

# 義務教育標準法の成立と地方への影響

学校開発政策コース 植 竹 丘

Establishment of “the Law Concerning Class-Size and the Standard of the Number of School Personnel in Public Compulsory Education Schools” and its Influence on the Local Governments

Takashi UETAKE

This paper analyzes the influence of the Establishment of “the Law Concerning Class-Size and the Standard of the Number of School Personnel in Public Compulsory Education Schools” in 1958.

In the respect of the linkage of the class-size, allocation of school personnel, and number of them, this law is different from the former laws.

In the former researchers on this law, they used only the data of the national-level. But this paper pays attention to the data of the prefectural-level. In view of this facts, it was discovered that the class-size was made lower with the tentative standards. And it could make influence to the prefectures which assumed a conservative attitude.

## 目 次

1. 問題関心と課題設定
2. 法的前提
  - A. 義務教育標準法成立までの学級編制と教職員定数基準
    - (1) 学級編制基準
    - (2) 教職員配当・教職員定数基準
  - B. 義務教育標準法の概要
  - C. 法制上の差異についての考察
3. 学級編制基準に対する効果・影響分析
4. まとめと今後の課題

### 1. 問題関心と課題設定

地方税・地方交付税・国庫補助金という地方自治体の主要な財源を相互に関連づけて改革しようとするいわゆる三位一体の改革にともなう教育財政制度改革は、義務教育費国庫負担金の負担率を、これまでの二分の一負担から三分の一負担へと引き下げることで一応の決着をみた。しかし、2000年の地方分権一括法の施行から続く一連の地方分権改革は、この義務教育費国庫負担金の負担率引き下げで止まるというわけではなく、今後新たな展開が予想されることは言うまでもない。

その中で本稿が目指すのは、「公立義務教育諸学

校の学級編制および教職員定数の標準に関する法律」(以下「義務教育標準法」)の改廃論議である。義務教育費国庫負担金問題を中心に扱った中央教育審議会の義務教育特別部会では、義務教育費国庫負担金の一般財源化によって、「地方の自由度の拡大」を求める地方団体代表の主張に対して、義務教育標準法や学習指導要領によってナショナルミニマムやナショナルスタンダードが決められている以上、一般財源化をしても地方の自由度は上がらないという反論がなされたが、最終的に地方団体側は、「学習指導要領や義務標準法などの基準・法令を地方の自由度を高める方向で見直すことが必要である」<sup>1)</sup>という意見を表明するに至った。このような考えを地方団体や地方自治・地方財政を司る総務省が実現しようとするならば、義務教育標準法の改廃が議論の俎上に上ってくるのは避けられないと言えよう。

義務教育標準法の改廃論議はその管理的側面に対するもののみではなく、財務省を中心とした歳出削減政策の影響がある。既に財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会が、「平成17年度予算編成の基本的考え方について」(平成16年5月17日)において、義務教育費国庫負担制度の下、児童・生徒一人当りの公教育予算は拡大してきたにもかかわらず、望ましい成果が得られていないということを理由に、予算の量的拡大によって公教育の質の向上を図ろうとするのには限界が

あるとした上で、「教職員定数の在り方(「公立義務教育諸学校の学級編制および教職員定数の標準に関する法律」,「第7次定数改善計画」)について、関連法の廃止も含めた抜本的見直しが不可欠である」(括弧内原著、傍点筆者)と直接的に促しているように<sup>2)</sup>、歳出削減の観点からも、義務教育標準法の改廃はこれからの政策課題となることが予想される。

しかし、これらの批判は、義務教育標準法がそもそもどのような目的を持って成立し、どのような役割を担い、どのような効果をもたらしてきたのかという、評価のための根本的な部分の議論を欠落させている。義務教育標準法や同法を中核に持つ義務教育財政システムをどのような方向に改革して行くにせよ、これらの点についての考察は必要不可欠であると言えよう。

さて、昭和33(1958)年に成立した義務教育標準法(昭和三十三年法百十六号)は、学級編制と教職員配当の標準を定めたもので、都道府県はこの標準に基づいて学級編制基準と教職員の配当基準を条例で決定することになる。また、この法律によって算定される教職員総数が、地方交付税交付金の算定の際の、基準財政需要額算定の測定単位となっているように、教職員給与を中心とした義務教育費の負担を通して、義務教育財政制度ともリンクするものである。

また、成立史的に述べれば、義務教育標準法は、当時問題視されていたいわゆる「すしづめ学級」の解消をその主たる目的として成立した。後に詳しく確認するように、義務教育標準法の成立以前にも学級編制や教員配当の標準を示した法令は存在したが、「すしづめ学級」の出現にも見られるように、実態としては標準を大きく超える学級編制基準が設定され、都道府県間の格差も大きいなど、教育機会の均等保障について、その効力を発揮するには至っていなかった<sup>3)</sup>。このような実態に対して、国として最低限達成すべき標準＝ナショナルミニマムを示したものがこの義務教育標準法である。先行研究が示すように、そして後に確認するように、学級編制基準の設定において、同法は一定の成果を挙げたと言えるが、ここで本稿が注目するのは、それまでの法令によって実現されなかった国の標準(ナショナルミニマム)が、なぜ義務教育標準法の成立以後はほぼ実現されるようになったのかということである。本稿の目的はその理由のうち、特に法制の整備によると考えられる部分を明らかにすることであり、そのために、義務教育標準法成立前後の法令の規定と、その規定によって行われる都道府県の教職員定数管理の方法に注目する。その上で、義務教育標準法が各都

