

戦後における小中学校の学級規模の縮小

—— 教職員配置改善計画の政策効果分析 ——

岡田典子・山崎博敏・田中春彦

(2000年9月30日受理)

Reduction of Class Size in Primary and Junior High Schools in Postwar Japan

— A Policy Analysis —

Noriko Okada, Hirotohi Yamasaki and Haruhiko Tanaka

The purpose of this paper is to examine the process of reduction in class size and then to analyze the effect of the reduction in Japanese primary and junior high schools from 1959 to 1999. The findings are as follows:

1. Class size reduction has been affected by the total number of pupils and students: the reduction was dramatical when the total number decreased; where as the reduction declined when the total number increased.
2. Class size reduced dramatically during 1960s and modestly during 1980s and 1990s.
3. "The Improvement Plan on Teaching Staff Deployment" policy has played a significant role in improving the educational conditions in schools.

Key word: The Improvement Plans on Teaching Staff Deployment, class size, class

和文キーワード：教職員配置改善計画、学級規模、学級

I. 問題の設定

第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画（以下、改善計画と略す）は、2000年度をもって終了する。1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方」では、学級編制の標準はあくまでも給与法の国庫負担算定の基準であり、教育条件の向上を図る観点から特に必要がある場合には都道府県が学級編制の標準を下回る人数の学級編制基準を定めることができるようにする等の弾力的運用が提言され、関係法令の改正がはかられた。2001年度以降の計画の基本方針については、2000年5月に教職員配置の在り方に関する調査研究協力者会議の答申が出され、40人を上限とする学級定数は維持するが、教科によっては少人数の学習集団で授業を行うこともできるとした。現在、第7次改善計画の具体的な施策については大蔵省への概算要求の途上にある。

教職員配置改善計画は、学校教育の基本単位である学級の編制と規模、教職員の配置を決定し、学校における教育活動の組織構造を規定する極めて重要なもの

である。近年では教育方法に関しても政策上の誘導を行っている。1959年度以降実施された第1次から第6次までの改善計画が、我が国の学校における教育条件の向上に大きな役割を果たしてきたことは疑いない。

本論文では、特に学校教育の基本単位である学級の規模がどのように縮小されていったのかを、文部省の『学校基本調査報告書』を中心とする統計資料を用いて、各計画年次別に詳細に分析し、その政策上の効果を実証的に分析したい。

II. 義務教育諸学校における学級編制標準の改善

戦後の10年余の間、学級編制と教職員定数の基準は、学校教育法施行規則に定められていた。1952年当時の学級編制は、同学年編制を原則とし、1学級の児童生徒数は、小中学校では50人以下を、盲ろう学校の小中学部では10人以下を標準としていた。また、教職員定数は、校長のほかに、小学校では各学級に1人以上の専任教員を、中学校では各学級ごとに2人の教員を

表1 公立義務教育諸学校教職員配置改善計画の概要

改善計画	主な改善内容	学級編制標準		教職員定数 (人)		
		小中学校 (単式学級)	特殊教育諸 学校(小中 学部)	改善総数	自然増減	差引計
第1次 1959-63年	【すし詰め学級の解消】 学級編制及び教職員定数の標準の法定	50	10*2	34,000	△18,000	16,000
第2次 1964-68年	【教育効果のより一層の向上】 ①複式学級の編制標準改善 ②養護教員及び事務職員の配置基準改善 〔へき地等の小規模学校における改善等〕	45 (49*1)	10	61,683	△77,960	△16,277
第3次 1969-73年	①小：4個学年以上、中：3個学年の複式学級の解消 ②専科教員、事務職員等の配置基準改善 ③教育困難校等に対する加配制度の創設 【教育水準の一層の向上】	45	8(5*3)	28,532	△11,801	16,731
第4次 1974-78年	①小：3個学年複式学級の解消 ②養護教員等の配置基準改善、学校栄養職員の配置基準新設 ③教育困難校等加配及び研修等定数増加	45	8(5*3)	24,378	38,610	62,988
第5次 1980-91年	【教育内容の質的充実】 ①教頭及び教諭、養護教諭、栄養職員等の配置基準の改善 【教育の個性化の推進】 ①指導方法の工夫など個に応じた教育の展開 (チーム・ティーチングの導入、選択履修の拡大) ②きめ細かい生徒指導の充実 (生徒指導担当教員の拡大・複数配置、不登校児童・生徒対応) ③効果的な教育指導の実施 (複式学級・特殊学級の改善、小学校専科教員の充実、コンピュータ利用教育等) ④学校運営の円滑化 (教頭複数配置、養護教諭・学校栄養職員・事務職員定数) ⑤特殊教育諸学校の学級編制の改善、教頭複数配置・生徒指導の充実等 ⑥研修等定数	40	7(3*3)	79,380	△57,932	21,488
第6次 1993- 2000年		40	6(3*3)	30,400 (15,931) (890) (6,196) (4,014) (2,369) (1,000)	△78,600	△48,200

「今後の学級編制及び教職員配置について(報告)」、『文部時報』No.1401(1993年)、文部省「個に応じた多様な教育を推進する教職員配置(第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画)」より作成。
 *1 ()内は、同学年1学級編制の場合の基準である。
 *2 第一次計画では、養護学校の学級編制基準は定められていなかった。
 *3 ()内は、重複学級編成の規程である。

置くことが基準とされていた¹⁾。
 しかし、第1次ベビーブームによる大量の学校就学により、その基準を大幅に上回る「すし詰め」学級が急増した。この結果生じた「すし詰め学級の解消」を求める世論を受け、1958年、公立義務教育諸学校を対象に、学級規模と教職員の配置の適正化を図り、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等に関する法律(以下、義務標準法と略す)」が制定され、翌1959年度より施行された。それ以降、同法の数度の改正を経て今日に至っている。表1は、第1次から第6次までの改善計画の概要を示している。

第1次改善計画(1959-1963年度)では、小中学校ともに単式学級の編制標準が50人と法定化された。但し、同学年の編制が4学級以下の場合は、政令により、1学級編制の場合18-55人、2学級編制28-53人、3学級編制36-50人(うち1学級は35-50人)、4学級編制38-50人(うち1学級は37-50人)と定められた。ただ、計画実施前年の1958年度に児童生徒数51人以上の学級が小学校100,430学級(33.3%)、中学校28,376学級(25.2%)とかなりの割合を占めていたため、1959年度の暫定標準は小学校60人、中学校55人と定められ、5年間で段階的に縮小された。この他、義務標準法では、複式学級及び特殊教育学級、特殊教育諸学校(盲学校とろう学校のみ)の編制標準、教職員定数の標準も制定された²⁾。

