

特集 ■ 学級編制及び教職員定数の改善について

巻頭論文

学級編制標準引下げの課題と 中教審「提言」の意義

放送大学教授／東京大学名誉教授
中央教育審議会委員
小川 正人



はじめに

平成22年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）」（以下、中教審「提言」）を川端文部科学大臣に提出した。中教審「提言」は、来年度から順次完全実施されていく新教育課程に対応する教職員定数の改善案や第5次定数改善計画（昭和55年度～平成3年度）で実現された学級編制標準40人の引下げを30年ぶりに提言するなど注目すべき内容を盛り込んでいる。ただ、提言自体に、「本提言の実現には、当然一定の財政支出を伴う。国は、学級編制及び教職員定数の改善による効果と所要額を国民に分かりやすく説明するとともに、そのための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」と記載されているように、国と地方の厳しい財政事情の中でその実現には国民の広い理解と支持が不可欠である。事実、財政当局を始め世論の一部には、児童生徒数が平成元（1989）年の1488万人から平成21（2009）年の1025万人に減少（30%減）してきている中で、全国平均では1学級当たり児童生徒数が平成20年度で26.6人、教員一人当たり児童生徒数は小学校で19人、中学校で14.8人となっておりOECD主要国との比較でも遜色が無いこと、また、学級編制標準の引下げはどれほどの教育効果があるのかが不明である等を指摘し、国によるこれ以上の学級編制標準の引下げに疑問を呈する声も聞かれる。そこで本稿では、この間における学級規模縮小の取組と論議を整理しながら中教審「提言」の意義などを考えてみたい。

1. 米国における少人数学級研究からの示唆

学級編制標準（以下、学級規模）の問題は、これまでも教育・学校改革が論議される際に常に取り上げられてきた重要な課題である。しかし、学級規模の在り方は、教職員定数（給与費）の増加に連動し政府と自治体の財政支出に大きな影響を及ぼすため重大な政治判断を求められる政策テーマである。また、学級規模の縮小は大きな財政支出を要する施策であるにも拘らず、その教育効果の検証が難しいとも指摘されてきた。学級規模縮小の教育効果を実証的に検証するには、児童生徒の学力に影響を及ぼす諸要因を厳密に統制した実験的研究が必要であるとされる。しかし、この分野で先駆的であると言われる米国等における学級規模研究でも殆どが自然に出来た大小の学級規模をそのまま活用した学級規模別成績の比較研究に留まり、学級規模以外の他の諸要因を除去できないためにその効果検証の信憑性には疑問も多く出されてきた。実際、米国等における学級規模の教育効果検証に関する多くの研究論文では、学級規模の教育効果を巡っては評価が二分されてきた（市川1995：295～309頁）。

そうした中、米国における少人数学級研究のターニングポイントとなった実験的研究があった。それがテネシー州において試みられたSTAR計画（Student/Teacher Achievement Ratio, 1985年）である。1990年代以降、米国では、半数以上の州で学級規模縮小の政策が推進され、それを連邦政府も後押ししてきた。それらの取組に大きな影響を与えたのがテネシー州のSTAR計画であった。STAR計画は、13～17人の少人数、22～26人の普通学級、常勤補助教員を配置した普通学級という三種類の学級を編制し、それらに生徒たちをランダムに配置して幼稚園から小学校3年までの4年間にわたって3種類の学級別の教育効果を検証したものである。STAR計画が米国でも大きな注目を集めた理由は、①初年度に79校329学級で6000人強、4年間で最高12000人の生徒が参加した大規模調査であったこと、②三種類の学級の編制という統制以外は、教員への特別な研修やカリキュラムなど特段の調整を行わなかったこと、③計画に参加した生徒たちは、4年次以降は普通学級に在籍することになったが、その後も追跡調査が実施され小学3年次までの少人数学級の教育効果の影響が検証されたこと、等の特徴をもったプロジェクトであったことによる。

