

## — 現地調査報告 —

# 義務教育における少人数学級編制

## — 山形県「さんさんプラン」の紹介 —

吉 田 多 美 子

## 目 次

はじめに	1 さんさんプラン総合推進事業
I 実施までの経緯	2 さんさん研修
II 小学校「さんさんプラン」及び中学校「少人数授業推進プラン」	IV さんさんプランの効果
1 概要	1 学習面における効果
2 学級数と学級規模	2 生活面における効果
3 教員配置と予算	おわりに—今後のさんさんプランの動向—
III さんさんプラン実施のための教員研修	1 継続可能性
	2 少人数学級編制における教員の問題

## はじめに

我が国における学級の適正規模をめぐる調査研究は、第二次大戦後では昭和33年前後に実験的研究<sup>(1)</sup>が注目を集めて以来、現在まで多くの蓄積がある。一般的には学級規模を小さくすることで教員の指導が一人ひとりの子どもへ行き届くようになり、その結果学力形成に有利に働く、という学習効果はよく指摘される場所である。また、いじめ、不登校など教育現場の諸問題の解決の条件<sup>(2)</sup>ともいわれる。さらにこれら子どもへの教育効果に加え、近年特に多忙化している教員<sup>(3)</sup>の労働条件の改善や、授業への動機付けにつながるとの指摘<sup>(4)</sup>もある。

現在公立小中学校における1学級の定数は、「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」（昭和33年法律第116号。以下「標準法」という。）で、40人と定められている<sup>(5)</sup>。しかし、平成13年に同法が改正され、それまでの「全国一律40人を標準とする」基準から、都道府県教育委員会が独自の判断<sup>(6)</sup>で特例的に40人以下を学級規模の基準として定めることが認められるようになった。その後、文部科学省が平成16年度より義務教育費国庫負担金の算定方法として総額裁量制を導入<sup>(7)</sup>し、総額の枠内で増員分の教員給与費も国庫負担の対象となったことから、各地方自治体レベルの

(1) 「学級規模に関する調査研究」『国立教育政策研究所紀要』131, 2002.3, p.3.

(2) 杉江修治『学級集団の規模、編制基準と教育効果』東海地区高校教育研究会, 1996, p.19.

(3) 平成17年12月14日発表の、文部科学省「平成16年度 教育職員に係る懲戒処分等の状況について」で病気による休職者は過去最高の6,308人に達した。病気休職のうち精神性疾患によるものが、3,559人（前年度比365人増）である。<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/17/12/05121602.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/12/05121602.htm)>

(4) 杉江 前掲書 p.36.

判断により、少人数学級編制施策を採用することが可能となった。平成17年10月、文部科学省「教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議」（座長 高倉翔 明海大学長）は最終報告をまとめ、全国一律に学級編制の標準を引き下げることが現実的ではないものの、現在例外的な措置とされている40人を下回る学級編制については、自由にこれを選択できる制度にすることを提言している<sup>(8)</sup>。この提言を受けて、市

町村が給与費を負担して独自に教職員を任用することを可能とする<sup>(9)</sup>法改正が行われた。

平成17年度において、少人数学級編制を全学年または一部の学年で実施している都道府県は、45道府県に上っている<sup>(10)</sup>。なかでも山形県は平成16年度以降、小学校全学年で少人数学級編制を導入している数少ない自治体である<sup>(11)</sup>。山形県では教育長なども務めた高橋和雄氏が知事選で少人数学級編制を公約、当選後の平成13

表1 学級編制をめぐる最近の動き

年 月	主 な 動 き
平成3年	第5次教職員定数改善計画最終年。公立義務教育諸学校全ての学校で40人学級が実現。
平成13年	第7次教職員定数改善計画開始（平成17年度まで）。複数教員によるチーム・ティーチング(TT)に加え、習熟度別授業など少人数指導が可能に。
平成16年	義務教育費国庫負担制度において、総額裁量制が導入される。
平成17年5月	中山成彬文部科学大臣が学校現場を直接訪問する「スクールミーティング」において、「30人学級実現の方向で努力を」と発言。
平成17年8月	教職員配置の在り方に関する調査研究協力者会議が中間報告。学級編制標準の引き下げ(30人)は断念。
平成17年10月	教職員配置の在り方に関する調査研究協力者会議が「今後の学級編制及び教職員配置について」最終報告。市町村に学級編制の権限を委譲することを提言。
平成17年12月	平成18年度においては、第8次教職員定数改善計画策定をしないことを決定。

(出典) 文部科学省ウェブサイト「学級編制及び教職員定数の仕組み(公立義務教育諸学校)」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/029/toushin/05100402/010.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/029/toushin/05100402/010.pdf) > ほか