第2次改善計画(1964-68年度)の期間は、第1次

計画期間と同様、児童生徒数の急減期にあっていた。道徳、技術・家庭科の新設といった学習指導要領改定にともなう授業時間増の結果、教員定数確保の必要もあって、改善の重点は「教育効果のより一層の向上」に置かれた。単式学級の編制標準は50人から45人へと縮小された。但し、同学年の編制が1学級の場合は49人とされた。また、複式学級の編制標準が大幅に改善され、第1次では定められていなかった養護学校の学級編制標準と事務職員の配置基準が定められた。

第3次改善計画(1969-73年度)では、へき地校など小規模校および特殊教育諸学校の学級編制の改善を重点課題とした。これにより、小学校で4個学年以上、中学校で3個学年の複式学級が解消され、特殊教育諸学校の学級編制標準は10人から8人へと縮小された。また、新たに専科教員の配置基準が規定され、へき地その他の教育困難校への加配制度が創設された。

第4次改善計画(1974-78年度)期間中は、第2次ベビーブームによる児童生徒数の急増期にあっていた。児童生徒数増加に伴う教職員数の増加等の理由により、単式学級の編制標準は45人のまま据え置かれた。複式学級と特殊学級の基準が改善され、新たに学校栄養職員の配置基準が創設され、教員の長期研修等定数も盛り込まれた。

長い期間を要して45人学級が実現したのは1970年代末であった。しかし欧米並の40人以下の学級編制を実現するには紆余曲折があった。オイルショック後の緊縮財政の中で、大きな財政負担を伴う40人学級には大

蔵省をはじめ政府内にさまざまな議論があった。第5次の改善計画は1979年度から実施するには至らず、1年の空白をおいて1980年度から実施された。

第5次改善計画（1980—91年度）は、40人学級を実現するのに12年を要するという長期の計画になった。児童生徒数増加が1980年代初頭まで続くこと、財政事情が厳しいことなどを考慮して、40人学級は児童生徒数減少市町村の第1学年より学年進行方式で実現することになった³⁾。

第6次改善計画（1993—2000年度）も1年の空白をおいて実施された。児童生徒数減少期にもかかわらず単式学級40人の編制標準は据え置かれた。なお、橋本行革により、当初予定の最終年度にあたる1998年度改善分が、1998—2000年度の3年間で段階的に実施された。教職員定数の改善の重点は、「教育の個性化の推進」という目的のもと、「指導方法の工夫など個に応じた教育の展開」「効果的な教育指導の実施」等のための加配に向けられた。表1から明らかのように、改善総数30,400人の2分の1以上が「指導方法の工夫など個に応じた教育の展開」に当てられている。その中心は「ティーム・ティーチングの導入」であり、14,297人（小学校8,441人、中学校5,856人）を占めている。

Ⅲ. 教育水準の推移と 教職員配置改善計画

戦後50年以上もの間に、教育水準はどのように改善していったのであろうか。その際、学級編制標準の縮小や教員の配置に関する行政上・財政上の政策としての教職員配置改善計画は、実際にどの程度、教育水準の改善に貢献したのだろうか。ここでは、『学校基本調査報告書』のデータを用いて、1948年度から1999年度までの学級規模や教員一人あたりの児童生徒数など各種の教育水準の変動を分析する⁴⁾。

小学校

図1は、全国の小学校の学級規模平均（児童数/学級数）、教員一人あたり児童数（児童数/本務教員数、以下、P T比とも略す）ほか、主要な教育指標を図示したものである。なお、数値はいずれも国公私立合計の値である。

まず児童数の推移を見てみよう。第1次計画の実施以前の1958年度までは、第1次ベビーブームによる出生数の急増を受けて児童数は顕著に増加した。第1次計画期間中は児童数は急減し、第2次計画期間中は微減したが、第3次計画期間中は微増、第4次計画期間中は第2次ベビーブームにより急増し、第5次計画期間中は大勢として急減、第6次計画期間中は急減とい

う状況にあった。6次にわたる計画期間は、おおよそ、児童数の増減パターンに一致していた。

学級規模平均は、第1次計画以前の数年間は40人から50人の中で増加傾向にあったが、第1次、第2次の計画期間中は低下を続けた。しかし、児童数が微増の局面にあった第3次計画期間中に、学級規模の縮小は停止した。1972年度に一時的に上昇したのは沖縄返還に伴って沖縄県が加わったからと思われる。その後児童数急減期の第4次計画期間中は学級規模は上昇し、急減期の第5次、第6次計画期間中は低下を続けた。

他方、教員1人あたり児童数（P T比）は、やや異なった動きをしている。児童数急増期の第4次計画期間中に僅かに増加しているが、それ以外の計画期間すべてにおいて低下（すなわち教育条件の改善）を続けている。

ここで学級規模の縮小の程度よりも教員1人あたり児童数の減少の程度が大きいことは注目される。これは教職員定数が大規模校への教頭複数配置、指導方法の改善、専科教員の配置など、学級編制標準縮小以外の教職員「配置」の方に重点が置かれるようになったからであると思われる。

学級規模縮小の過程で、学級規模の「ばらつき」はどのように変化したのであろうか。表2より変動係数（標準偏差×100/平均値）をみると、国立は1980年以降ほぼ停滞、私立は縮小傾向にあるのに対し、公立は拡大傾向にあることがわかる。単式学級に限定した場合についても、公立では拡大傾向にある。

一見したところ、学級編制標準が縮小されているから学級規模のばらつきも縮小するかに思える。しかし実際にはばらつきが拡大しているのは、複式学級編成の基準も縮小しているからである。編成標準の改訂に伴い単式学級の規模の上限が縮小すると同時に、単式学級の下限も縮小している。そのため、単式学級や複式学級の小規模学級は増加する傾向にあり、学級規模の多様性は大きくなるのである。

中学校

図2は図1と同様、中学校に関する主要な教育指標の推移を示している。

生徒数の推移は、小学校よりも学年進行の分だけ数年遅れている。生徒数は第1次計画の実施以前の1958年度までは、第1次ベビーブーム世代はまだ中学校には入学しておらず、全体としては微増の趨勢にあった。ところが第1次計画期間中に、第1次ベビーブーム世代が中学校に進学し、生徒数は急増し、その後急減した。その後、第2次計画期間中は急減、第3次計画期間中は安定、第4次計画期間中は微増の状況にあった。第5次計画期間の前半には第2次ベビーブーム世代が

