

ISSUE BRIEF

少人数学級導入をめぐる議論

—学級編制標準と教職員定数の改善に向けて—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 705 (2011. 3. 24.)

- | | |
|-----------------------------|--------------|
| はじめに | 3 予算要求をめぐる経緯 |
| I 学級編制標準及び教職員定数の
仕組みと現状 | 4 改正法案の概要 |
| 1 制度の概要 | III 主な論点 |
| 2 これまでの経緯 | 1 諸外国の状況 |
| 3 少人数学級の現状 | 2 少人数学級の教育効果 |
| II 今次の法案提出に至る経緯 | 3 教職員定数と財源 |
| 1 問題の所在 | おわりに |
| 2 中教審提言と新・教職員定数改
善計画 (案) | |

30年ぶりに学級編制標準の引下げが国会で審議されることとなった。第5次教職員定数改善計画に基づき、昭和55年の法改正で公立小・中学校の1学級の上限が40人と決められて以降、国の「標準」は見直されることなく、教育関係者等からは学級編制標準の引下げを要望する声が上がっていた。この度、「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一部を改正する法律案」が国会に提出され、少人数学級の導入について議論されることとなった。

本稿では、制度見直しの背景、これまでの経緯と現状、問題の所在などを概観した上で論点を整理し、今次の改正法案に関する国会審議の参考に資するものとする。

文教科学技術課

つだ みゆき
(津田 深雪)

調査と情報

第705号

はじめに

30年ぶりに学級編制標準の引下げが国会で審議されることとなった。第5次教職員定数改善計画に基づき、昭和55年の法改正で公立小・中学校の1学級の上限が40人と定められて以降、国の「標準」は見直されることなく、教育関係者等からは学級編制標準の引下げを要望する声が上がっていた。しかし、1学級の上限人数の引下げは学級数の増加を意味し、教職員の増員と人件費の負担を伴うため、その実現には財政上の課題を解決しなければならない。

本稿では、学級編制及び教職員定数に関する制度の概要と、制度をめぐる経緯や問題の所在、今次の制度改正法案の論点を概観し、国会審議の参考に資するものとする。

I 学級編制標準及び教職員定数の仕組みと現状

1 制度の概要

学級編制標準と教職員定数の仕組みについて説明する¹。まず、学級編制の標準とは、1つの学級（クラス）に配属される児童生徒の数を国が定めたものであり、「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「標準法」）によって決められている。昭和33年に創設された標準法は数回の改正を経て、現行法では公立小学校及び中学校（中等教育学校の前期課程を含む。以下同じ）の標準を40人（上限。以下同じ）とし、数学年の児童・生徒を1学級に編制する複式学級の標準を小学校16人（第1学年の児童を含む学級は8人）・中学校8人、特別支援学級の標準を8人と定めている。これは例えば、1学年に80人いる公立小・中学校の場合は40人学級2クラスで学級を編制し、1学年に81人いる場合は27人学級3クラスに編制するという仕組みである。標準法は枠組みを定めるものであり、その規定を受けて、各都道府県教育委員会（以下「都道府県教委」）が学級編制の「基準」を定めている。

次に、教職員定数とは、各都道府県の公立小・中学校に配置する教職員の総数を国が定めたものであり、学級数により定められる学校規模で算定する。公立小・中学校の教職員のほとんどは、都道府県が給与負担者である県費負担教職員であり、その給与にかかる都道府県の実支出額の3分の1を国が負担するよう「義務教育費国庫負担法」（昭和27年法律第303号。以下「国庫負担法」）に定められている（第2条）²。標準法で算定された教職員定数によって、国庫負担額の限度が算定され、各都道府県に教職員の配置数に従って国庫負担金が支払われる。学校の規模を決める学級総数は、在学の児童生徒を何人学級で編制するかによって増減する。学校規模が教職員定数算定の基礎となることから、学級編制標準と教職員定数は表裏一体の制度である。

このように、適正な学級規模と教職員の配置を国が定めることで、我が国の義務教育の

¹ 「編制」とは、団体の任務の達成に適した組織を定めることで、「35人で学級を編制する」という場合に用いる。一方「編成」とは、「習熟度別に学級を編成する」というように、個々バラバラのものをまとまりのある全体に組織することを指す。窪田眞二・小川友次『教育法規便覧 平成23年版』学陽書房、2010、p.108。

² 義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しについては、以下を参照。高木浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』641号、2004.6、pp.7-35。

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200406_641/64101.pdf>

水準を維持向上させ、国庫負担制度によって都道府県の財政力の格差を緩和し、全国的に教育機会の均等を実現させることを目指している。

2 これまでの経緯

昭和 33 年に制定された標準法において、学級編制は 1 学級の上限が 50 人からスタートした。文部科学省（旧文部省を含む）では教職員定数改善計画（以下「定数改善計画」）を策定し、段階を踏んで制度の改善を実施してきた。第 2 次定数改善計画（昭和 39～43 年度）では学級編制標準を 45 人に改善し、第 5 次計画（昭和 55～平成 3 年度）では現行の 40 人学級を実現した。定数改善計画は第 7 次（平成 13～17 年度）まで実施され、複式学級や特殊学級における制度改善や、教職員の加配事業³などが進められてきた。第 6 次計画（平成 5～12 年度）では、ティームティーチング (TT) 等指導方法の工夫改善や、通級指導や不登校対応、外国人子女等の日本語指導、コンピュータ教育のための加配が措置された。第 7 次計画では、少人数指導や習熟度別指導など、きめ細かな指導を行うための定数加配の拡充などが盛り込まれている。加配の教職員は国が定めるものであり、その給与は基礎定数分と同様に国庫負担の対象となる。（巻末表を参照）

