

## これまでの議論の整理

### これまでの経緯について

#### (1) 学級編制及び教職員定数の改善経緯

- 公立の義務教育諸学校に関しては、学級規模と教職員の配置の適正化を図るため、学級編制及び教職員定数の標準について必要な事項を定めることにより義務教育水準の維持向上に資することを目的として、「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」（以下「義務標準法」という。）が昭和33年に制定。
- これまで、7次にわたる教職員定数改善計画により、学級編制の標準の引き下げや教職員定数の改善が実施されており、現在の40人学級は、昭和55年度からの第5次教職員定数改善計画により実現。
- 40人学級完成後においては、第6次（平成5～12年）及び第7次（平成13～17年）教職員定数改善計画により、加配定数等が拡充されるなど、教職員定数の改善が推進。
- 学級編制については、平成13年度以降、都道府県教育委員会が児童生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合には、国の標準を下回る学級編制基準の設定が可能となるなど制度の弾力化が図られており、平成22年度以降、既にすべての都道府県において何らかの学級編制の弾力化を実施。

#### (2) 新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）の策定、平成23年度予算案の閣議決定及び法案の国会提出

- このような中、文部科学省では、平成22年1月より、平成23年度以降の学級編制及び教職員定数の在り方について検討を開始し、国民各層からの意見募集や教育関係団体・有識者の意見聴取等を実施。さらに、中央教育審議会初等中等教育分科会では、集中的な審議を行い、同年7月26日に「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」をとりまとめ、国に対して、学級編制の標準の引き下げや教職員定数の改善、学級編制に関する市町村教育委員会の裁量拡大等を進めることを提言。
- 文部科学省では、この提言等を踏まえ、平成22年8月27日、平成23年度から公立小中学校等における35人以下学級を順次推進すること等を柱とする「新・公立義務教育

諸学校教職員定数改善計画（案）」を策定し、その初年度分として、平成23年度概算要求・要望において、小学校第1・2学年で35人以下学級を実施するための経費を「元気な日本復活特別枠」により要望。特別枠に関する評価会議では、「事業の『内容』は積極的に評価できるが、『改革の姿勢』等の問題がある」とするB評価とされ、「後年度負担の問題も含めた検討が必要」と指摘。

- この結果等を踏まえ、最終的に平成22年12月17日、国家戦略担当大臣、財務大臣、文部科学大臣により、以下の4点について合意。
  - ① 平成23年度に小学校第1学年の35人以下学級を実現する。
  - ② そのため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1,700人を活用する。
  - ③ 35人以下学級については、小学校第1学年について義務標準法の改正により措置する。
  - 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、来年以降の予算編成において検討する。

- このような経緯を経て、平成23年2月4日、小学校1年生の学級編制の標準を35人に引き下げることや、都道府県が定める学級編制の基準を「標準としての基準」とするとともに事前協議制を廃止して事後届出制とすること等を内容とする「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」が閣議決定され、同日、国会に提出。

なお、同法案の附則においては、政府は、公立義務教育諸学校における教育の状況その他の事情を勘案しつつ、これらの学校の学級規模及び教職員の配置の適正化に関し、公立の小学校の第2学年から第6学年まで及び中学校に係る学級編制の標準を順次に改定すること等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ことが規定。

### **(3) 法案に対する国会での修正等**

- 国会審議の場で指摘された主な論点は次の通り。

- 少人数学級の推進により期待される効果は何か。
- 期待される教育効果と少人数学級の推進に相関関係はあるのか。
- 地方独自の取組も含めて多くの児童が既に35人以下の学級に在籍している中で、国が学級編制の標準を35人に引き下げる意義はあるのか。
- 学級編制の標準の引き下げにあたり、指導方法工夫改善に係る加配定数を基礎定数に振り替えるのは何故か。
- 基礎定数と加配定数の効果的な組み合わせについてどう考えるのか。

- 加配定数の確保充実を図る必要があるのではないか。
- 市町村教育委員会が柔軟に学級編制できる仕組みの導入効果をどう実質化するのか。
- 教職員定数の改善に伴う後年度財政負担についてどう考えるのか。
- 計画的・安定的な教職員定数の改善をどう進めるのか。

- 同法案は、国会審議において、前述のような論点について議論が行われた結果、
  - ・ 小学校における専門的な指導や特別支援教育に係る新たな加配事由を創設すること
  - ・ 教職員定数配分に当たり都道府県教育委員会に対し市町村教育委員会の意見を十分に尊重することを義務付けること
  - ・ 小学校第2学年以降の学級編制の標準を順次に改定すること等の措置を講ずるために必要な安定した財源の確保に努めること
  - ・ 東日本大震災に係る教職員定数の特別措置を講ずること
 等の議員修正が行われた上で、「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及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」として平成23年4月15日に全会一致で可決、成立し、同年4月22日に公布。

