

福島県下の幼稚園における学級規模の現況と課題

東京大学大学院教育学研究科博士課程/日本学術振興会特別研究員
櫻井直輝

I. はじめに

本稿の目的は、幼稚園における学級規模の現況と課題を明らかにすることである。小学校や中学校においては、教育の質保証、あるいは教育条件整備、学習条件整備の文脈において学級適正規模が盛んに論じられることがある。学級規模の効果について所説あるが、教育研究一般において学級規模がもたらす効果を明らかにしようとする関心は高いように思われる。

翻って幼児教育における学級規模の研究状況はどうであろうか。NII 学術情報ナビゲータ CiNii において、「幼稚園 規模」「幼児教育 規模」「幼児教育 サイズ」「幼稚園 人数」等で検索を行っても同様の関心に基づく研究は岡山大学グループによる 1970 年代の研究や 1980 年代の日本保育学会による研究、そして 2000 年代の新井美保子による一連の調査研究に限られ、「幼稚園における、各年齢の学級人員の適正規模についての研究は、あまりなされていない現状」（秋山ら 1971）とされている¹。

法律上、幼稚園の学級規模はどのように措定されているのか。現行の幼稚園設置基準においては、「一学級の幼児数は、三十五人以下を原則とする」（第三条）とされている²。これは、1995 年の「幼稚園設置基準の一部を改正する省令」が公布された際に「一学級の幼児数について、幼児一人一人の発達の特性に応じ行き届いた教育を推進するため、改正前の四〇人以下の原則を三五人以下の原則に引き下げた」（平成 7 年 2 月 8 日 文初幼第一〇号 文部事務次官通達）ことにより現在に至っている。

国際的には 1961 年の国際公教育会議の勧告において、教員一人当たりの幼児数は 25 人以下が望ましい旨が採択されている（新井 2007）。

新井（2007）では、愛知県内の公・私立幼稚園、保育所の担任保育者を対象とした調査を実施し、年齢別の学級規模及び最適人数を論じている（回収率 36.2%）。新井は年齢別 1 クラス当たりの乳幼児数の現状について、設置基準を超えたクラス編制を行っている幼稚園があること、保育所においても「かなり困難な人数での保育実践がなされている実態」を明らかにした上で、最適人数に関する幼稚園教諭及び保育士の意識を明らかにし

た点で意義深い知見を提示したといえる。一方で、この調査は単年度調査であり、結果の解釈に際しては、そのデータが恒常的であるのか、一過性のものであるのかについての判断は困難という限界もある。

では、幼稚園における現実の学級規模はどのような状況にあるのか、また教育条件整備の観点から見た場合に、この現況はどのような課題を孕むのか。これらの点について、本稿では、福島県における学校基本調査の結果表の分析からアプローチする。なお、データの制約から 2008 年度～2014 年度までの 7 年間を対象とする。

分析に当たっては、2 つの作業課題を設定し、それぞれ 2 つの観点から学級規模を見ていく。第一の課題は、学級規模の市町村間差を明らかにすることである。これは学級規模に市町村間でどのようなばらつきがあるかを見るものである。第二の課題は、公立幼稚園と私立幼稚園との間にどのような差異があるのか/ないのかを明らかにすることである。公私の違いが教育条件整備に及ぼす影響を考察する。

学級規模を捉える観点は以下の 2 点である。第一に幼児数と学級数の関係である。これは 1 学級当たりの幼児数であり、形式的な学級規模（以下、「形式規模」）を意味している³。第二に、PT 比（pupil-teacher ratio）である。これは、教員 1 人あたりの幼児数を意味しており、形式的な学級規模とは異なり、教員と幼児との実質的な関係を捉えることができる（以下、「実質規模」）⁴。教員数については本務教員数を用いるが、本務教員数から幼稚園数を除いた数を、分析に用いる「実質本務教員数」とする。これは、本務教員数に担任を持たない園長が含まれるためである⁵。ただし、データの制約から実際の教員と幼児との関係を捉えるデータではないことに留意する必要がある。