STAR計画のデータ分析に中心的な役割を果たしたフィン（Jeremy D.Finn）教授は、この計画で実施された少人数学級の教育効果を以下のように指摘している。

- ① 少人数学級に在籍した子どもの成績は全ての学年、教科で向上した。又、少人数学級に早期に在籍し、在籍の期間が長い子どもの成績向上が大きかった
- ② 少人数学級の効果は、非都市部学校の白人生徒よりも都市部学校に在籍している生徒やマイノリティ生徒の方が大きかった
- ③ 少人数学級から普通学級にかわった4年次から8年次までの成績を追跡調査した結果でも、少人数学級在籍の子どもの成績は優位であり、又、少人数学級に早期に在籍し、在籍期間が長い子どもほどその効果がより強く長く持続している

更に、フィン教授によれば、STAR計画では少人数学級の教育効果に関心が集まり過ぎて、補助教員配置の教育効果の検証結果が見過ごされたが、この計画実施の際には、補助教員とい

う方法は経費が安くしかも少人数学級と同じような教育効果の結果を示すかどうかという検証も期待されていたという。しかし、分析結果では、補助教員を配置した普通学級と未配置の普通学級の間には教育効果の上でほとんど差がなかったことが指摘された。

STAR計画後、多くの州で学級規模縮小の政策が試みられていくが、それら小規模学級の取組から共通して指摘されてきた改善点をフィン教授は以下のように整理している。

- ・教員のモラルが少人数学級では改善している／学級規模が小さい時、教員は教授 指導に費やす時間が多くなり、逆に学級経営に費やす時間が少なくなっている。少人数学級では生活指導問題が少ない／少人数学級では、生徒の出席率が良くなり学習に真摯に取り組む生徒も増え、逆に中途退学や留年が減少している、等

しかし、少人数学級の教育効果が様々に言われるのに伴い、少人数学級の更なる研究課題も指摘されている。フィン教授によれば、よく繰り返される質問としては、少人数学級というが少人数とは何人なのか、20人と17人ではどれだけの違いがあるのか、中学年や高校では少人数学級はどのような効果があるのか、少人数学級のメリットをある特別な教育プログラムや方法と結びつけることでその教育効果をさらに高めることができるのかどうか、等であるという。そして、残される大きな課題の1つは、少人数学級はなぜ教育効果を生み出すのか、という問いであるという。一般的には、教員が少人数学級では個別指導やより質的に高い指導を通じて教授スタイルを変えるために教育効果があがると言われてきたが、フィン教授は、STAR計画や他の学級規模縮小の試みでは教授指導に費やす時間が増えたり学級経営や生活指導に煩わされる時間が減ったことを挙げながらも、それら教員の教授上の変化だけで少人数学級に顕著に見られた子どもたちの一貫した成績向上の理由を説明できないと指摘している。代わって提示される仮説は、少人数学級では子どもたちが学習に専心し反社会的行為を減じていくという子どもの側の変化である。この子どもの側の変化については、学習過程への継続的な参加を促す、生徒間或いは教員と生徒の間の緊密な共同体意識が促される等の心理学的な説明理論が行われているようであるが、少人数学級の教育効果を検証しそれを学校教育改革の全体的戦略に位置付け活用していくためには、少人数学級がなぜ教育効果をうみだすのかという課題は無視できない重要な研究テーマであるとされている (Jeremy D.Finn2002, Timothy A.Hacs2002)。

2. 日本の学級規模を巡る論議と先行した都道府県少人数学級の成果

日本においては、米国等と比べて少人数学級の教育効果に関する実証的研究は乏しかったといえる。その理由は、第一には、戦後初期から国の厳しい財政事情と児童生徒数増もあって「すし詰め学級」と呼ばれていたように学級規模が極めて大きかったことから学級規模の漸進的な縮小は第5次改善計画の時期までは政府や教育関係者の間で重要な政策課題であると共通に認識されていた。しかし、他方では、第二として、欧米等の学校とは異なり日本の学校では教科指導だけではなく生徒指導等も一体的に取り組みされてきたことから教育活動の基礎的な生活集団である学級の規模は欧米等より大きく編制される傾向にあり大幅な学級規模の縮小は切実な政策課題とはされてこなかったという状況もあった。そして、第三には、学校における教育活