#### (4) 改正法成立後の対応

- これを受け、文部科学省においては、新たな加配事由を創設するため、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施行令を改正。
 

また、地方公共団体において今回の法改正の趣旨を十分に踏まえた対応が図られるよう、通知（「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及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正等について（通知）」（平成23年4月22日付け各都道府県教育委員会あて文部科学副大臣通知））を发出。通知の主な内容は次の通り。

  - ・ 今回の改正により公立小学校第1学年に係る国の学級編制の標準が引き下げられ、各学校の児童数に基づく学級数等を基礎として算定されるいわゆる基礎定数が増加したことにより、将来にわたる教職員定数の見通しが立てやすくなることを踏まえ、今後各都道府県教育委員会等において正規教員の採用や人事配置をより一層適切に行うことが求められること
  - ・ 都道府県において、すでに小学校第1学年において35人以下学級を実施している場合においても、各都道府県において、今回の改正により増加する教職員定数を活用して、他の学年の少人数学級やその他の教職員配置の改善に努めるとともに、各都道府県における教職員配置の改善の状況を適切に情報公開するなど説明責任を果たすことが重要であること

- ・ 市町村教育委員会の権限による自主的な学級編制を教職員定数の配分の観点からも担保できるよう、都道府県教育委員会においては、市町村教育委員会が柔軟な学級編制を行った場合にも、都道府県教育委員会が定めた学級編制の基準により算定した学級数を踏まえた教職員定数の配置を行うことが適当であること

○ 今後、学級規模及び教職員配置の適正化を図るにあたっては、今回の法改正の内容が各地方公共団体・各学校で着実に実施されるようにするとともに、平成23年度の予算編成過程や法案の国会審議等を通じて指摘のあった事項に関して、さらに検討を深めることが肝要。

このため、本検討会議においては、これまで地方における少人数学級の取組状況や教職員配置の実態、学級規模・教職員配置に関する研究成果等について精力的にヒアリングを行い、可能な限りデータを収集しながら検討。

これらを踏まえて、本検討会議として、まず改めて少人数学級の推進により期待される教育効果等について現段階における整理を行うとともに、これまで国会審議等を通じて指摘のあった学級規模や教職員配置の適正化に関する論点やそれに対する考え方についてまとめる。

(1) 各地における取組の検証や学校現場の声から見られる教育効果

(ポイント)

- 少人数学級については、学習行動、欠席者率、不登校について学級規模との相関を示す検証結果が出ている。
- 学力との関係についても、各地の取組から、学級規模を縮小した結果、学習指導面で効果があったという事実を示すデータが数多くある。
- また、全国連合小学校長会のアンケート等に見られるように少人数学級の推進は、学習指導面、生徒指導面の両面で効果があるという意見が大勢を占める。特に、小学校低学年に少人数学級を導入し、落ち着いて学校生活に順応させることは、その後の学習・生活指導面にも良い効果。
- コミュニケーション能力などこれからの子どもたちに求められる力を育むために必要な発表の機会の増加や観察・討議等のグループ学習など授業改善に効果。学習基盤としての少人数学級の推進と併せて児童生徒の個々に応じた指導方法の工夫改善を積極的に進めることが必要。
- 以上を踏まえ、少人数学級の効果は次のように整理できる。

- 子どもたち一人一人に目が行き届き、学習のつまづきの発見や個々の学習進度等に応じた指導が可能となる。
- 子どもたちの発言する機会が増え、自分の考えを発表したり、話し合ったりすることで思考を深める授業作りが可能となる。
- 子どもが抱える悩みや相談に親身に応える時間が確保できる。