II. 事例の概要

1. 福島県長期総合教育計画にみる就園率の推移

はじめに、福島県における幼稚園を巡る背景状況について整理しておきたい。

福島県では、1966 年に県長期総合教育計画を策定し、県教育行政の現況と長期的な計画を提示した。この計画は 5 度の改訂を経て、現在は 2017 年 3 月付で『第六次長期総合教育計画（改訂版）』として公表されている。ここでは、第一次～第六次長期総合教育計画の各版を参照し、幼児教育行政の 1960 年代以降の状況を概観する。

1960 年代前半における福島県の幼稚園就園率⁶は、28.0%であり、当時の全国平均 38.9%に比して 11%程度の「大きな開き」（福島県 1966, 85 頁）があった。1960 年代は全体傾向として、幼児総数が減少する一方で、幼稚園修了者が増加する傾向にある。これは、幼稚園が一般に普及していく過程にあることを示している。

当時の就園率に関する全国的な状況は図 1 の通りである⁷。都道府県ごとにばらつきがあるものの、就園率 20～24%程度のものが 8 道県と最頻値を取っており、全国平均を上回

表 1 1960 年代前半の福島県における就園率の推移

年度	全 国			福 島 県			就園率 全国との差 %
	小学校 第1学年 入学者	幼稚園 修了者	就園率 %	小学校 第1学年 入学者	幼稚園 修了者	就園率 %	
1960年度	1,760,960	506,150	28.7	48,591	9,235	19	▲9.7
1961年度	1,688,108	525,710	31.1	45,799	9,494	20.7	▲10.4
1962年度	1,640,964	541,733	33	43,884	10,063	22.9	▲10.1
1963年度	1,576,861	574,024	36.4	41,817	10,428	24.9	▲11.5
1964年度	1,594,148	596,133	38.9	39,949	11,023	28	▲10.9

(出典：福島県 1960, 85 頁より筆者作成)

るものが 17 都府県ある⁸。平均値は香川県(82.3%)を筆頭に、上位都府県が引き上げているようである。

1985 年の第三次長期総合教育計画では、5 歳児の就園率⁹は 70%超に達している。一方で、この段階になると、地域間格差が問題とされてきており、県内 7 地域(県北、県中、県南、会津、南会津、相双、いわき)で平均を上回ったのは 4 地域であった。南会津は、幼稚園への就園率が 25.7%であったが、保育所在籍率が 62.8%と突出して高くなっている(県平均 17.9%)など、幼児教育に対する取り組みの差が観察されている。

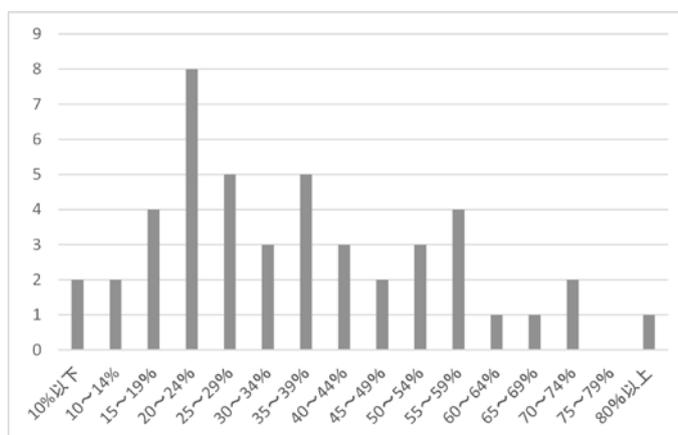


図 1 都道府県別幼稚園就園率の度数分布
(出典：福島県 1966, 85 頁表 2 より筆者作成)

1993 年に策定された第四次長期総合教育計画以降では、具体的なデータは提示されておらず、幼児教育環境の改善のみが謳われているため、同様の比較を行うことはできないが、いずれにしても政策課題である以上、改善に向けた取り組みがなされた(なされようとしていた)ことは明らかであり、こうした取り組みの上に、この後分析する 2008~2014 年度の結果が生じていると考えられる。

