

標準法における学級編制原理の検討

——「特別なニーズ教育」の視点から——

学校教育（障害児教育） 渡 部 昭 男

A study on the principle of class organization
for the Standard Laws on class size and
total personnel number of public schools in Japan
——in the aspect of Special Needs Education——

WATANABE Akio*

日本においては、「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」（1958年～。以下、義務標準法）ならびに「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」（1961年～。以下、高校標準法）によって、公立学校（小学校、中学校、高等学校、盲・聾・養護学校）の学級編制及び教職員定数の標準が示されている。1993年改正法による6年にわたる改善計画（義務標準法第6次・高校標準法第5次、ともに1993～98年度）が進行中であったが、1997年に「財政構造改革」政策との関連で計画期間を2年間延長することが決定された（1993～2000年）。次なる標準法の改正は新世紀に入った2001年以降に持ち越されることとなったが、翻って考えるに、この数年間をきたる21世紀における新しい学級編制原理を究明し、国民的合意を形成する貴重な執行猶予期間となすべきであろう。

本稿では、戦後日本の公立学校における教育条件を大きく規定してきた標準法にみられる学級編制原理を、後述する「特別なニーズ教育（Special Needs Education）」の視点から検討することを通じて、標準法の到達点と課題を論じる。

I 共学の新段階としての「特別なニーズ教育」¹⁾

1) 国際的動向

統一学校及び総合制学校運動に見られるように、複線型から単線型へと学校系統を改めたり、義務教育ないし中等教育段階までを総合制化するなど、教育史的に20世紀は、基本的に社会的出身・

キーワード：標準法，学級編制（編成），特別なニーズ教育，特別な教育的ニーズ，通常学級の改革

財産・人種・性別等を越えて「教育の機会均等」と「共学」を押し進めてきた世紀であった。

ところで、周知のように、「子どもの権利条約 (Convention on the Rights of the Child)」(1989年採択・1990年発効、日本1994年批准・発効)は、世界人権宣言(1948年)、国際人権規約・A規約(1966年採択・1976年発効、日本1979年批准・発効)等に列挙された「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生又は他の地位」といった差別禁止事由に加えて、「民族的出身」と「障害」を新たに規定した。「障害(disability)」には「能力不全」の含意もある。能力に応じた自由な競争を是認する近代以降・資本主義社会において、子どもに限定したとはいえ、能力差に深くかかわった「障害」による差別の解消方向を国際的に明示した意味は大きい。

なお、同条約では第23条(障害児の権利)において、障害児の特別なニーズを認めて、「特別なケアへの権利(right to special care)」を規定している。その際、全面的な個人の発達と社会的統合とを同時達成する方向が明記されていることがその後の展開において重要となっている。

1993年、国連は「障害者の機会均等に関する基準規則(Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)」を総会で決議し、「障害を持つ子ども・青年・成人の、統合された環境での初等・中等・高等教育の機会均等」を原則とした。さらに1994年、ユネスコはスペインのサラマンカで開催した「特別なニーズ教育に関する世界会議(World Conference on Special Needs Education: Access and Quality)」において声明及び行動大綱を採択し、特別な教育的ニーズを有する子どもを含む「すべての者の学校(school for all)」を志向した「インクルージョン教育(inclusive education)」を打ち出している。

2) 共学の新段階

こうした動向に、通常の教育の関係者は、未だあまり関心を示してはいない。しかし、「特別なニーズ教育」はこれまで通常の学級外に置かれていた者を含み込んだ共学をめざしており、「すべての者」を包括的に対象とする前提そのものが新しい。しかも、それは単に量的に対象者を拡大するに留まらず、通常の教育の質的な発展をも要請するものである。日本を例に述べよう。

教育基本法(1947年)は、日本国憲法第14条(法の下での平等)に明記された「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」に加えて「経済的地位」を差別禁止事由に追加規定(第3条、教育の機会均等)し、共学の対象を広げている。特に、第5条では「男女共学」を定めている。

共学とはいかなる概念であろうか。有倉遼吉は、「男女共学の原則」として、男女の均等な教育機会を前提とした上で、①同一の教室において、②同一の教科または学科に関して、③同一の教員により、④同一の方法・教材をもって学校教育が実現せられることの4項目を定式化している²⁾。この4原則は、戦前・戦後を通じて今日に至る技術・家庭科を含む「男女共学」への経緯からは、画期的かつ有効であった。また、男女共学にとどまらず、人種・社会的身分・経済的地位などの違いを越えた共学にも適用可能であろう。