- (5) 義務教育における学級編制の上限を40人とする規定は、昭和44年の標準法改正によって定められたものである。戦後、学級規模は「各県学校教育法施行規則(文部省令第11号)」によって、小中学校の学級定員は50人と定められていたが、実際はそれを上回っていた(標準法制定直前の学級編制の平均値は60人)。その後昭和33年に標準法が成立し、学級編制の上限が50人と定められたうえ、第一次教職員定数改善計画(昭和34-38年)も実施され、改善が進んだ。昭和38年には同法改正が行われ上限が45人と定められ、改正に基づく第2次教職員定数改善計画(昭和39-43年)が実施された後、昭和44年の同法改正となった。全国で40人学級が実現するのは、平成3年である。
- (6) 40人を下回る学級編制を実施する際の判断基準として、2001年度の標準法改正では「都道府県の教育委員会は、当該都道府県における児童又は生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合」と定められた。
- (7) これまで目的を限定していた加配教員を少人数学級の担任に振り向けられるようにするなど、地方の裁量の余地と自由度が高まった。
- (8) 内部学「学級編制は学校の判断で 文科省有識者会議が教職員配置等で最終報告」『内外教育』5592号, 2005. 10.14, p.12.
- (9) 第164通常国会で、市町村立学校職員給与負担法の一部改正案が成立、平成18年3月31日公布された。
- (10) 「新しい時代の義務教育を創造する」(答申) 関係資料「平成17年度において学級編制の弾力化を実施する都道府県の状況について」『教育委員会月報』57(10)(通号676), 2006.1, p.82.
- (11) このほか少人数学級編制を実施している自治体として、市町村単位では、2004年度から市費による独自の教員採用を行い、小中学校全学年で少人数学級編制を実現した愛知県犬山市、構造改革特区(「ハタザクラプラン教育特区」)で市費による独自の教員採用を行い小学校第4学年までで少人数学級編制を実現した埼玉県志木市などが挙げられる。都道府県レベルでは、小学校1, 2年次か中学校1年次での少人数学級編制の実施例が多い。このほか、福島県や長野県は小学校3年次、5年次以降で、少人数学級と少人数指導について各市町村の選択制を採用し、それ以外の学年では少人数学級編制を実施している。

年8月27日、「小中学校の義務教育段階では、30人程度の学級編制が望ましい。橋の一本や二本節約してでも、2-3年かければできるのではないか。」<sup>(12)</sup>と実施を宣言し、注目を集めた<sup>(13)</sup>。その後、同県では翌平成14年度から小学校低学年より漸次「さんさんプラン<sup>(14)</sup>」と呼ばれる21人から33人の少人数学級編制施策を導入、実施している。平成18年度現在では、小学校全学年における「さんさんプラン」適用に加えて、中学校1年次において「少人数学級」と主要教科でチームティーチング（以下TT）を行う「副担任制」の選択制を導入している。

今回の現地調査では山形県の「さんさんプラン」の動向について、山形県教育庁、山形市立南小学校、山形市立第十中学校、山形県教育庁村山教育事務所、寒河江市立寒河江中部小学校を訪問し、説明聴取を行った。本稿ではこの調査における説明聴取、入手資料等に基づき、山形県における少人数学級編制推進の動向について、その一端を紹介したい。

## I 実施までの経緯

山形県では少人数学級編制施策「さんさんプ

ラン」策定年の平成13年度、大規模校に非常勤講師を配置し基本教科でTTを行う少人数授業形式「やまびこプラン」が導入されていた。同プラン実施のため、文部科学省の加配<sup>(15)</sup>教員115人と県単独で採用した非常勤講師85人が県内の小学校200学年<sup>(16)</sup>に配置された。「やまびこプラン」実施後のアンケートではきめ細かな指導に一定の評価は得られたものの、学校からは常勤講師での対応やTTよりも少人数学級編制を望む要望が多く聞かれた、という<sup>(17)</sup>。

高橋和雄知事（当時）は前述のように平成13年1月、1期目の知事選出馬にあたり少人数学級編制を公約のひとつに挙げ、これが同年8月27日の実施宣言につながったといわれている。同知事は当選後教育庁内にプロジェクトチームを立ち上げ、翌平成14年度からの少人数学級編制の実施に向け具体的事業化への検討を始めた。この中で当初は平成14年度から小学校全ての学年での少人数学級編制を目指していたが、財源、教員の質<sup>(18)</sup>、教室の確保など学校施設の面での懸念から平成14年度は小学校1学年から3学年までで実施して4学年以降は翌年度以降の実施とし、平成16年度までに全学年実施を目指す3ヵ年計画を決定した<sup>(19)</sup>。

(12) 山形県教育庁義務教育課『「さんさん」ガイド』第1集, 2003.1, p.1.

(13) この宣言は突然のものであったらしく、高橋前知事と教育庁内のコンセンサス不足も指摘された。例えば、伊藤重成山形県議会議員は次のように発言している。「知事は、政治家としてのお顔の部分と行政の長としてのお顔の部分と二面あることは理解できるところでありますが、三十人学級の発言の後、教育庁内は慌てふためいていたという話をする方もおりました。」(平成13年9月山形県議会定例会(第306号)会議録 9月26日第3号)

(14) 山形県教育委員会『教育山形「さんさん」プラン小学校の取組』(出版年不明) p.1によれば、教育山形「さんさん」プランは、21世紀に山形の教育が燦々と輝く太陽のように明るく希望に満ちたものになるよう、そして、この暖かさが一人ひとりの子どもに伝わり、その笑顔が教室いっぱい広がるようお願いを込めてつけた愛称であるといわれている。

(15) 加配教員は、文部科学省の定める『第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画』(2001年-2005年)に基づいて、少人数指導、不登校対策など教員ごとに目的が定められていた。しかし平成16年から「目的を定めた加配教員は配置しにくい」との指摘を受け(『読売新聞』2004.8.12)その運用が弾力化された。

(16) 山形県教育庁内 少人数学級編制研究会事務局『少人数学級編制研究会報告書』2002, p.5.

(17) 山形県教育庁義務教育課 前掲書, p.1.

(18) 一度に大量の教員を採用することは、質の面での低下が否めないという観点による。

(19) 山内隆之「山形県における少人数学級編制についての一考察」『教育経営研究』11号, 2005.3, p.62.

