

## 中間報告書( 委員案) 補足資料

(平成21年度)

- 学校規模について及び学級編成替え慣行の生成について ..... P1 ~P3
- 国際比較 ..... P4 ~P6
- 文部省通達 ..... P7 ~P9

安芸高田市学校規模適正化委員会

2009.11.12.

様

宇都宮大学・教育学部・教授  
遠藤忠

関連する資料をお送りします。

ついでに、思いつくままですが、コメントめいたものを以下に書き連ねます。多忙のため記憶に頼って書いたものです。思い違いなどもあるかもしれませんが、参考になれば幸いです。

《学校規模について及び学級編成替え慣行の生成について》

メモ

ご存じの通り、学校の適正規模とは「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」による表現です。同施行令によりますと「学級数がおおむね12学級から18学級までである」学校が、適正規模の学校というわけです。

この法律の制定は、昭和33年ですが、同じ頃、学校教育法施行規則に「小学校の学級数は、12学級以上18学級を標準とする」という規定が登場しています。もともと、この規定は明治期の小学校令に遡ることができますが、そこでは、上限のみを定め、下限については言及がありませんでした。上限についての見定めたのは、過大規模の学校をさげ、学校の分離独立の道を開くためであり、一方、下限について規定しなかったのは、当時、数多くあった僻地における教育の普及を図るためではなかったかと思えます。

下限についての規定が現れたのが、昭和33年の改正によると考えております。

さて、問題は、「なぜ、下限が12学級と定められたか」という問題ですが、財政難の一方で教育の整備・充実を図ろうとした結果、学校の統廃合を進める必要性から下限を定めたのではないかと思えます。その結果、昭和30年代から40年代にかけては全国的に統廃合が推進され、それに対する激しい反対運動も各地で見られました。そのことは当時の報道や出版物などでも確かめられると思えます。

ところで、次の問題は、「今日では、なぜ、クラス替えができる学校規模が、適正規模の根拠となったか」ということです。

このような根拠は、おそらく、この規定が現れた昭和33年当時には、考えられていなかったと思われる。

なぜなら、わが国の小学校では明治の末以来、学級担任の「持ちあがり」が理想と考えられていたからです。担任の「持ちあがり」とは、「入学から卒業まで一人の教員が継続して学級担任を続けること」であり、わが国では、明治の30年前後に小学校の現場に生まれた考え方であり、その後急速に広まり、明治の末には、学級担任配置の「理想型」とまでいわれた方式です。それ以前の担任配置は、学年固定式と呼ばれるもので、一年生を担

任する教員は継続して一年を担任し続けるものでした。この方式の利点は、それぞれの学年の教育内容に精通した教員を配置するというもので、当時厳格に行われていた落第制度に対応した学力重視の担任配置方式でありました。

一方、「持ちあがり」は、生徒指導（生活指導）重視の担任配置方式であり、長年にわたって、教員が同じ児童たちを担任し、理解を深め、信頼関係を築き、そのことを基盤として、児童相互の人間関係を望ましいものに調整し、作り上げていく、というねらいをもった方式なのです。児童が不登校に陥らないよう、学校でいじめが起こらないよう、協力して学習に励むよう、学級内の人間関係を良好なものにつくるという点に、大きなねらいがありました。

「持ちあがり」方式が、望ましい学級担任の配置方式と考えられていたのは、地方によっても差がありますが、昭和20年代くらいまでで、30年代から、40年代にかけて大きく変化していきます。変化の要因の一つは、戦中から続く教員の人材難です。たとえば、「でもしか教師」なる言葉が誕生したのは昭和20年代前半の混乱期においてでありました。この時は、教員資格ももたない人々が教員として採用され、しかも、数ヶ月でよりよい職場へ転職していくというような現象が頻発しておりました。しかし、この時の、イメージはその後長く残り、戦後の教員像の中に染みこんでいきます。そして、昭和30年代から40年代の高度成長期の中で、我が子の教育に夢を託す多くの親たちが登場します。こうした状況の中で、学級担任配置をめぐる苦情や紛争が日常化したと想像しております。