2. 2008 年以降の設置者別幼稚園の概況

表 2 は、福島県統計課が作成している学校基本調査各年度の結果の内、幼稚園数、学級数、幼児数、教員数、職員数の合計値を設置者別に一覧にしたものである¹⁰。2008 年以降の設置者別幼稚園数の全体の傾向としては、総数で見た場合、20 園の減少がみられる(6%減)。内訳として、国・私立は横ばいなのに対して、公立幼稚園では 1 割程度(19 園)の減少がみられる¹¹。中でも、2012 年度から 2013 年度にかけて、大きく減少しておりその数は 8 園にのぼる。主として町村部で減少しており、人口減少や財政的な

表 2 学校基本調査結果による設置者別幼稚園データ

合計							国立						
市町村名	園数	学級数	幼児数	教員数		職員数	市町村名	園数	学級数	幼児数	教員数		職員数
				本務者	兼務者						本務者	兼務者	
2008年度	362	1,505	31,614	2,347	380	337	2008年度	1	3	90	4	5	-
2009年度	359	1,480	30,627	2,339	377	345	2009年度	1	3	85	4	4	1
2010年度	357	1,456	30,026	2,338	374	330	2010年度	1	3	84	4	4	1
2011年度	355	1,351	26,852	2,243	340	325	2011年度	1	3	87	4	4	1
2012年度	351	1,344	25,283	2,159	348	329	2012年度	1	3	71	4	4	1
2013年度	344	1,336	25,257	2,188	341	353	2013年度	1	3	74	5	5	1
2014年度	342	1,322	25,167	2,213	334	369	2014年度	1	3	67	4	5	1
対2008年	0.94	0.88	0.80	0.94	0.88	1.09	対2008年	1	1	0.74	1	1	

公立							私立						
市町村名	園数	学級数	幼児数	教員数		職員数	市町村名	園数	学級数	幼児数	教員数		職員数
				本務者	兼務者						本務者	兼務者	
2008年度	210	583	11,162	853	236	18	2008年度	151	919	20,362	1,490	139	319
2009年度	209	579	11,083	861	229	21	2009年度	149	898	19,459	1,474	144	323
2010年度	206	582	10,749	856	221	19	2010年度	150	871	19,193	1,478	149	310
2011年度	204	515	9,136	802	200	14	2011年度	150	833	17,629	1,437	136	310
2012年度	201	519	8,646	795	192	14	2012年度	149	822	16,566	1,360	152	314
2013年度	193	505	8,320	779	183	16	2013年度	150	828	16,863	1,404	153	336
2014年度	191	485	8,005	775	160	21	2014年度	150	834	17,095	1,434	169	347
対2008年	0.91	0.83	0.72	0.91	0.68	1.17	対2008年	0.99	0.91	0.84	0.96	1.22	1.09

(出典：福島県統計課編「学校基本調査」(各年度版) から筆者作成)

影響が伺える¹²。また、市町村において公立幼稚園の設置していない自治体が1市8町3村存在している(2014年度)。

また、私立幼稚園では、2009-10年度と2012-13年度において1園の増加がみられる。伊達市では、2009-10年度と平成2012-13年度にかけて公立幼稚園がそれぞれ1園減少し、私立幼稚園が1園増加している。これは、公立幼稚園が私立の認定こども園へと民営化されたことによるものである。

こうした幼稚園数の傾向に対して、学級数、幼児数、教員数(本務・兼務)、職員数(本務)のそれぞれについて対2008年度で見ていくと、学級数183学級減(-13%)、幼児数6,447人減(-21%)、本務教員数134人減(-6%)、兼務教員数46人減(-13%)、職員数32人増(+9%)となっている。幼児数の2割減に対して、教員数、学級数は1割程度減となっており、ゆるやかな減少傾向にあることがわかる。また、幼稚園数と比較した場合、幼稚園統廃合は進んでいないと推論することができる。なお、唯一増加傾向を示した職員数については、公立幼稚園において、2013-14年度にかけて5名増となっており、なんらかの施策等の影響と考えられるが、このデータからでは明らかではない。