しかし「さんさんプラン」については、文部科学省の理解を得られるまでに相当な時間を要したという。平成13年の標準法改正により地方自治体による学級編制の弾力化が可能となったものの、国の標準を下回る数を基準として定めることができる要件は、標準法第3条但し書きで「都道府県の教育委員会が、当該都道府県における児童又は生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合<sup>(20)</sup>」と定められている。山形県教育庁が文部科学省に対し「さんさんプラン」の実実施計画を説明した際、同県のように「21-33」人という数値基準を設けた弾力化を実施する場合には、児童生徒の実態を特別に考慮した上での実施が大前提になる。そうでない場合には「ノー」と言わざるを得ない、との指摘を受けたとのことである<sup>(21)</sup>。

当時の山形県教育庁次長であった長南博昭氏は、「(文部科学省は)一律に学級編制するのは駄目と言うのです。それぞれの県によって子どもの実態とか、その学校の事情によって一部の学級を少人数学級にするのは、法律の改正によって許されたわけです。一律に学級編制をするのは駄目だと、かなり違反だという考え方なのですね。」<sup>(22)</sup>と振り返っている。文部科学省の立場としては、「例えば、小学校1年生から6年生まで、「すべての学級における『基準』として実施するというような場合は、今でも法律違反と言わざるを得ません。」<sup>(23)</sup>(平成14年8月、

前川喜平文部科学省初等中等教育局財務課長(当時の発言)というのである<sup>(24)</sup>。

「さんさんプラン」の実施にあたり、どのようなやりとりを経て文部科学省から「ぎりぎりセーフ」<sup>(25)</sup>とされたかについては定かではない。しかし、以下のような諸点を勘案して文部科学省としても最終的にこの案に理解を示したのではないかと推察される。①山形県においては、実態として33人以下の少人数学級が実現されている学級が75%あり適用学級は全体の25%と一部である点、②「さんさんプラン」は、全ての学級における基準ではない点(児童生徒数が68人以上の学年にのみ適用し、それ以下の場合はTTを導入するとした)<sup>(26)</sup>、③少人数学級の実施は市町村の判断に任せるとして、全県での実施とはしないと主張した点。

## II 小学校「さんさんプラン」及び中学校「少人数授業推進プラン」

### 1 概要

山形県教育庁が立案した少人数学級編制「さんさんプラン」の趣旨は、「きめ細かな指導のもと、基礎・基本を徹底するとともに、いじめ・不登校など今日的な教育課題の解決をはかることを目的として、多人数学級(34人以上)を解消する。」というものである<sup>(27)</sup>。この趣旨に基づき山形県の公立小学校を対象として、多人数

(20) 長南博昭「少人数学級の基本型と応用型」『学校運営研究』42(5), 2003.5, p.9によれば、各都道府県が「特に必要があると認める場合」として少人数学級編制を実施している状況を分類すると、「①児童生徒数の激変を緩和する」、「②児童生徒の実態が特別である」、「③具体的な編制基準を設ける」の3つになるという。

(21) 同上, p.9.

(22) 野口克海ほか編著『地方発の教育改革』三晃書房, 2004, p.32.

(23) 山形県教育庁内 少人数学級編制研究会事務局 前掲書, p.20.

(24) この発言は、平成14年8月7日、山形県主催の「少人数学級編制研究会」におけるもの。同じ席で、山形県教育庁次長の長南氏も「あくまで学級編制基準は40名であり、その中での本県独自の基準ということで、ご理解いただければと思います」と発言している(山形県教育庁内 少人数学級編制研究会事務局 前掲書, p.6)。

(25) 同上, p.32.

(26) 同上, pp.5-6.

(27) 山形県教育委員会 前掲注(14), p.1.

学級<sup>(28)</sup>を平成14年度から漸次21人から33人の学級編制とした。「さんさんプラン」の対象学年と学校数、および対象学級数については表2を参照されたい。これにより例えば1学年80人の場合、さんさんプラン適用前は標準法に基づき40人の学級編制となるが、同プラン適用後は26人から27人の学級編制となる。

また中学校においては、「さんさんプラン」とは別に「少人数授業推進プラン」（「少人数学級」と主要教科でTTを行う「重点強化副担任制」の選択制）が策定された。これは中学1年次に多人数学級を抱える中学校長が、その権限で本校に適切と考えるいずれかの制度を選択する<sup>(29)</sup>という方式であり、どちらを選択するかは各中学校長に委ねられている。同プランが「さんさんプラン」とは別に取り扱われている理由は、平成17年1月少人数学級編制の見直しを公約に掲げて現在の斎藤弘知事が当選したことに遡る。斎藤知事は同年2月の予算査定において、平成17年度から拡大実施予定だった中学校1年次における「さんさんプラン」に難色を示した<sup>(30)</sup>。これに対して「さんさんプラン」に基

づく実施を求めた教育庁との話し合いの中で、知事がこの「少人数授業推進プラン」を示し、これが妥結点となり実施に至ったという<sup>(31)</sup>。但し実態としては殆どの校長が少人数学級編制を選択し、例えば村山教育事務所の管轄する対象校27校中「重点教科副担任制」を選択したのは1校のみだったという<sup>(32)</sup>。

## 2 学級数と学級規模

「さんさんプラン」の学級規模は、21人から33人であり、特に下限を設けている点が注目される。諸外国の場合を見ると、学級規模の下限を更に少なく見積もった事例が見られる。例えば1998年6月、アメリカ教育省は「少人数クラス化と教員の質を向上させる提案（Class Size Reduction and Teacher Quality Initiative）」<sup>(33)</sup>を発表した。同提案は低学年を対象とした少人数クラスに関するいくつかの調査結果<sup>(34)</sup>から、低学年において少人数学級はより高い成績につながるが、その際の規模は1学級15人から20人が適正であるとしており、山形県が提案した下限の21人と比較するとかなり少ない数となって