図1 戦後における教育水準の推移（小学校）

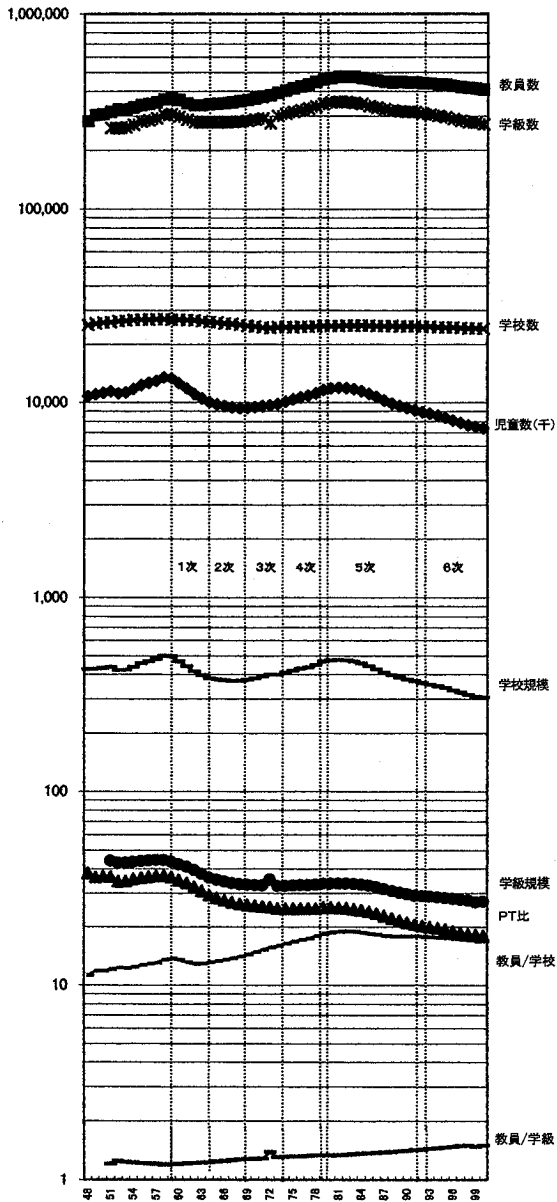


図2 戦後における教育水準の推移（中学校）

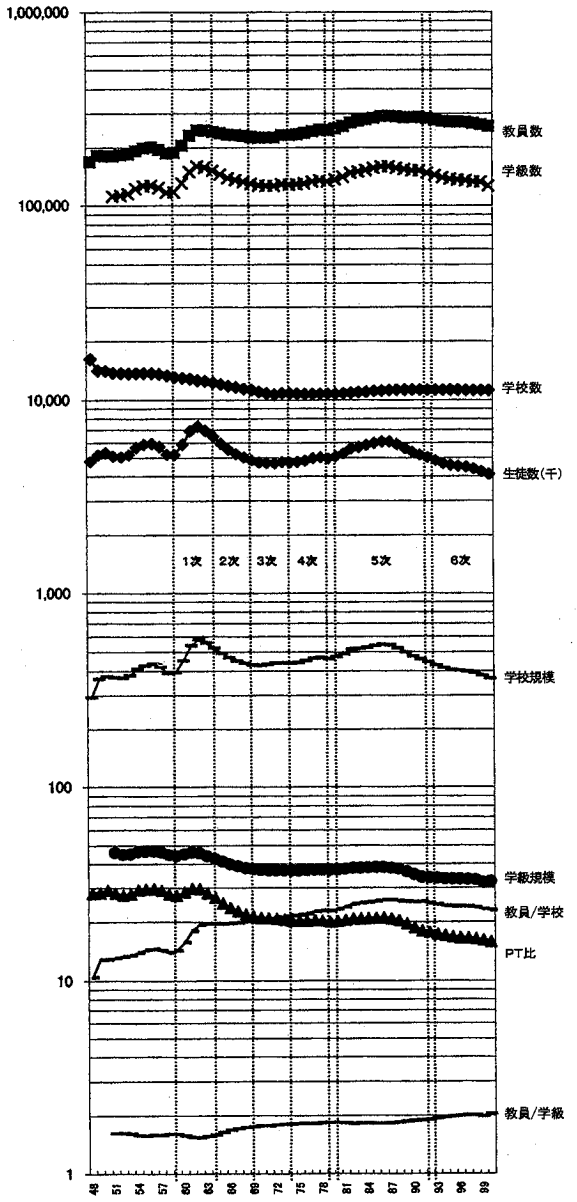


表2 学校規模の平均値・標準偏差・変動係数の推移

		平均値					標準偏差					変動係数				
		1960年	1970年	1980年	1990年	1999年	1960年	1970年	1980年	1990年	1999年	1960年	1970年	1980年	1990年	1999年
小学校	国立	41.3	37.3	37.2	37.0	37.0	5.9	8.8	6.4	6.7	6.7	14.4	23.5	17.3	18.2	18.2
	公立	42.2	33.0	33.7	29.7	27.2	10.2	10.5	10.7	9.7	10.2	24.2	31.8	31.9	32.7	37.3
	私立	36.2	35.0	34.4	35.3	34.7	12.2	10.3	10.2	9.3	9.0	33.6	29.5	29.8	26.5	26.0
	公立単式学級	43.2	34.7	35.6	31.5	29.5	9.0	8.7	8.2	7.4	7.7	21.0	25.1	22.9	23.5	26.3
中学校	国立	48.8	41.8	41.9	40.5	39.1	5.4	11.5	6.8	7.0	5.9	11.0	27.5	16.3	17.3	15.0
	公立	44.7	36.9	37.3	35.0	32.4	8.6	9.1	9.8	8.7	9.2	19.2	24.7	26.3	25.0	28.3
	私立	51.3	41.9	38.1	40.2	37.9	11.2	11.6	14.3	10.5	9.1	21.9	27.7	37.5	26.1	24.1
	公立単式学級	44.4	38.5	37.0	34.8	34.5	7.7	6.2	6.4	5.5	5.4	17.3	16.2	17.3	15.9	15.7

