

文教及び科学技術振興費について

主計局主計官
藤城 眞

Ⅰ 文教及び科学振興費の概要

平成20年度の文教及び科学振興費は、5兆3,122億円（対前年度比0.5%増）であり、このうち文教関係費が3兆9,494億円（対前年度比0.3%増）、科学技術振興費が1兆3,628億円（対前年度比1.1%増）となっている。（表1参照）

（表1） 文教及び科学振興費主要経費別
予算額

（単位：百万円）

事 項	平成19年度 予 算 額	平成20年度 予 算 額	伸 率 (%)
文教及び科学振興費	5,285,600	5,312,189	0.5
（うち文教関係費）	3,937,900	3,949,411	0.3
義務教育費国庫負担金	1,665,912	1,679,576	0.8
文 教 施 設 費	114,614	115,508	0.8
教育振興助成費	2,013,517	2,004,138	▲0.5
育 英 事 業 費	143,858	150,188	4.4
（うち科学技術振興費）			
科学技術振興費	1,347,699	1,362,778	1.1

文教予算については、信頼できる公教育の確立のため、学校における教育資源の有効活用や、学校を開き家庭や地域との相互関係を高める施

策、教育の成果を客観的に検証・評価する施策等に対応することとしている。また、国公私立大学を通じた大学教育改革の推進に資する施策等を盛り込んでいる。

科学技術予算に関しては、厳しい財政事情の中、他に比べて重点的な配分を行い、基礎研究や国家機関技術を推進するとともに、一層のメリハリ付けと効率化に取り組んでいる。

（コラム） 主要先進国の公財政教育支出

「わが国の公財政教育支出のGDP比が主要先進国に比べて低いので、公財政教育支出を増やすべきだ。」という主張がなされることがある。

確かに、2004年のわが国の公財政教育支出/GDPは3.6%で主要先進国平均よりもやや低い。しかし、わが国は、そもそも少子化の進むなかで、総人口に占める学生・生徒の割合が主要先進国で最低水準（16.5%、G5平均21.7%）にある。また、GDPに占める政府（一般政府総支出）の規模も小さい（37.2%、G5平均43.4%）。

統計学的にみても、公財政教育支出のGDP比の多寡は、この二つの要因で7割方説明でき、この両者を捨象すれば、日本

の公財政教育支出は必ずしも低いと言えない。

なお、公財政教育支出のGDP比が高い方が「よい教育が行われている」のかどうかについては、検証がない。イギリスでも、教育予算をさかんに増やしたが、効果がなかったという報道もなされている。「良い」教育を、予算の投入量で判断するよりも、教育の質を問うことが必要ではないか。

II 文教関係費

1. 信頼できる公教育の確立

(1)基本的な考え方

初等中等教育改善のための課題を考えると、以下のとおりである。(図1参照)

まず、学校・教職員においては、教育力向上に向けて学校資源の有効活用が必要である。具体的には、①教育長や校長のガバナンスの改善、②教員の勤務時間をもっと授業等に集中できるようにするための工夫として、事務の省力化、必要に応じた専門家や外部人材の登用、学校統合によるパフォーマンスの向上、③生活指導面では、児童虐待やネグレクト、異文化トラブルなど、教員だけでは手に負えない問題について、地域の行政・福祉機関やNPO等との連携などが必要である。

第二に、地域住民においては、その参画による教育環境の整備が不可欠である。家庭や地域社会がどのように学校や教職員を支えるか。具体的には、学校を地域に開き、家庭や地域との相互関係をさらに高めることが重要である。これにより、子供を見る目を増やし、教職員の周辺事務を軽減するほか、学校と地域との信頼感が醸成されれば、つまらないクレームも減り、コミュニティの再生にもつながりうる。

第三に、国や地方自治体においては、義務教育のコンセプトを明らかにし、教育の質を改善するため(文教予算の効果的・効率的な活用も含む)、教育政策の効果について、適切な実証と評価が必要である。