しかし、「特別なニーズ教育」による「インクルージョン教育」は、①同一の教室において、②同一の教科または学科の学習であったとしても、③複数教員によるティーム・ティーチング(以下、TT)、補助教員の加配、専門教員の巡回指導などによる個別の支援の充実を要請し、④教育課程の部分的修正や複数の教育課程の導入、特別な教材や個別的教育方法の開発などを求める性質のものである。「特別なニーズ教育」とは、人的・物的・技術的に必要な特別な配慮を行い、通常の学級の教育そのものを変革しつつ創造されるべきものなのである。その意味で、共学の新たな段階をめざすものといえる。

「特別なニーズ教育」の視点から学級編制原理を検討する意義は、ここにある。

II 従来 of 学級編制原理

1) 省令基準の特徴

さて、学級編制及び教職員定数に関する国公立学校に共通した法制としては、標準法の前にま

ず省令基準(1947年学校教育法施行規則, 48年高等学校設置基準, 56年幼稚園設置基準)がある。教授学的にみれば年齢が長じて座学による一斉教授が容易となるに伴って学級編制標準を増す「幼稚園<小学校<中学校<高等学校」方式が想定されてよいはずであるが、省令基準は「幼稚園(40人以下, 幼稚園設置基準第3条。35人以下, 同1995年改正)<小・中学校(50人以下, 学校教育法施行規則第20・55条)≥高等学校(40人以下, 高等学校設置基準第7条。50人以下, 同附則第29条)」となっている。「小・中学校≥高等学校」となっているのは、身体的な成長によって広さ20坪の教室に収容しうる人数に制約を生じるといふ、主に物理的理由によったものである。

省令基準において年齢差をどのように考慮しているかは、教室の広さによる制約を考慮しなくてすむ少数の盲・聾学校を見ることで分かる。すなわち、盲・聾学校に関しては、「幼稚部(8人以下)<小・中学部(10人以下)<高等部(15人以下)」(学校教育法施行規則第73条の6)と、小学部=中学部とした点を除いては暦年齢が幼いほどに少数としている。

しかし、この「就学前教育<義務教育<後期中等教育」の原則は確立したものとはいえない。1957年の省令改正で追加規定された養護学校に関しては、小・中学校の75条学級と同一(15人以下)として小・中学部を設定したために、結果として「小・中学部=高等部(15人以下)」となってしまうという矛盾を露呈しているからである。

次に教員定数についてであるが、同学年編制の学級を基礎に、幼稚園・小学校(部)は1学級1担任方式、中学校(部)は教科担任制ではあるが「1学級当り教諭2人」(「各学級毎に、教諭2人」を1958年に改正)を確保する方式を採っている。これに対して、高等学校は生徒数と週あたりの標準授業時数を基礎として算定する方式を採っており、学級数を基礎としない方式として注目される。

2) 標準法の特徴

その後、いわゆる「すし詰め学級」の解消のために1958年に義務標準法が制定される。これには小・中学校の75条学級及び盲・聾学校(小・中学部)に関する規定も含まれていた。ついで、63年の第二次改正で養護学校の小・中学部が追加規定される。さらに、61年に制定された高校標準法の第二次改正(1967年)で、盲・聾・養護学校の高等部に関する規定も追加される。

標準法における学級編制の特徴を明らかにするために、表1に標準法における学級編制標準の関係式を抽出してみた。

義務標準法の6次、高校標準法の5次にわたる改善による今日の到達としては、「高校全日制・定時制の全学科(40人以下)=小・中学校の単式学級(40人以下)>複式学級①(16人以下; 小学校の第1学年を含まない2の学年)>複式学級②(8人以下; 小学校の第1学年を含む2の学年, 中学校の2の学年)=小・中学校の75条学級(8人以下)=盲・聾・養護学校の高等部の単一障害学級(8人以下)>同じく小・中学部の単一障害学級(6人以下)>同じく小・中・高等部の重複障害学級(3人以下)」という関係式に抽出できる。

また、義務標準法と高校標準法が同時に改正されるようになった1974年以降を通じた関係式は、「高校の全日制(普通科)≥小・中学校の単式学級≥高校の全日制(専門教育学科)=高校の定時制>

表1 標準法にみる学級編制標準の関係式

(1997年, 渡部)