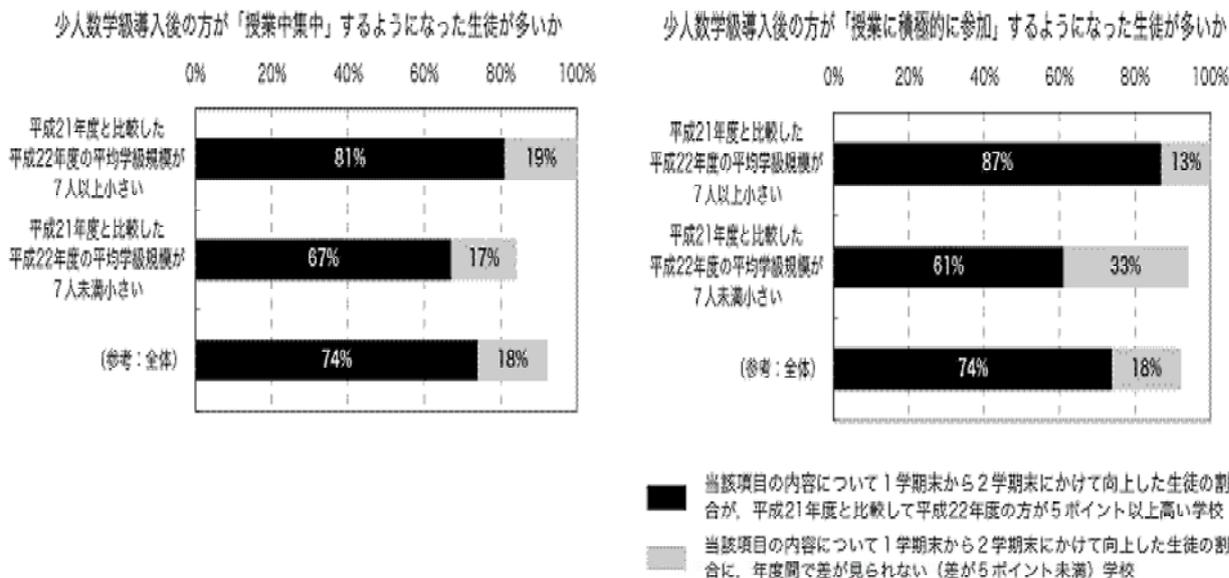
① 少人数学級と教育効果の相関関係

- 各地における少人数学級の取組の検証から、学習行動、不登校、欠席者率といった点については、学級規模との相関を示す検証結果が出ている。

## [ 検証結果 1 ]

授業中に集中する、授業に積極的に参加するなど学習行動が改善。

実施主体：国立教育政策研究所  
 実施時期：平成21年度－22年度  
 実施対象：山形県内中学校（2年生）



※ 国立教育政策研究所が山形県内の中学校34校を対象に行った33人以下学級（下限21人）の導入前後の同一学年間（中学2年生）の比較調査から、導入前（平成21年度）の生徒より、導入後（平成22年度）の生徒の方が授業中集中するようになったり、授業に積極的に参加するようになったなど学習行動が良くなった生徒の割合が高い学校が多いとの結果が得られている。

## [ 検証結果 2 ]

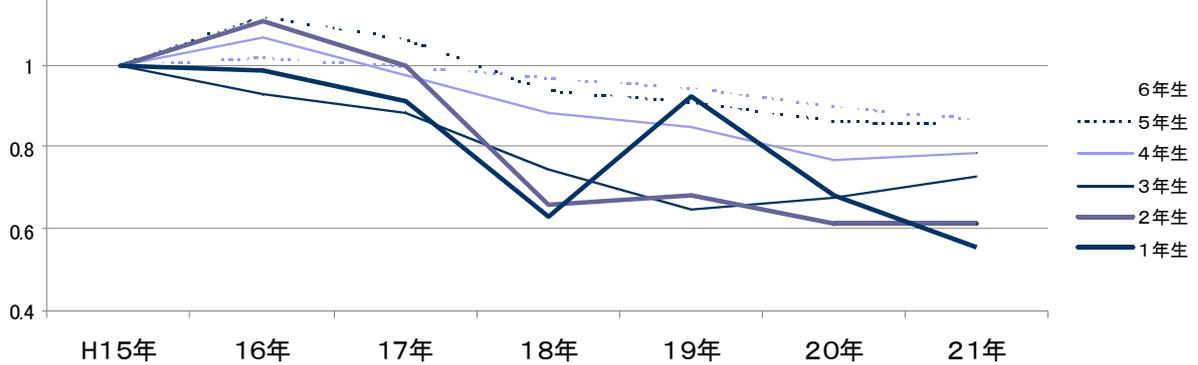
小学校1・2年生の少人数学級の導入により、欠席者率が減少。また、年間30日以上長期欠席者率も減少。

実施主体：大阪府教育委員会  
 実施対象：大阪府内全小学校

1学期の欠席者率の比較（平成15年度と21年度を比べると、欠席者が延べ18,000人減少）

	1年生	2年生	合計	1学級 40人
H15年度	2.12%	2.05%	2.09%	[算出方法] 欠席者率 = $\frac{(\text{延べ欠席者} \times 100)}{(\text{在籍児童数} \times \text{授業日数})}$
H19年度	1.78%	1.85%	1.81%	
H20年度	1.58%	1.66%	1.62%	
H21年度	1.51%	1.53%	1.52%	