文部科学省では「少人数学級」と「少人数指導」を合わせて「少人数教育」と呼んでいる。「少人数学級」とは国の標準を下回る人数で編制された学級を指し、「少人数指導」とは従来の学級単位とは異なる少人数の学習集団を組織して行う指導を指す。特に后者は、基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指した、平成 14 年の遠山敦子文科相（当時）によるアピール「学びのすすめ」⁴以来、全国に広まった。「ティームティーチング (TT)」とは、児童生徒の学習集団を固定せず柔軟に編成し、チームを組む複数の教師が計画や実施を分担して行う授業を指す。

第 7 次計画の最終年度である平成 17 年 10 月に、次の教職員配置の改善計画の策定等を求めた中央教育審議会（以下「中教審」）答申「新しい時代の義務教育を創造する⁵」が提出されたが、第 8 次計画が策定されることはなかった。これは平成 18 年施行の「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号）が障壁となったと見られている⁶。同法第 55 条には地方公務員の職員数の純減が定められ、さらに同条第 3 項には公立学校の教職員について「児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずるものとする。」とある。これについては、平成 21 年の第 171 回国会で同項を削る規定を盛り込んだ教員数拡充法案が民主党を中心に提出されたが、審議未了となっている⁷。さらに三位一体の改革の一環で、国庫負担法が改正され、教職員

³ 学級編制標準で算定された定数だけでは学校運営が困難であるため、特定の目的のために基礎定数に上乗せして配置される教職員を「加配」教職員と呼ぶ。

⁴ 「確かな学力の向上のための 2002 アピール『学びのすすめ』」を推進するために、文部科学省が打ち出した施策のうちの 1 つに、教科に応じ 20 人程度の少人数指導や習熟度別学習を行うための教職員定数改善計画の策定が含まれている。「第 1 部第 2 章第 4 節 確かな学力の向上を目指した取組みの充実」『平成 14 年度 文部科学白書』<http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200201/hpab200201_2_015.html>

⁵ 全文は以下を参照。『新しい時代の義務教育を創造する（答申）』中央教育審議会、2005.10.26.<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf>

⁶ 中嶋哲彦「学校教育の現状と教職員定数」『学校運営』51(8), 2009.11, p.8.

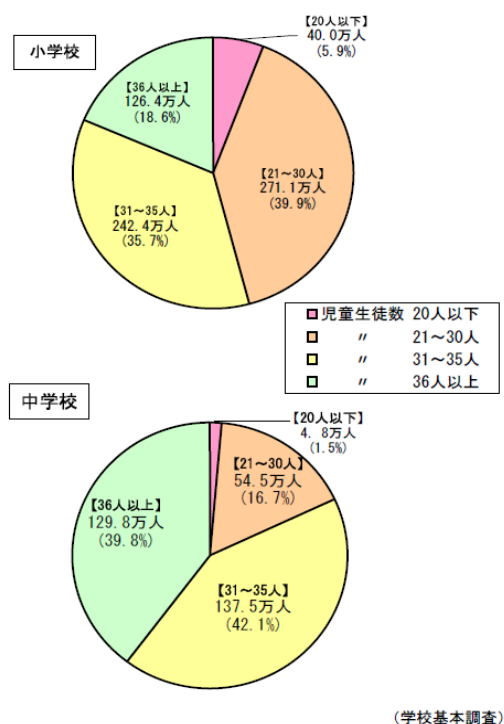
⁷ 「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法及び簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（第 171 回国会参法第 6 号）<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm>

給与のうち国が負担する比率が従来の2分の1から現行の3分の1へと引き下げられることとなった。なお、給与の中の諸手当については順次、国庫負担の対象から外されて一般財源化され、現在は給与本体だけをカバーする制度となっている。平成18年以降も一定の措置が行われてきたが、新たに計画的な定数改善が実施されることはなかった。

3 少人数学級の現状

国の「標準」が1学級40人を維持したまま改善されない中で、子ども数の自然減と地方自治体の自助努力によって、39人以下の少人数学級を先行して実施する都道府県が増加している。平成22年に東京都が39人以下学級の導入を認めたことで、47都道府県全てにおいて、少人数学級が実施されていることになった。文部科学省の調査では、36人以上の学級で学ぶ小学生は、全体の2割に満たず、中学生で4割である(図1)。平成13年に

図1 公立小・中学校の学級規模別の在籍児童生徒数(平成21年5月1日)



(出典) 「公立小・中学校の学級規模別の在籍児童生徒数(平成21年5月1日)」『今後の学級編制及び教職員定数の改善について(提言)』, 中央教育審議会初等中等教育分科会, 2010, p.78.

秋田県がまず少人数学級を導入し、山形県、福島県など東北地方から全国に広がっていった。導入した自治体からは、全国学力・学習状況調査の好成績をはじめとする学力の向上や、不登校の減少、欠席率の低下などの効果が報告されている⁸。

平成13年の標準法改正により、特に必要と認められる場合には、都道府県教委の判断で、国の標準を下回る都道府県の基準を設けることが可能になった。平成15年標準法改正では、40人を下回る一律の基準を都道府県教委が設定することが可能となり、個別の学校の事情などによって柔軟な学級編制を実施できるようになった。ただし、国の標準を超えた少人数学級を実施するために必要な数の教職員については、国庫負担制度の対象とはならず、その分の人件費全額が都道府県の単独負担となる。

平成16年、義務教育費国庫負担制度の改革の一環として、「総額裁量制」が導入された。これは、都道府県に配分される国庫負担金の総額の範囲内で、教職員の給与や配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組みである。導入前は、配分された国庫負担金は給料や諸手当ごとに限度額が細かく指定され、限度を超えた額は地方負担となっていた。また、教職員の給与額を引き下げた場合、連動して国庫負担額も減少していた。導入後は、費目ごとの限度額を取り払い、総額の中で都道府

⁸ 「学力テスト好成绩の秋田 少人数学級など『細やか指導』が成果」『読売新聞』2008.8.30; 山形県教育委員会「山形県における『少人数学級編制』の効果」(今後の学級編制及び教職員定数の改善に関する有識者ヒアリング(第1回)長南朝臣提出資料) <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/072/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2010/05/20/1293263_1.pdf> など。