義務標準法 (1958年制定)	単式学級 (50人) > 複式学級① (35人; 小学校・2 または 3 の学年, 中学校・2 の学年) > 複式学級② (30人; 小学校・4 または 5 の学年, 中学校・3 の学年) > 複式学級③ (20人; 小学校・6 の学年) > 75条学級 (15人) > 盲・聾学校 (10人; 小中学部)
高校標準法 (1961年制定)	全日制・定時制の普通科 (50人) > 専門教育を主とする学科 (40人)
義務標準法 (1963年改正)	単式学級 (45人) > 複式学級① (25人; 小学校・2 ~ 5 の学年, 中学校・2 ~ 3 の学年) > 複式学級 (15人; 小学校・すべての学年) = 75条学級 (15人) > 盲・聾・養護学校 (10人; 小中学部)
高校標準法 (1967年改正)	全日制の普通科 (45人) > 全日制の専門教育学科及び定時制 (40人) > 盲・聾・養護学校 (10人; 高等部)
義務標準法 (1969年改正)	単式学級 (45人) > 複式学級① (22人; 小学校・2 の学年) > 複式学級② (15人; 小学校・3 の学年, 中学校・2 の学年) > 75条学級 (13人) > 盲・聾・養護学校の単一障害学級 (8人; 小中学部) > 同じく重複障害学級 (5人; 小中学部)
義務標準法・高校標準法 (1974年改正)	全日制の普通科 (45人) = 小中学校の単式学級 (45人) > 全日制の専門教育学科及び定時制 (40人) > 複式学級① (20人; 小学校・第1学年を含まない2の学年) > 複式学級② (12人; 小学校・第1学年を含む2の学年, 中学校・2の学年) = 75条学級 (12人) > 盲・聾・養護学校の高等部・単一障害学級 (10人) > 同じく小中学部・単一障害学級 (8人) > 同じく小中学部及び高等部・重複障害学級 (5人)
義務標準法・高校標準法 (1980年改正)	全日制の普通科 (45人) > 全日制の専門教育学科及び定時制 (40人) = 小中学校の単式学級 (40人) > 複式学級① (18人; 小学校・第1学年を含まない2の学年) > 複式学級② (10人; 小学校・第1学年を含む2の学年, 中学校・2の学年) = 75条学級 (10人) > 盲・聾・養護学校の高等部・単一障害学級 (9人) > 同じく小中学部・単一障害学級 (7人) > 同じく小中学部及び高等部・重複障害学級 (3人)
義務標準法・高校標準法 (1993年改正)	全日制・定時制の全学科 (40人) = 小中学校の単式学級 (40人) > 複式学級① (16人; 小学校・第1学年を含まない2の学年) > 複式学級② (8人; 小学校・第1学年を含む2の学年, 中学校・2の学年) = 75条学級 (8人) = 盲・聾・養護学校の高等部・単一障害学級 (8人) > 同じく小中学部・単一障害学級 (6人) > 同じく小中学部及び高等部・重複障害学級 (3人)
1974年改正法以降の関係式	高校の全日制 (普通科) ≥ 小中学校の単式学級 ≥ 高校の全日制 (専門教育学科) = 高校の定時制 > 複式学級① (小学校・第1学年を含まない2の学年) > 複式学級② (小学校・第1学年を含む2の学年 = 中学校・2の学年) = 75条学級 ≥ 盲・聾・養護学校の高等部・単一障害学級 > 同じく小中学部・単一障害学級 > 同じく重複障害学級 (高等部 = 小中学部)

複式学級① (小学校・第1学年を含まない2の学年) > 複式学級② (小学校・第1学年を含む2の学年 = 中学校・2の学年) = 小・中学校の75条学級 \geq 盲・聾・養護学校の高等部の単一障害学級 > 同じく小・中学部の単一障害学級 > 同じく小・中・高等部の重複障害学級 (小・中学部 = 高等部) に抽出できた。その特徴は以下のようである。

《通常の教育に関連した特徴》

- ・高等学校では、全日制よりも定時制を、普通科よりも専門教育学科を優先的に改善してきた (全日制 \geq 定時制, 普通科 \geq 専門教育学科)。
- ・普通教育では、高等学校よりも小・中学校を優先的に改善してきた (高校の全日制・普通科 \geq 小・中学校の単式学級)。
- ・小・中学校では、単式学級よりも複式学級を小規模の標準としてきた (小・中学校の単式学級 > 同じく複式学級)。
- ・小学校の複式学級では、第1学年を含まない場合より含む場合の方を小規模の標準としてきた (小学校の第1学年を含まない複式学級 > 第1学年を含む複式学級)。
- ・複式学級では、中学校の複式学級と小学校の第1学年を含む複式学級とを同じ標準としてきた (小学校の第1学年を含む複式学級 = 中学校の複式学級)。

《「特殊教育」に関連した特徴》

- ・義務教育の段階では、75条学級より盲・聾・養護学校の単一障害学級を小規模の標準としてきた (小・中学校の75条学級 > 盲・聾・養護学校の小・中学部の単一障害学級)。
- ・盲・聾・養護学校の単一障害学級では、高等部より小・中学部を小規模の標準としてきた (盲・聾・養護学校の高等部の単一障害学級 > 同じく小・中学部の単一障害学級)。
- ・同じ学部では、単一障害学級より重複障害学級を小規模の標準としてきた (盲・聾・養護学校の単一障害学級 > 同じく重複障害学級)。
- ・重複障害学級では、高等部と小・中学部とを同じ標準としてきた (盲・聾・養護学校の高等部の重複障害学級 = 同じく小・中学部の重複障害学級)。