また、兼務教員数については、公立幼稚園で大幅に減少(33%減)と兼務教員の解消傾向がみられるのに対して、私立幼稚園においては増加傾向(21%増)にあり、公立と私立において異なる¹³。

では、このような状況の中で、福島県における幼稚園学級規模はどのように変容しているのだろうか。そして現在どのような規模になっているのだろうか。そこには地域差が存

在するのだろうか。この点について次節で分析していく。

Ⅲ. 幼稚園における学級規模

1. 市町村間の差異

はじめに、各市町村の形式規模およびそのばらつき（標準偏差）を見ていく。

図2は、国・公・私立幼稚園について市町村ごとに形式規模を算出し、集計した結果の経年比較である。第1縦軸は、市町村数、平均値、最小値、最大値を示しており、第2縦軸は標準偏差である。

市町村単位で見た場合、形式規模の平均値はこの7年間で19.28人/学級から16.83人/学級へと2.45人/学級減となっており、形式規模の縮小が進んでいることがわかる。しかしながら、全体のばらつき具合を示す指標である標準偏差が4.35から6.23へと1.88ポイント増となったほか、最小値が9.5人/学級から1人/学級へ、最大値が26.25人/学級から28人/学級へとそれぞれ変化しており、全体として市町村間の差が拡大していることが読み取れる。特に標準偏差は2011年度を境に上昇しており、東日本大震災の影響が伺えるものの¹⁴、2012年度以降も継続して上昇傾向にあることから、幼児教育行政を取り巻く様相は震災を契機に変化している可能性が示唆される。

次に、実質規模について見ていこう。図3は先ほどと同様に国・公・私立幼稚園について市町村ごとに実質規模を算出し、集計した結果の経年比較である。

実質規模で見た場合も、この7年間では一貫して減少傾向にあり、16.47人/教員から13.8人/教員へと2.7ポイント減となっている。また、この値は形式規模よりも小さくなっている。一方、2008年度には、3.56であった標準偏差が2014年度には6.73と3.17ポイント増加しており、市町村間のばらつきが大きくなっていることを示唆している。最大値においても26.5から43へと大きな変化がみられている。震災後の避難区域等からの幼児受け入れであったとしてもこれが恒常化しているようであれば、教育条件の実質規模につ

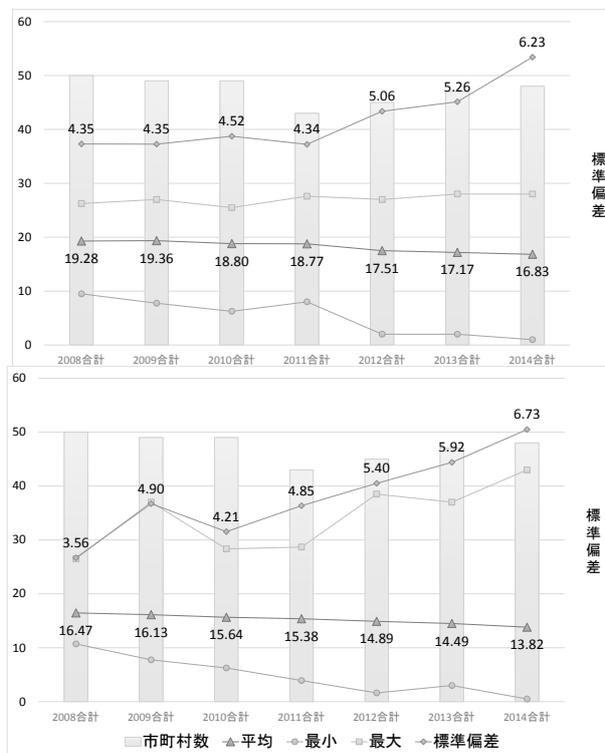


図3 実質規模の経年変化

(出典：福島県統計課編「学校基本調査」
(各年度版)から筆者作成)

