

# 小学校の学級集団規模に関する考察

## Consideration of class size in elementary schools

金山 康博

Yasuhiro KANAYAMA

### 概要

学校教育制度の改革は、絶対不可欠条件として児童・生徒の発達段階を考慮することが必要である。特に、学級集団の規模が、小学生から高校生まで上限定数 40 人で良いとする現行の根拠を明らかにし、少人数学級実現に向けて、学年発達段階を踏まえた学級編制改善策を学校現場から提起することが重要である。

その上で 1 人の教師が経営する学級集団の適正規模を考察し、「クラスサイズは誰が決めるのか」という課題を設定する。教育指導の有効なシステム化を図り、教師たちが最大の力量発揮と最大の効果を上げられるような仕組みを提示したい。

**キーワード：**生活集団、発達段階、適正規模、学校最適化

### Abstract

This paper considers the children's and students' developmental stages as something that cannot be left out with regard to the reformation of the school education system. It is important, especially, to explain the reasons why a maximum class size of 40 , from elementary school to high school, is considered good; to work towards the realization of even smaller classes; and to raise the topic of improving class organization to best suit the students' stage of development.

In addition, I consider the ideal class size for one teacher and to discuss the issue of "Who decides the size of the class?" By planning an effective system for educational instruction, I would like to present a system where teachers can perform their best and deliver the best results.

**Keyword:** living-learning environment, development stage, class size,  
school optimization

## 目次

1. 小学校学級集団の適正規模
2. 少人数学級と少人数指導について
3. 少人数学級編制の輻輳的な壁
  - 3.1 法律の改正の壁—学級編制の標準に関する法律に関して
  - 3.2 予算の確保の壁—教員の給与等の財源
  - 3.3 教職員の配置の壁—教員に係る人的配置
  - 3.4 研究・成果の検証の壁—少人数学級編制上の研究及び成果の立証
  - 3.5 40人上限定数の壁—40人設定の標準と基準
4. 少人数学級実現に向けての取り組み～事例「25人程度学級の実施」
  - 4.1 市町村の教育政策実現の課題
  - 4.2 事例「25人程度学級の実施」
  - 4.3 現行法制下での実施と構造改革（教育）特区の活用
5. 小学校学級規模調査の分析
6. 学校現場感覚での少人数学級編制の試案
  - 6.1 試案「学年プラスワンシステム」の提示
  - 6.2 学年プラスワンシステムから考えられる学年・学級編制形態案
  - 6.3 期待される効果と想定される課題
  - 6.4 現行の「加配定数」活用策でプラスワンシステムの実現を
7. 今後の展望

### 1. 小学校学級集団の適正規模

1900（明治33）年、澤柳政太郎<sup>(1)</sup>は「学級を編成する上で各児童生徒の個性を重視せねばならないため、通常なる教師にして児童の特性を区別し得る程度において学級を定める」ことを、学級規模の原則と考えた。さらに澤柳は、「1学級は25人～35人をもって組織するのがこの原則に適う」とも示唆している<sup>(2)</sup>。学校教育の適正な学級規模こそ明言はしていないが、その後の自ら創立した成城小学校で実際に即して体験していたことから、現在の学校教育、特に学級規模の研究には多くを学ぶことができる。

当時は、小学校令施行規則で尋常小学校の1学級定員は70人以下、高等小学校で60人以下であり、その後は、1941（昭和16）年に尋常小学校1学級60人、戦後は、学校教育法施行規則（文部省令）で50人と定めた。

近年になって、公立義務教育諸学校教職員定数改善計画の第1次を1959（昭和34）年度から実施し、2005（平成17）年度の第7次（40人）をもって完結としていた。

表 1 学級編制の標準の変遷

第 1 次 34～38 年度	第 2 次 39～43 年度	第 3 次 44～48 年度	第 4 次 49～53 年度	第 5 次 55～3 年度	第 6 次 5～12 年度	第 7 次 13～17 年度
50 人	45 人	→		40 人	→	

そして、2012（平成 24）年 4 月に文部科学省（以下「文科省」と略す）は、「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「標準法」と略す）及び「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部を改正し、小学校 1 年生の学級編制の標準を現行の 40 人から 35 人に引き下げた。1 年生と限定されてはいるが、1980（昭和 55）年から 33 年ぶりに学級の児童の定数（以下「学級定数」と略す）変更の実現をみたことは画期的な教育施策である。なぜなら、2000（平成 12）年の標準法のただし書き改正があってからは、40 人を下回る数を都道府県教育委員会（以下「県教委」と略す）が特に必要がある場合は定めることができることになっており、国・文科省の動きとしては定数を下げることに踏み切らないと想定していたからである。今後、さらに文科省は、小学校 2 年生以上にも順次 35 人学級の実現を構想しているが、財務省との熾烈な折衝が予想される。

公立義務教育諸学校に定員はないが、学級における定数はある。標準法第 3 条で標準として定められていることをもって、全国の公立小学校は「学級集団は 40 人以下」との認識で日常的に、無意識に教育活動を行ってきている。だが、この定数の 40 人がどのような根拠で設定されているのか、全国の教員は、おそらくその理由を明確に聞いたことも、説明を受けたこともなく、認識と理解のないままに児童生徒の指導にあたっている。義務教育が国策である以上、文科省は 40 人の事由もしくは学級集団の適正規模に関する教育的根拠を説明する必要があると考える。「40 人を定数とする根拠」は何か、時代とともに定数が減少してきたことは学校現場では歓迎されてきているが、国家予算の影響を受けていることを考えると、その根拠は財政的負担に拠るものであると言わざるを得ない。

また、今までにおいて、文科省からは学級規模に関して「適正」という言葉を聞いたことがない。40 人が理想とする集団規模なのか、あるいは理想とする集団規模があってそこを目指しているのならば「何人が学級集団規模の理想像なのか」。さらには、15 歳の中学 3 年生（果ては高校 3 年生まで）と 6 歳の小学 1 年生とが「一律の定数で良いとする理由」があるのだろうか。その編成の人数を「どこで、誰が決める」のが良いのか。

学級規模の問題は、とりもなおさず教職員の定数と表裏一体の問題であり、学校には現在、定数配置の教員の他に多くの定数外教員が配当されているが、必ずしも現場から配当元に対して歓迎と感謝の声が多くはない。

教師が教育活動を実践していく上で、教えやすい集団規模がある。それは児童生徒の実

態や教師の力量など、諸々の条件や受け持つ学級の状況等で規模の大小が異なる。国家予算がかかわる学級編制に学校や教師個々の事情までは反映できないことを理解しながらも、学校現場からも歓迎されるような使い勝手の良いシステムが考えられないものか。

現場感覚での策を地方教育行政というより、むしろ学校からの試案を出すことがあって良いと考える。

## 2. 「少人数学級」と「少人数指導」について

どちらが子どもたちにとって効果があるか、という二者択一ではない。同じ状況で考える教育条件ではなく、「少人数教育」と広義にとらえると、その中に少人数学級編制と少人数指導編成とが含まれている。

「少人数学級」編制は、学級という集団をどうとらえるかを、まず考えなければならぬ。そのことから学級集団いわゆるクラスサイズをどの程度にするのかという考え方に立つ。そこで大きな問題として、学級の規模に応じて発生する多くの壁が現れてくることを想定していかなければならない。なぜなら公立義務教育諸学校の多くの予算措置は、学級数で積算されているからである。学級編制には、法律や予算、教職員数など眼前にそびえたつ大きな壁に直面する課題があり、一基礎自治体教育行政や学校だけでは学級集団を少人数化することは不可能である。クラスサイズを小さくしたいとの考えを実現する動きは、まさに教育改革断行の教育政策のレベルである。以上のように、少人数学級編制は、標準法の改正から関わらなければ実現できないことであり、地方教育行政施策にとどまらず全国的な教育制度の改正点としてのレベルであることを意味する。