入学生徒数は急増したが、後半の1986年度あたりから急減した。第6次計画期間中は引き続き急減という状況にあった。

学級規模平均は、第1次計画以前の数年間から第1次計画の末期まで10数年間、40人から50人の間を推移した。小学校と異なり第一次計画期間中も学級規模が縮小しなかったのは、生徒数が増加したためである。第2次計画期間中に生徒数が急減すると、学級規模は低下し、PT比も著しく低下した。生徒数が安定ないし微増の局面にあった第3次と第4次計画期間中には、学級規模の縮小は停止し、PT比はわずかに縮小した。生徒数が急増した第5次計画期間の前半は学級規模もPT比も増大の傾向にあったが、後半に入り生徒数が急激に減少すると、学級規模もPT比も急減した。しかし第6次計画期間は生徒数急減期であったが、学級規模の縮小はほとんど進まず、PT比だけが低下を続けた。学級規模の縮小よりもPT比の低下が著しく進

行するのは小学校よりも相当早く1960年代から始まっている。

IV. 学級規模の分布の推移

これまで学級規模平均と標準偏差、および教員1人あたりの児童生徒数を中心に分析してきたが、ここでは学級規模の分布を分析する。分布に着目するのは、平均値や標準偏差といった統計上の代表値だけでは学級規模の形状や偏りが十分に把握できないからである。よって、本項では公立学校に絞って、義務標準法施行以降、学級規模の分布がどのように推移してきたのかを詳しく分析し検討する。

小学校

図3は公立小学校の学級規模分布の推移を图示したものである。

公立小学校の場合、第1次改善計画(1959-63年度)

図3 学級規模分布の推移 (公立小学校)

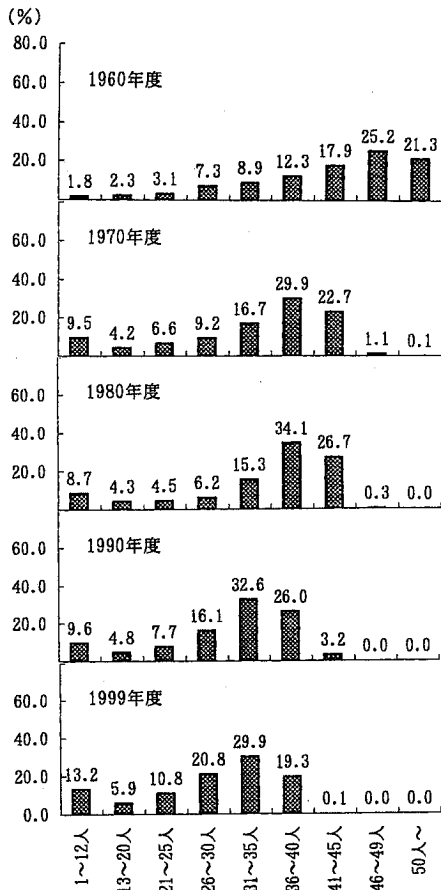
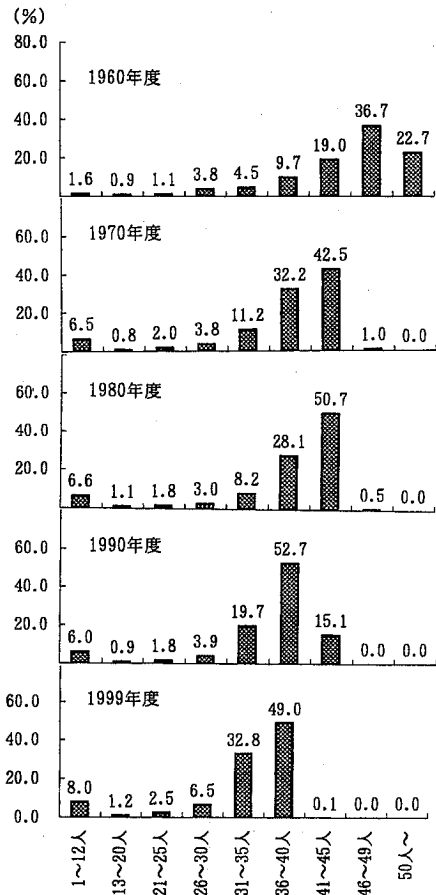


図4 学校規模分布の推移 (公立中学校)



(複式・特殊教育学級を含む)

実施2年目の1960年度には児童数「46-49人」の学級が全体の25.2%、「50人以上」の学級が21.3%を占めていた。図示していないが、第1次改善計画の編制標準は50人とされたが、計画終了の1963年度の時点で51人以上の学級はすでに2.3%まで減少していた。また、編制標準45人とされた第2次改善計画終了時の1968年度には、46人以上の学級は2.2%にまで減少していた。

第2次改善計画を経て第3次改善計画の2年目にあたる1970年度には、46人以上の学級はわずか1.2%にまで急減している。また、小規模学級の割合が著しく増加していることも注目すべきである。小学校で4個学年以上、中学校で3個学年の複式学級が解消され、複式学級の編制標準が縮小したことが大きく寄与している。以上より、1960年代の改善状況は顕著であり、第1次改善計画を通して50人学級が、第2次改善計画を通して45人学級がほぼ実現していることがわかる。第1次・第2次改善計画の目的は着実に達成されたといえよう。

ところが、1980年度の分布を見ると、1970年度の分布とほとんど同じである。むしろ「41-45人」の大規模学級の割合がわずかが増加している。先ほど学級規模平均の推移を図1で検討した時も、平均値はこの期間ほとんど不変であった。小学校児童数は、1970年代増加の基調にあったこと、そのために第3次、第4次改善計画における編制標準が45人に維持されたことが、学級規模からみた教育水準の停滞の原因であろう。児童数増加の時期には、大きな資源を投入しても教育水準の向上は進みにくい。しかし、もしこの期間に教職員配置改善計画が実施されなかったら、1970年代に教育水準は大きく悪化していたであろう。

1990年度には、1980年度に26.9%を占めていた「41-50人」学級が、わずか3.2%にまで減少し、さらに「31-35人」学級が32.6%に増加した。学級編制標準40人の実現を主旨とする第5次計画（1980-91年度）が、児童数減少という追い風を受けて成果を収めたといえよう。

1999年度の分布は1990年度とほとんど不変である。わずかに「41-45人」の大規模学級の割合が減少した程度に留まっている。第6次改善計画（1993-2000年度）が指導方法の工夫に重点を置いた反面、40人の学級編制標準が維持されたことがここによくあらわれている。1999年度に「30人以下」の学級が約半数までを占めるようになってるのは、児童数減少の結果である。