小学校でいえば、6年一貫の担任配置方式である「持ちあがり」が退けられ、周期的に学級担任を替え、クラス替えをする方式が急速に広まっていきます。このことによって、担任にまつわる親たちの苦情を緩和し、また、時として紛争の隠れた要因である子ども同士、親同士の対立・葛藤を解消しようとしたのです。

そして、今日、担任替え・クラス替えの周期は短縮化し、昭和30年代には三年程度であったものが、後に二年が一般化し、近年では、全国の適正規模（クラス替えできる）の小学校のおよそ半分が一年の周期、すなわち、毎年、担任替えとクラス替えをするようになっております。おそらく、担任替え・クラス替えによって親たちの苦情・不満に対応することは限界に来ており、そのことが、公立校批判、公立校離れという現象と結びついていると思われまます。

担任替え・クラス替えができる規模という考え方は、学校における紛争緩和や解消をねらった学校経営上のねらいをもったものということができます。いわゆる教育困難校などでは、ある学級を担当する先生たちの疲弊が著しく、毎年、担任を替えなくてはもたないという状況があるのも事実です。しかし、そのことが安易に慣習化することは、学校経営の質の劣化そのものであり、教員が仕事を通じて成長する道を閉ざすことにもなると思います。全国的に、担任替え・クラス替えの周期が急速に短縮化していることは、学校現場の困難さが増しているとも解釈できますが、何時までも、逃げの経営を続けていけば、学校教育は一層劣化してしまうとも憂慮しています。

適正規模、標準規模という言葉は、もともとは、教育が適切に行える規模という意味であるべきです。

明治の頃、標準規模について上限のみの規定しかなかったというのは、教員あるいは校

長の目の届く人数、学級数（教員数）という考え方で決められたと想像するのも、可能ではないかと思います。したがって、少人数については問題を感じなかった、というわけです。

しかし、今日では、子供たちの相互作用を通しての教育という視点が重要なものとして浮かび上がっております。担任替え・クラス替えができる規模という視点とは別に、子供たちがさまざまな異質性を乗り越えて、仲良くなり、協力し合えるようになり、学校や社会をよりよいものとするような共通の目標や夢をはぐくめるようになるには、ある程度の集団規模が必要なのだ、という主張はもったもな事だと思えます。

ただし、それがどの程度の人数なのかは一概に決めつけることはできないと思います。どのような教育を行うのか、具体的な教育目標や、教育方式によってさまざまな答えがあると思います。クラス替えができるということが決め手になると思えません。

学校統廃合の背景には、当該市町村の財政問題が常に絡んでくると思います。したがって、教育論など後付けで、結論ありきという場合もままあるように思われます。もちろん、教育論も、一般的なレベルでは上述のように明確な道筋を示すものではありません。「地域に学校を残す」という地域の利益か、「統廃合して、負担軽減を図ろう」とする全体の利益かという対立が内包されている場合が少なくないと思いますが、地域、学校の実情を踏まえた教育論がおこなわれることが、結論はどうあれ、大切なことだと思っております。

# 教育指標の国際比較

平成21年版

文部科学省

# 11.1 学級当たり児童・生徒数

(2006年) (人)