一方で、「少人数指導」編成は、学級のとらえ方よりも学習集団として指導上どのように学習効果を上げるかというレベルであり、学習指導方法の改善策である。学級集団を授業に焦点化して、一教室内で複数の指導者で指導するチームティ칭ング（TT）や児童生徒をグループ分けして指導者を配置する少人数指導など学習指導方法の一つである。

理想としては、学級集団を少人数にした上で、学習内容や児童の実態に応じて学習場面での少人数編成の指導をも取り入れるなど、どちらも採用することが望まれる。

少人数の学級編制を考えるにあたって、学級とはどのような目的を持つ集団であるのか、それは学習集団なのか、生活集団なのかという根本的な学級の性格も考える必要がある。

義務教育段階のみならず幼児教育の組集団から高等学校のホームルームまで、校種別に性格が異なる。幼児教育（保育含む）では生活主体の集団づくりであり、小学校では、生活集団であり学習集団であると考えられる。中学校では、学習集団に重きが置かれ、高等学校では一層、学習集団としての位置づけである。

表2 「低学年の学級は、生活集団と学習集団と分けて考えるべきか」

(%)	分けて考える	同じと考える	一概には言えない	その他
低学年の教員	0	64	36	0
中高学年の教員	2.9	35.7	57.1	4.3

上記の志木市教育委員会の調査の結果<sup>(注1)</sup>からは、根底的な考え方として発達段階が想定できる。調査結果は、低学年担任者の64%が生活集団も学習集団も同じと答え、中高学年はその約半分の36%である。また「分けて考えるべき」との回答は、低学年では0、中高学年でも僅か約3%である。

このことは、6、7歳の発達段階の集団としては、学習場面も生活場面もすべて担任と一緒に生活集団をもとに活動していることの現れであり、少人数学級と少人数指導の考え方の区別化の根拠にもなり得る。低学年では生活集団そのものの少人数適正化が望まれるが、小学校全学年では必ずしもそうではない。高学年に進むほど「一概には言えない」との回答が多いことから、学級集団の人数を全学年一律に定数として決めるのではなく、児童の実態を最も把握している学校現場サイドが決めていける方法が実現できれば良いのではないだろうか。

### 3. 少人数学級編制の輻輳的な壁

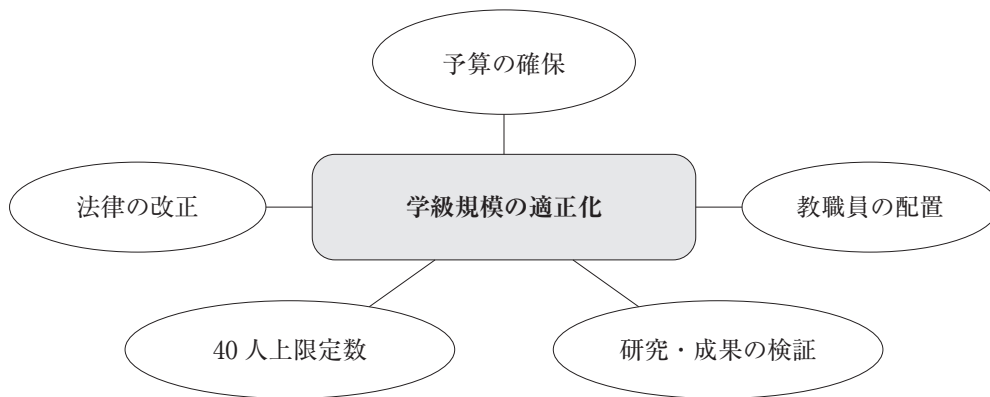


図1 「学級編制改正の5つの壁」

文科省が1年生を35人に下げたことは、学級の適正規模に向かって途中過程であることは明らかである。日本の義務教育の学級規模の適正化はどこへ向かって行くのか、透明感はないとしても、少人数化していくことは見えている。だが、目標達成へと続く道の中には、今なお多くの壁を越えなければならない。しかもその諸課題は単純にクラスサイズを小さくすれば良いというわけにはいかず、輻輳的に大きな壁が絡み合っている。一つでも未整備であれば目標達成は遠のくことから、考えられる5項目を検証する。



### 3.1 法律の改正の壁—学級編制の標準に関する法律に関して

以前は、学校や市町村教育委員会（以下「市教委」と略す）が、要望も含めて学級集団の小規模化を考えても都道府県教育委員会の同意を得なければ実現できなかったが、2000年の改正で大きく規制緩和された。

もっとも大きく規制緩和された点は、標準法第4条、第5条で、改正前は「市町村教育委員会が学級編制する場合は予め都道府県教育委員会と協議し、同意を得なければならない」とされていたことが、届出のみに変わったことである。後述する2002年度の志木市の少人数学級編制実施時点ではこの壁が余りにも厚く、県教委から同意を得ることが最大の難関であったことを考えると隔世の感がある。法的には可能になったとはいえ、それでも現実対応では県教委との事前の理解が進まなければ難しい局面が想定できる。

### 3.2 予算の確保の壁—教員の給与等の財源

2010年度を例とすると、公立義務教育諸学校の教職員数は約70.4万人で、内訳は小学校が42.2万人、中学校が24.1万人、特別支援学校が4.1万人である。詳細は、国庫負担の基礎定数64万人＋加配定数6万であり、加配定数の指導方法工夫改善定数3万人（少人数指導等で21,400人、少人数学級へ振替が8,600人）である。学級編制に伴う予算については、義務教育費国庫負担制度があり、都道府県自治体は、任命した教職員の給与費の2/3負担し、国は1/3を負担する内容である。当該市町村の負担は、市町村立小・中学校建設費用や学級増への施設設備費などである。

さらに、2012年度の1年生への35人学級導入の例でみると、50億円が上積みされた。その定数の引き下げに要する教員は4,000人であり、現行の加配定数から転換する1,700人と新規に定数増とする2,300人である。その2,300人は、児童・生徒数の減少から現員教員2,000人分があたると、差引300人分が純増となる。文科省の将来設計では、小学生2年から中学生を含めた35人学級（小学1年生は30人まで引き下げ案）の計画であり、8年間で約2万人の純増を必要とする。この数字ではますます財政当局は、少人数学級編制よりも、少人数指導策を採り、学級定数との引き換えに加配定数をそれに充てるべきだとの話になる。そうなると、教職員定数の改善がどこまで実現できるかは政治判断となる。

また、国の加配定数は加配と言っているが、現場ではなくてはならない教員スタッフであるので、現行の加配は基礎定数に算定することを検討すべきである。配当先決定の不明瞭さや配当数の不均衡さ（都道府県の要請に基づくとはいえ）のある加配制度を、果たして国が考えるべきなのかも検討課題に含めていくことが望まれる。

### 3.3 教職員の配置の壁—教員に係る人的配置

教員配置の基礎定数の算定については、標準法第7条に、学校の学級総数に当該学校規模の応ずる数を乗じて得た数の合計数であり、校長を除く副校長、教頭以下教諭（助教諭、講師含む）の数が定められている。それを受けて、埼玉県市町村立小学校教職員配当基準<sup>(注2)</sup>を設けて各校に配当している。

表3 標準法と配当基準表の抜粋（小学校）

学級数	国の標準法		県の配当基準
	乗ずる数	教員数（端数切り上げ）	教員数
10	1.234	$10 \times 1.234 = 12.340 \div 13$	12
11	〃	$11 \times 1.234 = 13.574 \div 13$	14
12	1.21	$12 \times 1.210 = 14.520 \div 15$	15