動の成果を問うことや教育経費の効率性を追求する機運がこれまであまり強くなかったこと、また、学校の教育活動の成果を学力だけではなく人格形成や社会性の育成等広範囲に捉える指向も強かったこと等もあり教育成果を検証しようとする社会的機運や行政環境が整っていなかった等を指摘できる。しかし、1980年代の行政改革以降、第5次改善計画による40人学級実現以後の定数改善計画をめぐる論議では、教育経費の効率性や効果を問う機運も強まる中で学級規模の更なる縮小か少人数指導の創意工夫かという新たな論議も展開されるようになり少人数学級の教育効果を検証する調査研究が徐々に取り込まれるようになった（加藤1990、1991、など）。

○日本の教育活動の特徴と学級の機能

学級規模の教育効果に関する調査研究や論議を進める際には、上記で述べたように欧米等と日本の間における学級の機能の違いに留意する必要がある。

欧米では、学級は学習集団で、しかも学級内の学習指導は個々の子どもの個別指導が重視されるため、一人の教員が子どもの学習指導上において個別指導が可能な人数として概して少人数で編制される傾向にあるといえる。それに対して、日本では、長い間、学級は教科学習集団であると同時に、生徒指導、学校行事、学校経営の基礎的集団として考えられてきた。学校は、教科学習指導の外に、集団の生活・活動を通じて生徒指導も期待され、学級を基礎とした生徒集団の「教育力」にもとづく指導が重視される。教員に求められる力量でも、異なる能力・個性をもった子どもたちを集団としてまとめながらその違いを教科学習指導や生徒指導に活用していく授業力や学級経営の技量が重視・評価されてきた。こうして、学級は、教科学習指導とともに生徒指導－子ども集団の「教育力」が重視－や学校経営の基礎的な集団機能を担わされることで、相対的に大きな規模で編制される傾向を生み出した（河村2010）。こうした生活集団と学習集団を一体とした学級経営を基盤に教科指導と生徒指導の双方の取組を行う日本の学校は、従来、子どもの社会性と均質な高い学力の育成に成功をしているモデルとして従来海外からも高く評価されてきていた（恒吉2008）。

○第6次・第7次改善以降の論議と先行した都道府県少人数学級の成果

前政権で実施された第6次・第7次改善計画の策定の際には、学級編制標準の改善（縮小）か少人数指導の拡充かが重要な争点の1つになった。しかし、少人数学級の教育効果に関する実証的、実験的研究が乏しく、また、存在する調査研究でも少人数学級の教育効果を確定できるデータ等の蓄積も脆弱であったこともあり、少人数指導の拡充方策が選択されたという経緯がある。

その後、前政権で実施された第7次改善計画の少人数指導は学力向上面で一定の成果を上げてきたとする評価が定着している一方で、学校現場や自治体の側からは、学力だけではなく生徒指導上の諸問題の改善には、少人数指導のみでは不十分であるという認識も生まれていた。そのため、自治体は、小1・中1プロブレム、不登校児童生徒等の生徒指導上の諸問題への取組も視野に入れて、単費による少人数学級の導入を国に率先して進めてきた。その後、自治体側の強い要請もあり総額裁量制の導入で国庫負担教員を活用した少人数学級が急速に拡充していった経緯がある（小川2006）。

少人数学級を導入してきた多くの都道府県は、その教育効果の検証を継続的に進めてきているが、学力の向上だけではなく不登校・欠席児童生徒数の減少等の生徒指導面でも効果のあることなどが報告されている（例えば、山形県『教育山形「さんさん」プラン—これまでの評価』など）。また、少人数学級の教育効果に関する実験的調査研究も少しずつ取り組まれ始めており、『少人数教育の効果に関する調査研究』（国立教育政策研究所 平成19年3月）や『学級規模が児童生徒の学級や学校の生活への適応および生活態度の育成に与える影響』（同 平成20年3月）では、少人数学級が学力面でも学校生活適応、生活態度育成の面でも一定効果のあることを検証している。そうした都道府県の検証や近年の調査研究等からは次のように少人数指導・学級の効果と課題を整理できる。