中学校

公立中学校の場合（図4）、1960年度には「46-50人」学級が36.7%、「51人以上」の学級が22.7%と、46人以上の大規模学級が全体の6割を占めていた。しかし

1970年度には、これら大規模学級の占める割合はわずか1.0%にまで減少した⁵⁾。1960年代の大半は生徒数減少の時期であったことが追い風となっている。ところが、1980年度の分布は1970年度の分布とよく似ており、結果として教育水準は向上していない。むしろ、「41-45人」学級の割合が増加しており、水準は低下したと見ることもできる。中学校の場合、1970年代は一貫して生徒数が微増を続けた時期であった。小学校の場合と同様、生徒数増加の結果として学級編制標準を45人に維持せざるを得なかったことも教育水準の停滞の原因であったといえる。

この「41-45人」学級の割合は、編制標準を40人に縮小した第5次計画終了の前年にあたる1990年度には15.1%にまで急激に減少した。ただこの数値は、1990年度の学級編制の暫時標準が、生徒減少市町村以外の中学校第3学年は45人であったためであり、翌年の計画終了時（1991年度）には3.4%へと減少している。つまり、中学校の40人学級は早くも第5次計画期間内におおよそ実現したことになる。

1999年度には41人以上の学級はほとんど姿を消し、代わって「31-35人」学級が増加した。

小学校の学級規模を全体として比較すると、中学校の小規模学級の割合は非常に少ない。年齢の違いにより遠距離通学が可能なことから、学校の統廃合が小学校よりも容易に行われているためであろう。

V. 学級規模の現状と都道府県間の多様性

ここではまず、1999年度の学級規模の分布状況を学校種別・設置者別に確認する。次いで、公立の小中学校について、都道府県別に学級規模の平均値と標準偏差を検討し、都道府県間の学級規模の多様性を分析する。

（1）設置者別にみた学級規模の分布

小学校

図5は小学校について、1999年度における全国の学級規模平均の分布を設置者別に示している。これより明らかなように、国立小学校の場合、全体の81.5%が「36-40人」の学級であり、大規模学級も小規模学級もほとんど見られない。

私立小学校では、「36-40人」学級が43.3%と最も多い。しかし、公立小学校の編制基準を上回る「41-45人」学級の割合は19.9%にものぼる。また、小規模な学級も無視できないほど存在している。私立の特徴は、大規模学級から小規模学級まで存在していることにある。

これに対して、公立小学校は「31-36人」学級が

図5 学級規模分布の推移 (小学校)

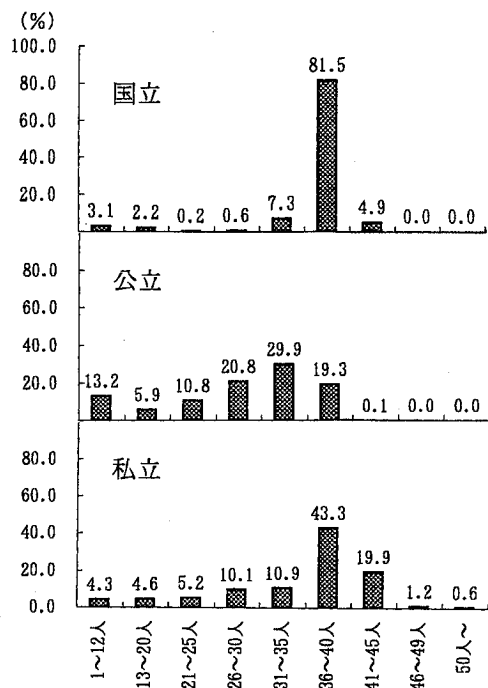
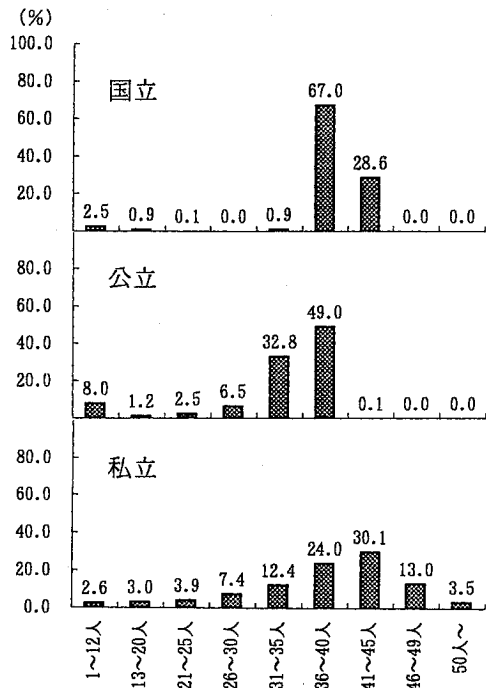


図6 学級規模分布の推移 (中学校)



(複式・特殊教育学級を含む)

29.9%と最も多く、「26-30人」「36-40人」学級が約2割を占めている。また、40人を越える学級はほとんど皆無だが、20人以下の小規模学級（複式・特殊教育学級を含む）が19.1%を占めている。国立、私立と比較して、公立小学校は全体として大規模学級は少なく、小規模学級が多いところに特徴がある。

中学校

中学校の設置者別にみた学級規模の分布形状（図6）は小学校と似ているが、比較的大規模な学級が多い。

まず、国立中学校の場合、「36-40人」学級67.0%と最大であるが、「41-45人」の大規模学級が28.6%を占めている。小規模学級は例外的な存在である。

私立の場合は、大規模学級から小規模学級まで広い範囲にわたって存在している。一方では41人以上の学級が全体の46.6%を占めており、50人を越える学級も3.5パーセントだが存在している。他方、30人を下回る小規模学級も存在しており、左右対称に近い形状をしている。

公立の場合、「36-40人」学級が49.0%と約半数を占め、「31-35人」学級が3分の1を占めており、全体の80%以上の学級は31人以上40人の範囲にある。ただし、12人以下の小規模学級も8.0%ほど存在している。

(2) 都道府県間の学級規模の多様性

これまで、全国のデータを分析してきたが、学級規模は都道府県間で大きく異なっている。

表3は各都道府県の小学校および中学校の学級規模の平均値の度数分布表である。

小中学校ともに、学級規模の平均値が大きい地域は、埼玉県、千葉県、東京都、静岡県、愛知県、福岡県など、大都市圏にある都県である。こういった地域は、図7、図8に示す通り、学級規模の標準偏差も小さい。反対に、平均学級規模が小さな県は標準偏差が大きく、大規模学級もあれば小規模学級も多い。具体的には、北海道、岩手県、奈良県、和歌山県、鳥根県、徳島県、高知県、鹿児島県などである。とくに、高知県、鳥根県ではこの傾向が強い。