道府県の学級編制に与えた影響について、よりミクロなレベルで検証しなおす。

義務教育標準法の成立に関する先行研究としては、相澤(1960)、市川・林(1973)、小川(1991)など、その成立過程の分析を通して歴史的意義を評価する研究がまず挙げられる。このうち相澤(1960)は、当時の大蔵省の文部担当係官による著作であり、実際に制定に携わった経験から、制定過程を記述したものである。この中で相澤は、義務教育標準法(案)について、小中学校の児童生徒数の減少に伴う教職員数の余剰が予想されるのに際して、すしづめ学級の解消や教職員配置の見直しにそれらの教員を充当しようとした文部省に対し、大蔵省と自治庁は、この定数基準の設定によって、教職員数の増加を抑える効果を期待するという、逆の思惑を両者が持っていたことを明らかにした<sup>4)</sup>。その上で相澤は、義務教育標準法を、「公立義務教育諸学校の学級編成および教職員定数について、初めて標準らしい標準を定めたものであった」と評価する<sup>5)</sup>。市川・林(1973)は、この法律の性格を、国庫負担制度の最高限を設定することにより、財政上のロスを避けようとする考え方に基づくものであるとした上で<sup>6)</sup>、「学級編成と教職員数とをからませて標準を定めたものとしては、はじめて体系的に作成されたものであった」<sup>7)</sup>と、相澤と同様の評価をする。これら二つの著作を踏まえ、小川(1991)は、同年(1958年)の地方自治法の改正によって学級編制基準の設定が機関委任事務化したこと、そして、この義務教育標準法によって算定される学級数・教職員定数が地方交付税交付金算定の際の基準財政需要額の算出基礎となったことから、義務教育標準法の制定とそれに伴う法制整備は、ある一定の行政水準を実現する際の地方自治体や教育委員会の裁量権限を狭めながら、国の監督・関与の権限を強化していくという国と地方自治体との権限関係の再編成をも伴うものであったとした。

これらの先行研究は、制定過程・立法過程およびその歴史的意義の考察を目的とした研究としては評価できるものの、それが「実態としてどのような影響を地方に及ぼしたのか」という点についての分析・検討がなされていない。制度の実態がどのようなものであったのか、すなわち、国・文部省の定めた「標準」は都道府県のレベルでどのような「基準」となって現れ、どのように実際の学級編制に関係していたのかという点についての考察があつてはじめて、義務教育標準法をその一つの大きな柱として持つ戦後義務教育財政システムの総体的な評価が可能になるのである。

そのような視点から地方団体への影響やその効果について論じた研究は多くないが、数少ない中でその一例として挙げられるのが佐藤(1973)と伊藤(1976)である。佐藤(1973)は一学級当り児童数生徒数の平均の減少、伊藤(1976)は当時の標準であった50人以上が収容された公立小中学校の学級数が総学級数に占める割合の低下をそれぞれ示し、それらを義務教育標準法の効果であるとして評価した。しかし、全国を一律に扱ったデータによる分析では、義務教育標準法が地方団体それぞれに対してどのような影響を及ぼしたのかという点について限界を孕んでいる。

つまり、義務教育標準法のもたらした効果について分析・考察しようとするならば、実際に学級編制と教職員配当の基準を設定する各都道府県のレベルでどのような学級編制基準や教職員配当基準の設定がなされたか、その運営が行われていたのかという点が、義務教育標準法の制定以前との比較の視点をふまえて検討されねばならない。通史であったという媒体の都合はあるにせよ、先行研究はそういった視点を欠いていると言わざるを得ないのである。

以下では、まず法制度レベルの規定が義務教育標準法前後でどのように異なっていたのかを確認し(第2章)、その上で義務教育標準法が地方に対して与えた影響・効果について、各都道府県において設定された学級編制基準を例に、よりミクロなレベルでの分析を行う(第3章)、最後に、本稿を通じて得られた知見をまとめ、今後の課題について言及する(第4章)。

## 2. 法的前提

本章では、義務教育標準法の成立までの学級編制、教員配当および教職員定数の基準について、特に初等教育を中心に概括し、次いで、成立した義務教育標準法の概要について確認する。

### A. 義務教育標準法成立までの学級編制と教職員定数基準<sup>8)</sup>

#### (1) 学級編制基準

わが国の教育史上、学級編制の基準が初めて設けられたのは、明治19年に勅令として出された小学校令に基づいて定められた「小学校ノ学科及其程度」においてである。その第五条で、「尋常小学校ニ於テハ児童ノ数八十人以下高等小学校ニ於テハ六十人以下ハ教員一人ヲ以テ之ヲ教授スルコトヲ得」と定めたことから、我が国の学級編制基準は尋常小学校において80人、高

等小学校において60人から始まったことが分かる。

次いで明治23年の第二次小学校令に基づいて翌年定められた文部省令「学級編制等ニ関スル規則ノ事」は、第二条および第三条において、尋常小学校において70人程度を標準としながら、最高で100人程度まで、高等小学校において60人程度を標準としながら最高80人までの学級編制を認めていた。

さて、「学級編制等ニ関スル規則ノ事」において定められた、尋常小学校における70人、高等小学校における60人という学級編制基準は、その後約50年にわたり改正されることはなかった。