県が自主的に給与を決定したり、給与水準の引下げで生じた財源を、定数に上乘せした教職員数分の給与に充てることが可能になった。さらに、少人数指導が目的の「加配」教職員を少人数学級の編制に活用できるようになり、都道府県での少人数学級編制の導入が増加した。

平成 18 年には「市町村立学校職員給与負担法」（昭和 23 年法律第 135 号）が改正され、これによって、今度は市町村が自ら給与を全額負担して公立小・中学校の教職員を任用できるようになった。都道府県教委への事前協議と同意を経た上で、義務教育諸学校の設置者である市町村自身の判断で、少人数学級を含む少人数教育の導入が可能となったのである。なお、平成 21 年には地方分権改革推進委員会の第 3 次勧告⁹で、この市町村教育委員会（以下「市町村教委」）から都道府県教委への同意協議についても、廃止すべきと提言されている。

Ⅱ 今次の法案提出に至る経緯

1 問題の所在

実際に少人数学級を導入する地方自治体が増えているとは言え、教育現場では課題が山積している。40 人学級では教師の目が全員に行き届かず、グループ学習や実験の授業でも時間や設備に限りがあって全員が体験できない。小・中学校における暴力行為やいじめの発生数、不登校の児童生徒数は依然として多く、日本語指導が必要な外国人子女や発達障害等の子どもも増えている。「小 1 プロBLEM」「中 1 ギャップ」¹⁰といった問題も深刻である。そのような学校の現状に加え、学ぶ量が増えて内容も濃くなった新しい学習指導要領¹¹の実施が目前に控えており、現場からは学級編制標準の引下げを強く求める声が上がっている。

少人数学級導入に伴う教職員増は後年度の財政負担を伴い、厳しい財政状況の中、また公務員定数削減が進められる中では実現に困難が予想される。しかし、少人数学級の推進は、平成 21 年総選挙や平成 22 年参院選マニフェスト等で、各党とも何らかの言及をしており、表立った反対意見は見

表 1 少人数学級に関する各党の主張

民主党 (22 参院選)	少人数学級を推進するとともに、学校現場での柔軟な学級編制、教職員配置を可能にする。
自民党 (21 総選挙)	教育が子供と向き合う環境を作るため、4 年以内に少人数学級を実現する。
公明党 (22 参院選)	少人数学級やチームティーチングの導入など学校の実情にあった学級編成ができるようにする。
共産党 (22 参院選)	教職員を増員・正規化し、国の制度として「30 人以下学級」を実施する。
社民党 (22 参院選)	行革推進法を改正して教職員数の純減を止め、定数を増やす。学級生徒数は 20 人をめざし、当面は 30 人以下学級の早期完全達成をはかる。
みんなの党 (22 参院選)	少人数・体験・個性重視の教育を実現する。

（出典）平成 21 年総選挙・平成 22 年参院選の各党マニフェスト等から筆者作成。

⁹ 地方分権改革推進委員会「第 3 次勧告—自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ—」2009.10.7.

<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091007torimatome01.pdf>>

¹⁰ 幼稚園や保育所から上がってきた小学 1 年生が、小学校生活になじめずに授業中に騒いだり、動き回ったりする問題を「小 1 プロBLEM」と呼び、新中学生が小学校とのギャップにつまずき、不登校に陥ったりする現象を「中 1 ギャップ」と言う。「特集：小 1 プロBLEM・中 1 ギャップへの対応—東京都の実態調査結果をふまえて」『教職研修』38(6), 2010.2, pp.95-107.

¹¹ 文部科学省「新学習指導要領・生きる力」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/index.htm>

られない(表1)。「コンクリートからヒトへ」をスローガンに掲げる民主党は、教育政策の推進を最重要課題の一つと位置付けており、平成21年の政権交代後、高校授業料無償化や教員養成課程・免許更新制の見直しなどの検討に入っている¹²。教育環境の向上については、政権1年目に前年の5倍となる4,200人の教職員定数増を措置し、2年目に入って学級編制標準の見直しに着手した。

2 中教審提言と新・教職員定数改善計画(案)

平成22年早々に鈴木寛文部科学副大臣の会見が行われ、文部科学省は次年度以降の学級編制及び教職員定数の在り方の本格的な検討に入ることが表明された。教育関係24団体¹³、地方3団体¹⁴及び有識者¹⁵等からヒアリングを行い、国民からホームページ上で意見を募集し¹⁶、これらの結果をもとに、5月17日に中教審の初等中等教育分科会で集中審議が行われた。6月22日閣議決定の「地域主権戦略大綱¹⁷」には、県費負担教職員の任命や教職員定数・学級編制基準の決定の権限などを、都道府県から中核市に移譲する方針が盛り込まれた。

7月26日、中教審初等中等教育分科会が「今後の学級編制及び教職員定数の改善について(提言)¹⁸」を川端達夫文部科学大臣(当時)に提出した。「提言」には30年ぶりとなる学級編制標準引下げが盛り込まれて大きな注目を集めたが、提言中に「恒久的な財源確保についても理解を得られるよう努める必要がある」との文言が記載されている。学級編制標準の改善については、小・中学校の標準引下げ(具体的人数は文部科学省の判断による)と、小学校低学年のさらなる引下げ、柔軟な学級編制を可能とする仕組みなどが挙げられ、教職員定数の改善については、基礎定数の改善に加えて特別支援教育等の加配充実、加配定数の基礎定数組入れ、学級編制権限の都道府県教委から市町村教委への移譲が盛り込まれた。

中教審の「提言」を受け、文部科学省は「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(案)」「新・公立高等学校等教職員定数改善計画(案)」¹⁹を8月27日に発表した。これら

¹² 鈴木寛・市川昭午「鈴木寛文部科学副大臣に聞く—新政権下で教育はどう変わるのか」『教職研修』38(5), 2010.1, pp.22-33.