- ① 学力向上等の教科指導面では、著しい教育効果を生み出すことのできる教科指導集団は15～20人前後である。
- ② しかし、学級（生活集団）を基盤に生徒指導と教科指導を一体的に取り組む日本の学校では、学級規模を30～35人学級に改善（縮小）することで生徒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あることが見出されている。児童生徒の学校生活の場である学級の「質」を高めることで、生徒指導面でも教科指導面でも一定の改善を可能とすることができる。
- ③ 生活集団としての学級という意味では、あまり小さくない学級集団が不可欠であるが、教科指導、学力向上の取組には、15～20人程度の少人数の学習集団がより効果的であるため、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、重視すべき教科指導については必要に応じた少人数教育（15～20人前後）を適宜組み合わせることで進めていくという方向が、日本の学級機能（＝生活集団）を重視した教育活動の取組に適合的である。

3. 近年の学級を基盤とした教育活動の困難と学級編制標準引下げの課題

○学級づくりの困難化と学級編制標準引下げ

今回の中教審「提言」の特徴は、学級編制標準の引下げを強く求める第一の理由として学級づくりを基盤にした教育活動の質的向上を図っていく重要性を強調している点にある。

中教審「提言」はその点について次のように述べている。

「我が国の教員は、学級という共同体を形成し、児童生徒集団を的確に把握しながら適切な学級経営を行うことにより、これまで高い教育効果を挙げてきた。学級を単位とした様々な活動を通じて児童生徒同士や教員との一体感ある信頼関係を構築しながら、規律ある学習環境を形成し、学習指導や生徒指導両面にわたる全人的な教育に成果を挙げてきた。しかし、生徒指導面等の課題が複雑化・多様化し、学級の秩序が確保できなくなる事態も生じるなど、40人という学級規模では学級経営が困難となっている。」

「提言」も指摘するように、学級づくりとその経営を基盤に教科指導と生徒指導の双方の取

組を行い子どもの社会性と均質な高い学力の育成に努めてきた日本の学校ではあるが、そうした学級づくりを通して教科指導と生徒指導の双方の取組を行う教育活動は、その分、教員に多様な能力とその開発を求め、又、教員の業務内容も多様にならざるを得ず教員の超過勤務を生み出す一因になっている。加えて、近年、家庭・地域との連携・協力等の新たな課題、学校経営上の新たな取組（学校評価や情報発信、等）等で、業務内容は従来と比べ遥かに増大してきており、業務内容と勤務形態の見直しが避けられない状況になっている。そして、児童生徒の「変容」等により学級集団の指導・経営は従来と比べて難しくなっていると同時に、個に応じた教育や創造性の育成など従来の一斉授業ではカバーできない新たな学習・教育指導の要請も高まってきている。日本の学校の教育活動と教員の業務の特徴を考慮するならば、教員の業務内容や勤務形態の見直しと共に学級編制標準の引下げは、欧米等と比べて一層切実で重要な課題として捉えられる必要がある。中教審「提言」が取り上げた課題はまさにその点であり、学級編制標準の引下げを図ることで教育活動の基盤である学級経営の機能を再構築し強化することを求めている。

○「提言」実現の試算

教育重視を謳う民主党政権下でも国の厳しい財政事情を考えると学級編制標準の引下げは難しい課題である。中教審「提言」は明確な数値を示していないが、小・中学校全学年で35人学級を実施した場合の大凡の追加予算額（試算）は、増加学級数約34,000学級、増加教員数約46,000人で約3,100億円（国・地方総額）となる。しかし、この数値はあくまで現時点で一気に実現を図った場合の試算であり、今後6年間の児童生徒数の減少等で生じる教員の自然減24,000人程度を見込むとすると、増加教員数は約22,000人になり追加予算額は1,500億円程になる。また、小学校低学年30人学級、他の小中学校の学年35人学級を実施する場合の大凡の追加予算額（試算）は、増加学級数約45,000学級、増加教員数約59,000人で約3,900億円（国・地方総額）となる。この場合も、今後6年間の教員自然減24,000人程度を見込むと増加教員数は約35,000人で追加予算額は2,300億円程になる（給与所要額は、平成22年度義務教育費国庫負担金予算単価6678千円で試算）。