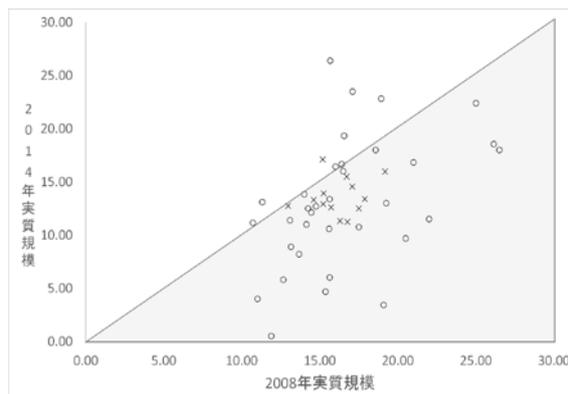
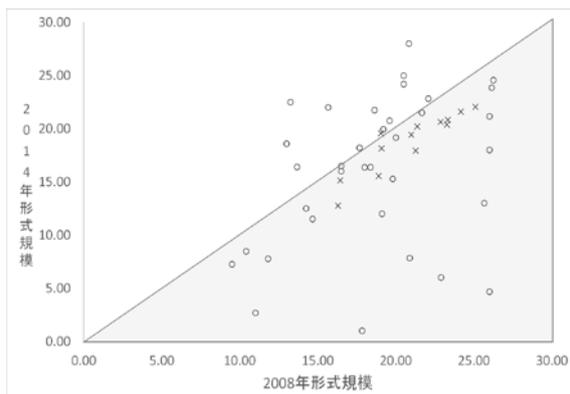


図 4 形式規模の変化（市・町村別）

図 5 実質規模の変化（市・町村別）

（出典：福島県統計課編「学校基本調査」（各年度版）から筆者作成）

いてばらつきが大きいと評価することができるだろう。

では、このような形式規模、実質規模の変化は、市、町村それぞれでどのような傾向を有しているのだろうか。図 4、図 5 では、2008 年対 2014 年の形式規模、実質規模の変化を見ている。×印が市であり、○印が町村である。図の中央の線から下の網掛け部分に分布すると 2008 年度から 2014 年度にかけて、規模が縮小していることを示している。

まず市部では、この 7 年間でやや規模が縮小したことが読み取れる。分布を見ると、形式規模においても、実質規模においても従来のばらつきが維持されている。町村と比較して、実質規模においては市間の差が小さい点が特徴的である。他方、町村部では、ばらつきが大きいだけでなく、変化も大きくなっている。特に 3 割程度の町村において形式規模の拡大がみられる点は注目に値する。これは、町村部において幼稚園の再編が進んだ可能性（幼児数は変動せず学級数が減少）を示唆している。

2. 学級規模の公立—私立間差

公立—私立間では、形式規模及び実質規模にそれぞれどのような違いがあるのだろうか。まず、公立及び私立幼稚園の形式規模及び実質規模の変遷を整理した（図 6 及び図 7）。

形式規模で見た場合、平均値は年々減少傾向にあり、2014 年段階で公立 16.01 人/学級、私立 18.01 人/学級となっている。2008 年度に比して、緩やかではあるが公立—私立幼稚園間の差は縮まっている。これに対して、標準偏差の変動に大きな違いがある。公立では、2012 年以降、標準偏差が増加しており、2014 年度には 6.60 まで上昇している（すなわち、公立幼稚園間での形式規模のばらつきが拡大している）。一方で、私立は 2011 年度を頂点に 2010 年までの増加傾向と 2012 年以降の減少傾向という山なりの形を描いており、2014 年度は 4.97 と 2008 年度水準に近付いている。