III 標準法の検討すべき課題

1) 学級編制と教職員定数とを連動させることの是非

標準法において、学級編制は教職員定数と連動している。高等学校 (高等部) に関しても、当初は生徒・教員比率で教諭数を算定していたが、1980年の改正で学級数を基礎とする方式となっている。このことが、学級規模としてどのような編制標準が適正なのかという教育学的論議よりも、教職員定数をどうするかという政策的論議が優先される傾向を生んできた。また、教職員定数を監査する手段として法定学級を絶対視し、結果として柔軟な学級編成を阻害してきた。

例えば、「特殊教育」に関して重複障害学級をみると、望ましい学級規模を示すという域を越えて、教職員定数を改善するために当初の「5人以下」から「3人以下」という標準にまで少人数化してきた経緯がある。教職員定数を改善するために、これをさらに「2人以下」「1人」へと削減することは妥当なのであろうか。同様に、通常の教育に関して40人学級を30人学級化しようとする際、法定学級を絶対視すると、40人学級では41人の場合に20人と21人の2学級になるが、30人学級では31人の場合に15人と16人になって小規模すぎるのではないかという危惧の念が必ず出される。

この点に関しては、第一に、学級編制はあくまでも教職員定数を算定する基礎と割り切った上で適切な集団編成を柔軟に行えるようにする方法がある。法定編制学級と編成学級の分離である。小・中学校の単式学級を「30人以下」（別の例；重複障害学級を「2人以下」，以下同じ例示）の標準に改善した場合，例えば31人（3人）の1学級に2担任を配置するか，16人と15人（2人と1人）の2学級各1担任に分離するかは現場の裁量に委ねるのである。学級運営は基本的に複数担任で31人を受け持ち，学習や活動の課題に応じて小集団を編成するという工夫も行いうる。

第二に，学級数を基礎に算定する際の指数を改善することによって教職員定数の改善を進める方法がある。「40人以下」（「3人以下」）のまま例えば複数担任制にするのである。盲・聾・養護学校の高等部（単一障害学級・重複障害学級）の教諭等定数はすでに「学級数×2」で算定されており，また，省令基準では中学校が同様であった。中学校の省令基準については，いささか機械的に人数確保を狙ったものと批評されてきた³⁾が，TT法が部分的に導入されはじめた今日，さらに全面的にTT法を拡充する方向において積極的である。

第三に，学級数ではなく児童生徒数等を基礎に教職員定数を算定するという方法がある。かつて高校標準法がこの方式を採っていた（その場合，「特殊教育」に関しては，重複障害児を単一障害児2名としてカウントする換算が行われていた）。また，高等学校設置基準は今もこの方式を採っている。児童生徒数等を基礎にした教職員定数の範囲で柔軟に集団編成が行える可能性を含んでいる。一方で，学級の適正規模は示されなくてよいのかという意見も出てこよう。そこで，上記の方法の組み合わせという手段もある。

2) 適正な教員負担量・負担密度の評定

表2に，1993年改正法における教員定数を一覧にした。

教諭等（助教諭・講師を含む）の定数に関して，標準法は，1週間の標準授業時数を小学校（部）26時間（教科領域24時間，道徳・特別活動2時間），中学校（部）24時間，高等学校（部）18時間と設定し，残りの勤務時間は授業の準備や校務に当てるものと想定して出発した⁴⁾。

表2の3-1)欄を見ると，小学部の1～5学級の規模で係数が若干異なるが，他は小学校と小学部，中学校と中学部の学級数別の係数はまったく同じである。すなわち，義務教育段階において，通常の学校と盲・聾・養護学校は同一の担当授業時数として扱われていることが分かる。

しかし，「特殊教育」現場の実態として，授業時間外において教室を離れて授業準備や校務に携わりうる状況にはなく，登校から下校までの全ての時間が教育活動であり拘束される。教科指導等を単位時間ごとに行う授業形態を前提とした現行の標準授業時数は「特殊教育」の教育活動の実態に即して再検討が必要である。翻って，同様の事態が通常の学級においても出来しており，教科領域の担当授業時数を越えた教育活動時間の総計として教員負担量が評定されなければならない状況に立ち至っている。

