

第1章 小・中学校統廃合の進行と学校規模

Chapter 1: Progress of School Mergers and School Size in Compulsory Education

屋敷 和佳*

YASHIKI Kazuyoshi

Abstract

This research analyzes data from the Report on School Basic Survey by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, looking at public elementary and junior high schools. It aims to clarify the overall picture of national school mergers, and also take an overview of future school sizes and look at the implications for the state of education to come.

The principal findings are as follows:

- 1) In the past, school mergers have been mainly in a time of a declining juvenile population. The class composition criteria were also reformed in that time of decline, and the current size of schools in Japan (the number of classes per school) is at the same level as it was then in 1960. Analyzed according to geographical area, big city schools are bigger, while provincial schools are smaller.
- 2) Through mergers in recent years, many areas have avoided an increase on the number of small schools at elementary level. However at Junior High, there have been few mergers, resulting in an increase in the number of small schools, which means Junior High mergers will likely become a major policy issue.
- 3) The reform of class composition criteria will serve to increase school size, but its effect will be limiting.
- 4) In the provinces, the proportional reduction in future pupil numbers is expected to be high, and unless further mergers take place, school sizes will become considerably smaller.
- 5) Even with the will to go ahead with future mergers, geographical factors impose a limit. The time has now come for a wide-ranging discussion of a grand design for an education which can compensate for the reduction in school size.

1. はじめに

少子化が進行し、学校の統廃合が市町村教育委員会の政策課題となって久しい。小・中学校の統廃合に関する新聞記事も珍しいことではなく、全国で散見されるようになった。

平成24年1月に公表された国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計によると、年少人口(0～14歳)は、平成22(2010)年の1,684万に対して30年後の平成52(2040)年には、1,073万人と

* 教育政策・評価研究部総括研究官

約3分の2にまで減少し、50年後の平成72(2060)年には半分以下になると予測されている。そこに示される児童生徒数の減少に対して、ここまでの対策が十分であるかも含めて、将来に向けた具体的な検討が不可欠である。

これまで、全国の市町村における統廃合の検討と実施状況については、関係者を対象としたアンケート調査や事例研究を中心に数々の調査研究が行われ研究蓄積が進んでいる。しかし、最近の全国の小・中学校の統廃合の進行状況の全体像を俯瞰できる研究は限られており、上記の検討にとって重要な研究課題となっていると考えられる。

そこで本稿では、公立小・中学校を対象に、文部科学省の学校基本調査報告書のデータ及び都道府県教育委員会の提供による統廃合校の資料を分析し、都道府県ごとの統廃合進行の違いにも注目しながら、過去も視野に入れた全国の統廃合の全体像を明らかにするとともに、今後の児童生徒の減少に伴う教育条件整備の在り方についての示唆を得ることを目的とする¹⁾。

具体的には、次の4点の分析を行う。

第一に、統廃合に関わる基礎データとしては、児童生徒数と学校数が最も重要である。児童生徒数が増える場合には、それに応じて学校を新設し学校を増やす必要が生まれるし、他方で児童生徒数が減少すれば統廃合の必要が生じる。そこで、学校基本調査報告書のデータを用いて、これまでの公立小学校及び公立中学校の学校数と児童生徒数の推移から、過去の統廃合の規模を間接的に把握するとともに、現在の置かれた状況を確認する。

第二に、市町村立の小・中学校の設置廃止については、当該の都道府県教育委員会に届けが出され、都道府県教育委員会では設置廃止に関する資料が整備されている。都道府県教育委員会に対して行った資料収集調査から得られた統廃合校一覧の資料を加えて、近年の小・中学校統廃合の特徴を明らかにする。

第三に、統廃合の検討に際して、一般的には、まず学校の適正規模が議論され、その後、統廃合の基準を定めて統廃合の対象校として絞り込まれることが多い。そして、小規模校の解消の取組がなされる。近年の統廃合の進展により学校規模はどのように変化したのかを探る。

第四に、近年の統廃合の成果、つまり小規模校の解消は果たせたかについて検討するとともに、学級編制基準の改善が学校規模にどのように作用したかを、秋田県を事例に明らかにする。そして、年少人口の将来推計に基づき、今後の学校規模を展望する。

なお、本稿で扱う小・中学校はいずれも公立である。

2. 小・中学校の児童生徒数と学校数の推移

(1) 全国における児童生徒数の推移

我が国の人口構成は、戦後の第1次ベビーブーム世代が人口の波のピークをなし、次いで第2次ベビーブーム世代が第二のピークを形成したことはよく知られている。これに対して、第三のピークは現れなかった²⁾。

図1には、学校基本調査データによる昭和30年度以降の公立学校の児童生徒数の推移を示している³⁾。当然のことながら人口構成と同様の動きを示す。小学校児童数は昭和33年に第一のピークを迎え、昭和50年代に1,200万人近くまで達するピークをなし、その後、今日まで減少の一途にある⁴⁾。およそ10年前に減少の速度は衰えたというものの、最近再び減少が加速する兆しが見られる。中学校生徒数についても昭和61年度のピークの後には、小学校と同様に減少を続けてきた。ただし、図で

はほとんど見極めができないが、平成 19 年度以降はわずかな増減を繰り返しながら、全体としては緩やかな減少傾向にある。

平成 23 年度現在、小学校児童数は 676 万人、中学校生徒数は 329 万人であり、それぞれ第二のピーク時の 57%、56%にまで減少している。

(2) 全国における学校数の推移

学校数の推移は図 2 の通りである。小学校については昭和 30 年代後半からの著しい減少が昭和 40 年代後半に収まり、増加に転じる。その後、児童数の増加に伴い昭和 50 年代にかけて学校数は緩やかに増加を続けた。しかし、昭和 60 年頃から再び学校数は減少を始め、平成の二桁の時期以降は、減少が加速し昭和 30 年代後半に近い減少速度を示している。