実質規模で見た場合も、平均値の傾向は同様に減少傾向であるが、公立—私立間の規模が逆転している点が特徴的である。具体的には、2014 年段階で公立 14.02 人/教員、私立 12.69/教員となっており、私立幼稚園の方が幼児一人に対して教員数が多くなっているこ

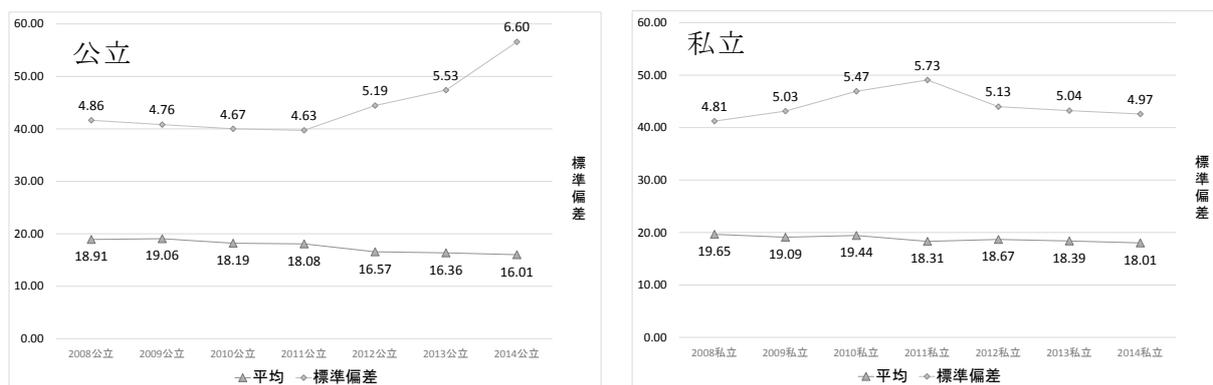


図 6 公立幼稚園及び私立幼稚園における形式規模の変遷
(出典：福島県統計課編「学校基本調査」(各年度版)から筆者作成)

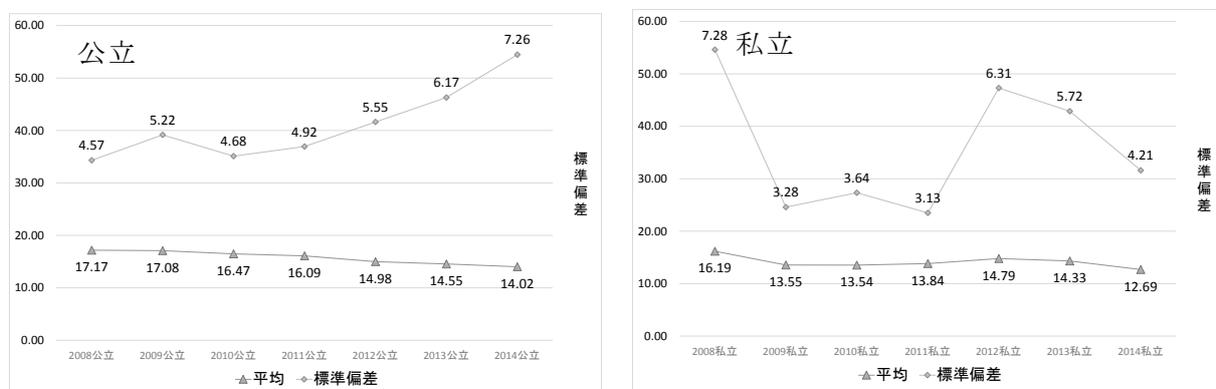


図 7 公立幼稚園及び私立幼稚園における実質規模の変遷
(出典：福島県統計課編「学校基本調査」(各年度版)から筆者作成)

とがわかる¹⁵。標準偏差を見た場合、先ほどの形式規模とは大きく異なる推移をしていることがわかる。公立は、2009年に一度増加した後、2010年にいったん減少し、それ以降増加に転じている。一方で私立では2009年に大きく減少した後2009年、2010年は横ばい、その後2012年に急増し、2013年以降は減少に向かっている。

