った。しかし、財務省の財政制度等審議会は、平成 25 年 5 月にまとめた「財政健全化に向けた基本的考え方」⁵⁹の中で、教育予算について、▽徒に予算増に走るのではなく成果につながる教育の質・手法の改善とあわせて資源を投入する仕組みを構築する必要がある、▽我が国の教育に係る公財政支出が低いのは子どもの数が少ないからであり、子ども一人当たりで見れば OECD 諸国と比べて遜色はない等として、教育予算の増加に難色を示した。結局、公財政支出の増加に関する表現は財務省との協議後にさらに後退し、「OECD 諸国など諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考とし」といった表現に留まり、数値目標の明記は見送られた⁶⁰。

6 月 14 日、政府は、中教審の答申内容に加えて教育再生実行会議の提言を盛り込んだ第 2 期計画を閣議決定した⁶¹。

2 第 2 期教育振興基本計画の概要

第 2 期計画は 3 部構成となっている。第 1 部では、少子・高齢化、グローバル化の進展等の我が国を取り巻く危機的状況を踏まえ、「自立」「協働」「創造」の三つの理念を基軸とした生涯学習社会を構築する必要があるとして、教育行政においては教育基本法の理念を踏まえ教育再生を実現するため、①社会を生き抜く力の養成、②未来への飛躍を実現する

文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2012/10/03/1326224_4_6.pdf>

⁵⁴ 「第 2 期教育振興基本計画について（答申（素案）」（平成 25 年 3 月 18 日 教育振興基本計画部会（第 25 回）資料）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2013/03/19/1332164_3_2.pdf>

⁵⁵ 「教育支出「GDP 比 1.8%増」中教審素案 数値目標打ち出す」『読売新聞』2013.3.16, 夕刊。

⁵⁶ 中央教育審議会「第 2 期教育振興基本計画について（答申）」（平成 25 年 4 月 25 日）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiedfile/2013/05/08/1334381_02_2.pdf>

⁵⁷ 「教育予算 大幅増求める「将来的に」中教審が振興策答申」『毎日新聞』2013.4.26。

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 財政制度等審議会「財政健全化に向けた基本的考え方」（平成 25 年 5 月 27 日）財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia250527/zenbun.pdf>

⁶⁰ 「教育予算目標立ち消え 財務省と協議後 振興計画閣議決定」『毎日新聞』2013.6.14, 夕刊。

⁶¹ 「教育振興基本計画」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）<http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afiedfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf>

人材の育成、③学びのセーフティネットの構築、④絆づくりと活力あるコミュニティの形成、の四つの方向性に基づき教育の在り方を捉え、必要な方策を整理するとしている。

第 2 部では、上記四つの方向性ごとに八つの成果目標とその達成度を測る成果指標、その実現に向けた 30 の基本施策、それぞれの基本施策を実現するための主な取組を列挙している。基本的方向性、成果目標、成果指標、基本施策の対応関係の一部を、表 2 にまとめた。基本施策を実現するための主な取組例としては、▽幅広い教養や問題解決力等の国際的素養を身につけさせる教育を行う新しいタイプの高校（スーパーグローバルハイスクール）を創設すること、▽将来グローバルに活躍する意欲と能力ある若者全員に留学機会を与えるため、留學生の経済的負担を軽減するための寄附促進、給付を含む官民が協力した新たな仕組みを創設すること、▽2020 年を目途に日本の海外留學生数を倍増させること、▽高校生としての基礎的・基本的な学力を確実に身につけさせるため、生徒の学習の到達度を把握するための新たなテストの導入に向けた取組を進めるとともに、教科・科目の特性を踏まえつつ、技能検定の活用等を促進し、客観的な把握に基づく評価の充実を図ること等が注目を集めた⁶²。また従来にない取組としては、多様な主体が提供する学習機会の質の保証・向上の推進のため、学習塾等の民間教育事業者における評価や情報公開に関するガイドラインの策定・普及が挙げられる⁶³。