30日以上長期欠席者率の推移（平成15年度を1とした場合）



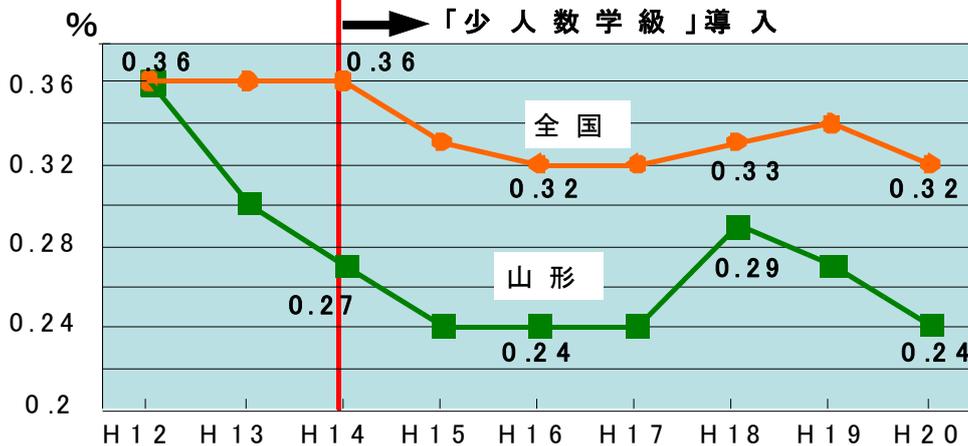
※ 平成16年度に小学校1年生の少人数学級を導入し、平成19年度からは小学校1・2年生の35人以下学級を実施している大阪府教育委員会における取組成果の検証から、少人数学級の導入以降、1学期の欠席者率が減少するとともに、年間30日以上長期欠席者率が減少したとの結果が得られている。

〔検証結果3〕

不登校の出現率が下がり、その後も低い水準を維持。

実施主体：山形県教育委員会  
実施対象：山形県内全小学校

小学校不登校児童数（出現率）



※ 平成14年度から小学校に33人以下学級（下限21人）を導入（平成14年度から小学校1年生～3年生に導入し、平成16年度からは小学校全学年で実施）している山形県教育委員会における取組成果の検証によれば、山形県の小学校における不登校の出現率について、少人数学級導入前は全国平均と同じであったが、導入後に下がり、その後も低い水準を維持しているとの結果が得られている。

## ② 各地における取組の検証やアンケートの結果

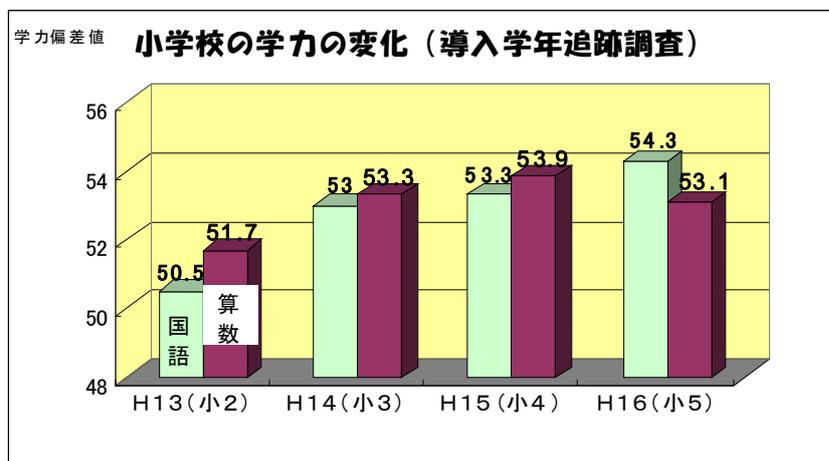
- 少人数学級と学力の関係についても、各地における取組の検証やアンケートの結果では、学級規模を縮小した結果、学習指導面で効果があったという事実を示すデータは数多く存在。

### [検証結果 4]

少人数学級在籍児童の学力が向上し、その後も高い水準を維持。

実施主体：山形県教育委員会

実施対象：山形県内小学校（少人数学級導入学年児童（平成14年度の小学校3年生）の追跡調査）



※ 平成14年度から小学校に33人以下学級（下限21人）を導入（平成14年度から小学校1年生～3年生に導入し、平成16年度からは小学校全学年で実施）した山形県教育委員会における少人数学級導入学年の追跡調査から、少人数学級導入前と比較して学力（全国標準学力検査NRT）の平均が向上し、その後も高い水準を維持し続けたとの結果が得られている

- 全国連合小学校長会が平成23年6月に行った小学校1年生の35人以下学級実施の教育効果に関するアンケートの結果等から見られるように、少人数学級の推進は、学習指導面、生徒指導面の両面で効果があるという学校現場の意見が大勢を占めている。