財政審でも示された、これらの視点を踏まえ、下記の諸施策を講じている。

(2)教育資源の有効活用

①退職教員等外部人材活用事業の創設

退職教員等7,000人を活用する事業を創設し、29億円を計上している。これにより、教員在職中の頑張りを見極め、生徒・保護者から信頼される質の高い教員を確保し、即戦力とすることが可能であるほか、ベテラン教員から新人教員へノウハウの継承もできる。社会人経験者等の外部人材を活用すれば、授業や学校の活性化も期待できる。

②スクールソーシャルワーカー活用事業の創設

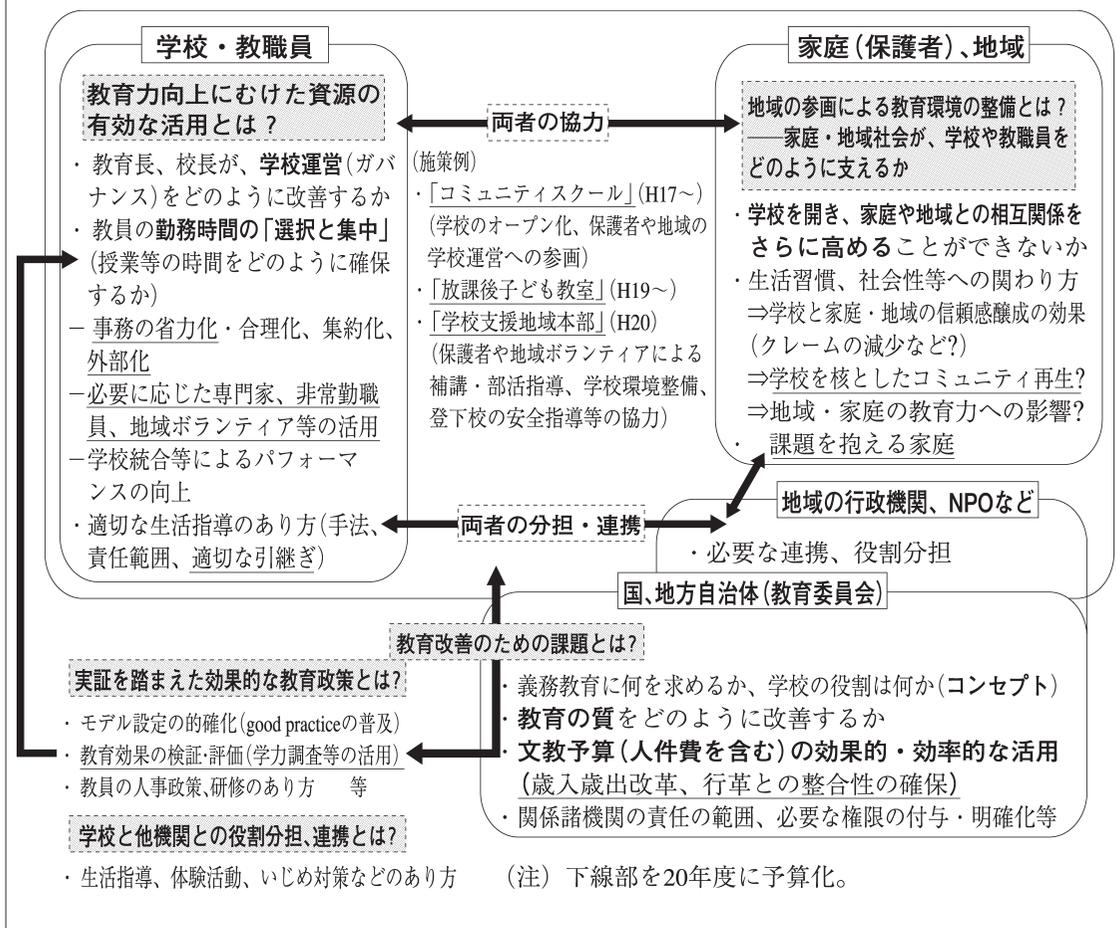
深刻な問題を抱えている家庭の児童生徒に対し、専門的対応を行うとともに、福祉部局などの他機関との連携や、校長・教員等の負担軽減などのため、141地域の小中学校で外部人材であるソーシャルワーカーを活用するモデル事業を実施する。その経費として15億円を計上している。