¹³ 参加団体は以下のとおり。全国都道府県教育委員長協議会・全国都道府県教育長協議会、全国都市教育長協議会、指定都市教育委員・教育長協議会、中核市教育長会、全国町村教育長会、全国へき地教育研究連盟、全国公立学校教頭会、全国学校栄養士協議会、全日本教職員組合、日本高等学校教職員組合(以上、第1回参加)、全国市町村教育委員会連合会、全国公立小中学校事務職員研究会、全国養護教諭連絡協議会、日本教職員組合、全日本教職員連盟、全国教育管理職員団体協議会、全国連合小学校長会、全日本中学校校長会、全国特別支援学校長会、全国高等学校長協会、全国高等学校教頭・副校長会(以上、第2回参加)、社団法人日本PTA全国協議会、社団法人全国高等学校PTA連合会、日本教育大学協会(以上、第3回参加)。

¹⁴ 全国知事会、全国市長会、全国町村会が参加した。

¹⁵ 長南博昭氏(山形県教育委員会教育委員長)、藤田英典氏(立教大学文学部教授)、勝間和代氏(経済評論家)、山森光陽氏(国立教育政策研究所研究員)、小川正人氏(放送大学教養学部教授)、赤井伸郎氏(大阪大学大学院公共政策研究科准教授)の6名からのヒアリングが行われた。

¹⁶ 寄せられた意見は1,020通にのぼり、その内訳は学校教職員57%、保護者17%、教育委員会関係者2%となっている。『今後の学級編制及び教職員定数の在り方に関する国民からの意見募集』集計結果 2010.6.

<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/007/_icsFiles/afiedfile/2010/09/30/1298074_1.pdf>

¹⁷ これらは、結論が得られたものから平成23年度より順次実施することとなっている。「地域主権戦略大綱」(平成22年6月22日閣議決定) <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>>

¹⁸ 全文は以下を参照。「少人数学級の実現」 <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/1296296.htm>

¹⁹ 全文は以下を参照。「新・教職員定数改善計画(案)の策定について」2010.8.27.

<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1297147.htm>

は「提言」の内容をほぼ踏襲したもので、6月18日閣議決定の「新成長戦略²⁰」も踏まえている。小・中学校では、少人数学級の推進を①小学校全学年での35人学級の実現（平成23～27年度）、②中学校全学年での35人学級の実現（平成26～28年度）、③小学校1、2学年で30人学級の実現（平成29、30年度）の3段階8か年計画とし、各段階の中で学年ごとに改善を進めていくことにした（表2を参照）。この教職員改善総数は51,800人となるが、児童生徒の減少に伴う教職員定数の自然減や、定年退職者の増加に伴う教員の平均年齢低下による給与減額等を見込んで、その財源を活用して可能な限り追加の財源負担を伴わないよう努力する（表3を参照）。さらに、平成26～30年度間で計40,000人増の定数配置改善²¹や、学級編制権限の見直しと弾力的な学級編制の仕組みの導入も盛り込まれた。高校は5か年計画（平成23～27年）で計2,600人の改善計画である。これらの計画は、新学習指導要領や生徒指導面の課題等への対応、学級経営の確立、子どもと向き合う時間の確保、教育委員会と学校の主体的取組みの促進という観点から策定された。計画によって改善された教育条件を最大限に活用した効果的な教育活動の実践と検討・検証を進めるよう教育委員会と各学校に求めるとともに、近年の非正規教職員の増加傾向にも触れ、各任命権者が計画的、安定的に正規の教職員を採用・配置できるよう目指している²²。

表2 新・教職員定数改善計画（案）における小・中学校の少人数学級の推進について

40人⇒35人						35人⇒30人	
23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
小1・2	小3	小4	小5	小6	—	小1	小2
—	—	—	中1	中2	中3	—	—

（注）平成24年度に複式学級を改善。（小：16人→14人、中：8人→解消）

（出典）「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）」文部科学省

表3 少人数学級の推進等にかかる教職員定数の年度別改善数・自然減

年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	計
改善増	8,300人	5,400人	4,100人	9,400人	9,800人	5,400人	4,700人	4,700人	51,800人
自然減	▲2,000人	▲4,900人	▲3,300人	▲4,000人	▲3,800人	▲4,400人	▲5,100人	▲4,900人	▲32,400人

（注）公立小・中学校の35・30人学級推進のほか、副校長・教頭の配置の充実、生徒指導（進路指導）担当教員の配置の充実、事務職員の配置の充実、小学校の複式学級の標準引下げ及び中学校の複式学級解消を合わせた改善総数となる。

（出典）表2に同じ。

3 予算要求をめぐる経緯

平成23年度の概算要求では、文部科学省は新設の「特別枠」²³で、「新・教職員定数改善計画（案）」の初年度分「小学校1・2年生における35人学級の実現」のための教職員定

²⁰ 「新成長戦略—『元気な日本』復活のシナリオ—」（平成22年6月18日閣議決定）内閣府ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>>

²¹ 定数改善の内容は、以下のとおり。①基礎定数の充実、②生徒指導（進路指導）担当教員の配置改善、③養護教諭の配置改善、④栄養教諭の配置改善、⑤特別支援教育コーディネーターの配置改善、⑥障害のある児童生徒への通級指導の充実、⑦外国人児童生徒への日本語指導の充実、⑧教員研修の充実。ただし、「平成26年度以降の改善増に必要な恒久的な財源確保について理解を得ることが必要」と、併せて記載されている。

²² 文部科学省初等中等教育局財務課「新・教職員定数改善計画（案）について」『教育委員会月報』62(6)、2010.9、p.14.