〔検証結果5〕

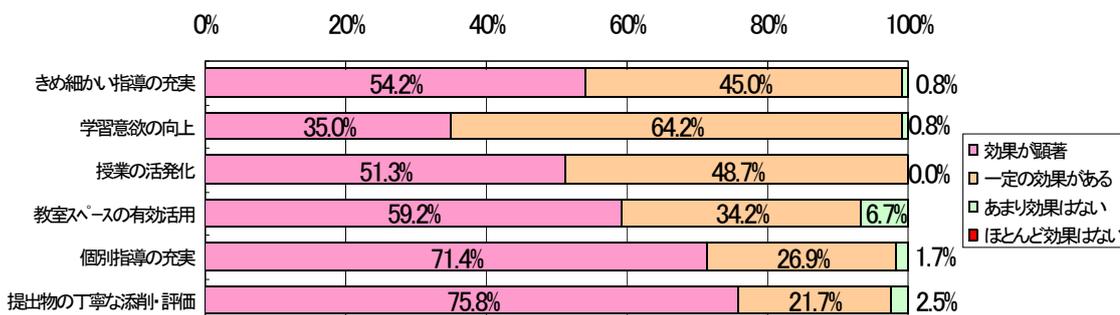
今回の義務標準法の改正により新たに小学校第1学年へ35人以下学級を導入した小学校の校長や担任教員は、「きめ細かい指導の充実」「学習意欲の向上」「授業の活発化」など学習指導全般に効果があり、とりわけ「個別指導の充実」や「提出物の丁寧な添削・評価」について効果が大きいと認識。

実施主体：全国連合小学校長会

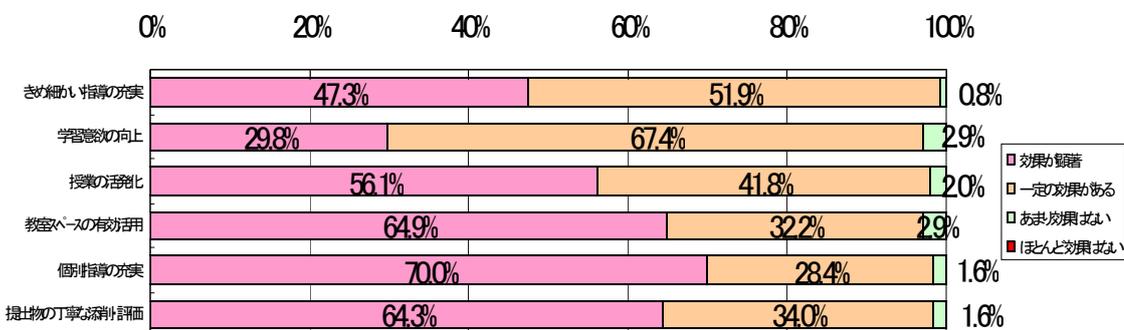
実施時期：平成23年6月

実施対象：平成23年度から新たに小学校第1学年へ35人以下学級を導入した8県の校長122名及び小学校第1学年担任教員244名

<校長>



<担任>



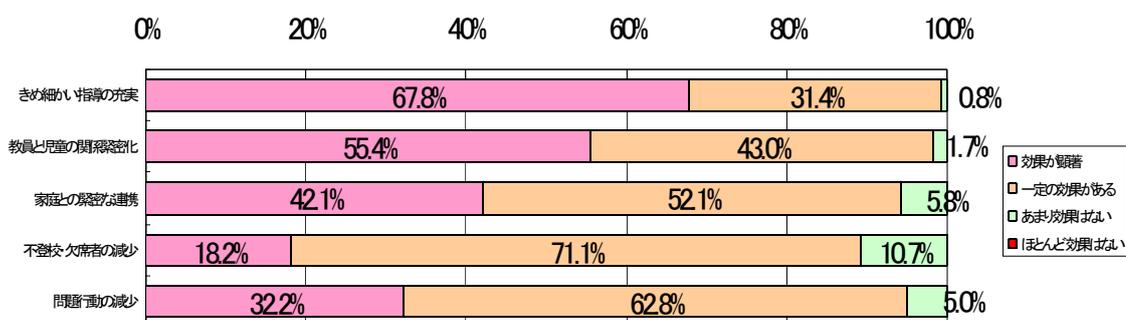
※ 全国連合小学校長会が平成23年6月に平成22年度において小学校1年生の35人以下学級を実施していなかった8都県の校長122名及び小学校1年生の担任教員244名を対象に行っ

た小学校1年生の35人以下学級実施の教育効果に関するアンケートから、「きめ細かい指導の充実」、「授業の活発化」、「教室スペースの有効活用」、「個別指導の充実」、「提出物の丁寧な添削・評価」など全ての項目において、担任教員や校長からの回答の9割以上が肯定的な回答となっている。なかでも、「個別指導の充実」、「提出物の丁寧な添削・評価」の面で効果が顕著であるとの回答が6～7割以上と非常に高くなっているなどの結果が得られている。