次に学級編制の基準が改められるのは、昭和16年に国民学校令(勅令)施行に伴う同令施行規則(省令)においてである。同施行規則は、第五十条において、「一学級ノ児童数ハ初等科ニ在リテハ六十人以下、高等科ニ在リテハ五十人以下トス」と規定し、それまでの70人基準は60人以下に改められた。

戦後、学級編制基準に変更をもたらすのは、昭和22年に制定された学校教育法に伴い同年制定施行された同法施行規則(昭和二十二年五月二十三日 文部省令第十一号)である。同施行規則は、それまで60人以下だった学級編制基準を50人以下へと改め、同時にこれは新制中学校においても準用された。また、この改正により、学級を同学年の児童・生徒をもって編制する(単式学級)ことが原則とされ、複式学級はあくまで「特別の場合」に限ることとされたが、複式編制の基準、すなわち複式編制が認められる「特別な場合」とはどのような場合なのか具体的に示されていないなど、編制基準としては必ずしも明確なものではなかった。確かに50人という学級編制基準の設定はそれまでの規定と比較すれば大きな進歩ではあったが、都道府県がこれを参考にして学級編制基準を定めようとするには、少々具体性に乏しいと言わざるを得ない。だがここでは、義務教育標準法が成立するまで、この学校教育法施行規則が、学級編制の標準であったことを確認するとどめておこう。

#### (2) 教職員配当・教職員定数基準

次に、教職員配当および教職員定数の基準の沿革について確認していく。教職員定数の基準の設定の仕方には大きく分けて、教職員の配当基準を示してそれぞれの学校に配置する教員の数(以下「学校別教職員定数」)を決める方法と、予算上の措置との関係から、各都道府県ごとの教職員定数(以下「都道府県別教職員定数」)を決める方法とがある。以下、それぞれ概括する。

まず、学校別教職員定数の基準が、どのようなものであったのか確認していこう。わが国で最初に定められたのは、前述した明治19年の文部省令「小学校ノ学科及其程度」である。同令では、その第五条で、「尋常小学校ニ於テハ児童ノ数八十人以下高等小学校ニ於テハ六十人以下ハ教員一人ヲ以テ之ヲ教授スルコトヲ得」と定め、一学級に教員一人の原則を定めた。

この次に学校別教職員定数の基準を定めたのは、これも前述の明治24年の文部省令「学級編制等ニ関スル規則ノ事」の第四条と第五条である。この省令では、「小学校ノ学科及其程度」において示された一学級一教員の原則を踏襲するとともに、学級担任の他に学校の規模によっては准教員を置けるほか、適宜専科教員を置くことができるとされたが、その基準が具体的にどの程度なのかについては明らかではない。

次に変更が加えられるのは、昭和16年の国民学校施行規則改正(第五十五条)においてである。ここでも、「学級編制等ニ関スル規則ノ事」と同様、原則として一学級に一教員を置き、学校規模によっては適宜専科教員を置くことができるとしている。

さて、この規定は、戦後学校教育法が制定された際にも、同法施行規則へと受け継がれることになる。前述の学校教育法施行規則は、その第二十二條と二十三條で以下のように定めていた。

二十二条 小学校においては、校長の外、各学級毎に専任の教諭一人以上を置かなければならない。但し、特別の事情のあるときは、校長が教諭を兼ね、助教諭を以て、教諭に代えることができる

二十三条 小学校においては、特定の教科を担当するため、必要な数の教員を置くことができる。

学級編制については、義務教育年限の延長という学制改革の実施という困難な状況の中で、歴史上初めて児童生徒50人を標準とするという、それまでの規定からの「進歩」が見られたが、教職員配当基準・学校別教職員定数基準についてはここでもそれまでの規定を踏襲するにとどまった。よって、特定の教科の担任を配置する場合に、どの程度の「必要な数」が配当されるのか等の具体的な配当基準が明らかではないという点で、十全なものではなかった。

次に、都道府県別教職員定数であるが、これらは予算措置との関係で定められた、いわゆる予算定数であ

る。後に成立する義務教育標準法が、学校別教職員定数ではなく、都道府県教職員定数の算定の標準を定めたものであるという点からも参照するところは大きいと考えるので、これについても義務教育標準法成立までの沿革を確認しておきたい。

都道府県別教職員定数の算定基準が法令上初めて規定されたのは、昭和23年に改正された義務教育費国庫負担法改正(法律第一三二号)によってそれまでの実員実額の二分の一から定員定額の二分の一負担へと改められた際に出された義務教育費国庫負担法施行令(昭和二十四年政令第九十号)においてである。同施行令によって示された算定基準は次のようなものであった。

小学校 児童数/50×1.5×1.0133

中学校 生徒数/50×1.8×1.0133

(1.33%は休職者補充分)

この式が表すのは、まず児童・生徒数を50で割って理論学級数を出し、これに、小学校は1.5(1学級当り教員1.5人の意味)、中学校では1.8をかけた数が教職員総数となる。なお、この式は翌年(昭和24年)のドッジプランにおいて修正され、小学校における1.5は1.35、中学校における1.8は1.7へとそれぞれ引き下げられたが、基本的な計算方法は同じである。

この算定式は一九五二年義務教育費国庫負担法の成立に伴って実員実額制が採用されたため新法においては用いられなかったが、翌年出された政令一〇六号(いわゆる限度政令)は、富裕府県の義務教育費国庫負担金に上限を設け、定員定額へと改めるものであった。その際の定員の算定式が以下のものである。