	初等教育			前期中等教育 (普通プログラム)		
	国公立 教育機関	私立 教育機関	国公立・私立 教育機関の合計	国公立 教育機関	私立 教育機関	国公立・私立 教育機関の合計
	1	2	3	4	5	6
オーストラリア	23.3	25.6	23.9	23.2	25.3	24.0
オーストリア	19.6	21.1	19.7	23.9	24.4	23.9
ベルギー	m	m	m	m	m	m
カナダ	m	m	m	m	m	m
チェコ共和国	20.3	16.8	20.2	23.4	21.2	23.3
デンマーク	20.0	16.3	19.5	20.5	18.3	20.1
フィンランド	m	m	m	m	m	m
フランス	22.4	22.8	22.5	24.1	24.9	24.3
ドイツ	22.1	22.9	22.1	24.7	25.7	24.7
ギリシャ	18.7	20.8	18.9	21.8	22.1	21.8
ハンガリー	20.1	19.0	20.0	21.4	21.1	21.4
アイスランド	18.3	15.5	18.2	19.8	12.0	19.7
アイルランド	24.5	m	m	20.1	m	m
イタリア	18.4	19.5	18.4	21.0	21.8	21.0
日本	28.2	33.3	28.3	33.2	35.7	33.3
韓国	31.6	31.7	31.6	36.0	35.0	35.8
ルクセンブルグ	15.6	18.5	15.8	19.5	21.2	19.8
メキシコ	19.7	21.3	19.8	29.8	25.8	29.5
オランダ	x(5)	x(5)	22.4	m	m	m
ニュージーランド	m	m	m	m	m	m
ノルウェー	a	a	a	a	a	a
ポーランド	20.3	11.9	20.1	25.0	17.8	24.7
ポルトガル	18.6	22.1	19.0	22.5	23.7	22.7
スロバキア共和国	19.8	19.0	19.7	22.9	22.3	22.8
スペイン	19.3	24.1	20.7	23.8	26.6	24.7
スウェーデン	m	m	m	m	m	m
スイス	19.5	16.1	19.4	19.1	19.2	19.1
トルコ	27.5	17.9	27.2	a	a	a
イギリス	25.8	12.3	24.5	23.7	12.0	22.4
アメリカ合衆国	23.6	19.4	23.1	24.9	19.3	24.3
OECD各国平均	21.5	20.4	21.5	23.8	22.6	24.0

(補注) ① 各教育段階に在籍する児童・生徒数を学級数で除して算出している。各国間の比較を可能にするため特殊教育を除外している。データに含まれるのは普通のプログラムのみであり、また、通常の学級単位でなく少人数に分かれて行われる学習は除外している。

② 10の(補注)も参照。

(出典) OECD『図表でみる教育 2008年版』(インディケータD2:学級規模と教員一人当たり生徒数)

# 学 級 編 制 基 準

国 名	学校段階	学級編制基準 (単式学級)	備 考
日 本	小 学 校 中 学 校  高 等 学 校	[上限人数] 40人  [標準人数] 40人	○「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」 ○左記の数を標準として、都道府県教育委員会が定める。ただし、都道府県教育委員会は、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ついては、左記の標準を下回る基準を定めることができる。  ○「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」 ○左記の数を標準として、学校の設置者である地方公共団体の教育委員会が定める。ただし、やむを得ない事情がある場合及び学校の設置者である地方公共団体の教育委員会が生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合については、この限りでない。
アメリカ合衆国	[カリフォルニア州の例] 就学前教育  第1～3学年  第4～8学年  [ケンタッキー州の例] 就学前教育～第3学年 第4学年 第5～6学年 第7～12学年	[上限人数]  学級編制基準は、就学前教育を含めたすべての初等中等教育段階について定めている場合のほか、初等教育を中心として特定の学年についてのみ定めるなど、州によって定めている内容が異なる。  ・学区内の平均学級規模が31人を超えることなく、かつ33名を超える学級がないこと。 ・学区内の平均学級規模30人を超えることなく、かつ32名を超える学級がないこと。 ・学区の当該会計年度の教員1人当たり児童数が1964年の教員1人当たり児童数に関する州内平均(29.9人)あるいは同年の当該学区の数値のいずれか大きい数値を上回らないこと。  24人 28人 29人 31人	カリフォルニア州教育法第41376条及び第41878条、及びカリフォルニア州教育局 Fact Book 2008: Handbook of Education Information, pp.132-133  ケンタッキー州教育法第157.360条 (Kentucky Revised Statutes, Last Updated November 10, 2008)
イギリス	初等学校 第1～2学年 第3～6学年 中等学校	[上限人数] 30人 なし なし	○1998年教育水準・新学校法により導入。 ○第1～2学年以外の学年は従来通り基準はない。
フランス	小学校  中等学校	なし  なし	○小学校：教育法典第D.211-9条により、学級編制基準は大学区視学官(県レベルの国民教育省の出先機関)が毎年決定することとされており、全国的な編制基準は設けられていない。 ○中等学校：教育法典第R.421-2条により、学級編制は各校の権限とされており、全国的な編制基準は設けられていない。
ドイツ	[ノルトライン・ヴェストファーレン州の例] 初等教育 基礎学校 第1～4学年 前期中等教育 ハフ・トシュレ 第5～10学年 難学校・ギムナジウム 第5～10学年	[標準人数] [範囲] 24人 18～30人 24人 18～30人 28人 26～30人	○学校法(2005年2月15日制定, 2008年6月24日改正)第93条第2項の施行に関する省令(2005年3月18日制定, 2008年4月30日改正)。 ○特別な理由がある場合、左記の「範囲」を上回る、あるいは下回ることが認められる。
ロシア連邦	初等・中等学校	[上限人数] 25人	○「普通教育機関に関する標準規程」(2001年3月19日ロシア連邦閣僚会議承認)
中国	小学校  中等学校 前期(初級中学) 後期(高級中学)	[標準人数] 都市部 農村部 40～45人 適宜設定  45～50人 45～50人	○教育部2002年6月26日付通知 ○左記の数値を参考に、省、自治区、直轄市が定める。
韓国	初等学校 中学校 高等学校	なし	○初等・中等教育法施行令第51条の規定により学級編制基準は、地方教育庁の長である教育監が決定する。