※埼玉県では12学級校数が最多の64校

小・中学校の教師が1時間の授業をするためには、教材研究などで1時間の準備時間が必要であると文科省も考えている。学級数と同じだけの教員配置では1週間の全授業数を受け持たなければならず、教材研究等の時間を生み出すことができない。そこで学級規模ごとに週当たりの総授業時数を教員一人当たりの週担当授業時数と学級数で割った数値を係数として、1学級数校には1.000を始めとする「乗ずる数」で担任プラスアルファの教員数となるようにしている。それを受けて県教委は実態に応じて「教員配当基準」を設けて各学校に配当（担任外教員数）する。いわゆる国庫加配定数であり、その活用は学級増担任に充てることも可能な「遊軍的加配」（加配定数の弾力的運用）として認めている。このように、文部行政や地方教育行政の学校教育予算の積算根拠になっているのが学級数であるから、学級の集団規模の適正化を検討しなければならないことが優先的検討課題である。併せて「乗ずる数」も、今の教員の実情を背景とした見直しが必要である。

国庫負担の加配には2種類ある。1つは「特例加配（標準法第15条）」で、教育上特別な配慮及び研究を行うなどで、これは定数の標準には含まれていない。もう1つは「目的加配（標準法第7条の2）」で複数指導（TT）や少人数指導などの場合で、定数の標準に含まれている。清原正義は<sup>(3)</sup>「実際は各都道府県の要求を踏まえて配分するので外形的な基準による均等な配分ではなく、透明性に問題がある」と述べているように市教委及び学校からは見えにくく、お手盛り行政と言われる所以でもある。

さらに、学校現場を悩ませている「保留学級」問題がある。入学してくる児童の人数によっては、標準法の硬直化による宿命的な学級編制上の問題が生じ、そのことが教員定数と大きく関わると同時に教育の質（臨時教員を多数採用するなど）の問題とも絡み合う。

教員配置は、確定する学級数に基づいて配当されるので、40人前後の不確定な学級に本採用教員を充当することは極めて困難な状況が現実にある。県教委が年度当初に定めた学級成立の確定日（基準日）前までの段階で、学級として成立が確定しない学級を「保留学級」と称している。学級成立のための児童数の条件としては、学区内に転勤族が多いなど地域性が大きく影響するから市教委に委ねられている。筆者の経験（校長及び市教委）では、38～44人の範囲内は保留学級としていた。この判断は教育委員会よりも地域の実情を把握している校長に拠るところが大きい。

そこで、最も難しい点は学級増に充当する教員の配置の問題である。仮に本採用教員（現職）を充てて学級減になった場合は、その時点でその教員の行き場を失い、よもや退職ということは現実的に無理である。このような状況で窮余の一策として充てられるのが、臨時的任用教員の「欠員補充教員」である。当人に学級編制基準日での学級成立確定の可否を理解していただいた上で採用するという、まるで調整的な役割を担っての登場である。「保留学級」問題は一重に教育行政上の都合によることであるが故に、学級編制上の解決策を国の問題として出さない限り、今後も恒久的に引き続く問題である。

また、文科省や県教委は加配教員を採用・配当する側ではあるが、実状は人探しをするのは市教委であり、充当できない期間は学校内でカバーして凌いでいるのが現実である。今回の標準法の改定でも「小学校において専門的な知識又は技能に係る教科等に関して専門的な指導が行われる場合」（標準法第15条第2号）と加配事由が追加されている。しかし、加配の教員は必ずしも専門的な指導に長けた人材ではなく、とにかく補充人員として教員免許状所有者であることが唯一の条件で配当される。それをその業務以外に使うとなると目的外使用として認められないという全く学校裁量が利かない加配制度である。現在、国庫や県単加配・市町村費非常勤での加配などすでに多くの担任外教員が配置されているにもかかわらず、さほど学校現場から喜ばれない理由もそこにある。しかも加配の教員は単年度配置であり、引き続き次年度にも配置される保障はない。

### 3.4 研究・成果の検証の壁—少人数学級編制上の研究及び成果の立証

財政当局からは毎年度、決算状況について費用対効果が問われる。教育予算も例外ではなく、少人数学級編制も客観的及び科学的な検証の効果の測定を求められる。少人数指導ならば、グループ分けした2つの集団を比較しながら学習指導の結果を数値で立証できる。だが、学級となると少人数にしたことを数値でもって結果を証明することは至難の業である。学級集団の小規模化は、如何に教師が指導しやすいかということのためのシステム化であり、量的条件の緩和策、数の改善策である。学級を小集団にすることで、いじめは減少するか、不登校児も登校できるようになったか、など質的課題の解決には直接つながらない。あくまでも集団規模を小さくして学級担任の目の届く範囲での教育が展開でき



ることをねらったものである。きめ細かな個に応じた教育を日常的に実践することによって、基礎学力の向上や人格形成に大きく寄与できる過程的教育実践方法の一つである。

従って、日々の実践の中で成果を出すことで立証しようと試みても予算措置をする側には理解と納得が得られないのである。国会レベルでなくとも市町村議会においても、数値での結果が求められる。後述する志木市の事例も、市民への成果の証しを要求される。立証困難であるからこそ、あえて単年度決済とし、教師たちへの意識化もねらいとして、例規などは作成せず、市費負担臨時職員取り扱いで実施に踏み切った。このことはとりもなおさず、効果がないとの判断が出た場合はいつでも取りやめることを物語っている。

実施年と3年後に大きな調査を試みたが、あくまでも関係者（教師、児童、保護者）による実感調査・意識調査である。学級編制に関する研究が少ないことや国家的プロジェクトの調査が見当たらないこともあるが、特に学級集団規模に関する調査では、日本教育学会や国立教育政策研究所などもその全てが実感調査である。それを持って財政側が効果の検証が明確でないと判断して学級定数を下げずに、結果が見えやすい少人数指導（TTなど）を取り上げ、加配教員増とする政策では、40人定数は恒久的に解消されないと見通す。

### 3.5 40人上限定数の壁－40人設定の標準と基準

各都道府県公立小学校の一学級児童の数の基準は、標準法の第3条2の表に掲げる数を標準として県教委が定める。「標準」とは学級人数の最低基準（ナショナル・ミニマム・スタンダード）であるのだろうか。それとも地方自治体教育行政が参考にすべき指標であるのか、混同されている感が否めない。このことが、全国的には40人を上回る学級集団があったり、下回る集団規模を実施したいとする市町村に突出はいかがとの強い意見が入ったり、との事態が生じている。埼玉県の場合は、筆者の現職時から標準＝県教委の基準＝上限定数という認識であった。特に市教委においては、義務標準法というより、むしろ義務基準法と言えるほど「標準＝40人上限定数」として一般的に受け止めている。

標準法制定時の社会的背景はベビーブーム期であり、教室満杯のすしづめ状態であり、財政は逼迫状態であったことから努力目標的要素で標準としたとの想像はつく。そのことは、標準を50人としていながら都道府県の基準が55人まで許容されるという状態であった。50人を超えた分の財政的措置は国が行っていたことが、次第に都道府県の持ち出しと変化していったことも現実である。当時からの国会答弁等を読んでも標準であるので、それを上回っても、下回っても都道府県の基準数に対しては法的拘束力もなく、都道府県の判断に委ねる趣旨の回答であった。従って、「ただし書き改正」を見るまでもなく、40人を下回る自治体の学級編制については許容範囲であったと言える。

今後、国は標準＝基準＝上限定数と明確にした上で、40人を上回る学級編制を実施し

ようとする自治体には教育条件の劣化を理由に行政指導を行い、下回る編制には財政的保障も視野に入れた支援制度の改革が望まれる。大きくとらえた考え方に立てば、つまり国は40人上限定数だけを決めればよいと考える。と同時に、下限も効果の上がる人数の最小単位など大いに研究していくことが僻地教育の充実につながると期待する。