²³ 「平成23年度予算の概算要求組替え基準について—総予算の組替えで元気な日本を復活させる—」（平成22年7月27日閣議決定）財務省ホームページ <<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h23/sy220727.pdf>>

数改善 8,300 人、予算 2247 億円を含む 10 項目の施策計 8628 億円を要望したが²⁴、財務省の反応は芳しいものではなく、膨大な予算を必要とするのに学力向上等の効果が不明確だとして、学級規模見直しに対して疑問を呈した。さらに、35 人以下学級がすでに多くの小・中学校で存在することを指摘し、第 6 次・第 7 次の改善計画で、加配教職員の拡充による少人数指導が選択された経緯があるにもかかわらず、今次の改善計画（案）で学級編制標準の引下げへと方針を変えるだけの十分な理由や実証的な検証データがないと批判した²⁵。厳しい予算折衝の中、文部科学省は、仮に基礎定数上の教員増が要求通り認められない場合でも、全国一律の小学校 1、2 年生の 35 人学級を実現させるために、既存の加配教職員数の一部を基礎定数に組み込む検討を開始した。最終的に、平成 22 年 12 月 17 日、玄葉光一郎国家戦略担当大臣・野田佳彦財務大臣・高木義明文部科学大臣の 3 大臣の折衝により、以下の基本方針に合意した。①4,000 人の教職員定数を措置し、小学校 1 年生のみ 35 人以下学級を実現する、②具体的には、300 人の純増を含む 2,300 人の定数改善を行うとともに、加配定数の一部（1,700 人）を活用する、③標準法の改正により措置し、次期通常国会に法案を提出すべく早期に改正案の具体化を進める、④平成 24 年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き、来年度以降の予算編成において検討する、の 4 点である。²⁶

4 改正法案の概要

3 大臣折衝を受け、小学校 1 年生限定で 35 人以下学級を導入する標準法の改正法案が、平成 23 年 2 月 4 日に閣議決定を経て国会に提出された。今回の法案²⁷は、「公立の小学校の第一学年に係る学級編制の標準を改める」と、「市町村の設置する義務教育諸学校の学級編制に関する都道府県教育委員会の関与の見直しを行う」ために、必要な措置を講ずるものである。

この改正法案の趣旨は、新学習指導要領の本格実施や、いじめ等の学校教育上の課題に適切な対応ができるよう、小学校 1 年生の学級編制標準を 35 人に見直すこと、地域や学校の実情に応じて学級を柔軟に編制できるように市町村教委への都道府県教委の関与を見直すことの 2 点である。附則第 2 項に 3 大臣折衝の合意を盛り込み、2 年生以上は「学級編制の標準を順次に改定することその他の措置を講ずることについて検討を行い、そ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」ものとして今後の改善につなげた。学級編制の権限については、国が算定した教職員定数を国庫負担の対象とし、都道府県が学級編制の「基準」数を決定して教職員の給与費を負担する前提は変更しない。その前提のもと、市町村教委の少人数教育導入の方針について市町村教委からの事後届出制とし、都道府県教委との事前協議と同意を廃して都道府県の基準の拘束性を弱め、学級編成のイニシアティブを都道府県から市町村へと移行することとしている。ただし、教職員定数の算定の基礎となる学級数を、これまでの「実学級数」から「都道府県教委が定める基準によ

²⁴ 「文部科学省 要望項目について」

<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2010/09/21/1297903_1.pdf>

²⁵ 小川正人「学級編制標準の引き下げと学級経営機能の再構築・強化」『教職研修』39(2), 2010.10, pp.7-8.

²⁶ 「35 人学級見送り 来年度 人件費抑制を優先 政府方針」『読売新聞』2010.12.14; 「平成 23 年度義務教育費国庫負担金予算編成に係る大臣折衝について」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1300514.htm>

²⁷ 「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一部を改正する法律案」（第 177 回国会閣法第 15 号）<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2011/02/04/1302021_3.pdf>

り算定した学級数」に改正することによって、都道府県の基準以上の教育条件を市町村が実施して教職員を任用する場合はその給与費を市町村の自費負担とし、県費負担教職員として算定することを防ぐ仕組みとした。なお、小学校 1 年生の 35 人以下学級については平成 23 年 4 月 1 日、学級編制権限の移譲については平成 24 年 4 月 1 日施行としている。

今次の改正法案が成立した場合、小学校 1 年生に限定した 35 人以下学級が実施されるが、1 年生児童が 2 年次に学年が上がる時、1 年間でクラス替えを実施することになる。1 年生への今回の措置は、「小 1 プロブレム」や幼少連携の取組みのためという理由づけが明確であるが、今回の改正の趣旨を最大限に有効にするには 1 年間だけの措置で足りるのか、年次進行で保障すべきなのか、次年度以降の検討課題の一つになるであろう。

Ⅲ 主な論点

1 諸外国の状況

学級編制及び教職員定数について議論する際に必ず取り上げられる国際指標である経済協力開発機構（OECD）の調査²⁸によると、我が国の国公立義務教育諸学校の平均学級規模は小学校（初等教育段階）では 28.0 人（OECD 平均 21.6 人）であり、韓国、チリに次いで 3 番目に多い国となっている。中学校（前期中等教育段階）では 33.0 人（OECD 平均 23.7 人）で、こちらも韓国に次いで 2 番目の水準である。小・中学校とも OECD 諸国と比較すると、学級規模はかなり大きいと言える。教員 1 人当たりの児童生徒数で見ると、我が国は国公立の小学校で 18.8 人（OECD 平均 16.4 人）、中学校で 14.7 人（OECD 平均 13.7 人）であり、OECD 諸国と比較すると、学級規模の場合よりは平均に近いとは言え、やはり多い。我が国の場合、教員 1 人当たりの児童生徒数よりも学級規模の方が OECD 平均より際立って大きいのは、学級担任ではない教職員定数が多いことが理由として考えられる²⁹。