文初財503号  
昭和31年11月17日

各都道府県教育委員会教育長 殿  
各都道府県知事

文部事務次官

公立小・中学校の統合方策について

公立小・中学校のうちには小規模の学校が多く、これらの学校においては、一般に教員の適正な配置や施設設備の整備充実をはかることがむずかしいため教育効果の向上を図ることが困難であるばかりでなく、学校経費も割高となつていゝ現状である。文部省においては、この問題の重要性にかんがみ、さきに中央教育審議会に諮問し、別紙のような答申を得た次第である。

ついで、貴職におかれども学校統合の意義にじゅうぶん考慮を払い、地方の実情に即し答申の趣旨を施策の参考として、統合の推進をはかるとともに、貴管内関係機関に対して趣旨の徹底方をお願いする。

なお、文部省においては、答申の趣旨に従つて所要の措置を講じ、具体的な事項については、指導書を作成する等により目的の達成に努めるが、このことについては、おつて連絡する。





文 初 財 4 3 1 号  
昭 和 4 8 年 9 月 2 7 日

各都道府県教育委員会教育長 殿

文部省初等中等教育局長  
文部省管理局长

公立小・中学校の統合について

学校統合の方策については、昭和三十一年に「公立小・中学校の統合方策について」（昭和三十一年一月一七日付文  
初財第五〇三号文部事務次官通達）をもっと通達されるところであり、教育委員会におかれても貴管下市町村に  
対して御指導を願うところですが、その後の実施状況にかんがみ、教育委員会におかれても貴管下市町村に  
する必要があり、貴管下市町村の指導につき一層の御配慮をお願いいたします。

記

- 1 学校統合の意義及び学校の適正規模については、さきの通達に示しているところであるが、学校規模を重視する  
余り無理な学校統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けな  
ければならない。また、小規模学校には教職員と児童・生徒との人間的ふれあいや個別指導の面で小規模学校とし  
ての教育上の利点も考慮するに留意すること。
- 2 ① 通学距離及び通学時間の児童・生徒の心身に与える影響、児童・生徒の安全、学校の教育活動の実施への影響  
等を十分検討し、無理のないよう配慮すること。  
② 学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行  
うよう努めること。  
③ 統合後の学校の規模が相当大さくなる場合や現に適正規模である学校について更に統合を計画するような場合  
は、統合後の学校の学校における運営上の問題や児童・生徒への教育効果に及ぼす影響などの問題点をも慎重に比較考  
慮して決定すること。