加えて，「特殊教育」にあっては，単に時間数だけではなく，姿勢保持，移動，生活・学習活動等において介助の必要を伴うことから，負担密度も考慮されるべきである。例えば，年齢が幼小自立の度合いが低いほど介助ニーズは大きい，一方では年齢が長じて体重や腕力が増すほどに負担密度は高まることが多い。従って，教職員定数と学級編制標準とを連動させた方式では，「小学部>中学部>高等部」という逆進制も想定しうるのである。その際，これまで義務標準法として，中等教育及び思春期にあたる中学部（校）を義務教育の一環として小学部（校）と同じ学級編制標準として取り扱ってきたことの是非が問われよう。6～15歳の9年間を同一の学級編制標準とする根拠は薄い。通常の教育においても，学童期よりも人間関係が複雑化する思春期・青年期ほど，心理的な

表2 1993年改正標準法における教員定数(小・中・高等学校, 盲・聾・養護学校)

(1997年, 渡部)

1) 校長(各校に1人)

小学校(1958年~6学級以上1人, 1993年~必置), 中学校(1958年~6学級以上, 1969年~必置), 高等学校(1961年~必置), 盲・聾学校(1958年~必置), 養護学校(1963年~必置)

2) 教頭

小学校: 6~8学級-3/4人, 9~29学級-1人, 30~学級-1人+1/2人

中学校: 3~5学級-1/2人, 6~29学級-1人, 30~学級-1人+1/2人

高等学校(全日制・定時制): 6~29学級-1人, 30~学級-2人 同(通信制); 1人

盲・聾・養護学校(小・中学部): 6~29学級-1人, 30~学級-1人+1/2人

同(高等部のみ); 6~学級-1人 同(小・中・高等部); 30~学級-2人

3-1) 教諭(助教諭・講師)

担当授業時数が小学校26時間(教科指導24時間+教科外指導2時間)・中学校24時間・高校18時間, 専科教員の配置・免許外担当教科の解消等による加配教諭の増員などを基に係数化

小学校		小学部		中学校・中学部		高校・全日制		高校・定時制		高等部
学級数	係数	学級数	係数	学級数	係数	学級数	係数	学級数	係数	
1~2	1.000	1	2.000	1	4.000	1~6	2.500	1~6	2.162	学級数 ×2.000
		2	1.500	2	3.000					
3~4	1.250	3	1.583	3	2.667					
		4	1.500	4	2.000					
5	1.200	5	1.400	5	1.660					
6	1.292			6	1.750					
7	1.264			7~8	1.725	7~15	2.000	7~15	1.509	
8~9	1.249									
10~11	1.234			9~11	1.720					
12~15	1.210	以		12~14	1.570					
16~18	1.200			15~17	1.560	16~24	1.667	16~24	1.250	
19~21	1.170	下		18~20	1.557					
22~24	1.165			21~23	1.550					
25~27	1.155	同		24~26	1.520	25~	1.500	25~	1.143	
28~30	1.150			27~32	1.517					
31~33	1.140	左		33~35	1.515					
34~36	1.137			36~	1.483					
37~39	1.133									
40~	1.130									

3-2) 盲・聾・養護学校の養護・訓練担当教諭

小・中学部(肢体不自由校): 1~6学級-6人, 以後3学級増す毎に1人

同(その他の養護学校): 1~6学級-5人, 以後4学級増す毎に1人

同(盲・聾学校): 1~6学級-4人, 以後4学級増す毎に1人

高等部(肢体不自由校): 1~3学級-2人, 以後6学級増す毎に1人

同(その他の盲・聾・養護学校): 1~3学級-1人, 以後6学級増す毎に1人

高等部のみの学校; 上記に+1人

3-3) 盲・聾・養護学校(高等部)の専門教育担当教諭

専門教育を主とする学科のみを置く高等部; 学科ごとに2人+学部加配として1人

普通科を含めて置く高等部; 学科ごとに2人

3-4) 生徒指導担当教諭

高等学校(全日制): 18~26学級-1人, 27~学級-2人

同(定時制): 12~学級-1人 同(通信制): 1人

盲・聾・養護学校(高等部): 6~学級-1人

4) 養護教諭(養護助教諭)

小・中学校: 3~29学級-1人, 30~学級-2人

高等学校(全日制): 3~29学級-1人, 30~学級-2人

同(定時制): 4~29学級-1人, 30~学級-2人

盲・聾・養護学校(小・中・高等部): 1~29学級-1人, 30~学級-2人

注) 盲・聾学校は1958年法から必置, 養護学校は追加規定されて1963年法から必置

側面を含めた教員の負担密度が高まるという考えも成り立つ。その場合は、通常の学級においても、「小学校>中学校>高等学校」という逆進制が想定しうるのである。

3) 「特別なニーズ教育」を展望した課題

分離的な「特殊教育」は、歴史的には通常の学級の均質化策・浄化策としての側面を併せ持って誕生した⁹⁾。これまで通常の学級は、通常の教育課程及び通常の教育方法で対応できない障害児等を教室外（不就学や「特殊教育」機関等就学）へと排除し、純化を図ってきた。しかし、現在、盲・聾・養護学校および75条学級を併せた「特殊教育」機関への在籍率は0.9%を切っている。「特別な教育的ニーズ」を有する児（SEN児）の比率は10～20%と想定されており¹⁰⁾、不適応児・LD児・学習遅進児等（優秀児を含む場合もある）、わが国においても多数のSEN児が通常の学級に在籍していることとなる。また、近年OECDは「children at risk(危機に面した子どもたち、リスク児)」を15～30%とする見解さえ示している⁷⁾。40人の学級に、4～8人のSEN児が存在し、6～12人のリスク児が含まれているという推定となる。