さらなる課題としては、「基準日」の設定問題である。文科省は、国庫負担金の計算のための基準日を5月1日とし、標準法で「都道府県教育委員会が基準を定める」としている。埼玉県教委の設定する今年度の学級編制の基準日は、2012年4月6日（以前は4月10日）である。4月6日付けでの教員配置では、学校は児童の増減で学級の再編成をしなくてはならない。都道府県教委によっては4月1日であったり、設定していなかったりとあるが、一体、この基準日は何の目的で必要なのか。4月1日とすることに問題があるのだろうか。市教委や校長の3月末から4月当初の動きを見ると、例えば、81人の学年は3学級編制が見込まれる。そこで校長は、学年全保護者あてに転出の予定があれば早めに知らせてほしい旨の通知を出す。また、時には新築物件には不動産関係や地域住民からも転入者の動向を把握しようと努力する。4月1日には市教委から学級増分の臨時的任用欠員補充教員が6日の基準日に確定するまで不安定な雇用のまま配置される。校長は7日の始業式を控え、春季休業期間中に職員会議を開き新年度体制を整える。当該学年も3学級編成スタートで組分け案を作り上げ、6日深夜12時まで情報を待つ。ところが不運にも急な転出者が1名出て80名となった場合、3学級編成予定を2学級編成案に戻し、臨時的任用教員該当者はその段階で契約切れとなってしまふなど、保留学級の児童数による悲喜こもごもの光景が表出する。当該学年はその先卒業まで毎年度、基準日までの不安定な条件が往々にして続いていく。このような標準法の硬直化や保留学級の不安定さなどを解消できる方策はないものだろうか。

#### 4. 少人数学級実現に向けての取り組み（実例報告）

##### 4.1 市町村の教育政策実現の課題

2002年度に、志木市の実施に連動して埼玉県教委が小学校1年生に35人学級を実施した際に、県下市町村教委に向けて、加配教員（加配定数）を1名配置することに2つの選択肢<sup>(注3)</sup>があった。学級増にして少人数化した固定学級か、副担任制とするか、を市町村の判断としたところ、全市町村が少人数学級を選択した事実がある。このことは、よりよい教育の推進を旗印に挙げている基礎自治体教育行政であるからこそ、予算と人的支援があるのならば少人数学級編制に踏み込みたいとの考えがあることを物語っている。

教育委員会主導で新規の教育施策を打ち出そうとするとき、独立機関と言われていながらも自前の財源がない教育委員会は、首長部局の財政当局にお伺いを立てなければ実現は

難しい。そこには、その自治体の財力と首長の理解がなければ、純粹教育論を持ってしても実現性には乏しいものがある。

「なぜ志木市が実現できたのか」と筆者が教育委員会当時に多くの質問が寄せられた。標準法の「ただし書き改正を適用できるのは都道府県である」との想定があったのではないだろうか。ところが一市町村の志木市が突如、40人を下回る少人数学級編製の同意を県教委に求めたことで社会的注目を受けた。そこには基礎自治体と市教委との連携必須の関係が存在する。首長の先導的姿勢のもと当時の市議会全会一致で県教育長に要望書を提出するなど水面下の動きもあり、3ヶ月間で県教委の「同意する、ただし財政的、人的支援はなし」との回答を得た。このことは換言すると、全国で初めて県下市町村自治体に学級編製の同意を出したのが埼玉県とも言える。その後、上尾市などが追随しての実施をみた。

教育委員会の教育施策が教育改革的な内容であれば、なおさら教育委員会だけでは実現は不可能である。当時を振り返れば、教育改革には首長部局との共同戦線、教育行政力と政治力の連携が絶対不可欠条件であり、その上で、実施可能なタイミングと実現の確固たる教育理念を持つキーパソンの存在が必要であると考ええる。

まさに“大局達観、果敢決断”である。

#### 4.2 事例「25人程度学級の実施」

##### ～埼玉県志木市教育委員会の挑戦「志木っ子ハタザクラプラン」～<sup>(4)</sup>

埼玉県志木市における「小学校の少人数学級編制（2002年4月1日実施）」<sup>(注4)</sup>を見てみる。志木市教委の理想とする学級集団規模は、幼児教育5歳児をもとにして小学校低学年の集団教育及び初等教育の初期段階の学級規模を25人程度とし、そこから義務教育小学校課程6カ年の“学年発達段階”の学級規模を割り出したものである。現行の標準定数の40人から下がるのではなく、5～7歳児を基点としたなだらかな階段状の構想を立てた。

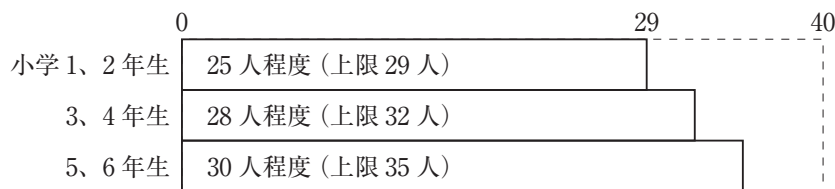


図2 「志木市がめざす学級規模」

小学校低学年に25人程度の学級編制をした「程度」とは20人台学級のことであり、複数学級学年の場合は20～29人の間で、市内の1年生と2年生の全学級の平均が25人前後となることを意味する。29で除する算式（いわゆる“29人上限定数”）で58人まで

2 クラスとする（中学年の28人程度、高学年の30人程度も同様の考え方である）。

少人数学級編制の目的と効果に関して<sup>(注5)</sup>は、子どもの個性を伸ばし、豊かな人間性を育むためには、1人の担任の目が行き届くよう生活集団そのものを少人数化することがより効果的である。そのことによって子どもの多様性に応える教育活動を展開することが可能となる。学級集団の少人数化を図ることは、きめ細かな個に応じた指導の徹底を期することができ、基礎学力の向上にも効果が発揮できると考える。少人数集団の学級ほど学習効率を高めるということが、国立教育政策研究所の調査でも科学的に分析されており、他の規模の学級と比べて、級友や教師とのコミュニケーションが物理的にも密になるなど生活指導上もプラスに作用しているとの結果が出ている。

個性の伸長を図るためには、学習指導上の小グループ分けよりも、生活集団そのものの少人数学級体制の方が有効であると考えられる。小学校初期の1,2年生には、性格形成や集団生活ルールなど総合的な指導の必要性を考えたとき、学習指導上の複数体制より、生活基盤として学級集団の定数改善の方が低学年時には急務な課題と受けとめる。

学級集団の定数改善として、現行40人上限定数を29人（学級在籍数平均25人）まで引き下げることが、「量的」な数の改善ではあるが、同時に学級集団の「質的」課題（不登校、いじめ、過度のいたづら、無気力、集団崩壊状態などの子ども自身の抱える諸問題）の解決に向けた重大な要素になると考察する。しかしながら、教師の指導力不足をはじめ指導者個々の諸問題など、少人数学級実施が必ずしも質的な課題の直接的かつ全ての解消策とは言い切れず、今後においても様々な角度から解決策を検討しなければならない。いわゆる「小一問題（小一プロブレム）」解消への方向性には、その要因の一例として集団規模が考えられる。小一プロブレムには、少なくとも現状の40人から25人程度まで定数を下げ学級担任が児童一人一人に目が行き届き“教室に秩序が生まれる”範囲で日常の指導を実践することが望ましいと考える。

学級編制の弾力的運用に関しては2点あり、1つは、1人増えて30人で即2学級という硬直化した基準ではなく、上限、下限に対して一定の許容範囲を設定し、弾力的に実施（児童の個別・集団両面での状態、学年担当教員の構成、年度の市財政状況などを勘案）していく。2つには、集団規模の下限を弾力的に運用するために、例えば、単級学年の場合の最少人数として、18人を基準とする。6～7歳児は集団の中で、交友関係や教師とのコミュニケーションによって人格形成など多くのことが育まれることから、その人数を18としたことは幼児教育における集団規模（幼稚園設置基準「1学級35人以下を原則」との連続性を鑑みて適正規模と考えた。18人以下の場合は、男女比に極端な数が生じることを予想され、少なすぎると教師の目が行き届き過ぎ、過干渉の弊害も懸念される。