(3)開かれた学校づくり

①学校支援地域本部の創設

意欲ある地域住民が知識・技能・経験を持ちより、学業や部活支援、安全確保、学校緑化、地域文化振興などさまざまな分野において、地域ぐるみで学校運営を支援する体制を

(図1) 初等中等教育改善のための課題とは？



全国1,800地域に整備する。その経費として、50億円を計上している。

②放課後子ども教室の拡充

全国の小学校15,000箇所を対象に、余裕教室を活用した子どもの居場所や学びの場所を設置する事業として78億円を計上している。この事業により、地域住民の参画を得て、子供たちの勉強支援やスポーツ・文化活動、地域住民との交流等の推進を目指している。

③コミュニティ・スクールの推進

保護者や地域住民が学校運営に参画するための体制を305校で整備する事業として2億円を計上している。これにより、保護者・地域住民と校長・教職員とが一体となった、より公正で透明な学校運営や、教育に地域の協力を得やすい環境の構築を進め、地域に開かれた信頼される学校の実現を目指している。

(コラム) 教育をよくするには、教員を増やせばよいのか

「教員を増やして、教員が子供と向き合う時間を増やせ」といった指摘があるが、「子供と向き合う」ことの意味を見極め、教員が「子供と向き合っていない」原因を分析・解明し、そのために有効な手立てを打たなければ、ただ教員を増やしても教育の改善は期しがたい。データ等に基づく筆者の理解は、下記のとおりである。

① 70万人の教職員全てが「耐え難いほど忙しい」という状況にあるとは思えない。19年3月の文科省調査によれば、平均的な教員の残業時間は月34時間（一日平均1.7時間程度）、年休も10日程度（民間平均は8.4日）取得できており、しかも夏休みは授業がない。

もし、一部に忙しい教員がいるとすれば、そこには何か原因があるはずである。

② まず、管理職と一般の教諭とでは忙しさの理由は異なる。アンケート調査によれば、校長・教頭などは、学校経営や事務・報告書作成、保護者対応が忙しいと思っている。年間1,200通とも言われる文科省等からの膨大な通知や報告徴求、手書きなどの旧態然たる事務処理方法、非効率な職員会議、効果に乏しいモデル校指定（活用・普及の見通しが乏しい報告書作成を求められる）などは改めるべきではないか。

③ 一般の教諭は授業準備や成績処理に多少忙しさを感じているが、ベテランは若手よりも一日に1時間半程度、残業時間が短い。部活や若手の研修に工夫をするとともに、あとは基本的に自己研鑽が求められる部分である。

④ 学校は荒れていると言うが、調査を見る限り、多くの学校は平静で、「いつも荒れている」学級の割合も OECD 平均の半分程度にすぎない。

一方、不登校など課題を抱える生徒（家庭）の指導に引きずられる形で、一部の教員・管理職の負担（負担感）が高まっているケースがありうる。これについては、それを教員だけで解決せよと言っても難しい。校長の判断で、学生ボランティアを措置したり、専門家・専門機関による相談・対応等に委ねたりする必要がある。例えば、川崎市では、退職校長らが運営する NPO（教育活動総合サポートセンター）が、学校相談やボランティア派遣を通じて、学級崩壊の事前抑止に寄与していると聞く。

教員の本分は、授業等（単に一緒にいる時間ではない）を通じて、子供を教育することにある。基本的な考え方で述べたとおり、重要度の低い事務は大胆に省力化し、専門家に任せるべき仕事は任せ、地域全体で学校を支えていくことが求められている。

そこに手をつけずして、単に教員を増やしても、教員がやりがいをを感じる職場環境もつくれず、教育の改善も期待しがたい。

平成以降、生徒の数は1,500万人から1,000万人に約500万人、つまり3割以上も減少したが、教育予算や教員数はそれほど変わっていない。このため、生徒当たりの教職員数は実質3割増、公教育費も実質5割増となっている（教員1人当たりの生徒数も、主要先進国とほとんど遜色がない）。しかし、このように物量を増やしても、教育がよくなったという声は聞こえてこなかった。