通常の学級の編制標準及び教職員定数は、日本においても、通常の学級における「特別なニーズ教育」整備の視点から改善されなければならない。

ここでは40人学級の改善について、考察を深めたい。確かに、小中学校の学級編制標準の「40人以下」は省令基準の「50人以下」より少人数である。しかし、半世紀前の省令基準から10人しか改善されていない。また、高等学校はそもそも省令基準で「40人以下」とされていたのであって、ようやく省令基準に到達したに過ぎない。国際的にみても、日本はOECD加盟国の中でも学級規模が大きい国（最悪国）であるとの指摘もある⁸⁾。

40人学級を改善するヒントの一つは複式学級の学級編制標準にあると考える。奇しくも、学習内容が2学年にわたると小学校では16人（第1学年を含まない）、中学校は8人としている。1958年法でさえ2の学年にわたる複式学級は「35人」としていた⁹⁾。現在の学習指導要領の下で、学習の遅れを呈する子どもは少なくなく、2学年にわたる学習内容のばらつきは通常の学級では常態化している¹⁰⁾。このところに手だてを施す視点が、実は標準法に内包されていたのである。

単式学級は、同一教材・同一進度に基づく一斉指導を可能とする均質集団を前提としてきた。今日、この前提が崩れている。さらに、小中学校においては、いじめ・不登校などの問題を踏まえて、人格形成や生徒指導にますます力を注がなければならなくなっている。

通常の学級を「特別なニーズ教育」の視点で変革するには、「40人以下」の学級編制標準を複式学級並に改善するか、養護学校高等部のように1学級2人の教職員定数を導入して、複数担任制によってTT法を大胆に促進することが必要であろう。今日の標準法論議においては、SEN児やリスク児を含んだ通常の学級における「学力」「人格形成」の保障のために、「特別なニーズ教育」の視点の確立が必要不可欠となっている。

これまで通常の学級の適正規模に関する研究は、成績（アチーブメント）を指標とした教育効果の測定に傾いてきた。しかし、SEN児やリスク児を含んだ場合の教育困難度にも視野を広げ、また、教室が心地よい生活空間となり学び合う共同体となる為には、教職員や児童生徒のストレス度やメンタルヘルスにもさらに留意しなければならない。

なお、40人学級の改善に要する経費は、今後10余年間にわたるとみられる児童・生徒減少期において、定年退職等の自然減少分を完全補充するという計画的方策でもって、国民的合意の範囲でまかない得る。

表3 教職員の種類・設置形式・職務

(1997年 渡部)

学校種別	幼稚園	小学校	中学校	高校	盲聾養	職務など
学校教育法の関連条項	81 82	28 103	40 103	50 51	73の3 76	
○校長(園長)	A	A	A	A	A	校(園)務をつかさどり、所属職員を監督する。
○教 頭	B	B	B	A	B	校(園)長を助け、校(園)務を整理し、及び必要に応じ児童生徒の教育(幼児の保育)をつかさどる。
○教 諭	A	A	A	A	A	児童生徒の教育(幼児の保育)をつかさどる。
(助教諭)	D	D	D	D	D	教諭の職務を助ける。
(講師)	D	D	D	D	D	教諭又は助教諭に準ずる職務に従事する。
○養護教諭	E	C	C	E	A	児童生徒(幼児)の養護をつかさどる。
(養護助教諭)	D	D	D	D	D	養護教諭の職務を助ける。
○事務職員	E	B	B	A	B	事務に従事する。
○実習助手	—	—	—	E	E	実験又は実習について、教諭の職務を助ける。
○技術職員	—	—	—	E	E	技術に従事する。
○寮 母	—	—	—	—	A	寄宿舎における児童、生徒又は幼児の養育に従事する。
学校医・歯科 医・薬剤師	A	A	A	A	A	学校保健法16条：学校における保健管理に関する専門的事項に関し、技術及び指導に従事する。
学校保健技師	—	—	—	—	—	同15条：(E、都道府県の教育委員会の事務局)学校における保健管理に関し、専門的技術的指導及び技術に従事する。
○学校栄養職員 給食調理員 学校用務員						学校給食法5条の3：学校給食の栄養に関する専門的事項をつかさどる職員。 学校給食法施行令2条：学校給食に従事する職員。 学校教育法施行規則49条：学校の環境の整備その他の用務に従事する。
充て職	各種の主任・主事、舎監、司書教諭					
その他	学校カウンセラー、学校看護婦、学校図書館司書、学校警備員、学校運転手、学童交通擁護員、特殊教育介助職員など					