一方で、単級学年の上限については、下限の18人から考察すると36人がボーダーラインと現状の担任からの聴取もあるので、それ以上は2学級とできるよう1名教員（市



費負担)を配置する。他の複数学級学年は、分母 29 の算式では 30 人以上の学級が生まれないことから、単級学年に対する均衡化を図る措置である。校長の判断の目安としては、1 学級 18 人以上と考え、35 人以下 (30 ~ 35 人) の場合は副担任等の複数指導体制とし、36 人以上 (36 ~ 39 人) の場合は 2 学級編制とする。

25 人程度学級編制により学級増に伴う担任教員の配置については、埼玉県市町村立教職員配当基準の範囲内で実施する。例えば、12 学級校の 16 名 (校長 1 名、教頭 1 名、担任 12 名、担任外 2 名) 配置されるうち、担任外教員をもって学級増の学級担任に充てる。そのことによって生じる担任外教員 (理科専科、音楽専科) の不足分を、“後 (あと) 補充”として市費負担 (注: 市臨時職員扱い=小学校教諭免許状所有者、現在は教育職員免許法改正中で・高の該当教科のみ指導できることが可能になった) で県費負担教員とほぼ同様の勤務条件とし、授業持ち時間数週 25 時間以内で雇用する。

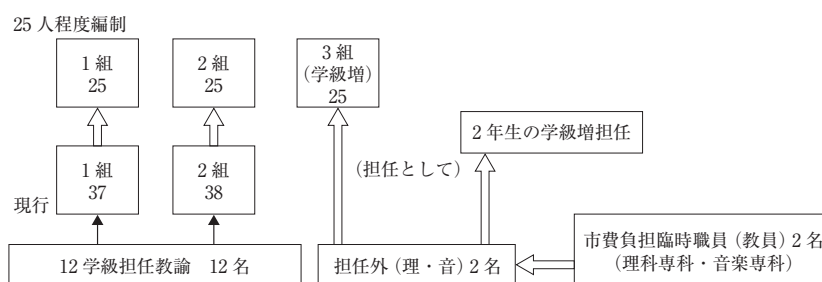


図 3 「担任教員配置及び充当計画 事例 (1 年生 75 人の場合)」

だが、この方法での市教委の独自の採用はどこまでも市町村費負担臨時職員 (教員免許状所有者) の臨時採用であるから、現行制度下の制約では学級担任には充てられない (当時、県教委に文章照会した回答)。当時の県教委の同意の内容 (2001 年 11 月 27 日付 = 当時 志木市の要望書への回答と併せて全県下に) は、「学級編制の基準は 1 学級 40 人とするが、特例として、教職員定数の範囲内で、小学校 1, 2 年生及び中学校 1 年生を対象に下記の内容で学級編制の弾力化を行う。①定数増とする学校は、1 学年 3 学級 38 人を超える学校を対象とする。県教委は、市教委の意向に基づいて同意する。②①以外の学校 (志木市が該当) に対して、県教委は、市教委から要望がある場合には、学校や地域の実態等を考慮して同意するが、財政支援は行わない。」と提示された。

また、学級集団の少人数化に伴う関連改善策 (インフラ整備) についても全国一律では制度設計できない市町村の実情や各学校の状況がある。志木市においても中規模校がほとんどではあるが、単級学校もあり、今後の推移を考慮して計画を策定しなければならなかった。また、少人数学級の実現は、同時に学級増となり、それに伴う周辺整備が必要であり、施設設備などには基礎自治体である市町村に財政的負担が嵩むことになる。少人数



学級の実現に向けては、学級数が増加することに鑑みて、受け入れる教室数の確保が必要不可欠な条件である。市町村費負担で教員身分者を採用するなどの人件費と併せて施設設備費の負担が発生するため、市教委がその実施に積極的でも、自治体首長の政治的判断を必要とする。児童数減少で学校内に空き教室があれば、実現に向けて即可能ではあるが、そうでなければプレハブ校舎の増築などその負担は大きいものとなる。少人数学級編制導入の自治体の多くは、教室の空き状態を計算に入れての実現となっている。筆者が取り組んだ志木市は当時、すべての小学校が余裕教室を保持していた条件があった。

### 4.3 現行法制下での実施と構造改革（教育）特区の活用

少人数学級編制が小学校1, 2年生段階まで実施できたところで、筆者が考える理想的な学級編制（図2）としては第一段階に過ぎない。40人上限定数を一律に下げる試みではなく、学年発達段階に合わせた上限定数の実現が、目指すところである。従って、3, 4年生の上限定数32人（学級集団平均児童数28人程度）が実施できなければ全貌が見えてこない。このことが、学級編制の根拠を財政的な理由ではなく、少なくとも児童の発達段階に応じた学年段階を根拠にしていく適正化の本質に触れることになる。ところが現行法制下では2つの学年までの実現が限界であって、その先は一市町村自治体では、仮に財政的措置が取れても実現不可能であった。その最も大きな障壁が「市教委では学級担任配置の人員を充てることができない」ということであった。

当時の少人数学級編制実施の道府県並びに市町村自治体では、そのすべてが1, 2年生の低学年止まりであったことから、本市のようなねらいは抱えてはいなかったので先例がない。万事休すの状態だったところに、国の「構造改革特区」構想があり、そこに着目して志木市も首長の判断で、「教育特区」に2つの提案を行った。（次葉に筆者の当時の報告内容文「構造改革教育特区推進過程の総括」を掲載）

県教委の「市町村費負担の教員免許状所有者の臨時採用職員が限りなく本採用教員と勤務条件が近ければ学級担任として充当しても良い」とする回答を得たことによって、小学校3年生までの少人数学級編制が実現した。そこに至るまでには国と県との板挟み状態で紆余曲折の連続で、実現には至難の業であった。

これは小さな市教委の一例であり、しかも2年生から3年生に1段上がったに過ぎないことではあるが、そこには重要な意義が携わる。小学校の児童集団を一束にしての一律な学級集団づくり（40人学級とか、30人学級など）に対して、小1の6歳から小6の12歳までの6年間を、学年発達段階を考慮しての集団規模のあり方を示している。また、報告文中に筆者が「方向性」と題して、私見を記載したように、県教委の市教委に対する標準法の「事前協議」と「同意」については、現在、法改正があり、「届出」と「事後承認」に大きく動いた。このことは、特区申請が結果として、まさに一石を投じたことに

なったものとする。小川正人<sup>(4)</sup>は「市町村経費で正規教員を採用できる市町村費負担教職員制度が構造改革特区で可能となったこともあり、志木市は構造改革特区を活用して市町村経費で正規教員を採用し少人数学級を拡充していった。志木市のような先導的な取り組みもあって、文部科学省は2006年度から、この市町村費負担教職員制度を特区ではなく全国市町村が普通にできるよう一般化した。市町村の先駆的取り組みが、国の制度を大きく変えた一例である。」と評価している。

(参考)「構造改革教育特区推進過程の総括」(2004.3) 志木市教育委員会教育政策部(当時の文責:次長金山)

#### 1「市町村が選択する学級編制を」(第4次提案)

提案:「小学校3,4年生に発達段階に即し、28人程度学級の実現をめざす。標準法第4条、第5条(学級編制についての県教委との予め協議と同意条項の撤廃←市の責任においてとする)」

回答:「県教育委員会との協議を得ながら現行法で対応可能である」→結果、県教委は3年生限定で同意する。

「方向性」について(当時、筆者の私見として付記)

将来的には、同法第5条の県教委の同意は廃止される可能性がある。なぜなら、一律基準の40人は上限定数であり、それを上回る学級編制には同意が必要であるが、下回る学級編制には僻地等の小規模校の実態もあり、歯止めをかける教育的根拠が見あたらないからである。志木市が提起している下記の2点については、今後、全国的論議及び研究課題となりえるものと想定する。