では、なぜこのような公立－私立間の差異が生じているのだろうか。この点については、今後さらなる検証が必要であるが、一つには東日本大震災によって生じたインパクトを私立幼稚園においては何らかの形で吸収している一方で、公立幼稚園ではそれがなされていない可能性が指摘できる。すなわち、私立幼稚園が比較的柔軟な対応ができる制度となっているのに対して、公立幼稚園では行政的・財政的理由によりそのような対応ができない制度となっている可能性である¹⁶。

いずれにせよ、今後も同様の傾向が続くとすれば、公立－私立間の差異は拡大する傾向にあると言えるだろう。この傾向が教育条件に何らかの影響を及ぼしているのならば、政策的対応は不可欠であろう。

IV. おわりに

以上、限定的であるものの、本稿では、幼稚園の地域差、公立－私立間差に関する二つの作業課題を設定し、学級規模をそれぞれ形式規模（1 学級当たり幼児数）及び実質規模（教員 1 人あたり幼児数）という 2 つの観点から分析してきた。外生的要因の影響を排除することが困難なため、データの信頼性には一定の限界があるものの明らかになった点は下記の通りである。

第一に、形式規模、実質規模の両面において、法令及び国際公教育会議の勧告に示された目指すべき基準は達成されている（あるいはされつつある）状況にあるということである。教育活動における適正規模の議論は、何を適正とするのか、適正さを評価する規範をどのように設定するのかといった大きな論点を内包するが、いかなる議論においても現状の把握が重要であり、本研究はその意味で一定の意義を有するといえる。

第二に、自治体間の差については、市部ではこの 7 年間でわずかに小規模化の傾向がみられるのに対して、町村部では一定の傾向はみられずばらつきが大きくなっていることが示された。これは形式規模、実質規模いずれにおいても同様にみられる傾向である。町村部においては、幼稚園統合の進展の如何によって学級規模に大きな変化が生じていることが予想される。

第三に、公立－私立幼稚園間を比較した場合、平均値については同様に減少傾向にあるものの、形式規模では公立幼稚園の方が私立幼稚園より小規模であったが、実質規模においては逆転している。標準偏差については、形式規模、実質規模いずれにおいても公立幼稚園では漸増傾向がみられるのに対して私立では漸減傾向がみられた。この状態が維持されるとすれば、今後公立－私立間の差は益々拡大していることが予想される。

最後に本稿の限界と課題を指摘して結びとしたい。第一に、データ上の限界である。本稿では学級規模を個票データではなく市町村単位で算出している。これにより、市町村内部のばらつきを反映できていない¹⁷。本稿の分析を精緻化するためには、個票データを利用した分析が必要である。また、教員数の算出方法に関わっても、学校基本調査では、教員数でまとめられてしまっており、各幼稚園の実態を反映できていない。

第二に、都道府県間比較の必要性である。本稿では福島県を事例としたが、データの解釈に際して東日本大震災の影響を検討することは不可避であった。しかしながら、単一事例の分析では、それが震災の影響か否かを断定する（あるいはより精度の高い推論を行う）ことが難しい。この点は被災県間の比較を行うことで説明力を高めることができるだろう。今後の課題としたい。

文献

秋山和夫ら（1971）「三才児保育に関する基礎研究(その 1)」『日本保育学会大会発表論文

抄録』(24) 103-104.

新井美保子 (2007) 「幼稚園・保育所における乳幼児の適正人数に関する研究」『愛知教育
大学研究報告』, (56) (教育科学編) 33-36.

庄司順一ら (2010) 「保育の質の評価に関する研究」『保育科学研究』第 1 巻 日本保育協
会 1-21.