主要国の学級規模の基準を見ると、イギリスは小学校第 1-2 学年で 30 人を上限とする。フランスは児童数と地域事情に応じて国の地方事務所が教員数と 1 学級の平均児童数を決定するが、平均して小学校 17-20 人、中等学校（コレージュ）21-24 人である。アメリカとドイツは州によって異なるが、ケンタッキー州（米）では第 3 学年まで 24 人、第 4 学年 28 人、第 5-6 学年 29 人、第 7-12 学年 31 人となっている。ノルトライン・ヴェストファーレン州（独）では基礎学校の第 1-4 学年が標準 24 人（範囲：18-30 人）、中等教育の第 5-10 学年で標準 24 人（範囲：18-30 人）又は標準 28 人（範囲：26-30 人）となっている³⁰。

学級規模と学習効果の関係については、米国でまとまった研究の蓄積がある³¹。中でもテネシー州で実施されたスター計画（Student Teacher Achievement Ratio, 1985～89 年）は、幼稚園から小学校第 3 学年までの 4 年間にわたり縦断的に調査したもので、児童・生徒と

²⁸ “Indicator D2: What is the student-teacher ratio and how big are classes? (Table D2.1, D2.2)” *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*.

<http://www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html>

²⁹ 「社説：OECD 調査 今こそ公費の大幅増額を」『日本教育新聞』2010.9.20.

³⁰ 「学級編制基準」文部科学省『教育指標の国際比較 平成 23 年版』2011, p.38.

<http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/kokusai/_icsFiles/afieldfile/2011/03/10/1302640_1_1.pdf>

³¹ 山下絢「米国における学級規模縮小の効果に関する研究動向」『教育学研究』75(1), 2008.3, pp.13-23; 八尾坂修「アメリカにおける学級編制縮小をめぐる研究開発と成果」桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究』多賀出版, 2002, pp.183-206.

教員ともに無作為抽出で実施された大規模な実験データであり、複数の研究で分析されている。他にも、連邦教育省の調査 NELS、ウィスコンシン州における SAGE プログラムなどの実験データがあり³²、分析可能なデータが豊富であることが米国における学級縮小効果の検証・分析を進めることとなった。ただし、これらの先行研究の効果の指標は児童生徒の学力や学習態度が中心で、あまり生徒指導面などには焦点があてられていない。全体としては、学級規模の縮小が学力テスト得点の向上、積極的な授業参加態度、退学の減少など、何らかの効果ありとする論考が多い。しかし、学級規模の縮小が財政投資の最優先事項かどうかについては疑問を呈するものもあり、投資する場合は、一律ではなく、マイノリティや低所得層の児童生徒に対象を絞るのが効率的とする見方もある³³。

2 少人数学級の教育効果

我が国では米国のような比較的長期にわたる大規模な実験データが存在せず、単発的な質問紙調査法や、限られた既存のデータの二次的分析、特定の自治体を調査対象とした事例研究などが多い。それらの先行研究では、児童生徒の学年や授業など条件が異なることを前提とした上で、適正な学級規模について、30人を上限として20人台を望ましいとする議論が多く見られる³⁴。近年、教師や児童、保護者へのアンケート調査、学力調査と参与観察³⁵の組合せや、他の影響要因をできるだけ均一にして児童生徒数のサンプル数を増やした比較調査なども実施され、学級規模と様々な授業パターンの組合せによる学力や学級の質向上の効果など、費用対効果を検討するために必要な検証データが集まりつつあり、少人数学級を導入してきた地方自治体による調査研究の進展も見られる³⁶。

日本の学級は、学習集団であると同時に生活集団としての共同体の機能を持つのが特徴で、諸外国の事例研究を参照する際に注意を要する。比較的最近の学級規模に関する一連の研究³⁷では、基本的に学級の規模が小さければ学習や指導を順調にさせる傾向があり、学級規模が学級秩序に大きな影響を与え、指導方法に密接に関係し、学級秩序が学校全体の学力水準に影響を与えると示唆する。一方で、授業や学力との関係において必ずしも学級規模が小さければ効果も高まるという直線的な関係ではないとする指摘³⁸や、物理的な

³² NELS(National Education Longitudinal Study) は、1988年に全米から抽出された第8学年について基本調査と追跡調査を実施したもの。SAGEプログラム(Student Achievement Guarantee in Education Program) は、1996-97年にウィスコンシン州の小学校低学年で実施された学級規模縮小の調査。

³³ 山下 前掲注(31), p.19.

³⁴ 2000年以降の学級規模に関する実証的研究を整理したものとして、助川晃洋「学級規模に関する実証的研究の方法と結果—少人数学級(30人学級)について議論するための前提として—」『宮崎大学教育文化学部紀要 教育科学』(16), 2007, pp.1-18. に詳しい。1996年までの先行研究分析については、杉江修治「学級規模と教育効果」『中京大学教養論叢』37(1), 1996.6, pp.147-190. を参照。

³⁵ 一定期間にわたって、調査者自身が研究対象の集団に加わって観察を行い、データを収集する手法をいう。

³⁶ 「少人数指導と少人数学級の指導の効果に関する研究 平成16年度」「同17年度」岩手県立総合教育センター <<http://www.iwate-ed.jp/kenkyu/h09~/index.html>>; 鳥取県教育委員会「少人数学級の教育効果」鳥取県ホームページ<<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=92647>> など。

³⁷ 山崎博敏・広島大学『学級規模が授業と学校生活に与える影響に関する比較社会学的研究』(平成16~18年度科学研究費補助金(基盤研究B)研究成果報告書) 2007; 山崎博敏ほか「学級規模と指導方法が小学生の学力に及ぼす影響—共分散構造とマルチレベルモデル分析の適用」『広島大学大学院教育学研究科紀要 第三部』(58), 2009, pp.9-16. など。

³⁸ 須田康之「学級規模が授業と学力に与える影響—全国4県児童生徒調査から—」『北海道教育大学紀要(教育科学編)』58(1), 2007.8, pp.249-264.