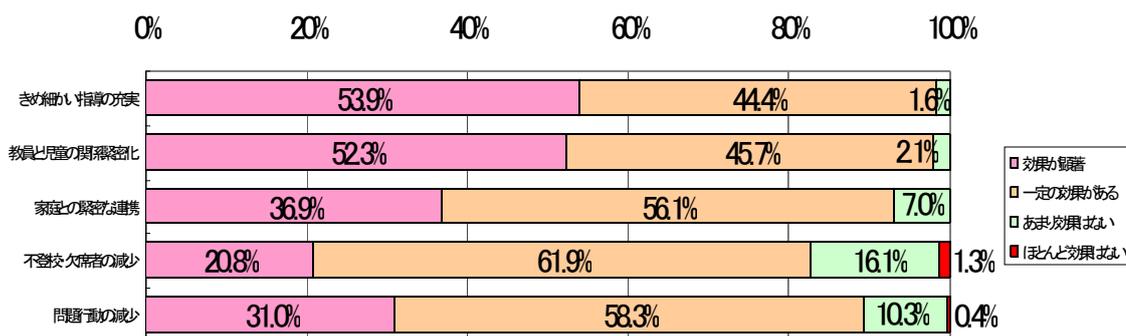
### 〔検証結果6〕

今回の義務標準法の改正により新たに小学校第1学年へ35人以下学級を導入した小学校の校長や担任教員は、「家庭との緊密な連携」「問題行動の減少」など生活指導全般に効果があり、とりわけ「きめ細かい指導の充実」や「教員と児童の関係緊密化」に効果が大きいと認識。

<校長>



<担任>



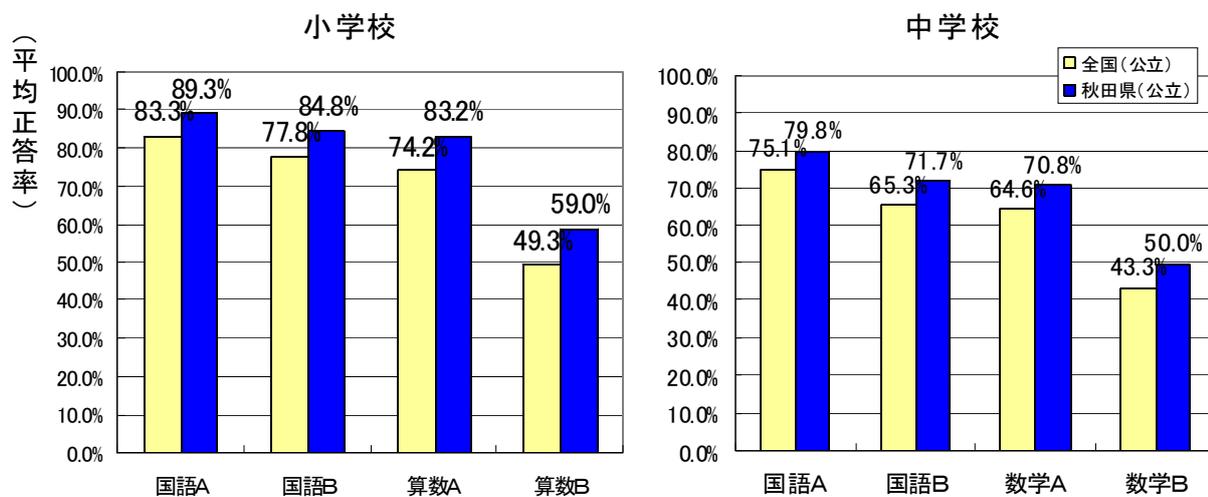
※ 同アンケートにおいては、小学校1年生の35人以下学級実施の生活指導面での効果についても、「きめ細かい指導の充実」、「教員と児童の関係緊密化」、「家庭との緊密な連携」、「問題行動の減少」など全ての項目において、担任教員や校長からの回答の8割以上が肯定的な回答となっている。なかでも、「きめ細かい指導の充実」、「教員と児童の関係緊密化」の面で効果が顕著であるとの回答が半数以上と高くなっているなどの結果が得られている。

- 検証結果5, 6のアンケートの結果から見られる小学校1年生での少人数学級導入の学習指導、生活指導の両面にわたる効果は、小学校低学年が学校生活への適応の上で重要な時期であることを踏まえると、その後の学年における学習・生活指導面にまで良い効果を及ぼすものと考えられる。このように、特に、小学校低学年において、少人数学級を導入し、落ち着いて学校生活に順応させることはその後の学年での学校生活への波及効果の観点からも重要であると考えられる。