4. 学級編制標準引下げと教職員定数改善に伴う都道府県財源保障の課題

1980年代後半以降、国の財政悪化に伴い国の義務教育経費の削減政策の影響を受け、義務教育費国庫負担制度から教材費や教員旅費、教職員共済費、退職金等の費目が次々に外されて一般財源化（地方交付税に措置）され続けた結果、義務教育費国庫負担制度は義務教育学校教職員の給与本体だけをカバーするだけの制度となった。加えて、三位一体改革で国の負担率が3分の1に切り下げられた結果、教職員人件費にしめる国の負担率は22%まで下がり（都道府県の負担割合68.8%）、また、義務教育費総額に占める国の負担率も17%までに縮小している（都道府県50%強、市町村30%—文部科学省：2006年度地方教育費調査）。義務教育費国庫負担制度が存在しているにも拘わらず、実態は地方が義務教育費の大半を負担するという実態になってしまっている。

創設の当初は、義務教育費を国と地方が半分ずつ負担し合うことで平等な義務教育の確実な保障と地方の自由・競争という双方のバランスを調整できる柔軟な制度として維持されてきた

義務教育費国庫負担制度であったが、義務教育費全体に占めるその割合の縮小は、この負担制度の目的であった平等な義務教育の確実な保障という機能そのものの低下を招来することになった。特に、三位一体改革以降における地方への税源移譲により拡大した自治体格差を補填すべき交付税総額が急激に削減される中で、義務教育費国庫負担制度が担う平等な義務教育の確実な保障という機能低下は著しく、地方間の財政力格差を反映し義務教育経費の格差も拡大している（義務教育費国庫負担制度における国保障の定額を下回る道府県の増加傾向＝平成20年度16道府県、平成21年度22道府県、非常勤・臨時教員の増加傾向、等）。今次の学級編制標準の引下げと教職員定数改善と同時に、都道府県が確実にナショナル・スタンダードの実現を図りながら、都道府県毎の課題に取り組んで行けるようにするために必要な財源保障を確実なものにすることが肝要である。

現行の国（義務教育費国庫負担金制度）と地方（自主財源、交付税）が負担し合う制度を前提に緩やかな見直しを図る場合には、国負担の制度的要である義務教育費国庫負担制度の平等機能を強めるために、教職員給与費の国庫負担率2分の1への「回復」を実現していくことが求められる。

【参考文献】

- 市川昭午（1995）『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所
- 小川正人（2010）『教育改革のゆくえ—国から地方へ』ちくま新書
（2006）『義務標準法制改革と少人数学級政策』
（東京大学・基礎学力研究開発センター編『日本の教育と基礎学力』明石書店）
- 河村茂雄（2010）『日本の学級集団と学級経営』図書文化
- 加藤幸次（1990）『学習集団の規模とその教育効果についての研究—20人、30人、40人学級の比較研究—』
（文部省科学研究補助金研究成果報告書）
- 加藤幸次（1991）『教育方法の多様化にともなう学習集団の規模とその教育効果についての研究』（文部省科学研究補助金研究成果報告書）
- 恒吉僚子（2008）『子どもたちの三つの「危機」』勁草書房
- 国立教育政策研究所『少人数教育の効果に関する調査研究』（文部科学省委託研究 平成19年3月）
- 国立教育政策研究所『学級規模が児童生徒の学級や学校の生活への適応および生活態度の育成に与える影響』（文部科学省委託研究 平成20年3月）
- Jeremy D.Finn“Small Classes in American Schools”Phi Delta Kappan March 2002
- Timothy A.Hacsi“Children As Pawn”Harvard University Press 2002