- A—置かなければならない職(必置の職)
- B—置かなければならないが、特別の事情のあるときは、置かないことができる職
- C—置かなければならないが、当分の間、置かないことができる職
- D—特別の事情のあるときは、必置の職に代えて置くことができる職
- E—置くことができる職(設置可能の職)
- 印：標準法に定数規定のある職種

4) 教諭職の職務分化ないし新しい職種の導入

教職員の種類・設置形式・職務を表3に掲げた。現在、標準法では校長など○印の8職種が定数規定されている。しかし、技術職員、学校用務員など、省令基準や関連法令に掲げられながら定数化されていない職種がある。第一には、これらの定数化が検討されるべきであろう。

次に、表2を併せてみると、教諭職が職務分化して総体として定数が増えてきていることが分かる。例えば、盲・聾・養護学校の養護・訓練担当教諭、同じく高等部の専門教育担当教諭、高等学校及び盲・聾・養護学校高等部の生徒指導担当教諭などである。また、1993年改正義務標準法第15条の「教育上特別な配慮を必要とする児童又は生徒に対する特別の指導」に関連して、通級指導教室、適応指導教室、日本語指導教室（同施行令第5条第2項）の担当教諭などが加配されるようになってきている。従って、第二には、教諭職の職務分化に伴う定数化が検討されるべきであろう。なお、その場合に教諭免許状に付加すべき資格、専門性を担保しうる養成・研修制度の検討が併せてなされねばならない。

第三には、学校図書館司書、学校看護婦、学校カウンセラー、学校ソーシャルワーカーなどの新職種の導入・定数化も検討されるべきであろう。「特殊教育」に関しては補助教員や介助職員の導入も必要となつてこよう。

5) 「特殊教育」に関連した課題¹⁾

ところで、教育的統合の進行の中で、今日、75条学級への入級者はかなり重度化している。義務標準法の「盲・聾・養護学校（重度児）<75条学級（軽度児）」の序列は、必ずしも実態を反映しているとは言えない。また、複式編制を通常の学級では「2の学年」までに制限しているのに対して75条学級は無制限としている。その75条学級を複式学級（小学校の第1学年を含む複式、中学校の複式）と同様の困難度（8人以下）と評価するに留まっているが、妥当とは思えない。75条学級の学級編制標準をさらに改善するか、75条学級に関しても「2の学年」までの複式編制に限定すべきであろう。

さらに、1979年度から制度化されたいわゆる訪問教育（学校教育法施行規則第73条の12）に関する規定、学校教育法で認可されている教員派遣及び高等学校の75条学級に関する規定がなく、また幼稚部に関する標準法も制定されていない。加えて、通常の学級に障害児を統合した場合には特別に小規模とする統合教育学級の特別編制標準も検討されてよい。

なお、年度途中の措置変更が少ない「特殊教育」においては、年間を通じた教職員の柔軟な加配システムが要請される。5月1日を基準日とした固定方式では対応できないということである。将来的には、全ての障害児に居住する地域校からのサービスを保障する意味で、通常の学級と「特殊教育」機関との二重在籍の道を開くことも課題となるであろう。エリア内の対象児や児童生徒数に応じてリソーススタッフを確保し、自治体や学校の判断で柔軟に活用しうるシステムの構築も待たれるところである²⁾。

《注》

1) I章は、拙著（1996）『「特殊教育」行政の実証的研究』京都法政出版、pp. 581-587、及び拙稿（1996）「教育的統合の権利論的検討—『共学』の新段階としての『特別なニーズ教育』』『日本教育学会第55回大会 自由研究発表要旨集録』pp. 146-147、を要約したものである。