このように、学級規模の平均値が低い地域で、学級規模のばらつきをあらわす標準偏差が大きいのはなぜか。結論を先に言えば、そのような県では、小規模校と小規模学級が多いからである。

表4に、小学校データのみであるが、47都道府県の1999年度現在の小規模・大規模校の割合、小規模・大規模学級の割合、PT比等を示している。学級規模平均値が小さな県は、へき地等指定校や、児童数が99人以下という小規模校の割合も高い。学級規模平均値が

表3 学級規模平均別にみた都道府県の分布状況

平均	公立小学校	公立中学校
20-	1 高知	0
21-	1 島根	0
22-	0	0
23-	4 岩手・和歌山・徳島・大分	0
24-	6 北海道・青森・秋田・山形・鳥取・鹿児島	0
25-	8 新潟・三重・奈良・岡山・山口・香川・愛媛・熊本	1 高知
26-	9 宮城・福島・富山・石川・福井・山梨・広島・長崎・宮崎	0
27-	6 茨城・栃木・長野・滋賀・京都・佐賀	0
28-	3 群馬・岐阜・兵庫	0
29-	3 千葉・大阪・沖縄	3 北海道・和歌山・島根
30-	5 東京・神奈川・静岡・愛知・福岡	5 岩手・奈良・山口・徳島・鹿児島
31-	1 埼玉	6 青森・秋田・長野・山梨・三重・大分
32-	0	14 宮城・山形・新潟・岐阜・滋賀・京都・鳥取・岡山・広島・愛媛・佐賀・長崎・宮崎・沖縄
33-	0	13 福島・茨城・栃木・群馬・東京・神奈川・大阪・香川・熊本・富山・石川・福井・兵庫
34-	0	4 千葉・埼玉・静岡・愛知
35-	0	1 福岡