小学校 {学校数+(学級数×7/6)} ×1,03

中学校 {学校数+(学級数×9/6)} ×1,03

(3%は休職、産休補充分)

ここで学校数は校長を想定したものであり、それぞれ7/6は6学級当たり教員7人、9/6は6学級当たり教員9人の意味であるが、ここで注目すべきことは、定員定額制の際には50で児童・生徒数を割って理論学級数を出していたのに対し、ここでは学級数が基礎となっていることである。児童・生徒数を基礎とするものから学級数を基礎とするものへの教員定数の算定基準の変更は、この後義務教育標準法にも受け継がれることとなる。

B. 義務教育標準法の概要

義務教育標準法は昭和33年5月1日に公布・施行された。その概要をごく簡単に確認すれば、同法は全十二ヶ条と付則からなり、第一条で目的、第二条で用語の定義、第三条から六条で学級編制の標準、七条から十一条で教職員定数の標準が定められているが、以下、その内容について、小中学校に対する標準を中心に確認していく。

まず学級編制の標準についてであるが、学級編制について定めた同法第三条から第六条の中で、最も注目すべきは第三条である。第三条は第一項で同学年編成を原則とし、児童又は生徒の数が著しく少ないかその他特別の事情がある場合においては複式編成を認めているとしているが、この規定自体は、昭和16年に国民学校令施行規則以降の規定をそのまま受け継いだものであると解釈できる。次いで第三条の第二項であるが、この項は、学級編制基準は各都道府県の教育委員会が定めるものとし、同時にその際の標準を示しており、「この法律における学級編成の規定の核心」<sup>9)</sup>であるとか、「ひとつの焦点」<sup>10)</sup>と評価されているが、そう評価されるゆえんは、同項に示された表にある。同表を以下に示す。

学校の種類	学級編制の区分	一学級の児童又は生徒の数
小学校	同学年の児童で編制する学級	五十人
	二又は三の児童で編制する学級	三十五人
	四又は五の学年の児童で編制する学級	三十人
	すべての学年の児童で編制する学級	二十人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	十五人
中学校	同学年の児童で編制する学級	五十人
	二の学年の生徒で編制する学級	三十五人
	すべての学年の生徒で編制する学級	三十人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	十五人

この表では、小中学校において、それぞれ単式学級における50人から、特殊学級における15人までを「標準」の範囲としている。単式学級における50人という数字は、前項で確認した学校教育法施行規則における規定を、そのまま踏襲したものといえるが、これは、必ずしも50人の学級編制が(教育上)望ましいという意味ではなく、当時の学級編制状況や学校施設の整備状況からすれば、ひとまず「すしづめ学級」と呼ばれた50人以上の学級編制を解消することを目的としたものであった。そのための措置が、同法では、付則第二項で、「当分の間同項(第三条第二項)の規定にかかわらず、児童又は生徒の数の減少及び学校施設の整備の状況を考慮して政令で定めるところにより、暫定的にその標準となるべき数を定めるものとする」(括弧内筆者)と定めた。つまり、この規定は、前出の学級編制の基準

(義務教育標準法第三条第二項)である50人以下の学級編制をこの法律の施行とともに実現しようとするのではなく、暫定的な標準を別に政令で設定するというものである。そこで文部省は同年6月30日に公布した同施行令(政令二〇二号)によって当(昭和33)年度の暫定標準を定め、その後毎年度政令で暫定標準を定めていき(「義務教育諸学校の学級規模の適正化と教職員定数の充足に関する五カ年計画」)、38年度に小学校・中学校ともに同法に示された50人の標準を実現しようとするものである。ちなみに、単式学級についての暫定標準をまとめると以下の通りであった。

表1 学級編制の暫定標準

	33年度	34年度	35年度	36年度	37年度	38年度
小学校	60人	58人	56人	56人	54人	50人
中学校	55人	54人	54人	53人	52人	50人

出典：佐藤(1965), p.93

次に教職員定数についてである。義務教育標準法の中で、教職員定数についての標準を定めた七条から十一条の中で、本論文が特に注目するのは小学校について定めた第七条と中学校について定めた第八条である。第七条と第八条は以下のようなものである。

- 第七条 各都道府県ごとの、公立の小学校に置くべき教職員の総数(以下「小学校教職員定数」という。)は、次の各号に定めるところにより算定した数の合計数を標準とする。
- 一 学級総数に一を乗じて得た数
  - 二 次の表の上欄に掲げる学校規模ごとの学校数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数

学校規模	乗ずる数
六学級から十七学級までの学校	二
十八学級から三十学級までの学校	四
三十一学級から四十二学級までの学校	五
四十三学級から五十四学級までの学校	六
五十五学級以上の学校	七

- 三 五学級以下の学校の総数に政令で定める数を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)
- 四 児童総数に千五百分の一を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)

第八条 各都道府県ごとの、公立の中学校に置く

べき教職員の総数(以下「中学校教職員定数」という。)は、次の各号に定めるところにより算定した数の合計数を標準とする。

- 一 学級総数に三分の四を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)
- 二 次の表の上欄に掲げる学級規模ごとの学校数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数

学 校 規 模	乗 ず る 数
二学級以下の学校	一
三学級から八学級までの学校	二
九学級から二十学級までの学校	三
二十一学級以上の学校	四

- 三 生徒総数に二千分の一を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)