表2 山形県における少人数学級と中学校少人数授業推進該当学年の学級数の推移

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	
				小学校	中学校
対象学年	小1-3	小1-5	小1-6	小1-6	中1
学校数	52校	66校	69校	69校	55校
学級数	90学級	171学級	209学級	212学級	58学級

(出典) 山形県教育庁義務教育課作成資料 「教育山形『さんさんプラン』・中学校少人数授業推進実施状況」(平成17年10月)

(28) さんさんプラン策定段階の平成13年度においては、県内公立小学校の約25%が多人数学級であった(324学年、652学級)。一方、少人数学級は2,010学級あった。

(29) 2年、3年次ではTTのための加配教員のみであり、選択制は取り入れられていない。

(30) 筆者が山形県教育庁で平成17年1月18日に実施した聞き取り調査によれば、「斎藤知事は、少人数学級編制では対象校とならない中規模校についても加配教員の手当をすべきであるとの考えを示したが、これは大規模校に有利とされる従来の「さんさんプラン」の欠点を指摘したのもでもあった」ということである。

(31) 「試される自治 第二部 さんさんプランの行方 5. さんさんプランの行方」『読売新聞』(電子版)

<<http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/yamagata/kikaku/074/6.htm>>

(32) 筆者が村山教育事務所で平成17年1月20日に実施した聞き取り調査による。

(33) アメリカ教育省ほか(西村和雄・戸瀬信之編訳)『アメリカの教育改革』京都大学学術出版会, 2004, p.45.

(34) 同上, pp.83-85.

いる。

「さんさんプラン」の「21-33人」という数値は、山形県教育庁のプロジェクトチームが経験的な判断から算出した数値で、県独自の基準値である<sup>(35)</sup>。教育論の立場からは「21」は共同学習が効果的に成り立つ最低の人数であり、これ以下になると学級集団として成立しなくなるという。また上限の「33」は、基礎・基本を徹底する個人学習を保障できる最大の人数であるという<sup>(36)</sup>。筆者はこの点に関して、適正と考える学級規模について山形県内の小中学校3校で教員への聞き取り調査を行った。これに対し小学校2校の教員(計6人)が揃って「適正規模は25人程度」としたのに対し、中学校1校の教員(計5人)は「30人程度」という回答であった<sup>(37)</sup>。一方、21人より少ない学級編制についてはどの教員も否定的で、「個々人の能力差が明らかになり、子どもが序列化される<sup>(38)</sup>」、「合唱や団体スポーツなど、学級集団としての活動が機能しなくなる」などの意見が示された。小・中の教員間で適正と考える生徒数が異なるのは、子どもの発達段階に対応した指導が必要だという教員の実践的判断によるものと思われる。

ちなみにアメリカ教育省の示す学級規模の下限は、主に効果的な学習のための学級規模を示しており、日本の学級集団とは質的に異なるものと考えられる。日本の学級は、学級単位で学習活動だけでなく様々な課外活動を行っている。この点を勘案すれば「さんさんプラン」において適正人数の下限とされている21人は、妥当な線ではないかと思われる。

### 3 教員配置と予算

「さんさんプラン」を実施するに当たっての教員の採用とそれに伴う財源については、どのような仕組みが採られているのか。同プラン実施の際山形県は文部科学省に対し「山形県独自の財源によること」を強調<sup>(39)</sup>し、実施への理解が得られたということである<sup>(40)</sup>。同プラン実施のための県単独の教員の採用数は、表3の通りである。

表4は「さんさんプラン」実施に関わる予算額の推移である。平成16年度において対象学年が小学校全学年に拡大したのにも関わらず、県単独教員の数が平成15年度より減少している。この理由としては、前述のように平成16年度から義務教育費国庫負担金の総額裁量制<sup>(41)</sup>が導

表3 山形県における少人数学級と中学校少人数授業推進のための県単独教員配置数の推移

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	
				小学校	中学校
常 勤	56人	148人	70人	31人	16人
非 常 勤	40人	15人	75人	72人	23人

(出典) 山形県教育庁義務教育課作成資料「教育山形『さんさんプラン』・中学校少人数授業推進実施状況」(平成17年10月)

(35) 野口ほか 前掲書, p.64.

(36) 長南博昭 「「教育山形さんさんプラン」で少人数学級編制に挑む」『教育展望』50(6)(通号545), 2004.7, p.30.

(37) 中学校の教員からは35人程度でもよいのではないか、との声もあった。また、このような回答を行った理由として、教員自身が30人以下の学級を経験していないという理由があるという教員からの声もあった。

(38) 県内僻地校に勤務経験があり、実際に20人以下の学級を担当した経験を持つ教員からの意見

(39) 野口ほか 前掲書, p.33 において、山形県教育庁次長の長南博昭氏が「国の基準を超える分は、全く、県単独の予算でやっているわけです」としている。

(40) 筆者が山形県教育庁義務教育課で、平成18年1月18日に行った聞き取り調査による。

(41) 義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組みをいう。

表4 さんさんプラン実施のための予算額

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
予算額(単位:千円)	398,896	820,029	545,745	476,245

(出典) 山形県教育庁義務教育課作成資料 「教育山形『さんさんプラン』・中学校少人数授業推進実施状況」(平成17年10月)  
(注) 平成17年度予算額は中学校含む