### **③ 新しい学びへの対応**

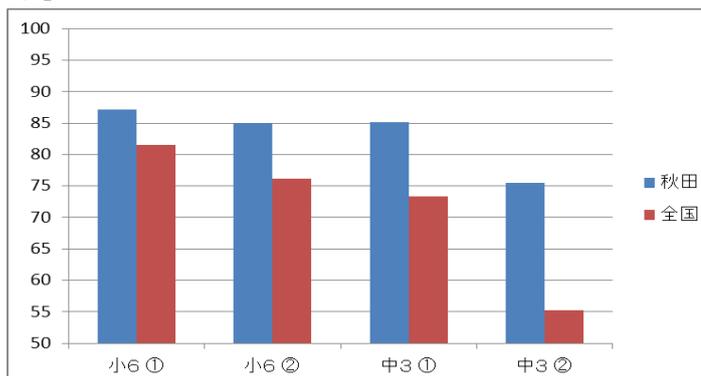
- コミュニケーション能力など21世紀を生きる子どもたちに求められる力を学校教育において育むためには、発表の機会の増加や観察・討議等のグループ学習などの活動を授業の中で意図的・計画的に設定することが必要。  
少人数学級の推進は、このような協働的な学びや双方向型の学びなど新しい学びへの対応を可能とするものであり、求められる授業改善に取り組みやすくなるという効果がある。
- 他方、少人数学級の推進は、きめ細やかで質の高い指導のための基本的な教育環境の整備であるが、それと相俟って具体的な授業改善など指導方法が変わらなければ十分な効果を期待することはできない。少人数であることで教員の目が行き届き、児童生徒の発言の機会を増やせるなどのメリットを活かして教員が指導上の創意工夫を図り、児童生徒一人一人により丁寧な指導を行うという指導の質的充実を伴ってはじめて少人数学級の効果が最大限に発揮。
- 例えば、平成19年度から実施された全国学力・学習状況調査で4年連続上位の秋田県では、平成13年度より他県に先駆けて少人数学級に取り組み、平成23年度現在、小学校1年生から3年生、中学校1年生の30人程度学級を実施しているが、他の学年においてティームティーチングや少人数指導を組み合わせて実施しているほか、授業の中で子どもたちに自分の考えを発表する機会を与えたり、学級の友達の間で話し合う活動を行うことに積極的に取り組んでおり、これらの取組を通じて学習成果を上げている。

## 平成22年度「全国学力・学習状況調査」結果



### 【平成22年度全国学力・学習状況調査結果】

※「①自分の考えを発表する機会が与えられている」「②学級の友達の間で話し合う活動をよく行っている」について、「当てはまる」「どちらかといえば当てはまる」と回答した児童生徒の割合



- このため、少人数学級の教育効果を最大限発揮させるためにも、学習活動の基盤としての少人数学級の推進と併せて児童生徒の個々に応じた指導方法の工夫改善を積極的に進めることが必要。

#### ④ 少人数学級の教育効果

- ①から③までに示したことを踏まえると、少人数学級の効果は、次のように整理できる。

##### <子どもたち一人一人に目が行き届いた学習指導>

子どもたち一人一人に目が行き届き、学習のつまづきの発見や個々の学習進度等に応じた指導が可能となる。

- 前述の全国連合小学校長会が行ったアンケート結果等に見られるように、少人数学級の実施により、学習指導面で、例えば、「きめ細かい指導の充実」「個別指導の充実」「提出物の丁寧な添削・評価」などについて効果があったとの調査結果が出ている。

これらを踏まえると、少人数学級の実施により、子どもたち一人一人に目が行き届き、学習のつまづきの発見や個々の学習理解・興味関心に応じた指導が可能になることが期待。このことは、質の高い義務教育を実現するための必要条件。

##### <協働的な学びや思考力を深める授業づくり>

子どもたちの発言する機会が増え、自分の考えを发表或し、話し合ったりすることで思考を深める授業作りが可能となる。

- 知識基盤社会の進展、グローバル化を背景に21世紀を生きる子どもたちには、知識を活用し、幅広い知識と柔軟な思考力に基づく、新しい知や価値を創造し、発信できる能力を身につけることが求められている。

そのためには、従来のような一方向・一斉授業による学びのみならず、子どもたち一人一人の能力や特性に応じた学び、子どもたち同士が教え合い学び合う協働的な学びを推進することが必要。

少人数学級の実施は、授業の中で子どもたちの発言する機会を増やし、自分の考えを发表或し、双方向に話し合ったりすることを助長するものであり、思考を深める授業づくりが行いやすくなると考えられる。