小学校と中学校では配当の仕方が若干異なるが、これは中学校が教科担任制を取っている関係上、第一号で計算される教職員が異なる。具体的に言えば、第七条(都道府県別小学校教職員定数)では第一号で学級担任数、第二号で学級担任外教員、校長、事務職員数を算定し、第四号で養護教員数を算定するが、第八条(都道府県別中学校教職員定数)では第一号で教科教員数、第二号で補助教員、校長、事務職員を算定し、第四号で養護教員を算定する。学級担任制を取っている小学校では一をかけるだけなのに対して、教科担任制を取っている中学校では三分の四をかけ、3学級に対して4人を配当するという違いがある。

また、義務教育標準法はその名前にこそ、「教職員定数」とあるが、条文での規定は、各都道府県ごとに置くべき総数についてのものであることに注意したい。これは、前出の定員定額制時や政令一〇六号に見られたような予算定数や、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」)第41条第1項で定められたいわゆる条例定数<sup>11)</sup>とは異なった規定の仕方である。

以上、学級編制と教職員配当基準・教職員定数(総数)についての法制度の沿革を確認してきたが、義務教育標準法の登場が、法制度のレベルでどのような変化をもたらしたのかについて、次項で考察する。

### C. 法制上の差異についての考察

本項ではまず、前項で確認した義務教育標準法とそ

れまでの規定との差異について確認し、学級編制基準引き下げの効果をもたらしようと考えられる要因について考察する。

義務教育標準法のそれまでの法令との違いとしては、おおむね以下の四つが挙げられる。

第一に、学級編制と教職員配当について、その規模に応じて明確な基準を定め、それぞれをリンクさせて教職員総数を求めていることである。

第二に、複式編制の標準が史上初めて示された点が挙げられる。

第三に挙げられるのは、これまで担任以外の教員の配当については、学校規模によっては「適宜置くことができる」とされているだけだったが、学級数に応じて明確な標準が示されたということである。

第四に、広義の義務教育財政システムに注目すれば、昭和33年5月1日に公布施行された「地方交付税法の一部を改正する法律」(昭和三十三年法第百十七号)によって、地方交付税交付金算定の際の基準財政需要額積算における、「小学校費」、「中学校費」の算定基準が、それぞれ「児童数、学級数」、「生徒数、学級数」から、いずれも義務教育標準法によって算定された「教職員数」へと変更になったことが挙げられる。

この四点はさらに、教職員総数の算定の方法に関する事項(第一点から第三点)、財政措置に関する事項(第四点)の二つに分けられる。地方交付税については紙幅の都合から別稿に譲り、以下では教職員総数の算定方法に関する点に絞って考察する。

教職員総数の算定の方法については、まず複式編制の標準と担任以外の教員の配当の標準が示され、学級数に応じて教職員配当基準が定められたことは、算定の際に想定される学級編制と教職員配当をより精緻なものとしたと言えよう。

しかし、都道府県による教職員総数の算定について、最も大きな効果を及ぼしたと考えられるのは、第一点目に挙げた、学級編制と教職員定数(総数)を、明確な教職員配当の標準を通じて、しかも同一の法律によってリンクさせたことである。それまでの都道府県別教職員定数に関する基準は、学級編制と教職員配当の標準が定められた学校教育法施行規則ではなく、国・文部省からの負担金の上限を示すものとして、義務教育費国庫負担法(旧法)施行令(1949年度まで)や、一部の都府県に対して政令一〇六号で別途規定されていたものの、ほとんどの道府県については、一九五二年義務教育費国庫負担法の制定以降、都道府県別教職員定数(総数)を規定する法令はなく、学校教育法施行規則に

において学校別教職員定数の標準が示されていただけであった。また、地教行法によって定めることとされた県費負担教職員の定数(条例定数)にしても、実際の学級編制基準や教職員配当基準との関連については規定されていなかった。しかし、この三点(学級編成・教職員配当・教職員総数)を同一の法律でリンクさせたことによって、都道府県は置くべき教職員の総数について明確な基準を持つことができ、同時に、教職員の定数管理について明確な算定基準を持つことが出来るようになったと言えるのである。

### 3. 学級編制基準に対する効果・影響分析

本章では、義務教育標準法制定施行前後の時期に、各都道府県がどのような学級編制基準を設定していたのかについての分析を通して、義務教育標準法の効果・影響について考察する。

まず、各都道府県が小中学校の学級編制基準をどのように設定していたかについて概括する<sup>12)</sup>。表2は、昭和29年度から昭和35年度までの単式学級の学級編成基準をまとめたものである。

まず義務教育標準法の影響を受けていないと考えられる昭和32年度予算について見よう。前章で確認したように、当時、学級編制の基準は、学校教育法施行規則によって定められた50人以下というものであったが、昭和32年度にこの基準を満たしているのは、島根県の小学校第1学年のみであった。

小学校で最も少ない学級編制基準を定めていたのは、上記の島根県の第1学年以外では徳島県と滋賀県、群馬県の第1学年で54人、逆に最も大きい学級編制基準を採用していたのは、愛知県と静岡県第2学年以上で64人と、10人の幅があった。更に、学級編制基準を60人以上としていた府県を拾い上げてみると、60人が15道県(北海道、青森、秋田、新潟の第1学年、石川の第3学年以上、福井、静岡の第1学年、奈良、島根の第2学年以上、広島と福岡の第2学年以上、佐賀、熊本の第1学年、大分、鹿児島第2学年)、61人が栃木の第1学年、熊本の第2学年以上、62人が、栃木の第2学年以上、63人が、新潟の第2学年以上と、少なくとも一学年以上で60人以上の編制を行っている都道府県は、18道県に及んでいた。