むしろ教育の質の向上を目指して、効果的・効率的な施策を具体的に探っていくべきではないだろうか。

(4)客観的な評価・検証

①学校の第三者評価の推進

学校経営や教育の質の改善を促し、義務教育の質の保証を図るため、第三者による学校の評価手法を開発する経費として6億円を計上している。

②全国学力調査の着実な実施

義務教育における機会均等や全国的な教育水準の維持向上の観点から、すべての児童生徒（小6（国・算）、中3（国・数））の学力や学習状況を把握するための全国学力・学習状況調査を実施する経費として19年度に続き60億円を計上している。

2. 大学教育改革の推進

高等教育や学術研究の中心となる大学は、優れた教育サービスの提供と、質の高い研究を求められている。大学改革を推進するため、限られた財政資金の下、大学に対する機関補助的な助成の削減を図りつつ、教育研究に関する優れた取組みに対する競争的支援へのシフトを促すこととし、対前年度比65億円増の680億円を措置することとしている。

具体的には、教育内容等の高度化・多様化に資する「特色ある大学教育支援プログラム」等を引き続き措置するとともに、世界的に卓越した教育研究拠点を形成する「グローバルCOEプログラム」について、新たに5分野60拠点を重点的に支援する。

また、地域の教育研究資源を結集し、知の拠点機能を強化するため、大学間の戦略的な連携による個性・特色ある取組を支援する「戦略的
大学連携支援事業」(30億円)、大学病院を若手医師に魅力ある場とするため、大学病院が得意

分野の相互補完を図り、連携して質の高い専門医や臨床研究者を養成する「大学病院連携型高度医療人養成推進事業」(15億円)などを新たに措置している。

3. 基本方針2006に定められた歳出削減方針の堅持

(1)義務教育費国庫負担金 16,796億円（対前年度比+137億円）

平成20年度においては、子どもの減少に伴う教職員数の自然減▲1,300人を縮減するとともに、教員給与月額が一般行政職を上回る2.76%の縮減に着手する。

他方、人事院勧告を踏まえた給与の引上げを行うとともに、行革推進法の枠内で1,195人の定数改善（うち定数増1,000人）を行いつつ、主幹級の創設、部活動手当の倍増など給与体系のメリハリ付けを行う。

(2)国立大学運営費交付金 1兆1,813億円（▲231億円）

「基本方針2006」に則り、効率化ルールを徹底することにより▲1%削減を着実に実施するとともに、退職手当の減を織込む。

(3)私学助成 4,501億円（▲46億円）

定員割れ私学等に経営改善のインセンティブを与えるとともに、各大学の経営戦略が明確化される配分を推進する。他方、助成額全体については、「基本方針2006」に則り、学生数の減少等も踏まえ、▲1%削減を着実に実施する。

(4)奨学金事業 1,309億円（+85億円）

貸与規模の更なる拡大等により、歳出規模も大幅に拡大する。同時に、事業の健全性を確保するため、「基本方針2006」や独法見直しで指摘された回収体制の強化、上限金利の見直しについて、引き続き検討することとしている。

(コラム) 学生10人のうち3人が奨学生

奨学金は、平成11年以降、有利子事業を中心に規模の拡大を続け、事業費は9,000億円超。いまや、学生10人のうち3人が奨学金を受けており、「苦学生」に対する学費援助といった性格も変貌しつつある。

なかには、学費は奨学金で、遊興費は親からの仕送りで、といった学生も現れてきている。奨学生は、勉強よりも携帯電話や海外旅行にお金を出しているとの調査もある（これに対し、「娯楽・レジャーは学生の最低限の生活の保障」といった奇妙な正当化すら一部に聞かれる）。

無利子事業の貸与基準は、高校成績3.5以上、親の所得約1,000万以下、有利子事業では「平均以上の成績」等で、同約1,300万以下まで認められており、対象は相当広い。一方で、2,000億円に及ぶ延滞債権額も問題になっている。