- ① 学級編制等公立学校の教育条件の責任所在(→市町村自治体が持つ)
- ② 学級編制の定数(クラスサイズ)の教育的根拠(→発達段階に即して)

#### 2「市費負担教員身分者を担任に」(第4次申請)

申請: 県費負担教員を市費負担教員(常勤職員)として任用できるようにし、そのことから学級担任として配置することが可能となる。市町村立学校職員給与負担法第1条、第2条(都道府県の負担→市町村の負担)

回答: 既に特区認定市町村に照らして実施可能である。

「方向性」について(当時、筆者の私見として付記)

文科省はこれと連動して加配教員(国庫負担)を現行の指導法改善のみの配置から少人数学級に伴う学級増担任へも充当してよいとの活用拡大を打ち出した。なお県教委は、2004年度は現状維持の通知を出す。文部科学省の見解では、2005年度より上記負担法を改正し、市町村費負担教員が実現すること。結果として志木市の申請はその過渡期にあたり2005年度以降は特区に出すまでもない案件となる)このことによってますます学級編制は市町村の責任へと移行する。1学級何人が良いかはその市町村の独自の判断が求められることとなる。また、各市町村が独自の教育条件(学級編制等)を考えたとき、上記の改正に伴う40人を下回れば、何人学級であろうと何学年であろうと、各自治体の責任(財政力、政策力等)において決定するという学校教育制度となると想定する。

## 5. 小学校学級規模調査の分析

本稿の少人数学級編制というテーマに絞って、学級運営関係者を対象に実施した2つの調査から、学級集団規模の「適正な人数」の回答のみを抽出して調査結果を比較分析する。

質問内容「あなたは1クラス何人が良いと考えますか」に対する、志木市教委の実施から3年間（2002～2005）の調査<sup>(注6)</sup>結果と日本教育学会の1998年の調査<sup>(注7)</sup>結果は、表4表5及び図4のとおりである。

表4 「学級集団の適正規模」の調査（志木市教育委員会）

学級規模人数	教師	保護者	児童
～20	35 (18%)	151 (8%)	52 (4%)
21～25	68 (34%)	747 (38%)	246 (20%)
26～30	84 (43%)	859 (45%)	515 (42%)
31～	11 (5%)	214 (11%)	401 (33%)
合計	198 (100%)	1,971 (100%)	1,214 (100%)

表5 「適正とする学級人数」の調査  
(日本教育学会)

学級の人数	適正とする人数
～10	82 (1%)
11～15	791 (6%)
16～20	3,361 (25%)
21～25	5,304 (39%)
26～30	3,588 (26%)
31～35	352 (3%)
36～40	22
計	13,500 (100%)

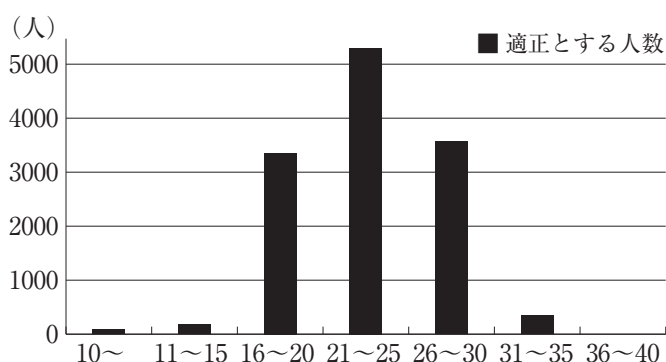


図4 「表5の集計グラフ」

驚くべきことに14年前の1998年度調査においても、教員達の学級規模の適正人数は、16～30人（90%）が圧倒的多数を占めているという傾向はほとんど変わらないことがわかる。しかも調査人数1万3千人余りという大規模調査でも、その最多は21～25人という点も同じであった。

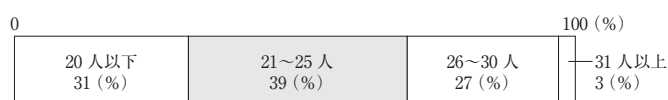


図5 「2つの実感調査のまとめ」

2つの調査の結果から、現職小学校教員 13,698 人（調査数）の実感としての学級規模は、40 人では多すぎであり、30 人台もほとんどが適正人数とは考えていないということである。20 人台もしくは 15～20 人の規模が良いとする回答が 9 割以上である。だが、15 人から 29 人までの間で、何人という限定した人数はなかなか決めかねるようである。教員達の実感としての印象が、目の前の学級の実態からクラスサイズを考える傾向があると推測する。

これらの調査から「現状の学校や家庭環境、地域の実態を最大限に考慮した決め方ができないのか」との教師の声が聞こえてくる。従って学級定数として上限を定める法制度や全国一律や全学年一律とすることには、現場の教員達が考える集団規模とは隔たりがある。

## 6. 学校現場感覚での少人数学級編制の試案

学級集団の適正規模の判断は、校長の責任の下、学校現場で決めていくことが最も望ましいと考える。国は、標準法の趣旨を児童数 40 人の上限定数として、40 人を超える自治体があれば教育条件の悪化が懸念されることから行政指導の対象とし、40 人以下の場合は地方自治体に委ねる。学校は毎年度の学年全体の様相や実態を熟知しているし、それに見合う担任配置も行っている。そのような日本の小学校の、学級担任の職人技の世界を教育行政機関が理解を示し、信頼を寄せて、思い切って学校に託せば、国家レベルでの検討課題である学級集団の規模や教員定数及び加配の割振りなどは文科省が検討をせずとも解決へ導ける一策がある。

それは、学年に担任数プラス 1 名の担任可能な人員を配当する案である。

### 6.1 試案「学年プラスワンシステム」の提示

表 6 試案「学年プラスワンシステム」

現行の教員配置の上に	
「過小規模校群（2～4 学級）」	————— 現行定数にプラス 1 名
「過小・小規模校群（5～7 学級）」	————— 現行定数にプラス 2 名
「小規模校群（7～12 学級）」	————— 現行定数にプラス 3 名
「中・大規模校群（12～24 学級）」	————— 現行定数にプラス 6 名
「過大規模校群（24 学級以上）」	————— 現行定数にプラス 9 名

現行法制下での輻輳的な諸課題の解消ができ、煩雑な教職員定数のしくみをもっとわかりやすい単純明快なシステムにして学校現場から歓迎されるような窮状打開策はないのだろうか。学校の校長はじめ多くの教職員の声は、吉田稔（信州大学）の「小・中学校管理

職調査結果」や権田恭子（筑波大学）の調査<sup>(注8)</sup>でも、「学校は人手不足である」「学校の裁量が利く加配を望む」などの記述が多数あると分析していた。筆者の実感としてもその声は、以前にも増して多くなっているように思える。

そこで中学校や高等学校がそうであるように、小学校でも学年副担任制度を導入することを基本的な考えとし、教職員定数の算定基準などや国が実施している加配等も一端整理して、上記のごとく学校規模に応じた教員配置とする。それが筆者の試案（表6）「学年プラスワンシステム（筆者造語 学年に学級数+1名の配置案）」である。

試案の重要な点は、加配ではなく定数に組み込むことである。併せて、規模の大中小の境界（7学級、12学級、24学級）にあたる学校には実態に応じて柔軟に対応する条件とする。市教委及び学校（校長）の裁量のもと、学校や児童・地域の実態に応じた教員配置（加配教員の活用方法）にすると、多くの課題の解消策を見いだせるのではないかと考える。

少人数学級編制や副担任制、習熟度別少人数指導、いじめ不登校の早期手立てなど、国や都道府県が考えるよりも、その実態に合った対応を直接児童と触れ合える学校現場もしくは市教委で考えることの方が現実的である。学校現場感覚での具体的教育施策「学年プラスワンシステム」で充てる教員は加配ではなく、標準法第3条の編制基準の教職員定数の現行定数に上乘せするという改正案である。学級担任以外の本採用教員が増えることで、児童数の上限問題のみならず、保留学級や基準日設定など現行法の諸課題の解消までも含めて、柔軟な学級編制を「まずは学校が」考えていけるシステムである。