人数の問題よりも学級集団の状態や雰囲気、人間関係が児童生徒の学級生活の満足度に大きな影響を与えるとの分析もある³⁹。努力を介して成績の向上を図ることで、社会経済上の要因による児童の階層差が一定程度縮小する学級が存在することも指摘される⁴⁰。少人数学級と複数担任それぞれの効果を比較検証し、後者も学級経営の改善に広く役立つことを指摘の上で、学校裁量や政策決定上の費用効果に言及した研究も見られる⁴¹。

文部科学省ヒアリングで教育関係団体⁴²からは、少人数学級の効果が学習指導と生活指導の両面に現れることが指摘された。学習指導面では①児童生徒1人ひとりに目が行き届き、個に応じたきめ細かな学習指導が可能で学力向上に効果がある、②授業での発言や発表で子ども1人ひとりの活躍の場が増加する、③教室にゆとりのスペースが生まれ学習環境が向上する、などがあげられ、生活指導面では①不登校や問題行動の早期対応につながっている、②幼児教育から小学校教育への円滑な移行が図られている、③子どもたちが落ち着いて学校生活を送ることができる、などの成果が報告された。一方で、学級規模が小さくなりすぎると社会性をはぐくむ上で問題がないか十分検討すべきとの意見も述べられた。有識者ヒアリング⁴³では、少人数教育に関する先行研究のレビューや都道府県の実績の分析があり、少人数学級を実施する場合の段階的な財政負担算定と、それを踏まえた実施案として「当面35人、小学校低学年は30人」や「小学校30人、中高35人」などの数字も挙げられた。国立教育政策研究所からは、学級規模の縮小とそれに伴う学級数増の両者の効果として、生徒指導上の問題や生徒同士の人間関係にかかわる問題が解決しやすいと報告された。有識者の1人である小川正人放送大学教授は以下のように整理している⁴⁴。①学力向上等の教科指導面で効果をあげる学級規模は15～20人前後である、②しかし、生活集団である学級を基盤とする日本の場合、学級規模を30～35人に改善することで、生活指導上の問題の改善とともに一定の学力向上にも成果が見出される。かつ、教育活動の基盤である学級経営の機能を再構築し強化して学級の質を上げることで、生徒指導と教科指導の両面で一定の改善を可能とすることができる、③よって、生徒指導と教科指導を一体的に行う教育活動は30～35人学級をベースとしつつ、必要に応じて15～20人程度の少人数教育を組み合わせる方向が日本の教育活動の取組みに適している。

3 教職員定数と財源

少人数学級を一部の学年などで導入する地方自治体が増加しているが、前述のように現行法では、国の標準を下回って学級編制を行う分の人件費は国庫負担の対象とならず、地方単独の負担となる。少人数学級の導入は一定の財政支出を伴うため、自治体内の合意形

³⁹ 河村茂雄『日本の学級集団と学級経営—集団の教育力を生かす学校システムの原理と展望—』図書文化社、2010、p.56。

⁴⁰ 山田哲也「格差を縮小する『学級効果』の探究—マルチレベルモデルを用いた分析—」『教育格差の発生・解消に関する調査研究報告書』2009.3、pp.89-102。

<http://benesse.jp/berd/center/open/report/kyoiku_kakusa/2008/pdf/data_06.pdf>

⁴¹ 堀内孜ほか「教員の職務実態からする『少人数学級』の意義と効果—参与観察調査、質問紙調査による『少人数教育』の検討(1)』『京都教育大学紀要』No.115、2009.9、pp.63-80; 同「教員の職務実態からする『複数担任学級』の意義と効果—参与観察調査、質問紙調査による『少人数教育』の検討(2)」同上、pp.81-98。

⁴² 前掲注(13)

⁴³ 前掲注(15)

⁴⁴ 小川正人「学級編制標準引下げの課題と中教審『提言』の意義(特集 学級編制及び教職員定数の改善について)』『教育委員会月報』62(6)、2010.9、p.6。

成を必要とし、首長の政策スタンスにも左右される。これが都道府県の財政状況による教育格差として現れている⁴⁵。

都道府県によっては、教職員の給与水準を引き下げた結果、国庫負担金を全額使いきれずに国庫に返納する現象も見られる。教職員人件費は3分の1が国庫負担金、残りの3分の2が一般財源化された地方交付税による地方負担であるが、国庫負担金が返納されてもそれに対する地方交付税分は返納されない。つまり、その差額を地方で教育以外の目的に使用していることになる。地方裁量で実情に応じたきめ細かな教育を可能にするという総額裁量制導入時の目的とは相容れるものではない⁴⁶。国会の議論においても、総額裁量制を有効に使い国庫負担金を返納せずに人件費としてきちんと使うべきと指摘されている⁴⁷。

地方3団体⁴⁸からは、上乘せ分の教職員人件費で県や市の財政負担が拡大し、せつかくの地方独自の取組みの継続が不安視される現状が報告され、特別支援教育の編制標準の引下げや、障害のある児童生徒の介助やサポートを行う支援員の配置が要望された。児童生徒数の減少や地方独自の取組みで既に35人以下で学級が編制されている自治体では、国の標準引下げの措置による直接の効果が分かりにくい、その場合でも国の標準引下げによる財政上の措置を地方の運用で地域のニーズに有効に対応できるよう柔軟な制度が求められた。教育関係団体は、国による中長期的な定数改善計画の策定と確実な実施、これまでの少人数指導等のための教員加配の継続・充実、養護教諭等の配置の充実を求めた⁴⁹。有識者ヒアリング⁵⁰では、定数の算定方式を学校単位へ変更する案や、カテゴリー別加配の廃止と加配一括配分による学校の裁量拡大、コストと効率性の視点、徹底した権限移譲と自治体の教育長・学校長の責任の明確化、評価システムの確立などが指摘された。地方の財政状況による教育格差を解消し、平等な義務教育の確実な保障というナショナルミニマムの機能を取り戻すためにも、国庫負担金の教職員給与の2分の1への回復の必要性も指摘されている⁵¹。

おわりに

少人数学級の導入は、様々な教育課題の解決のための特効薬ではなく、児童生徒にとって必要な教育効果を上げるためのベースとなる教育条件を整備するものである。教育効果を高めるには、改善された教育条件を活用して、教職員、学校及び地方自治体が取組みを進めていくことになる。

特別支援教育のニーズを持つ児童生徒の増加、中学校・高等学校での新学習指導要領の全面实施、中等教育機関での教科外担任の解消、複式学級の標準引下げなど、教育現場における課題は尽きない。今次の標準法改正案をめぐる議論を契機として、今後の改善に繋げることができるのか、教育現場の期待は大きい。

⁴⁵ 古山幹雄「特集 自治体、義務教育改革を競う」『日経グローバル』(92), 2008.1, pp.17-20.