入され、従来認められていなかった少人数指導の加配教員の学級担任への振り替えが認められたことに起因している<sup>(42)</sup>。

この結果、「さんさんプラン」実施のための県の持ち出し額は、平成16年度において約2億7400万円減少している。

### Ⅲ さんさんプラン実施のための教員研修

#### 1 さんさんプラン総合推進事業

山形県では「さんさんプラン」実施に際し、単に適用校での一学級当たりの人数を少なくするだけでなく、総合的な事業として「さんさんプラン総合推進事業」を策定した。同事業に少人数学級編制の実施と並行して、山形大学教育学部との連携による授業分析研究や、学校・保護者・児童へのアンケート調査などを通してその効果を検証する調査研究事業と評価事業、教育事務所を中心として指導方法の改善を目的として実施する研修・改善事業、スクールミーティング<sup>(43)</sup>の開催を中心とした広報・広聴事業、全国・全県への成果の発信<sup>(44)</sup>などがある。これらの事業は同プランの効果をバックアップするシステムとして、考案されたものである。初めに述べたように少人数学級編制の実施自治体は増加しているが、山形県のように少人数学級

編制と合わせてその効果を担保する政策を事業として実施している事例は、注目されよう。少人数学級編制は予算を伴う施策であり、そのバックアップ体制の確立が求められる。以下では、その中でも最も必要と思われる教員研修「さんさん研修」(研修・改善事業)を取り上げる。

#### 2 さんさん研修

山形県教育庁では「さんさんプラン」導入当初から、単に1学級当たりの人数を少なくするだけでは教員と児童が少人数学級に慣れた時点で、その効果が薄れてゆくという危機感を持った<sup>(45)</sup>。加えて同県では、既に75%の学級で少人数学級が実施されている。つまり「さんさんプラン」適用校よりも、例えば一部過疎地域における僻地学校のほうが1学級当たりの人数が少ない場合も当然ありうる。このため僻地学校から「さんさんプラン」適用校に赴任してきた教員にとっては、むしろ一学級当たりの人数は増えることになり、この場合「人数が減った」という効果さえ見られないことになる。むしろ「増えて大変になった」とさえ感じてしまいかねない<sup>(46)</sup>。

このような理由から、山形県では「さんさんプラン」導入をきっかけに教員の意識改革を行い、少人数学級編制を実施している視点を生か

(42) 但し、筆者の行った聞き取り調査によれば、総額裁量制による加配教員の振り替えにおいては、文部科学省が各学校に加配する教員を一旦県レベルまで戻し、さんさんプラン適用校に配分するという形式を採用したため、適用校にならない中規模校からは一部に不満の声もあったといわれている。

(43) 「さんさんプラン」の事業推進に関して、県教育委員会の事業担当者が県内の小中学校を訪問し、学校職員や保護者に説明を行うと共に、学校の課題や保護者の要望を聞き取る試みである。平成16年度は7回実施された。

(44) 山形県が中心となって、全国の自治体に呼びかけ「少人数学級編制研究会」を実施している。また、山形県の少人数学級編制の取組を毎年、「さんさんガイド」として刊行しており、現在第5集まで刊行されている。

(45) 筆者が山形県教育庁義務教育課で、平成18年1月18日に行った聞き取り調査による。

(46) 同上。

した授業改善へとつなげる目的で「さんさん研修」と呼ばれる教員研修制度を導入し、成果を得ているという<sup>(47)</sup>。教員研修は、教育庁の下部組織である教育事務所が①学校経営計画訪問指導、②指導法改善研修会、③臨時教員等研修会<sup>(48)</sup>、④教科指導向上研修会の4つの機会を通して実施している。これらの研修はさんさんプラン実施のために採用した臨時教員対象の研修である③を除き、同プランの適用校か否かに関わらず、実施されている<sup>(49)</sup>。研修の多くは各教育事務所の指導主事が学校訪問を行い公開授業を参観した上で、その後の「事後検討会」と呼ばれる研究会の実施を行うという従来型の形式が採られている。しかし、教育事務所側は指導内容が従来通りとならないよう<sup>(50)</sup>配慮をしている。期待通り実施できていない場合には具体的な指導・助言が行われ、校長を含む教員の意識は確実に変わっている、という<sup>(51)</sup>。

特に「さんさんプラン」実施に当たって採用された臨時教員の研修は、同プランの成否に関わる。しかし現状では臨時教員とはいえ、既に数年勤務経験のある教員も多く、臨時教員の間にも力量の差がある場合が少なくない。そのため臨時教員を一斉に集めて行う研修形式が効果

的かどうかについては、疑問の声も出ている<sup>(52)</sup>。山形県においては、採用する教員の質を保つ観点から少人数学級編制を3ヵ年計画で行うことで、常勤講師の採用を徐々に増やした経緯がある。また一方で正規の教員採用数は、ここ数年全県で30人程度というきわめて厳しい状況がある。こうした事情も反映して、臨時教員としての採用者の中に優秀な人材が確保できているということである<sup>(53)</sup>。ただし、今後教員の大量退職時代を迎え教員は供給不足となるため、人材確保のための都道府県間競争の激化も予測されている<sup>(54)</sup>。また「首長が少人数学級導入を決めるケースが増えた。しかし乏しい財源下では臨時採用や非常勤講師が増えるだけで、教師の質は低下する」という識者の指摘<sup>(55)</sup>もある。これは特に山形県の現状を指摘したものではないが、引き続き教員の質の維持については十分な目配りが必要であろう。