続く第 3 部では、施策の総合的かつ計画的な推進のために必要なこととして、的確な情報の発信と国民の意見等の把握・反映、計画の進捗状況の点検と見直しを挙げている。

3 第 2 期教育振興基本計画の評価

【問題点を指摘する意見】

第 2 期計画については、喫緊の諸課題を網羅してはいるが、取り組むべき優先順位がはっきりしない⁶⁴、成果目標と基本施策との関連性が必ずしも明確でない、人員措置や財源措置も明記がない⁶⁵との指摘がある。また、第 2 期計画は第 1 期計画を踏まえたものである以上、第 1 期計画に示された施策や、特に重点的に取り組むとされた「メリハリある教員給与体系の推進」等の具体的方策の進捗状況を明らかにする必要があるが、そうした評価が十分になされていないとの意見がある⁶⁶。加えて、安易な成果目標の運用は、体罰やいじめの隠ぺいに典型的なように、学校現場、特に管理職の委縮を招きかねないとの懸念も示されている⁶⁷。

個別の事項については、教職員定数の改善について、審議経過報告では「計画的な教職員定数改善」と踏み込んだ表記となっていたものが、「国・地方の財政状況を十分勘案しな

⁶² 「教育予算「OECD 並みに」振興計画、文言見送り」『朝日新聞』2013.6.14, 夕刊; 「留學生倍増 10 年前倒し 教育振興計画決定」『読売新聞』2013.6.14, 夕刊。

⁶³ 第 2 期計画を受けて、文部科学省と経済産業省は学習塾や語学教室等を運営する民間事業者向けに教育サービスの質の向上を促すガイドラインを作成するため、「民間教育事業者における評価・情報公開等の在り方に関する検討会」を立ち上げた。「塾などの質向上へ指針 文科・経産省 来年策定めざし検討会」『日経流通新聞』2013.8.19。

⁶⁴ 「国の教育計画 共生の力を育てたい」『東京新聞』2013.4.29。

⁶⁵ 末富芳「教育予算と教育投資」『教職研修』42 巻 2 号, 2013.10, p.90。

⁶⁶ 「第 2 期教育振興基本計画 1 期の評価踏まえ着実な実施を」『教育新聞』2013.8.29。

⁶⁷ 末富 前掲注(65)