## 6.2 学年プラスワンシステムから考えられる学年・学級編制形態案

### 案1 学級増で少人数学級の実現

学年に担任が可能な教員を1名配置され、学年担当教員達が児童の実態や家庭状況等を鑑み、併せて担当者の経験量や力量も考慮して、もう1学級増やして少人数編成の学級とする。そういうことを、学年自らが検討できるという画期的な学級編制仕組みが可能となる。そして校長が学年の意見を十分に考慮して判断し、校内体制の確立を図る。

本案の画期的なことには2つある。1つは「学級集団規模いわゆるクラスサイズは、国が決める問題ではない」ということ。1クラス何人が良いのかという指導する側の考えが優先するシステムづくりは、児童に最も近い位置にいる学校現場の教師たちが、今の実態をみて判断して決めていくことが最も効果的であることである。2つには、学級編制という国家予算や教職員定数などの根本的な問題が、国から“職員室”に降りてきたことである。保護者や学校関係者・地域の声などを反映して、少人数学級編制にするのか、学年副担任制などにするのか。子どもを目の当たりして決めていく学校の判断はとても重いものとなり、学校長の経営方針が問われるという責任所在が明確になることである。



## ② 学年副担任制の導入

学年にフリーの教員がいることは、現状と比較して計り知れない安定感を生み、有効な策となっていくことが想定できる。特に、どのような人材を学年全体の副担任、フリースタッフとするかは校長の腕の振るいどころとなる。例えば、指導力のあるベテラン（再任用教員含む）や中堅教師を充て、しかも学年主任（3学級以上学年対象）として命課し、学年内を縦横に動きながら各学級の集団力を高めていくなど多大かつ良好な影響力を及ぼすことができる。また、初任者や臨時的任用教員、ときには指導力に不安のある教員などが担任の場合でも適宜適切な対応が可能となる。現状の最小限の教員配置では、仮に指導力不足と校長が把握していながらも教壇に立たせざるを得ない実情もある。

現行の余剰人員が全くいない状態から、学年にフリースタッフを置ける組織であることは、学年内に多くの利点とバリエーションが取れる。例として、教科担当制の導入や豊富な授業形態が可能となること、さらには補教体制強化で自習時間をなくすこともでき、特に、発達障がい児への対応には有効に働くシステムである。

### 6.3 期待される効果と想定される課題

このシステムの最大の効果は、児童の実態を十分把握している学校が、学級の集団規模を決められることである。学年風土ともいべき集団生活に、どのような集団形態が良いのかなど校長中心として学校が決めていけることで教育方針も立てやすい。多くの期待される効果のなかでも、教師の力量差の解消策、学級王国弊害の解消策、複眼で客観的な児童評価、いじめなどの早期発見、授業時間帯に会議設定、教員の休暇等の計画的取得、教員の休憩時間の実質（勤務途中）取得などが可能になると想定する。

その一方で難問も見える。試案を具現化するには容易ならざる大きな課題の一つが標準法の改正である。今年度から1年生に35人まで下げた改正を実施したところに、今一度、元に戻すような法改正は困難なことである。

財源確保は、さらに難しいと予想できる。財務省の定数を増やせば加配は減らされるという反比例な関係が跳ね返ってくるほどの財政難に本案の実現は相当困難である。

また、年々、教員達は繁忙感のみならず実態としての多忙度は増している。小学校教員で平均週25時間の持ち時間では授業準備のための教材研究の時間（いわゆる空き時間）の確保が難しい状況である。この現状に見合う「乗ずる数」の改正も必要である。

### 6.4 現行の「加配定数」活用策でプラスワンシステムの実現を

標準法に基づく教員定数を増加することが上記の課題のように難しいのであれば、より現実的な実現方法として、「加配制度の機械的拡充策（遊軍加配）」が考えられる。

文科省は、財務省に対して現行通りの目的加配（私見「教育指導加配」と称し）で財政

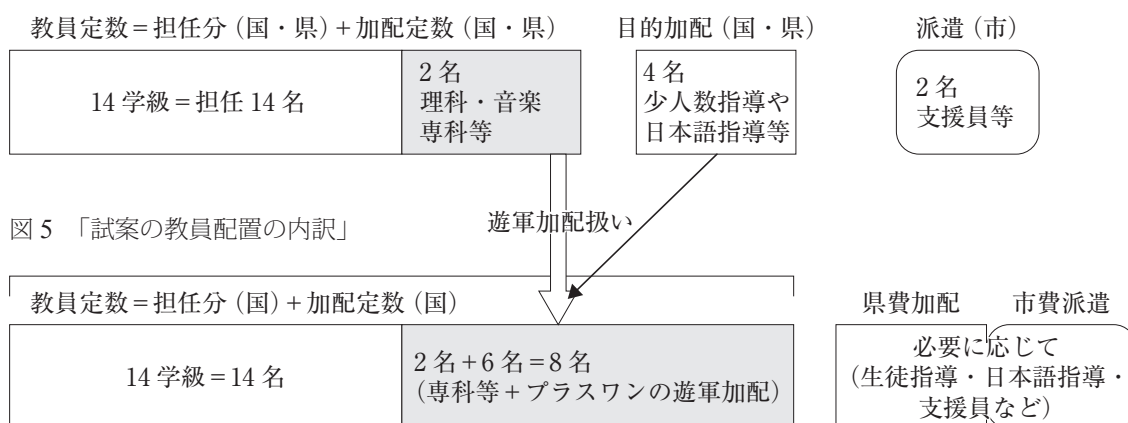
要求し、付いた加配教員数を市町村教委以下には“運用”で対応できるようにする。

現行でも運用が可能な加配もある。標準法に基づく教員の定数で配当される学級数プラス教員はそもそも遊軍的な加配定数と言える。例えば、中規模校に 14 学級 + 2 名の配当 (図 4) がある場合は、校長は担任に 14 名を充て、残りの 2 名をどのように使うか、ほとんどが音楽や理科などの専科教員であるが、校長の裁量が利く範囲と言える。この仕組みを逆に利用したのが先述した志木市の少人数学級編制の実現の方策であった。

さらには、少人数指導加配はすでに文科省の説明では少人数指導でも少人数学級増担任でも良いとされているという。だが、都道府県教委によっては、県下市町村教委に“遊軍的活用が可能”であることを十分に伝えていない例がほとんどである。ここを法律(「小学校設置基準：係数による配置については遊軍との認識の強化」「国庫負担法：目的を限定した定数＝目的外使用は認めないことの根拠法を改正する」など)で明確にした上で、根本の標準法を改正するまでもなく、現行制度でプラスワンシステムが実施できるよう強く求めていきたいと考える。

埼玉県内の中規模校を例に示すと、現行の国及び県からの目的加配 (図 4) を加配定数に入れて (上乘せする) いわゆる遊軍加配扱いにし、学校 (校長) 裁量の活用方法を出来ることが、現状では最適な教員定数である。その際に、文科省は、現行の目的加配を一端整理したうえで (文科省業務に「加配」は置かないで「教員定数」のみとする)、筆者の試案プラスワンシステム (図 5) で教員数を配当する。

図 4 「現行の教員配置の内訳」(14 学級の中規模校の例)



現状でも県費負担 (国庫負担) の加配教員が上図のように相当数配当済み (約 3 万人) であるので、財政上の多くの持ち出しはない。そして既存の市町村費負担の派遣教員を目的加配とし、市教委が学校の要請に基づき、予算の範囲内で、必要充当加配としていくこ