#### IV さんさんプランの効果

山形県教育庁では「さんさんプラン」実施後、その効果をいくつかの観点から検討している。そのうち、同プランの効果が見られる学習面お

(47) 筆者が山形県教育庁村山教育事務所で、平成18年1月20日に行った聞き取り調査による。

(48) さんさんプラン実施のため山形県が採用した常勤・非常勤講師の研修。

(49) 筆者が山形県教育庁村山教育事務所で、平成18年1月20日に行った聞き取り調査による。

(50) 筆者が山形県教育庁村山教育事務所で、平成18年1月20日に行った聞き取り調査によれば、従来の研修では、事後研（研究授業後の反省会）において教員同士の褒めあいなど馴れ合いになりがちで、批判や改善点の指摘などがしづらい雰囲気があった、という。

(51) 筆者が山形県教育庁村山教育事務所で、平成18年1月20日に行った聞き取り調査によれば、同事務所指導主事の目から見ても、例えば校長が校外研修に教員を快く送り出してくれるなどの傾向が明らかに増えたという。また、学校全体に自分たちの学校を開いていこうという意識が芽生え、インフォーマルな校内研究の実施が増え、隣接学区の学校同士の研究会なども増加しているという。

(52) 筆者が山形県教育庁村山教育事務所において、2006年1月20日に行った聞き取り調査で、指導主事からこのような指摘があった。

(53) 筆者が山形県教育庁義務教育課で、平成18年1月18日に行った聞き取り調査による。

(54) 荻谷剛彦「少子化時代の怪 教員が大量に不足する！」『論座』118号、2005.3、pp.164-165。

(55) 「試される自治 第二部 さんさんプランの行方 7. 成果の検証不十分」『読売新聞』（電子版）

<<http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/yamagata/kikaku/074/8.htm>> において、佐藤学（東京大学大学院教授）が指摘している。

よび生活面のいくつかの指標での客観的データについて紹介する。

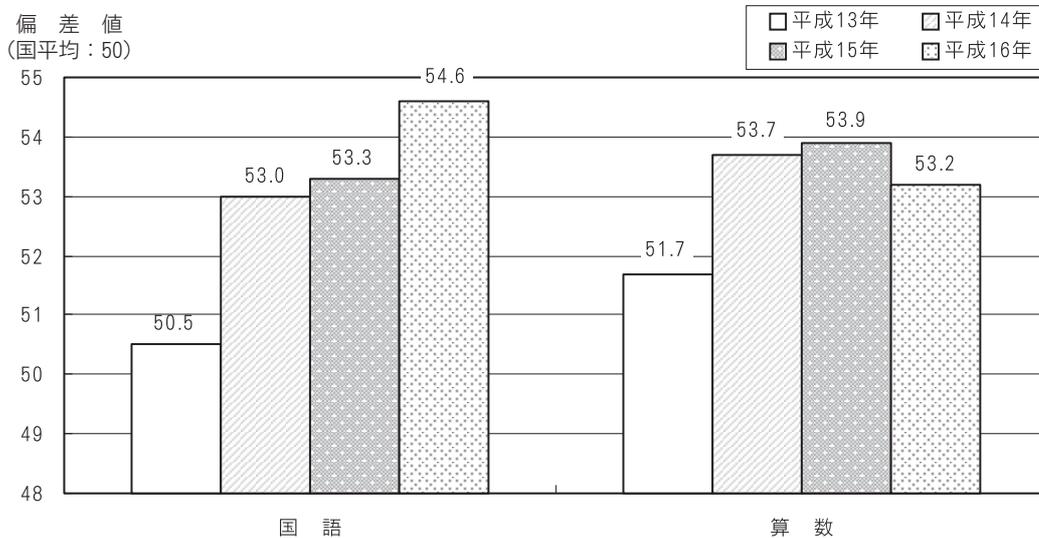
### 1 学習面における効果

図1は、平成14年次に「さんさんプラン」対象校となった第3学年の標準学力検査における偏差値を毎年追跡調査したデータである(全国の平均値が50.0)。実施前の平成13年度においても山形県の平均は全国平均を若干上回っている

が、「さんさんプラン」実施後は国語、算数共にかなりの上昇傾向が見られる。

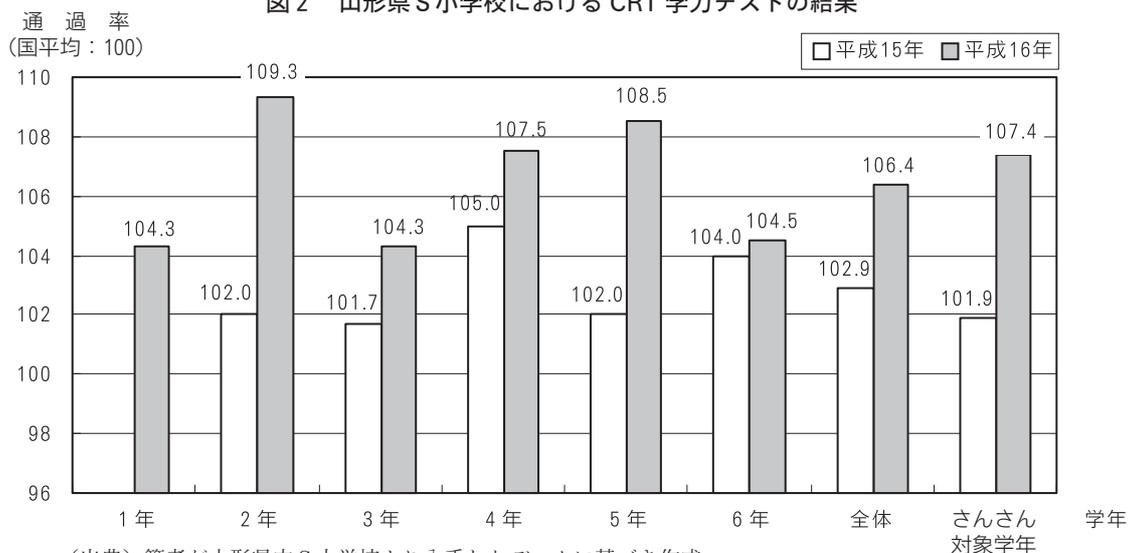
また「さんさんプラン」実施対象学年と非対象学年の成績比較を行ったデータが、図2である。これは山形県内のS小学校における教研式標準学力検査「CRT 学力テスト」<sup>(56)</sup>の学年別の集計結果で、全国平均の通過率を100に換算した場合の山形県の各学年の通過率を示したものである。「さんさんプラン」対象学年を見る