図7 学級規模平均と標準偏差（公立小学校）

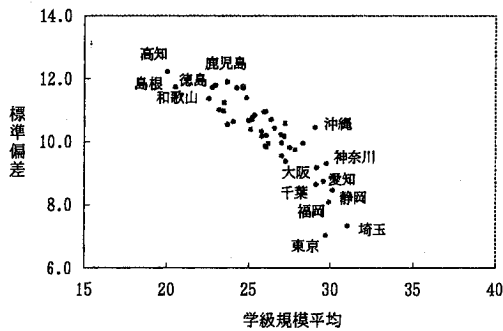


図8 学級規模平均と標準偏差（公立中学校）

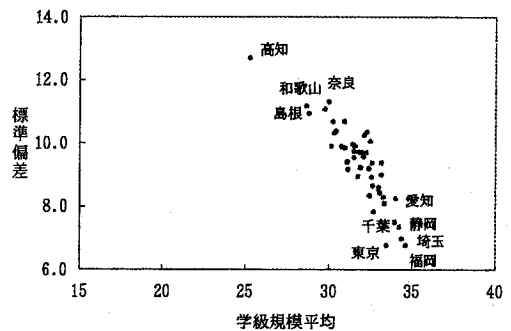


表4 都道府県別学校・学級規模（公立小学校、1999年度）

	学級規模平均	学校数	学校数%			学級数	学級数%		複式学級%	児童数	PT比	
			分校%	～各地校%	99人以下 学校数%		700人以上 学校数%	12人以下 学級数%				36人以上 学級数%
北海道	24.3	1,545	0.3	57.0	49.3	3.8	13,643	23.2	13.3	10.6	331,651	16.1
青森県	23.5	471	1.5	34.4	49.6	4.0	3,344	22.8	13.5	9.0	92,875	15.0
岩手県	23.3	484	3.1	35.4	48.6	4.0	3,817	22.8	13.4	7.9	88,750	14.5
宮城県	26.1	466	3.4	13.5	22.1	9.2	5,562	16.8	18.9	1.4	145,080	18.0
秋田県	23.5	327	1.2	16.2	33.0	4.0	2,940	20.7	13.7	3.5	69,117	15.0
山形県	24.1	377	8.5	25.5	40.8	4.2	3,234	18.3	11.9	5.6	77,934	15.5
福島県	26.2	588	6.8	26.2	33.5	5.1	5,384	13.1	16.9	3.2	141,258	17.2
茨城県	27.3	593	0.2	1.9	11.1	6.1	6,911	10.0	17.3	0.6	188,721	18.2
栃木県	27.1	442	0.5	10.9	23.3	5.7	4,677	11.2	17.7	1.3	126,562	17.7
群馬県	27.9	356	2.5	12.6	15.2	4.2	4,428	11.0	20.7	0.7	123,445	18.5
埼玉県	31.1	841	0.6	1.0	3.1	16.9	13,097	4.3	25.7	0.2	406,948	22.1
千葉県	29.2	860	1.3	1.2	8.6	10.5	11,498	7.4	21.0	0.4	335,303	20.2
東京都	29.7	1,390	0.1	1.8	3.0	4.2	17,853	3.7	18.8	0.1	531,088	19.4
神奈川県	29.8	873	0.2	0.5	2.2	18.1	15,068	9.2	25.3	0.0	448,955	21.5
新潟県	23.2	650	1.4	29.5	33.8	4.8	5,987	15.9	15.1	4.5	150,659	16.2
富山県	26.1	239	2.5	7.9	25.1	4.6	2,397	13.1	15.1	1.7	62,558	17.0
石川県	26.1	275	2.9	10.9	33.8	3.6	2,681	14.9	16.0	3.6	69,955	17.1
福井県	26.1	228	4.8	16.7	32.9	3.1	2,029	13.2	18.4	4.2	52,895	16.4
山梨県	25.8	221	5.0	12.7	29.0	4.5	2,171	14.8	15.8	1.4	56,115	16.6
長野県	27.0	413	2.2	12.6	18.6	8.7	4,968	13.1	19.9	0.1	134,072	18.0
岐阜県	27.5	410	0.5	12.2	18.3	7.1	4,755	11.1	20.0	1.7	130,977	18.2
静岡県	30.2	546	1.5	10.3	14.5	18.7	7,610	6.8	25.5	0.7	229,501	20.4
愛知県	29.6	986	0.4	6.5	8.5	13.8	14,250	7.8	23.2	0.5	421,658	20.4
三重県	25.0	454	2.9	17.6	27.1	3.7	4,609	16.9	15.9	2.1	115,339	15.9
滋賀県	27.3	336	2.1	6.8	10.2	9.7	3,325	13.8	20.3	0.2	87,888	18.4
京都府	26.6	454	2.0	11.2	22.0	5.1	5,249	14.3	19.1	0.6	139,677	17.8
大阪府	29.2	1,041	0.8	0.3	3.0	12.1	16,486	8.9	21.6	0.1	481,262	20.3
兵庫県	28.4	849	1.1	9.7	15.0	14.5	11,610	11.4	23.5	0.7	329,410	19.3
奈良県	24.7	264	0.8	13.6	28.8	8.3	3,461	21.5	15.8	0.4	85,519	17.3
和歌山県	22.6	346	8.4	28.9	49.1	2.3	2,930	25.1	9.5	5.6	66,201	14.8
鳥取県	24.7	189	11.1	18.0	33.3	1.6	1,649	19.2	10.9	3.2	39,147	14.8
島根県	20.6	296	3.0	39.5	53.4	2.4	2,274	11.9	10.7	10.6	45,228	12.5
岡山県	25.4	457	2.8	16.4	32.6	7.2	4,594	17.1	17.3	3.2	116,649	16.6
広島県	26.0	654	1.1	18.7	39.0	7.3	6,614	17.7	18.8	4.8	171,874	17.1
山口県	24.9	382	2.1	13.6	46.9	7.3	3,495	20.6	16.9	5.6	87,031	16.3
徳島県	22.8	288	5.2	32.3	50.3	3.1	2,109	25.0	14.2	5.4	48,077	14.1
香川県	25.3	215	3.3	15.8	24.2	5.6	2,346	16.8	15.8	1.3	59,305	16.6
愛媛県	24.7	325	1.0	27.5	47.5	8.3	3,676	22.7	18.5	4.7	90,713	16.2
高知県	20.1	325	1.8	46.8	64.8	6.3	2,254	34.1	15.4	14.3	45,228	12.5
福岡県	29.9	789	1.4	5.2	12.3	11.8	10,639	5.9	24.0	1.0	300,420	20.1
佐賀県	27.1	204	12.7	17.6	27.0	4.9	2,179	21.3	19.2	2.4	58,955	17.4
長崎県	25.8	433	8.8	37.2	39.3	4.4	3,926	15.3	17.4	4.4	101,331	16.6
熊本県	25.2	529	7.0	29.1	41.2	6.0	4,777	17.1	16.5	4.7	120,598	16.3
大分県	23.0	394	6.3	31.0	51.5	4.3	3,199	26.2	15.4	5.6	73,602	14.3
宮崎県	26.4	294	4.4	30.3	40.1	7.8	2,948	15.8	17.9	6.2	77,882	17.3
鹿児島県	23.7	626	1.7	50.7	54.8	6.3	5,027	25.2	15.7	8.7	119,510	15.3
沖縄県	29.1	279	1.8	36.9	29.0	19.7	3,672	12.7	28.5	3.6	106,851	19.9
総計	27.2	23,944	2.3	18.5	26.4	8.0	271,252	13.2	19.4	2.6	7,385,068	18.2

小さな県はまた、12人以下の小規模学級や複式学級の占める割合が高く、教員1人あたりの平均児童数も少ない(中学校の場合も同様の傾向にある)。

これらの県では、山間部が大きいという地理的状況もあって、学校の統廃合がうまく進んでいないものと推察される。

VI. 各次の教職員配置計画の 教育条件改善効果

戦後の6次にわたる教職員配置改善計画が、それぞれ学校や学級における教育条件にどのような効果をもたらしたかを総括しよう。

表5は、教職員配置改善計画各期の期首・期末における児童生徒数、学級規模(児童生徒数/学級数)、PT比(児童生徒数/本務教員数)を小学校と中学校(国公私立計)について算出したものである。これをもとに各計画期間における教育条件の改善状況を示したのが表6である。

表6のさまざまな指標のうち、学級規模とPT比の欄は、それぞれの計画期間内に学級規模とPT比がど

表5 教職員配置改善計画の期首・期末の教育条件

年度	児童生徒数 (千人)		学級規模		PT比	
	小	中	小	中	小	中
1958	13,492	5,209	44.34	44.53	37.07	27.80
1963	10,471	6,963	37.68	44.06	30.78	28.31
1968	9,383	5,043	33.43	37.93	26.36	21.88
1973	9,816	4,779	32.70	36.99	24.98	20.59
1978	11,146	4,048	33.27	37.34	25.00	20.38
1979	11,629	4,966	33.66	37.16	25.30	20.18
1991	9,157	5,188	29.19	34.13	20.58	18.08
1992	8,947	5,036	28.99	33.95	20.30	17.81
2000	7,366	4,103	27.11	32.40	18.07	15.93

表6 各計画年次における教育条件の改善状況

	計画期間	1次	2次	3次	4次	5次	6次
		1959 -63 5年	1964 -68 5年	1969 -73 5年	1974 -78 5年	1980 -91 12年	1993 -2000 8年
	定数改善 (年平均)	3.4 万 6800	6.2 万 12400	2.9 万 5800	2.4 万 4800	7.9 万 6600	3.0 万 3750
小学校	児童数	急減	微減	微増	急増	急減	急減
	学級規模	6.66	4.27	0.16	-0.57	4.47	1.88
	年平均	1.33	0.85	0.03	-0.11	0.37	0.24
	PT比	6.29	4.42	1.38	-0.02	4.72	2.23
	年平均	1.26	0.88	0.28	-0.00	0.39	0.28
中学校	生徒数	急増	急減	安定	微増	増減	急減
	学級規模	0.47	6.13	0.94	-0.35	3.03	1.55
	年平均	0.09	1.23	0.19	-0.07	0.25	0.19
	PT比	-0.51	6.43	1.29	0.21	2.10	1.88
	年平均	-0.10	1.29	0.26	0.04	0.18	0.24