このことは、新学習指導要領が目指している思考力・判断力・表現力やコミュニケーション能力を育むための授業改善に資するものであり、子どもたちの学習への参加や集中度が高まることも期待。

##### <きめ細やかな生活指導>

子どもが抱える悩みや相談に親身に応える時間が確保できる。

- 昨年7月の中央教育審議会の提言でも指摘されているように、現在の児童生徒

の抱える課題は複雑・多様化しており、地域・家庭の教育力が低下しているとの指摘もなされている中、教員には児童生徒の生活面についても、一人ひとりの児童生徒の状況に応じた指導が求められている。

前述の全国連合小学校長会が行ったアンケート等からは、少人数学級の実施により、生徒指導面で、例えば、「きめ細かい指導の充実」、「教員と児童の関係緊密化」などについて効果があるとの調査結果が出ている。

これらを踏まえると、少人数学級の実施により、子どもが抱える悩みや相談に親身に応える時間が確保できることが期待される。このことは、一人一人に応じたきめ細かな生徒指導に資する。

## (2) 基礎定数の充実による計画的・安定的な人事配置

### (ポイント)

- 国の学級編制の標準を引き下げることによって、各学校・学年の児童生徒数に基づく学級数等の客観的な指標に基づいて算定される基礎定数が増加。このことにより、各都道府県教育委員会において、将来にわたる教職員定数の見通しが立てやすくなり、計画的・安定的な人事配置の拡充にも資する。
- 配分の予見可能性が高い基礎定数が増加することにより、公立小中学校の設置者であり学級編制権を有する市町村教育委員会や学校現場にとっても、見通しをもった教育活動を展開しやすくなる効果がある。

- 定数算定上、基礎定数は、各学校における児童生徒数に基づいた学級数等に応じていわば自動的に算定されるものであり、国の学級編制の標準を引き下げることによって、この基礎定数が増加。
- 毎年度の予算状況の影響を受ける加配定数とは異なり、基礎定数は学級数等の客観的な指標に基づいて算定し措置される定数であることから、都道府県教育委員会においては、基礎定数の増加により、将来にわたる教職員定数の見通しが立てやすくなり、計画的・安定的な教職員の採用・配置が拡充されることにつながる。
- なお、近年、学校に配置される教職員のうち、臨時的任用職員や非常勤講師などのいわゆる非正規の教職員が増加する傾向がある。これらの教職員については、少人数指導などの指導方法工夫改善等の実施に重要な役割を担っている一方で、研修などによる中長期的な資質向上の取組が不十分となるなどの課題が指摘されている。
- また、基礎定数は、配分の予見可能性が高いことから、公立小中学校等の設置者であり学級編制権を有する市町村教育委員会や学校現場にとっても、見通しを持って教育活動を展開しやすくなるという効果がある。
- このような基礎定数の充実による教職員定数の改善は、昭和55年度からの第5次教職員定数改善計画以降、行われていなかったものであるが、国が学級編制の標準を引き下げることによって基礎定数が増加することにより、上述のような課題の解消や効果が期待される。

## 学級規模及び教職員配置の適正化に関する論点と考え方

### (1) 少人数学級の推進

- 今後もきめ細やかで質の高い教育を実現していくため、35人以下学級について、教育効果の検証を引き続き十分行いながら、順次その取組を進めることが必要。

### (2) 基礎定数と加配定数の効果的な組み合わせ

#### **① 基礎定数と加配定数**

- 基礎定数の充実とともに、加配定数も市町村教委や学校現場の意向を踏まえて、必要な定数の確保が重要。
- 加配定数の中で、全国の学校で行われるべき指導上の工夫に関するものについては、安定的・計画的配置が可能となるよう、申請、配分の仕組みの在り方を検討。

#### **② 学校現場の意向を反映した柔軟な学級編制・教職員配置**

- 法改正を踏まえ、都道府県教委は、市町村教委や学校現場の意向を反映した支援を行うことが必要。
- 学校現場の状況に応じ、少人数学級、少人数指導等を選択して実施するような先進的な取組を十分な効果検証も行いつつ、促進することも必要。

### (3) 加配定数の充実

#### **① 学習支援等が真に必要な児童生徒への手厚い支援**

- 補充学習等学習上のつまづき解消のための取組による学習支援（特に学習内容が高度化する中学校への対応など）
- 発達障害の児童生徒のための通級指導の充実など特別支援教育への対応

- 東日本大震災により被災した児童生徒のための学習支援等

## **② きめ細やかで質の高い指導の充実**

- 小中連携の推進や複数教員の指導等による小学校における専科指導の充実
  
- 地域連携による質の高い教育の充実のための体制整備

## (4) 計画的な教職員定数改善