⁴⁶ 山崎洋介「少人数学級制の財源問題を考える—義務教育費国庫負担制度における総額裁量制の運用実態」『季刊教育法』(166), 2010.9, pp.10-25.

⁴⁷ 馳浩議員による質疑参照。第171回国会衆議院文部科学委員会議録第6号 平成21年4月8日 pp.1-4.

⁴⁸ 前掲注(14)

⁴⁹ 前掲注(13)

⁵⁰ 前掲注(15)

⁵¹ 小川 前掲注(44), p.8.

巻末表 教職員定数改善計画のこれまでの推移

○公立義務教育諸学校

区分	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	平成23年度予算案
	昭和34～38年度	昭和39～43年度	昭和44～48年度	昭和49～53年度	昭和55～平成3年	平成5～12年度	平成13～17年度	平成23年度
学級編制標準の変遷	50人	45人			40人			35人 (小学校1年生のみ)
改善内容	①学級編制(50人)の標準を明定 ②教職員定数の標準を明定 ③対象学校種は小学校、中学校及び盲・聾学校小・中学部 ④対象職種は校長、教頭、教員、養護教諭等、事務職員、寮母等	①45人学級を実施 ②複式学級の編制標準の改善 ③対象学校種を養護学校小・中学部に拡大 ④教職員の配置率の改善等	①小学校における4個学年複式学級の解消及び中学校における3個学年複式学級の解消並びに他の複式学級の編制標準の改善 ②特殊教育諸学校の重複学級編制の標準の明定並びに特殊教育諸学校及び特殊学級の学級編制標準の改善 ③教職員の配置率の改善 ④中学校に生徒指導担当教員分の定数を措置 ⑤教育困難校等に対する加配制度の創設 ⑥研修等定数の制度の創設 ⑦事務職員の複数配置等	①小学校における3個学年複式学級の解消及び中学校、中学校の2個学年複式学級編制の標準の改善 ②特殊学級の編制標準の改善 ③対象職種を学校栄養職員に拡大 ④中学校を重点としての教職員配置率の改善 ⑤教育困難校等加配及び研修等定数の増等	①40人学級を実施 ②複式学級の編制標準の改善 ③特殊教育諸学校及び特殊学級の学級編制標準の改善 ④教頭定数をはじめとした教職員配置率の改善 ⑤教育困難校等加配及び研修等定数の増等	①複式学級の編制標準の改善 ②特殊教育諸学校及び特殊学級の学級編制標準の改善 ③ティームティーチング等指導方法の工夫改善のための定数加配措置の創設 ④通級指導、不登校対応、外国人子女等日本語指導、コンピュータ教育加配の創設 ⑤教頭複数配置 ⑥生徒指導担当教員 ⑦教育困難校等加配及び研修等定数の増 ⑧養護教諭の複数配置等	①少人数指導や習熟度別指導を行うなどきめ細かな指導を行うための定数加配の拡充 ②教頭複数配置の拡大 ③養護教諭の複数配置の拡大、加配創設 ④学校栄養職員の配置率の改善、加配創設 ⑤事務の共同実施を行う学校への加配創設等	小学校1年生における35人学級を実施(4,000人の基礎定数措置)
改善増	34,000人	61,683人	28,532人	24,378人	79,380人	30,400人	26,900人	2,300人
自然増減	▲18,000人	▲77,960人	▲11,801人	38,610人	▲57,932人	▲78,600人	▲26,900人	▲2,000人
差引計	16,000人	▲16,277人	16,731人	62,988人	21,448人	▲48,200人	0人	300人

○公立高等学校

区分	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次
	昭和37～41年度	半数県：昭和42～46年度 半数県：昭和44～48年度	昭和49～53年度	昭和55～平成3年度	平成5～12年度	平成13～17年度
学級編制標準の変遷	50人	45人			40人	
改善内容	学級編制及び教職員定数の標準の明定	45人学級の実施等	小規模校・通信制課程の改善等	習熟度別学級編成等	①全日制の普通科等40人学級の実施 ②多様な教科・科目の開設等	①少人数による授業等 ②特色ある高校への加配 ③教頭、養護教諭の複数配置の拡充
改善増	11,573人	16,216人	7,116人	10,238人	23,700人	7,008人
自然増減	39,089人	▲15,245人	15,738人	32,114人	▲37,500人	▲23,200人
差引計	50,662人	971人	22,854人	42,352人	▲13,800人	▲16,192人

(注1) 上記のほか、以下のとおり単年度措置を実施している。

公立義務教育諸学校：昭和54年度3,254人、平成4年度1,054人、平成18年度329人、平成19年度331人、平成20年度1,195人、平成21年度1,000人、平成22年度4,200人の改善増。

公立高等学校：平成4年度：2,701人(うち学級編制の弾力化1,904人)の改善増。

(注2) 4,000人の教職員定数措置のうち、1,700人分は既存の加配定数から基礎定数への振替となる。既に地方自治体において少人数学級に使われている加配分を活用。

(出典) 「今後の学級編制及び教職員配置について(報告)」(平成12年5月)；「今後の学級編制及び教職員配置について(最終報告)」(平成17年10月)；「新・教職員定数改善計画(案)」(平成22年8月)等を基に筆者作成。