次に中学校について見ていくと、全体的に小学校に比べて学級編制の基準は低く抑えられていたといつてよいが、全都道府県で標準を超えた基準が設定されていた。神奈川の51人のほか、京都、鳥取の2府県が52

人としていたが、最大の60人で編制を行っていたのは4県(青森、秋田、福井、鹿児島)であり、最少の神奈川とは9人の差があった。

続く昭和33年度と昭和34年度は、全国的に学級編制基準の引き下げが見られた年である。昭和33年度は、義務教育標準法の制定前ではあったが、同年の3月1日に提案された義務教育標準法案が具体的に予算措置を講じていたことが各都道府県の学級編制基準に影響したものと見られている<sup>13)</sup>。その33年度予算では、小学校で栃木が61人(第1学年)と62人(第2学年)から58人、前年度は全国最大だった愛知が64人から59人、奈良が60人から57人、高知が58人から55人、特定学年のみのものでも、愛知と同じく前年度最大であった静岡の第2学年以上が64人から55人、長崎の第1学年が59人から55人と大幅な引き下げが見られるなど、46都道府県中、何らかの改善をしたのは半数の23県であった。

中学校では、栃木が57人から53人、群馬が56人から53人、千葉が57人から54人、福井が60人から56人、石川と岐阜、高知が58人から55人、特定学年のみのものでは、秋田の第1学年が60人から55人、新潟の第1学年が59人から55人など、30府県で学級編制基準の引き下げが見られた。

昭和34年度は、前年の義務教育標準法成立を受けて予算編成がなされた。当年度の学級編制基準の設定の中で、大幅な引き下げをした事例をまとめれば以下のようになる。

まず小学校においては、新潟の第3学年以上が63人から58人、三重の第5、6学年が58人から55人、岡山の第1、2学年が59人から55人へと改善された。中学校では、岩手が59人から54人、兵庫、熊本、宮崎が57人から54人、特定学年のみのものでは、秋田の第2・第3学年が、60人から54人、新潟の第2・第3学年が、57人から54人、鹿児島の第3学年が58人から54人へと大幅な引き下げが見られたほか、小学校で31県、中学校で27県で何らかの引き下げが行われた。

これに関連して、昭和33年度から始まった第一次改善計画の水準との関係について確認しておきたい。表3は、各年度ごとの暫定標準と、その標準より多い数で学級編制基準を設定した都道府県の数と標準と同数の基準を設定した都道府県の数についてまとめたものである。

この表からも分かるように、義務教育標準法施行令の公布後、昭和33年度、34年度においては半数以上の都道府県で、各年度の暫定標準と同数の基準が設定され

表2 都道府県単式学級編制基準の推移

小学校								中学校							
	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度		29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度
北海道	60	60	60	60	60	60	58	三重	57	55(1) 58(2-)	55(1-2) 58(3-)	55(1-3) 58(4-)	55(1-4) 58(5-6)	55	55
青森	55	60	60	60	60	58	56	滋賀	60	58	57	54	53(1) 54(2-)	53	52
岩手	59	59	59	59	59	58	56	京都	55	55	55	55	55	55	55
宮城	57	59	59	59	59	58	56	大阪	57	57	57	57	57	57	55
秋田	59	59	59	60	58(1) 60(2-)	58	56	兵庫	59	59	59	59	59	58	55
山形	59	59	59	59	57(1) 59(2-)	57(1-2) 58(3-)	56	奈良	60	60	60	60	57	56	56
福島	59	59	59	59	56	56	56	和歌山	53	53	55	55	55	54	54
茨城	59	60	60	60	56	56	56	鳥取	54	56	56	56	56	56	56
栃木	62	62	62	61(1) 62(2-)	58	57	57	島根	58	58	50(1) 60(2-)	50(1) 60(2-)	50(1) 58(2-)	50(1) 58(2-)	50(1-2) 56(3-)
群馬	58	54(1) 58(2-)	54(1) 58(2-)	54(1) 58(2-)	54(1) 58(2-)	54(1) 57(2-)	54(1-3) 56(4-)	岡山	59	59	59	59	59	55(1-2) 58(3-)	55
埼玉	59	59	59	59	59	58	56	広島	60		60	58(1) 60(2-)	58(1-3) 60(4-)	58(4-)	56
千葉	59	59	59	59	57	57	56	山口	59	60	60	59(2-)	59(3-)	57	56
東京	59	59	59	59	59	57(1-3) 58(4-)	56	徳島	54	54	54	54	54	54	54(1-3) 56(4-)
神奈川	60	60	60	57	56	56	54	香川	60	60	60	58	58	56	56
新潟	63	63	60(1) 63(2-)	60(1) 63(2-)	60(1-2) 63(3-)	58	56	愛媛	57	58	58	58	58	58	56
富山	60	60	60	58	57	56	55	高知	58	58	58	58	55	55	55
石川	62	58(1) 60(2-)	58(1) 60(2-)	55(1-2) 60(3-)	55(1-3) 58(4-)	55(1-4) 58(5-)	55	福岡	60	60	60	58(1) 60(2-)	58	58	56
福井	62	60	60	60	60	58	56	佐賀	61	61	61	60	60	58	56
山梨	60	60	60	55	55	55	55	長崎	60	56	59	59	55(1) 59(2-)	55(1) 59(2-)	56
長野	55	55	55	55	55	53(1-2) 55(3-)	55	熊本	60	60	61	60(1) 61(2-)	60	58	56
岐阜	60	60	60	58(1) 59(2-)	58	58	56	大分	60	60	60	60	59	58	56
静岡	64	64	64	60(1) 64(2-)	58(1) 55(2-)	56	55	宮崎	59	59	60	59(1) 60(2-)	58(1) 59(2-)	58	56
愛知	64	64	64	64	59	58	56	鹿児島	60	60	60	60	58(1) 59(2-)	58	56