奨学金事業は必要であるが、そのあり方について、政策目的や貸与対象など、あらためて議論していくことが必要な時期になっているのではないかと。

III 科学技術振興費

1. 成長力の源となる科学技術基盤の強化

我が国の研究開発力の向上を図り、科学技術立国を実現するためには、研究の担い手の育成と研究拠点の創成を進め、科学技術の「基礎力」を高めていく必要がある。

こうした観点から、科学研究費補助金のうち若手向け科目（「若手B」「若手スタートアップ」）について新規に間接経費を措置するなど、若手研究人材の育成・支援について重点的に予算を配分（294億円、+56億円）している。

また、世界中から優れた研究者を集めたトップレベル研究拠点を形成するためのプログラムを大幅に拡充（71億円、+36億円）している。

2. 国家基幹技術の推進

限られた資金を有効に活用し、成果の実現に結び付けていくためには、投資効果の高い施策への「選択と集中」を徹底する必要がある。

こうした観点から、世界最高速を実現する次世代スーパーコンピュータ等の「国家基幹技術」（世界最高の研究機能を実現し、我が国の競争力強化と総合的な安全保障を図るため、国家的な目標と長期戦略を明確にして取り組むべき大規模事業）について重点的な資源配分を行っている。

国家基幹技術

	19年度	20年度
次世代スーパーコンピュータ	77億円	145億円
X線自由電子レーザー	75億円	110億円
宇宙輸送システム	379億円	405億円
海洋地球観測探査システム	212億円	309億円
高速増殖炉サイクル技術 ^(注)	267億円	290億円

(注)エネルギー対策特別会計で実施

3. 基礎研究の充実、地域科学技術の振興

科学技術の発展のためには、試行錯誤の上に多様な知と革新がもたらされる基礎研究の推進が重要であり、競争的な研究環境を醸成しつつ、

研究者の自由な発想を支援していく必要がある。こうした観点から、科学研究費補助金（1,932億円、+19億円）を始めとする競争的研究資金の充実を図っている。

また、昨年京都大学の研究者が画期的な成果を発表し世界を驚かせた iPS 細胞研究を含む「再生医療の実現化プロジェクト」（20億円、+10億円）等、我が国が強みを有する重要な研究分野を戦略的に推進していく。さらに、地域の大学等を核とした産学官共同研究により新技術の創出等につなげる知的クラスター創成事業（第II期）を拡充（76億円、+20億円）するなど、地域科学技術の振興を図る。

4. 一層のメリハリ付けと効率化への取り組み

科学技術予算では、メリハリ付けと効率化にも鋭意取り組んでいる。例えば、科学技術予算の7割近くが独立行政法人によって執行されているが、多くの法人において、競争的資金や国家基幹技術に重点化する一方、運営費交付金については対前年度減としている。

主な科学技術関係独立行政法人の運営費交付金

	19年度	20年度
日本学術振興会	290億円	289億円
理化学研究所	623億円	601億円
物質・材料研究開発機構	158億円	154億円
放射線医学総合研究所	129億円	124億円

また、昨今、研究費の不正使用が問題となっているが、研究費の配分・使用の適正化を徹底

するため、関係府省が作成した競争的研究資金の管理・監査に関するガイドラインに基づき、研究機関において研究費の管理・監査体制の強化を図るとともに、本年1月から府省共通研究開発管理システムの運用を開始し、研究費配分の不合理な集中や重複排除に取り組むこととしている。