表2 第2期教育振興基本計画の基本的方向性・成果目標・成果指標・基本施策（抜粋）

基本的方向性	成果目標	成果指標（例）	基本施策
社会を生き抜く力の養成	「生きる力」の確実な育成	<ul style="list-style-type: none"> 国際的な学力調査の平均得点を調査国中トップレベルにする。あわせて、習熟度レベルの上位層の増加、下位層の減少。全国学力・学習状況調査における過去の調査との同一問題の正答率の増加、無解答率の減少 いじめ、不登校、高校中退者の状況改善 体力の向上傾向を確実にする（今後10年間で子どもの体力が昭和60年頃の水準を上回ることを目指す） 	<ul style="list-style-type: none"> 確かな学力を身に付けるための教育内容・方法の充実 豊かな心の育成 健やかな体の育成 教員の資質能力の総合的な向上 幼児教育の充実 特別なニーズに対応した教育の推進 各学校段階における継続的な検証改善サイクルの確立
	課題探求能力の習得	<ul style="list-style-type: none"> 各大学における学修時間の把握状況の改善、十分な質を伴った学修時間の実質的な増加・確保（欧米並みの水準） 学生、卒業者、企業・NPO等の、教育への評価の改善 社会人入学者の倍増 	<ul style="list-style-type: none"> 学生の主体的な学びの確立に向けた大学教育の質的転換 大学等の質の保証 子どもの成長に応じた柔軟な教育システム等の構築
	生涯を通じた自立・協働・創造に向けた力の修得	<ul style="list-style-type: none"> 現代的・社会的な課題に対応した学習を行った人の割合の増加 学習成果の活用状況の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 現代的・社会的な課題等に対応した学習等の推進 学習の質の保証と学習成果の評価・活用の推進
	社会的・職業的自立に向けた能力・態度の育成等	<ul style="list-style-type: none"> 児童生徒の進路に向けた意識の向上 就職ミスマッチなどによる若者の雇用状況（就職率・早期離職率等）改善に向けた取組の増加 	<ul style="list-style-type: none"> キャリア教育の充実、職業教育の充実、社会への接続支援、産学官連携による中核的専門人材、高度職業人の育成の充実・強化
未来への飛躍を実現する人材の育成	社会全体の変化や新たな価値を主導・創造する人材等の養成	<ul style="list-style-type: none"> 難しいことでも失敗を恐れなくて挑戦している児童生徒の割合の増加 世界で戦える「リサーチ・ユニバーシティ」を10年後に倍増 国際共通語としての英語力の向上 日本の生徒・学生等の海外留学者数、外国人留学生数の増加（2020年を目途に日本人の海外留学生数を倍増など） 大学の入学時期の弾力化状況の改善（4月以外で入学した学生数の増加） 	<ul style="list-style-type: none"> 優れた才能や個性を伸ばす多様で高度な学習機会等の提供 大学院の機能強化等による卓越した教育研究拠点の形成、大学等の研究力強化の促進 外国語教育、双方向の留学生交流・国際交流、大学等の国際化など、グローバル人材育成に向けた取組の強化
学びのセーフティネットの構築	意欲ある全ての者への学習機会の確保	<ul style="list-style-type: none"> 幼稚園等の就園率の増加 経済的な理由による高校中退者の数の減少 家庭の経済状況や教育環境の違いが学力に与える影響の改善 進学機会の確保や修学の格差の状況改善 	<ul style="list-style-type: none"> 教育費負担の軽減に向けた経済的支援 学習や社会生活に困難を有する者への学習機会の提供など教育支援
	安全・安心な教育研究環境の確保	<ul style="list-style-type: none"> 学校施設の耐震化率の向上 学校管理下における事件・事故災害で負傷する児童生徒等の減少、死亡する児童生徒等のゼロ化 	<ul style="list-style-type: none"> 教育研究環境の整備や安全に関する教育の充実など学校における児童生徒等の安全の確保
絆づくりと活力あるコミュニティの形成	互助・共助による活力あるコミュニティの形成	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティ・スクールを全公立小・中学校の1割に拡大 すべての市区町村に総合型地域スポーツクラブを設置 大学における地域企業や官公庁と連携した教育プログラムの実施数の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 絆づくりと活力あるコミュニティの形成に向けた学習環境・協働体制の整備推進 地域社会の中核となる高等教育機関（COC構想）の推進 豊かなつながりの中での家庭教育支援の充実

（出典）「教育振興基本計画」（平成25年6月14日閣議決定）を基に筆者作成。

がら、教職員配置の適正化を計画的に行うなどの方策について検討する」との表現に変わり、教育行政の継続性や教育の充実という観点から見ると、後退したという印象は拭えない⁶⁸と、検討を経るにつれて踏み込んだ表現が弱められていった点を問題とする声もある。

このほか、計画の前文では経済成長のみを追求するのではなく新たな社会モデルの構築が求められるとしながら、国際的な学力調査で調査国中トップレベルの成績を求める等、経済競争を勝ち抜くことへの強いこだわりが窺えるとの見方がある⁶⁹。

【肯定的な意見】

教育投資に関する数値目標については、公財政支出の対 GDP 比について、将来的に OECD 諸国並みを目指すという記述に落ち着き、表現が後退した点を問題とする報道が見られるが⁷⁰、数値目標がなくとも教育投資の必要性が相当に強調されているほか、特に高等学校以降の教育における家計負担軽減の必要性が述べられている点を評価する意見もある⁷¹。

ほかに評価する点として、基本計画は国会に提出される国民との約束で、政権が変わっても継続すべきものであり、継続性を重視してまとめられていることが挙げられている⁷²。