註：出典は以下の通り。

29年度：原田種雄「小・中学校の学級編成および教職員配当基準」『教育調査』6(3)。1957年9月。pp.46-55。

30・31年度：「児童生徒数の増減とこれに伴う諸問題」『ぐんま教育広報』64号。1960年6月。pp.3-9。

32・33年度：「33年度地方教育予算の展望」『時事通信内外教育版』第921号。1958年4月1日号。pp.3-5。

34年度：「学級増加教員定数の充足、すべり出し好調」『時事通信内外教育版』第1029号。1959年4月14日号。pp.3-6。

35年度：「好況な学級増と教員確保35年度地方教育予算の概要」『時事通信内外教育版』第1124号。1960年3月18日号。pp.3-6。

なお、都道府県教育史等で数値が示されているもの（北海道、青森、神奈川、山梨、新潟、鳥取、島根、福岡、佐賀）についてはその値を採用した。また、昭和30年度の広島県の基準については入手できなかった。



表3 (暫定)標準と各都道府県学級編制基準との関係

		29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度
小学校	(暫定)標準	50	50	50	50	60	58	56
	標準より多	46	46	45	45	1	2	2
	標準と同数	0	0	1	1	8	24	30
中学校	(暫定)標準	50	50	50	50	55	54	54
	標準より多	45	46	46	46	15	8	3
	標準と同数	1	0	0	0	15	28	28

註：特定学年のみの場合でも、「標準より多」、「標準と同数」それぞれに含んだ

た。小学校においては、ほとんどの都道府県で暫定標準を超えた編制はなされていなかった。また、中学校でも、昭和33年度こそ15県において標準よりも多い学級編制基準が見られたが、翌年度には半減、昭和35年度にはさらに減少し、3県にとどまっていた。

次に、昭和30年度から32年度まで同じ学級編制基準を設定していた、つまり義務教育標準法の制定までの2年間に学級編制基準の引き下げを行わなかった都道府県に注目しよう。引き下げを行ってこなかった都道府県に注目をする理由は、義務教育標準法制定後の行動を見ることで、この法律の成立が地方に与えた影響として、都道府県の意識の変化が伺えると考えからであり、もしこのような都道府県が学級編制基準の引き下げを行っていれば、それまで滞っていた学級編制基準の引き下げを促したという評価が可能となると思われるからである。

まず小学校について見ると、この期間に同じ学級編制基準を設定していた都道府県は23(北海道、青森、岩手、宮城、山形、福島、埼玉、千葉、東京、福井、長野、愛知、京都、大阪、兵庫、奈良、鳥取、岡山、徳島、愛媛、高知、大分、鹿児島)ある。このうち昭和33年度に引き下げを行ったのは7県(福島、千葉、愛知、奈良、高知、大分、鹿児島)、34年度に初めて行ったのは10県(青森、岩手、宮城、山形、埼玉、東京、福井、長野、兵庫、岡山)に上り、この2年間で23都道府県中17都県で何らかの引き下げが見られた。次いで中学校では、3年間同じ学級編制基準を設定していた府県は25(青森、宮城、山形、福島、栃木、埼玉、千葉、新潟、石川、福井、長野、静岡、愛知、滋賀、京都、奈良、鳥取、島根、徳島、香川、愛媛、高知、佐賀、宮崎、鹿児島)ある。そしてこのうち昭和33年度に引き下げを行ったのは17県(青森、宮城、福島、栃木、埼玉、千葉、新潟、石川、福井、静岡、滋賀、奈良、島根、香川、高知、宮崎、鹿児島)、34年度に初めて行ったのは4県(長野、愛知、愛媛、佐賀)であり、25府県中21県で引き下げられた。

また、ここで注意しておきたいのは、上で確認した都道府県のうち、どちらの年にも引き下げを行わなかつ

た道府県についてである。その府県を挙げれば、小学校においては、北海道(60人)、京都(55人)、大阪(57人)、鳥取(56人)、徳島(54人)、愛媛(58人)であり、中学校においては、山形(53人)、京都(52人)、鳥取(52人)、徳島(54人)である。小学校の北海道を除いて、いずれも暫定標準より少ない学級編制基準を設定していた府県であり、必ずしも暫定標準を追いかける必要がなかった(小学校の愛媛県は34年度に暫定標準と同数であったために35年度には引き下げを行った)からであると考えられる。このことから、義務教育標準法が、学級編制基準の引き下げを行わなかった都道府県のうち、暫定標準より大きな基準を設定していた都道府県について確実に引き下げを促していったと言うことができるのである。