図1 平成14年度少人数学級編制対象学年の標準学力検査での偏差値推移



(出典) 山形県教育委員会『教育山形「さんさん」プラン 小学校の取組』p.28. より転載

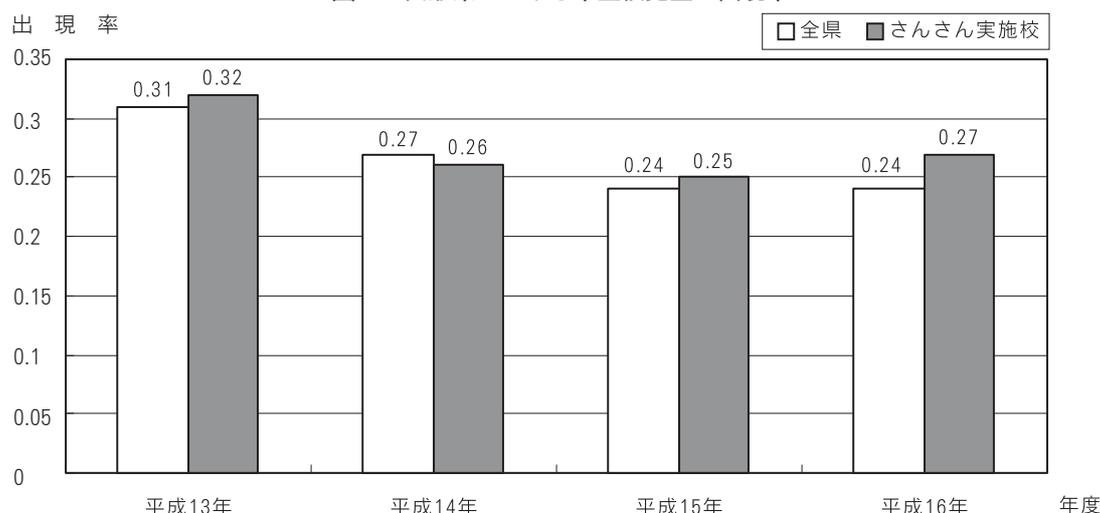
図2 山形県S小学校におけるCRT 学力テストの結果



(出典) 筆者が山形県内S小学校より入手したデータに基づき作成。

<sup>(56)</sup> 標準学力検査とは、問題や採点が全国で標準化されている学力検査のことをいう。日本では田研式と教研式が2大検査と言われている。今回使用した教研式の標準学力検査にはNRT 学力テストとCRT 学力テストがあり、CRTは昭和55年、わが国初の目標基準準拠の標準学力検査として作成されたものである。

図3 山形県における不登校児童の出現率



(出典) 山形県教育委員会『教育山形「さんさん」プラン 小学校の取組』p.26. より転載

と、学校全体の平均より低かった平成15年の通過率(101.9)と比較して平成16年度の通過率(107.4)は学校平均を上回っている。通過率の上昇は学校全体(3.5)と比較して、対象学年のほうが高くなっている(5.5)。

## 2 生活面における効果

生活面における効果として、山形県教育庁は不登校児童数と欠席日数の減少を挙げている。まず不登校については山形県における不登校児童の出現率<sup>(57)</sup>は、平成8年度には国平均と同率の0.34%であったが、平成13年度には国平均0.33%に対し、0.24%となった。また、図3は山形県全体の不登校出現率と「さんさんプラン」実施校での不登校出現率を比較したものである。実施校の出現率が前年の0.32%と比較して、特に平成14年(さんさんプラン実施開始年)には0.26%と0.06ポイント減少している。

一年間の各児童の平均欠席日数についてまとめたのが、表5である。表5から「さんさんプラン」実施前の平成13年度の数値と比較して、実施後の平成14年度では0.6日程度減少していることが読み取れる。

表5 さんさんプラン対象学校児童の平均欠席日数

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年
1年				3
2年			3.1	2.9
3年		3.3	2.9	2.8
4年	4.1	3.5	2.8	2.9
5年	3.8	3.2	2.9	2.9
6年		3.4	2.9	2.7