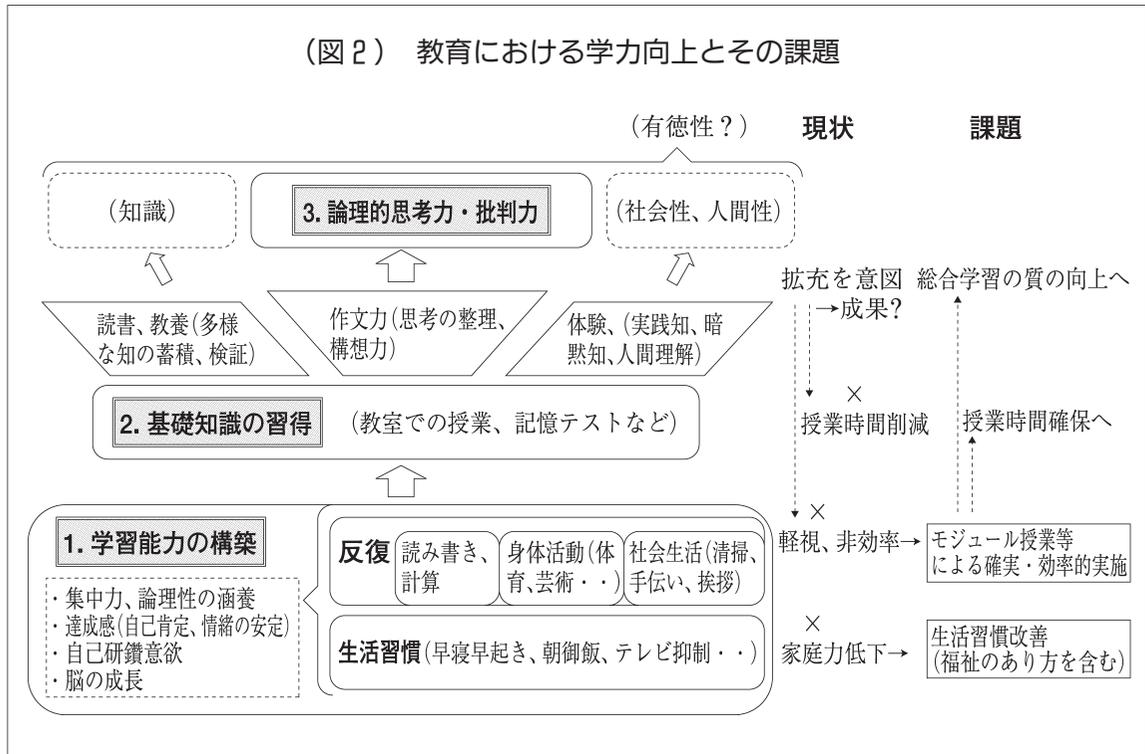
（参考） 文化・スポーツ予算

舞台芸術に対する支援やこどもの文化芸術体験活動の推進などの文化芸術の振興、史跡の公有化助成や文化財の保存整備・活用、独立行政法人国立美術館などに対する運営費交付金などの文化拠点の充実などに資するため、文化庁に1,018億円を計上している。

また、総合型地域スポーツクラブの育成などの生涯スポーツの推進、ナショナルトレーニングセンターの運営などを通じた競技力の向上を図るため、スポーツ関連予算として190億円を計上している。

（文中、意見にわたる部分は、全て筆者の個人的見解である。）

(図2) 教育における学力向上とその課題



(コラム) モジュール授業——学力向上に必要な3つの要素

PISAの国際学力調査でみると、日本のランキングは年々低下している。学力向上に何が必要なのだろうか。

「ゆとり教育か詰め込み教育か」といった二元論で議論されがちであるが、実際には、三つの要素が重要である。すなわち、①生活習慣と反復学習による「学習能力の構築」、②「基礎知識の習得」、そして③論理的思考力の育成(いわゆるゆとり教育)である。(図2参照)

立命館小学校の陰山副校長は、家庭力の低下や反復学習の軽視のなかで、①の児童生徒の「学習能力の構築」が十分にできていないとの問題を指摘している。こうした問題意識から、広島県の土堂小学校などで、生活習慣の見直しや、15分単位のモジュール授業(百マス計算や英語、漢字、国語の

発声など)が実践されている。

①が効率的な形で体得されれば、必要な②や③の充実も可能となってくる。③に資する「総合学習」については、全国で試行錯誤が続けられているが、民間出身の藤原校長の杉並区立和田中学校での総合学習「よのなか科」など、効果的な取組みも現われてきている。

こうした取組みを目にするたび、公立の学校も、努力と工夫で、ここまでできるのだといった感慨を覚える。

必要なのは、抽象的な理念や現状肯定ではなく、結果を出せる教育手法の具体化である。教育現場において、学力向上に向けて効果のある試みをきちんと評価し、それを拡げていくことが重要ではないか。