#### 4. まとめと今後の課題

本稿での分析・考察から得られる知見をまとめておこう。本稿では義務教育標準法の地方に与えた影響のうち、法制度の整備によると見られる部分に注目をした。法制度の分析、特に義務教育標準法と義務教育標準法成立以前の法制度との比較を通して得られる知見として、それまで示されてこなかった複式編制の標準や担任以外の教職員の配当標準が示されるなど、学級編制と教職員配当の標準がより精緻に定められたこと。そしてそれら精緻化された標準と各都道府県が置くべき教職員総数が同一の法律において関連づけて定められたことによって、都道府県は教職員の定数管理について、より明確な算定基準を持つこととなった。

上記のような特徴を持って制定された義務教育標準法の効果・影響として学級編制基準の引き下げが行われた事については全国レベルの数値を用いた先行研究においても言及があったが、都道府県レベルの学級編制基準に注目した、よりミクロなレベルでの分析でも、先行研究が指摘していたように、義務教育標準法の制定は、学級編制基準の引き下げを促したことが確認された。

しかしここで、暫定標準を満たす都道府県の数が増

加したが、その学級編制基準自体が大幅に減っているわけではないこと、そして年を追うごとに暫定標準と同値の学級編制基準を設定する都道府県が増加していった事に注目をしたい。これは、この五カ年計画が、「学級編制の基準を最も高くしている府県から順次これを規制していこうとする趣旨」<sup>14)</sup>を持ち、昭和32年度までの50人という標準を大きく上回っていた各県の実況に合わせて暫定標準を設定し、年度ごとの引き下げ幅をできるだけ小さく抑えて都道府県の負担を最小限に抑えようとしたことの効果であると見るべきで、その点で、地方財政の状況を鑑みた現実的な暫定標準が設定され、都道府県の定めるべき学級編制基準の目安となりながらそれを無理なく引き下げ、同時に都道府県間の格差を縮小させ、均等化の度合いを高めたことと評価できよう。

また、それまで学級編制基準の引き下げを行ってこなかった都道府県に注目をすれば、義務教育標準法の成立は、それまで学級編制基準の引き下げについて消極的だった都道府県にその引き下げを行う契機を与えたといえることができる。これらは、これまでなされてこなかった都道府県ごとの学級編制基準を用いた分析であり、研究上の空白を埋める新たな知見であるといえることができる。

本稿の延長線上に考えられる今後の課題としては、文中で述べた地方交付税の影響についての分析・考察のほかに、都道府県内部の政治過程への注目が挙げられる。例えば、学級編制基準の設定の過程を義務教育標準法の制定前後で比較してみることや、制定以後も標準を超えた編制を行っていた道県の政治過程の分析を行い、その要因を析出することは、本稿で法制度レベルの違いとして指摘した学級編成・教職員配当・教職員総数のリンクの誕生が、実際の政治過程の中でどのように現れてきたかという点についての評価を可能にし、義務教育標準法の成立が地方に与えた影響、ひいては総体としての戦後日本の義務教育財政システムの形成に対して果たした役割についての評価を可能にするからである。

(指導教官 小川正人教授)

## 註

- 1) 中央教育審議会義務教育特別部会(第41回)における地方団体代表からの提出資料(2005年10月18日)
- 2) 同審議会は、翌年の「平成18年度予算の編制等に関する建議」(平成17年11月21日)においても、「少人数学級編制等のための教職員

を増員することを教育水準の向上と同視するといった安易な発想は排し、関連法の廃止も含めた抜本的な見直しに取り組む必要がある」と述べている。

- 3) 当時の文部省の調査によれば、全国の小中学校約40万の学級のうち、三分の一に当たる約13万学級が50人を超える学級であったという。(文部省 1959, p.9.)
- 4) 相澤(1960), p.417.
- 5) 相澤上掲書, p.430.
- 6) 市川・林(1973), p.445. (林健久執筆)
- 7) 市川・林上掲書, p.450.
- 8) 本節は、佐藤(1965)に多くを負うが、煩雑となるのを避けるため、引用について逐一記すことはしない。
- 9) 相澤.前掲書, p.421.
- 10) 市川・林前掲書, p.449. (林健久執筆)
- 11) 地教行法第41条第1項は、「県費負担教職員の定数は、都道府県の条例で定める」としている。
- 12) 言うまでもなく、学級編制基準は「一人以下」という規定のされ方をするが、本項では煩雑となるのを避けるため、「以下」の表記は略する。
- 13) 「33年度地方教育予算の展望」『時事通信 内外教育版』第921号。1958年4月1日号。p.4.
- 14) 文部省前掲書, p.62.

## 引用文献

- 相澤英之『教育費—その諸問題—』大蔵財務協会。1960。  
 市川昭午・林健久『教育財政』(海後宗臣監修『戦後日本の教育改革』4)東京大学出版会。1972。  
 伊藤和衛「日本における教育財政保障制度の成立」伊藤編『教育財政史』(梅根悟監修 世界教育史大系 29)1976。講談社。pp.344-70。  
 文部省『すし詰学級の解消』1959。  
 小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会。1991。  
 佐藤三樹太郎『学級規模と教職員定数』第一法規。1965。  
 佐藤三樹太郎『戦後教育財政の整備』国立教育研究所編『日本近代教育百年史 第二巻』1973。pp.363-430。