IV 今後の課題

第 1 期計画、第 2 期計画共に、教育に対する公財政支出に関する数値目標を盛り込むかどうか注目を集めたが、結果的に第 2 期計画では公財政支出の対 GDP 比について、将来的に OECD 諸国並みを目指すとの記述に落ち着いた点について、下村文部科学大臣は、できるだけ早く OECD 並みの公的教育投資を達成すべきだと思うが、具体的に数値目標を入れると数値だけが独り歩きし、批判材料に使われる可能性がある、計画に数字的な明示はされていないが、できるだけ早く達成されるよう努力していく必要がある、との見解を示した⁷³。また、文部科学省の関係者は、第 2 期計画の期間中、必要な予算については財源を措置し、教育投資を確保していくと閣議決定に盛り込まれており、国としての姿勢は明確だとしている⁷⁴。なお、平成 25 年 12 月 24 日に閣議決定された平成 26 年度予算政府案では、グローバル人材育成のための取組に 16 億円、奨学のための給付金の創設に 28 億円を新規に計上する等して、文教関係費総額は 4 兆 1049 億円と対前年比で 0.9%増加(平成 25 年度は対前年比 0.7%減)した。今後必要な教育投資が着実に行われていくか、注視する必要がある。

地方レベルでは、多くの地方公共団体において地域の実情に即した計画の策定がひとと

⁶⁸ 「第 2 期教育振興基本計画 わが国の将来を左右する」『日本教育新聞』2013.5.6・13.

⁶⁹ 前掲注(64)

⁷⁰ 「大学改革推進盛る 第 2 期教育振興計画を閣議決定、公財政支出の表現は後退」『日本経済新聞』2013.6.14, 夕刊.

⁷¹ 末富 前掲注(65), pp.90-91.

⁷² 前掲注(68)

⁷³ 「下村博文文部科学大臣記者会見録」(平成 25 年 4 月 26 日)文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1334376.htm>

⁷⁴ 合田隆史「巻頭インタビュー 第 2 期教育振興基本計画のめざすこと」『教職研修』41 巻 12 号, 2013.8, p.15.

おり終了しているが、国に続き第 2 期計画を策定する時期に来ており、検討に着手⁷⁵したり、第 2 期計画案について審議会が知事に答申した地方公共団体も出てきている⁷⁶。地方の教育振興基本計画の策定には、首長が策定する計画に教育目標が記述されることにより、目標設定の最終責任者が教育委員会から首長に移るといった性格をもつとの見方がある⁷⁷。国の第 2 期計画の着実な実行とともに、地方においては地方の特性を生かしつつも国の示す方向と整合性の取れた計画を策定することが求められている。

おわりに

優れた教育により次世代を育成することは、国を支える重要な基盤となることは言うまでもない。どのような人材を育成するか方向性を定めた上で、一貫性のある継続的な施策を実行していく必要がある。教育振興基本計画の策定に当たっては、公財政支出の数値目標が盛り込まれるかどうか注目され、教育投資計画的な意味合いが強くなってしまったとの見方があるが、教育投資はそのこと自体が目的ではなく、あくまで目標を達成するための手段である⁷⁸。第 2 期計画第 3 部で言及があるように、教育振興基本計画に掲げられた教育施策が着実に実行され、またそれがどのような成果をもたらすか客観的に点検するとともに、次期以降の計画や施策において必要な改善が図られるよう、配慮する必要がある。

また、政府の教育再生実行会議の提言を受け、中教審では、大学入試改革や教育委員会制度改革について検討を進めており、教育制度は大きな転換点を迎えている状況にある⁷⁹。第 2 期計画が示した方向性のもとで、これらの具体的な制度改革がどのように進展するかが注目される。

⁷⁵ 「県教委：第 2 期教育振興計画大綱「いじめ解消 100%に」」『毎日新聞』（埼玉版）2013.9.17；「検討委が初会合 11 月までに素案 県教育振興基本計画」『朝日新聞』（鹿児島版）2013.8.7。

⁷⁶ 「「県教育振興基本計画」審議会 学力向上へ目標値明記 知事に答申 いじめ対策強化も」『読売新聞』（大阪版）2013.11.5。

⁷⁷ 大橋基博「教育目標が強制されるシステム」『教育』809 号、2013.6、p.58。

⁷⁸ 「上月正博・文部科学省大臣官房審議官に聞く 本来の「計画」に戻った 自分で答え出す教育を目指す」『日本教育新聞』2012.10.1。

⁷⁹ 「大学入試改革の議論開始」『朝日新聞』2013.11.9；「教育方針、首長に最終責任 中教審分科会が答申案」『朝日新聞』2013.11.28。