とが望ましい。現行の目的加配までを加配定数として国及び都道府県の責務で配置するのであるから、地方自治体の行財政力等での格差はほとんど生じないと推測する。

## 7. 今後の展望

「1学級は何人が良いか」というクラスサイズの問題は、学校が考えるテーマであり、保護者や地域の声が反映されて、家庭の話題となる時代が到来すると考える。

学級編制に関することは、学校教育関係者それぞれが担う役割と責任のすみ分けを明確に行っていくべきである。

国（文科省）は、標準法を元に40人定数とする上限に厳格な枠を策定し、教員定数に加配教員も定数（国の目的加配は廃止）に含めた「基準」を設定する。

都道府県教委（国との連携のもと）は、国の基準に従い、教員を確実に配当する。学級編制も40人を超えない範囲内で学校に委ね、市区町村からの届け出を承認していく。

市区町村教委は、学校との協議をもとに、学校からの学級編制案を精査したうえで都道府県に届け出る。市教委は、学校からの実態に応じた支援（目的別派遣）体制の要請を受けて予算編成し、市費の支援員等の派遣を実施する。

学校（校長及び教職員）は、県教委の配当基準のもと、学年組織の編成を行い、学級編制案を策定し、市教委に要請する。学校は、保護者、学校評議員（学校理事会等）などの意見をも参考にし、個別の児童等の状況に対応すべく支援体制を市教委に要請する。

このように、各組織段階での責任と役割をわかりやすく確実に果たせる仕組みとする。

試案の「学年プラスワンシステム」は、現状の学校教育諸課題解消への一つの道筋になると確信する。実施することで期待される効果を列挙したが、いじめや不登校などの「児童生徒の気持ち」にかかわる問題には早期発見、早期対処が早期解決へとつながる。だが“早期”をどう把握するのか、現状では目の肥えた教師の行き届く指導に負うところが多い。それを多くの教師が子どもの変化に気づくための体制づくりには、少人数学級編制としたうえで、より複数の目で児童・生徒理解に努めていくことが未然防止策となる。クラスサイズを小さくすることは、量的問題解決が重点であって、学級集団内の質的問題は、少人数にすれば解決するという事は難しいことではある。

だが、プラスワンシステムは、その両面にわたって解決の糸口が常にある態勢である。

学級編制制度が、より一層、単純化され、予算編成の執行先が明瞭になれば、それぞれの関係する部署での役割と責任が自ずと明確になってくる。学級増にして少人数学級編成にしたのは誰か、予算の使途はどこかなど学校関係者以外にも可視化となる。

学級「編制」は、現行では国の責務であるが、試案では、編制が「編成」となり、勢いそれは、学校長並びに市教委の責任ということに変貌していく。

また、制度と併せて教員にかかる人件費は、加配定数を含めた「教員定数」として国庫負担で予算化する。一方で目的加配教員の配置は、国の仕事ではなく、地方交付税等により実施する基礎自治体の教育行政に委任し、一層、見える形にしていくことがよい。市教委や学校現場からは、現行の国庫加配教員の配当数など見えにくいことも解消されると同時に、流れを単純化することは、決定した者が責任を取る体質が築かれることにも繋がる。

試案とはいえ、集団の適正規模を子どもに最も近い学校現場サイドが、直接指導する側の論理で提起した「学年プラスワンシステム」を、政治的配慮をもって実施して試みることである。教師自身が指導しやすく、学校教育における諸課題への問題解決力が伴う本試案を具現化することが、いわゆる地方最適化（Local optimum）であり、さらには学校現場に即した学校最適化（school optimization 筆者造語）につながると確信する。

## 注

- (1) 2002年度 志木市立小学校低学年 25人程度学級編制実施～その実態及び実感調査結果より抜粋～ 小学校教員 119人（低学年 50、中・高学年 69）2003年3月報告
- (2) 「埼玉县市町村立小・中学校学級編制基準」は、現在も少人数学級編制の学級増担任とするか、少人数指導担当とするかの選択したことに対する「少人数学級編制に係る研究指定校の指定を受けるものとする」との申請書の提出を求めている。
- (3) 前掲(2)の申請書の内容
- (4) 埼玉県志木市教育委員会 2002年度志木市立小学校低学年 25人程度学級編制実施要項「志木っ子ハタザクラプラン」筆者は当時志木市教育委員会理事（特命担当部長職）
- (5) 前掲(4)の要項を参照して執筆
- (6) 前掲(1) 検証「2002年度～3年間の実態及び実感調査結果」より抜粋
- (7) 桑原敏明編「学級編制に関する総合的研究」より p323 日本教育学会調査 1998,6 第21章「学年段階別適正学級規模」回答対象者：小学校教諭
- (8) 前掲(7) p277 第19章 小中学校管理職調査結果 吉田稔（信州大学） p303 第20章 同上調査の自由記述の分析 権田恭子（筑波大学）

## 引用

- (1) 桑原敏明編「学級編制に関する総合的研究」第2章大正自由教育における少人数学級と学級規模で志村廣明（愛知県立芸術大学）の稿 p27 の引用から抜粋、また文献「実際的教育学」pp196-197 澤柳政太郎全集 国土社 1980 も参考とする。
- (2) 前掲(1)
- (3) 清原正義編著「少人数学級と教職員定数」P105（株）アドバンテージサーバー 2002
- (4) 小川正人著「教育改革のゆくえ～国から地方へ～」pp163 ちくま書房 2010

## 参考文献

- ・澤柳政太郎著「実際的教育学」澤柳政太郎全集 国土社 1980
- ・桑原敏明編著「学級編制に関する総合的研究」多賀出版 2002
- ・藤田英典著「義務教育を問いなおす」ちくま書房 2005
- ・藤田英典著「教育改革－共生時代の学校づくり」岩波書店 1997
- ・小川正人著「現代の教育改革と教育行政」財団法人放送大学教育振興会 2010
- ・橋口幽美著「学級編制のしくみを考える」自治体研究社 2001

- ・橋口幽美著「本当の30人学級を考える」自治体研究社 2003
- ・清原正義編著「少人数学級と教職員定数」(株)アドバンテージサーバー 2002
- ・NHK教育フォーカス制作班「これならわかる教育改革」KTC中央出版社 2002
- ・穂坂邦夫著「教育委員会廃止論」弘文堂 2005
- ・宇留田敬一著「現代学校経営講座2学校の組織・編制」第一法規 1976
- ・山崎洋介著「本当の30人学級は実現したのか」自治体研究社 2010
- ・渡部昭男・金山康博・小川正人編「市民と創る教育改革」日本標準 2006
- ・金山康博著「校長になろう！楽しい学校経営のススメ」日本標準 2007
- ・東京大学教育行政学研究室「分権改革下の自治体教育政策」  
＜志木市教育行政調査報告書1＞ 小川正人、渡部昭男、中澤渉 他 2004
- ・東京大学教育行政学研究室「分権改革と自治体教育行政」  
＜志木市教育行政調査報告書2＞ 小川正人、勝野正章、山中秀幸 他 2005
- ・東京大学教育行政学研究室「自治体教育改革と義務教育費国庫負担金問題」  
＜志木市教育行政調査報告書3＞ 小川正人、勝野正章、山中秀幸 他 2006
- ・東京大学報告書「少人数教育に関する調査研究事業」座長 小川正人  
執筆代表者 加藤幸次、堀内孜、小松郁夫、本多正人、山下恂 2007
- ・東京大学報告書「生活集団及び学習集団の規模に関する教育効果に関する調査報告書」  
座長 小川正人 執筆代表者 青木栄一、山森光陽、2008
- ・日本建築学会報告書「義務教育諸学校の適正規模と公立学校施設のあり方に関する調査研究」(文部科学省委託調査研究)代表主査 吉村彰 2008
- ・文部科学省「公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議議事録」2012 [www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa)
- ・財務省主計局「文教・科学技術関係資料」2012  
[www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/...](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/)