2) 有倉遼吉（1958）「教育基本法」『教育関係法（II）』日本評論新社、pp. 81-82。

- 3) 標準法案の策定に取り組んだ佐藤三樹太郎は、中学校に関して「あまりにも形式的にすぎはしないか」と述べていた(佐藤三樹太郎 [1957]「教職員定数の現状と今後の課題」『文部時報』第961号, p. 23)。
- 4) 佐藤三樹太郎 (1968)『学級規模と教職員定数 (改訂版)』第一法規。なお、担当授業時数が今日時点でどのように改善されたのかは公表されていないが、1993年に制度化された「通級による指導」に関して、担当教諭の算定に週24時間の指導時数を基礎にしていることから、少なくとも小・中学校の教科指導は24時間のままであると推定される。
- 5) 荒川智 (1990)『ドイツ障害児教育史研究』垂紀書房、戸崎敬子 (1993)『特別学級史研究』多賀出版。
- 6) Department of Education and Science(1978), *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People: Special Educational Needs (Warnock Report)*, London: HMSO. UNESCO(1994), *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, Paris: UNESCO.
- 7) OECD(1995), *Our Children at Risk*, Paris: OECD.——(1996), *Successful Services for Our Children and Families at Risk*, Paris: OECD.
- 8) 二宮皓 (1997)「諸外国の学級編制基準の比較考察」『日本教育学会第56回大会 シンポジウム・課題研究発表要旨集録』pp. 118-121。
- 9) 単式学級と複式学級の学級編制標準の比率を表1に基づいて示すと、1958年義務標準法は単式学級50人・複式学級①35人(比率0.70)、1963年改正法は単式学級45人・複式学級①25人(比率0.56)、1969年改正法は単式学級45人・複式学級①22人(比率0.49)、1974年改正法は単式学級45人・複式学級①20人(比率0.44)、1980年改正法は単式学級40人・複式学級①18人(比率0.45)、1993年改正法は単式学級40人・複式学級①16人(比率0.40)となっている。
- 10) 国立特殊教育総合研究所 (1995)『教科学習に特異な困難を示す児童・生徒の類型化と指導法の研究』。なお、学級という児童編成法の欧米及び日本における成立史については、山根俊喜 (1991)「学級編成の理論と方法」『教育方法』協同出版, pp. 119-139。
- 11) 「特殊教育」を主とした47都道府県・12政令指定都市の学級編制基準の実態は、拙稿 (1997)「特別なニーズ教育にかかわる『学級編制基準』等の実態」『SNEジャーナル』第2号に報告済みである。本稿は、「特殊教育」機関に在籍する0.9%を分離することによって均一化しようとしてきた通常の学級に在籍する99.1%の学齢児に主に焦点を当てた続報である。まづもって改革されなければならないのは、通常の学級であり通常の教育なのである。
- 12) 清水貞夫 (1997)「合衆国の特殊教育補助金制度の改革とインクルージョン」『日本教育学会第56回大会 自由研究発表要旨集録』pp.214-215、及び学会当日配布資料「合衆国における特殊教育の財政改革とインクルージョン」。

abstract

The national standards have been established for public class organization to assure high educational quality in Japan. The maximum number of pupils or students per class is 40 not only in elementary schools but also in lower and upper secondary schools. Is it adjusted to the rapid growth and various development of children from 6 to 18 years old?

In changing society, learning and behaviour problems which are dropout, maladjustment, bullying, school phobia, school refusal, school violence, school torment or affliction and so forth, touch ever-younger children. Some 10 to 20 percent of pupils or students are supposed to have special educational needs and OECD says that some 15 to 30 percent of our children and youth are at risk of failing in school. While only 1 percent of children have individualised care in special classes or schools for the disabled, 99 percent of children have whole-class uniformed teaching in Japan. It is ordinary class and education that should be reformed.

This paper draws on several ways of class organization reform for the 21st century in the aspect of special needs education.

- 1) The present limit of 40 pupils or students per class is one of the worst levels in OECD countries. It should be reduced to 30 with a view to ensuring more effective learning and special needs education in ordinary

classes.

- 2) Classes are not composed of pupils or students of the same curricular grade, but of the same aged grade. Curriculum standards for elementary and secondary schools, which are prescribed in the national Courses of Study, are so high and overloaded that not a few children drop out of uniformed lessons. Learning group organization should be free from legal class organization and more flexible in each school.
- 3) The total number of teachers in public schools is also determined according to standards fixed by laws. It is worked out from the number of legally organized classes and pupil-teacher ratio based on the academic teaching hours of a teacher, which are 24 hours a week in elementary or lower secondary schools and 18 hours a week in upper secondary schools. Pupil-teacher ratio should be based on the total hours of educational activities including academic subject teaching.
- 4) Educational personnel, which number is determined by laws, is the school principal, vice-principal, teacher, nurse-teacher, school clerical staff, assistant for practical training, dormitory teacher and school dietitian. Other kinds of staff for special needs education, as the team-teaching teacher, resource-room teacher, guidance teacher, school counsellor and school social worker, should be determined by laws.
- 5) The number of children is predicted to keep decreasing for more than ten years in Japan. Not a large sum of budget to reform would be estimated in planned supply of full number of retired teachers.

* Department of School Education (Special Needs Education), Faculty of Education, Tottori University, 4-101 Minami Koyama-cho, Tottori, 680-0945 JAPAN.

Key words: Standard Laws, class organization, special needs education, special educational needs, ordinary class reform