福島県統計課「学校基本調査」各年度版

福島県『長期総合教育計画』各版

註

1 一方で、保育所に関しては、庄司ら (2010) においては「文献調査により関連する文
献及び資料を収集し、分析」することを通じて、各種意識調査の結果等から「クラス適正
規模」を論じている。また、1967年に日本幼稚園協会編『幼児の教育』において特集が
組まれているが、これ以降まとまった記述は見当たらない。

2 認定こども園においても同様の基準が設定されている (幼保連携型認定こども園の学級
の編制、職員、設備及び運営に関する基準第四条)。

3 本稿の分析では、市町村ごとの幼児数を学級数で除した値を用いているが、この算定方
法には一定の限界がある。すなわち、当該市町村内のばらつきを考慮できず、また、市町
村内の分布が極端である場合、その実態を反映できない。

4 以下では、形式規模の単位を「人/学級」とし、実質規模の単位を「人/教員」として表
記する。

5 学校基本調査規則における「幼稚園教員数」には、「教員数 (本務者)」、「教育補助員
(本務者)」を含み、教員には「園長、副園長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教
諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、講師及び教育補助員」を含むが、本稿では便宜的
に園長のみを考慮して分析を行う。

6 ここでは長期総合教育計画における定義「小学校第一学年入学者のうち、幼稚園教育を
修了した者の割合」(福島県 1966, 85 頁)を指す。

7 ここでは、沖縄県を含まない 46 都道府県である。

8 香川県以下、兵庫県、徳島県、大阪府、静岡県、岡山県、神奈川県、京都府、福井県、
東京都、和歌山県、奈良県、三重県、大分県、滋賀県、広島県、埼玉県が平均を上回って
いる。

9 ここでの就園率は、「就園率 = (在園者数) ÷ (幼児数) × 100」で求められている (福
島県 1985, 20 頁)。

10 東日本大震災の影響により、2011 年度以降の結果についてはいくつかの留保がある。

①被災により移転して開園している幼稚園については、元の所在地で計上されているこ
と、②被災により休園状態の幼稚園については「設置 (認可) 上の存在の状態」で計上し
ていること、③幼児数の内、調査日現在行方不明の者については当該学校の幼児として計
上していること、④教職員の内、調査日現在行方不明の者については発令校に計上してい
ることである (福島県統計課「学校基本調査 利用上の注意」)。福島県統計課によれば、
2011 年度のデータについては、多年度と連結しないとされている。

11 休園中の幼稚園を含む。

12 2012-13 年度間で公立幼稚園数が増加している市町村はない。

13 ただし、私立幼稚園の本務教員数は横ばいであり、兼務教員数が増加したことは、本
務教員が担うべき業務を兼務で代替しているのではなく、追加的な人員配置策として兼務
教員を活用していると解釈することができる。

14 特に最小規模に関して言えば、大熊町、双葉町、富岡町ほか、避難区域に指定された
市町村で変動が激しく、双葉町は従前の 17.8 人/学級から 1 人/学級、大熊町は 26 人/学級

が 4.7 人/学級になるなど、教育政策とは異なる要因で変化している（避難区域については、福島県 web サイト <http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html> を参照した；最終アクセス 2015 年 11 月 24 日）。

¹⁵ ただし、本稿で取り扱う教員数は、学校基本調査のデータによっているため、「教諭」以外のスタッフ数も含まれる。この数字が直接的に公立幼稚園より私立幼稚園の人的な面での教育環境が優れていることを意味しないことに留意する必要がある。

¹⁶ たとえば、私立幼稚園と比べて公立幼稚園を閉園するためには、議会の承認や地域住民への説明など、法制度によって定められた手続きが必要であろう。また、教職員人事に当たっても予算等の制約を受ける。これに対して私立幼稚園は、相当の困難があることは予想されるものの、公立幼稚園より形式的な制約は少ないと考えられる。

¹⁷ 極端な例を挙げれば、形式規模 1 人/学級の幼稚園と 42 人/学級の幼稚園からなる自治体があったとすると、本稿におけるその自治体の形式規模は 21.5 人/学級となってしまう、実態を反映した値とはいえない。