の程度改善したかを示している。マイナスの値は、教育条件が悪化したことを示す。

全国の小学校についてみると、1959年度から1963年度までの第1次計画の5年間に平均学級規模は6.66人減少(44.34人マイナス37.68人)し、大幅に教育条件は改善した。PT比は37.07から30.78まで6.29も小さくなり、この指標で見ても教育条件は大幅に改善した。年平均に換算すると、学級規模は1年に1.33、PT比は1.26改善したことになる。第2次計画は45人学級の実現を目指して第1次計画の2倍近い大規模な定数改善が図られた。とはいえ、児童数の減少の程度が小さくなっていったこともあって、学級規模の改善は5年間で4.27(年平均0.85)、PT比の改善は4.42(年平均0.88)とスローダウンした。児童数減少を考慮すると、それでも顕著な改善状況であったといえる。第3次計画の期間は、児童数が微増する時期であった。5年間全体で学級規模は0.16、PT比は1.38だけしか改善しなかった。第2次ベビーブーム世代が小学校に大量に入学した第4次計画期間には、児童数の増加のため、学級規模は0.57人、PT比も0.02大きくなり、教育条件はわずかに悪化した。教職員定数の改善はあったが、児童数の増大がそれを上回ったのである。

第5次、第6次の計画期間中はいずれも児童数急減期であった。第5次計画は計画期間が長く大規模なものであったこともあって、期間内に学級規模は4.47、PT比は4.72も改善した。ただし年平均ではそれぞれ0.37、0.39と大きくはなかった。続く第6次計画期間中の改善は、学級規模1.88、PT比2.23、年平均ではそれぞれ0.24、0.28とわずかなものであった。

同じ児童数減少期であっても、第1次、第2次の時期と比べて、第5次、第6次の計画期間における教育条件の改善は緩慢である。しかも、PT比の改善に比べて学級規模の改善の程度は小さくなっている。

このことは前掲の図1、図2からも明らかであった。小学校の学級規模、PT比その他の教育指標の推移を戦後50年間について観察すると、PT比の改善に比べて学級規模の改善は1960年代は顕著であったが、近年は緩慢になっている。

これは、教員定数の増加分が、学級規模の縮小以外のものに振り向けられているからであると思われる。第5次から、大規模校での教頭の複数化、養護教諭等の増員が図られ、第6次では、定数改善部分の約半数がティーム・ティーチングに振り向けられている。

その結果、表7から明らかなように、学級担任をしない教員の割合は、小学校の場合、1980年代から1990年代にかけて一貫して増大している。中学校でも1980年代末から1990年代にかけて急増している。

児童生徒数減少を背景にして、40人学級の実現は第5次計画期間中の1990年度にはほぼ実現しており、第6次計画（1993—2000年度）の定数改善分のほとんどが学級定数以外の改善に振り向けられてきた。学級担任（学級数）が増加するよりも、それ以外の管理的業務に携わる者や生徒指導ないし保健の専門家などのスタッフが増加の傾向にあるのである。

表7 学級担任をしない教員の割合（公立、％）

年度	小学校	中学校
1980	11.2	35.6
1983	12.0	35.6
1986	12.6	35.1
1989	14.6	36.5
1992	14.7	37.8
1995	15.9	39.0
1998	17.7	39.7

（『学校教員統計調査報告書』各年度版を元に作成）

第1次から第5次までの教職員配置改善計画は、児童生徒数の増減という外部環境要因により教育条件の改善の程度には濃淡はあるが、全体としては学級規模の縮小に大きな役割を果たしてきたといえよう。しかし、第6次改善計画は、従来の重点かつティーム・ティーチングを中心とする指導方法の改善や、学校運営、学級担当以外の「後方支援」的専門スタッフの増員に向けられたため、教員1人あたりの児童生徒数は低下したが、学級規模縮小には大きな役割を演じなかった。

今後、学級規模の大小やティーム・ティーチングの導入などが教員の活動や児童生徒の学習や学校生活にどのような効果を与えているのかに関する調査研究が必要であろう。その時、第6次改善計画の成果が明らかになろう。

【注】

- 『学制百年史』文部省 1972年、856頁。
- 複式学級の編制標準は、小学校の場合、2又は3個学年で編制：35人、4又は5個学年で編制：30人、すべての学年で編制：20人。中学校の場合、2個学年で編制：35人、すべての学年で編制：20人。特殊教育学級は小中ともに15人。
- 学級編制が40人へと縮小された第5次改善計画は、12ヵ年かけて実施された。小学校の場合、最初の6年間で児童減少市町村の設置する小学校、残りの6年間でそれ以外の小学校の学級編制標準を縮

小した。中学校の場合、最初の6年間は学級編制は45人のまま据え置かれ、続く3年間で生徒減少市町村の設置する中学校、最後の3年間でそれ以外の中学校の学級編制標準を縮小した。

- なお、『学校基本調査報告書』は、時期により学級規模を示す収容人員区分が異なる。ここでは、時系列的に見ていくことを目的とするため、データ作成にあたり、以下のような手続きをとった。
 - 1960年については、収容人員区分が「46—50人」「51人以上」であるため、それぞれの人数を「46—49人」「50人以上」に、1960・70年については、収容人員区分が「1—15人」「16—20人」であるため、それぞれの人数を「1—12人」「13—20人」のカテゴリーに割り当てた。
 - 1980・90・99年については、「1—7人」「8—12人」のカテゴリーを「1—12人」に合併した。
- 第1次改善計画終了時の1963年には51人以上の学級は全体の4.0%、第2次改善計画終了時の1968年には46人以上の学級は1.4%にまで減少している。

【主要参考文献】

- 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議「今後の学級編制及び教職員配置について（報告）」2000年5月。
- 三島敏男「教職員定数法の歴史と到達点及び教訓」民主教育研究所「教職員」研究委員会『学級規模と教職員定数に関する調査報告及び30人以下学級関連論文』1999年5月、48—68頁。
- 文部省初等中等局財務課「新しい学級編制及び教職員定数改善計画について」『文部時報』第1239号、1980年8月、30—38頁。
- 沖原豊他「各国の学級編制（学級規模）に関する比較研究」日本教育行政学会編『教育行政学会年報・6 学級編制の諸問題』第6号、1980年、63—132頁。
- 杉江修治「学級規模と教育効果」『中京大学教養論叢』第37巻第1号 1996年、147—190頁。
- 中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」1998年9月。

（付記）本研究は、文部省科学研究費補助金基盤研究（C）（研究代表者 世羅博昭）の研究成果の一部である。なお、Iは田中春彦、II・III・IV・Vは、岡田典子、VIは山崎博敏が執筆した。

（指導教官：山崎博敏）