(出典) 山形県教育委員会作成資料『小学校教育山形「さんさん」プランの成果と課題』(平成16年度)より転載。

(注) 太字は「さんさんプラン」実施前の数値。平成16年度に小学校1-6年に在籍していた児童の週及データとなっているため、同一学年の傾向を追うことができる。

おわりに - 今後のさんさんプランの動向 -

最後に、今後の「さんさんプラン」の動向について、その継続可能性と少人数学級編制における教員の問題の観点からまとめてみたい。

### 1 継続可能性

「さんさんプラン」は平成17年度現在、実施から4年目を迎え、内外ともその評価は高い<sup>(58)</sup>。しかし、今後の継続可能性については不透明である。平成18年度も継続実施を目指す教育庁と、少人数学級編制の効果と教員の質の維持につい

<sup>57)</sup> 山形県教育委員会 前掲注(14), p.26 のグラフ「不登校の減少」で「出現率」という言葉を使用しており、本稿ではこれに倣った。

て、これを必ずしも全面的に評価しているわけではない。齋藤知事および予算担当部局との間で、平成17年度同様予算案の作成段階でも厳しい折衝が行われたようである<sup>(59)</sup>。最終的には「継続による効果を検討したい」とする知事の意向もあり、平成18年2月14日内示された平成18年度山形県予算案には、ひとまず小学校「さんさんプラン」及び中学校「少人数授業推進プラン」について平成18年度の継続実施が盛り込まれた。しかし齋藤知事は同日の予算案記者会見で、平成21年度以降現行の制度見直しを視野に入れ平成20年度までに少人数学級とTTの効果検証を行うための参考データの収集を表明した<sup>(60)</sup>。また、山形県の財政は平成18年度も依然危機的状況の一手手前である<sup>(61)</sup>ともいわれている。今後は、山形県教育庁が効果検証の過程で知事や予算担当部局を説得しうるどのような材料を提供できるか、少人数学級編制の評価が注目される場所である。

## 2 少人数学級編制における教員の問題

IV章で紹介したように学習面・生活面の指標でその有効性が認められた少人数学級編制であるが、さらに効果を上げるために、今後の改善

点として、少人数学級における教員の関わり方についてまとめると次のようになる。

今回筆者が行った小中学校の教員に対する聞き取り調査では、多くの教員は少人数学級に対して非常に肯定的な評価を示した<sup>(62)</sup>。しかし他方、一部の教員からは問題点についても言及があった。例えば、教員の関わり方について「(少人数だから)子ども達に手をかけてもらうのが当たり前という意識ができています」とか、「少人数であるからといって教員が密接に関わるだけでなく、関与を低くすべき場面では子ども同士に任せるべきだ」などの指摘が見られた。この点に関しては、少人数指導の特徴あるいは効果を整理しておかないと、教員の指導の濃密化によりカリキュラムのコントロールが強まる方向だけに進んでしまう、という思いがけない「落とし穴」を指摘する識者もいる<sup>(63)</sup>。また今後の課題としては、中学校1年次で少人数学級編制を実施しているケースでは、中学2年次からの40人学級編制への適応のための指導が挙げられた<sup>(64)</sup>。

いずれにせよ、教員の力量によって少人数学級編制の効果の程度に差が出てくることは疑いえない。40人学級を指導できる力量のある教員

58) 「活力を求めて～2005年度予算案(5)」『山形新聞』(電子版)2004.2.22.

<<http://www.yamagata-np.jp/User/Search/krsearch.php>> は、「少人数学級編制に対する考え方を段階的に軟化させてきた文部科学省も、「総額裁量制は山形のようなパイオニアが頑張っているから実現した」と高く評価している」とする。

59) 筆者が平成18年1月18日に山形県教育庁義務教育課で行った聞き取り調査による。

60) 「山形県教委「少人数学級」「複数教員授業」2学習制度の効果比較」『河北新報』(電子版)2006.2.16.

<<http://www.kahoku.co.jp/>>

61) 「検証 06年度予算案(1) 目玉は「財政健全化」」『朝日新聞』(電子版)

<[http://mytown.asahi.com/yamagata/news.php?k\\_id=06000130602150001](http://mytown.asahi.com/yamagata/news.php?k_id=06000130602150001)>

62) 例えば、子どもへ全員への目配りが可能になった、子どもへの理解が深まった、教室における空間的ゆとり、問題をかかえた生徒を早めに救うことができる、子ども同士の関係も改善した等

63) 長尾彰夫(大阪教育大学教授)「少人数指導の評価をどう工夫するか」『教職研修』33(12)(通号396), 2005.8, p.59によれば、少人数指導は教師の濃密な指導を可能にする反面、カリキュラムに対する教師の統制が強化されるという側面を持っている、という。一方で、指導の対象となる子どもが減ることによって一人一人の子どもにとってのカリキュラムという、子どもたちの多様性に即した教育への可能性が生まれる可能性もあり、少人数指導はこの2つの方向を逆にするベクトルを持つことを予め押さえておく必要があるという。

が少人数学級を指導することにより、その効果が得られるという理想論は根強くある。その一方で教員側からは「少人数学級を指導することで、学級全体を把握できているという自信が得

られ自らの資質向上にもつながった」<sup>(65)</sup> という教員自らの資質向上という観点に立った少人数学級編製の意義を指摘する声も見られた。このような観点からも今後の調査研究が望まれよう。

(よしだ たみこ 文教科学技術課)

付記：今回の現地調査にあたり、訪問先の各機関には一方ならぬご厚情を賜りました。この場を借りて感謝いたします。

---

(64) しかし、多くの教員の意見は中学1年次における少人数学級編制は、小学校から中学校への移行を確実に行うためにも非常に望ましいというものであった。

(65) 筆者が平成18年1月19日に、山形市立第十中学校で行った聞き取り調査における教員の発言を引用したものである。