中学校については、昭和 40 年代前半までは、小学校を上回る減少速度であったが、これはいわゆる昭和の町村大合併の目的の一つとされた中学校の適正規模化が実施されたことによる。その後、生徒の増加に伴い、小学校に遅れる形で昭和 50 年代後半から 60 年代にかけて学校数は増加する。平成に入ってから、学校数は緩やかな減少を示している。

図 1 公立学校の児童生徒数の推移(S30~H23)

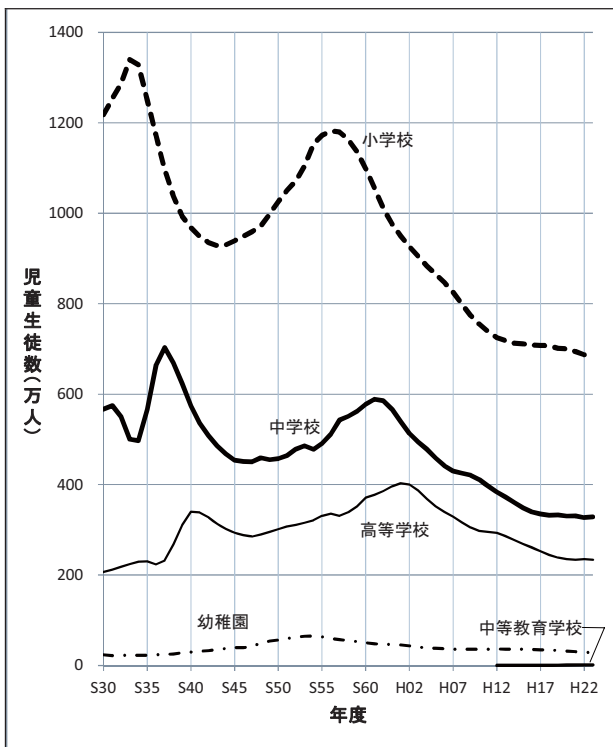
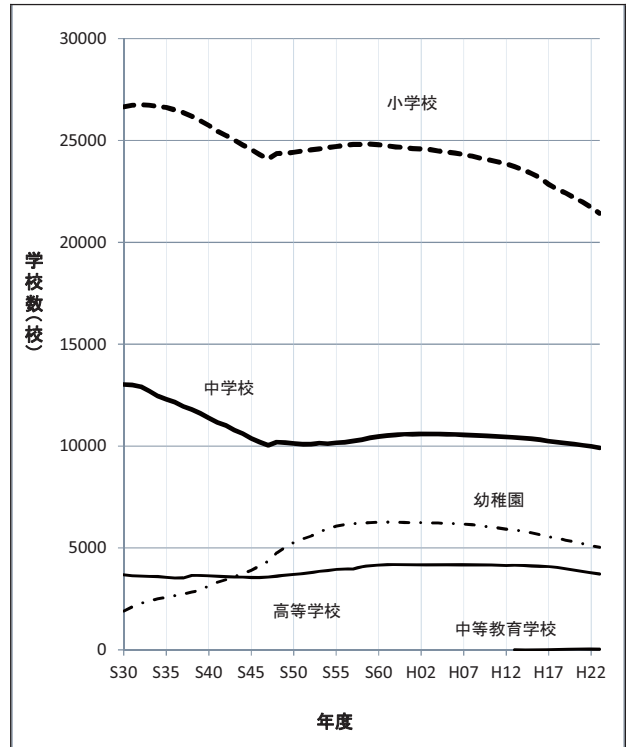
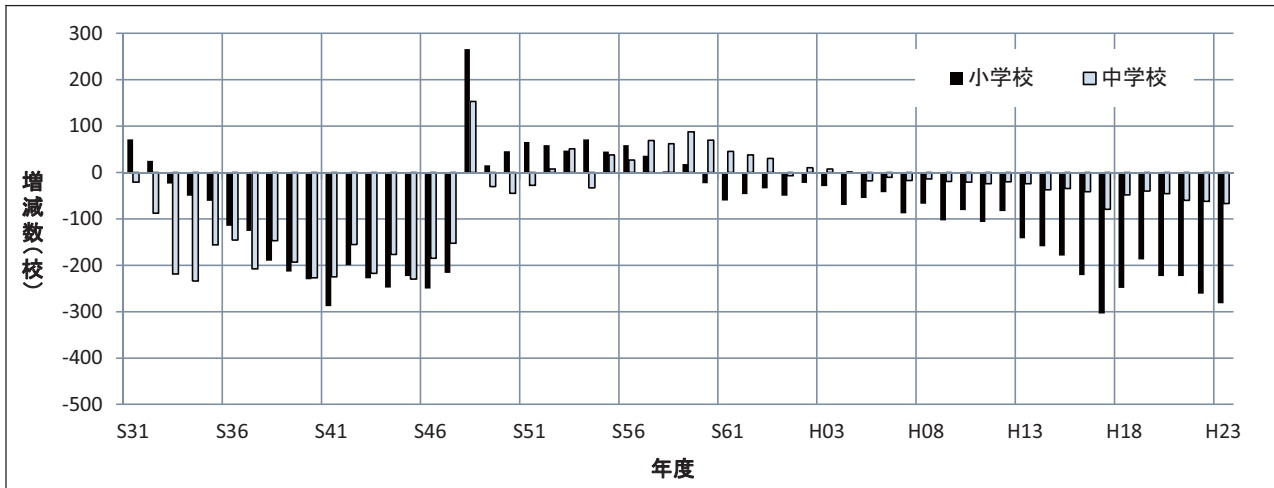


図 2 公立学校数の推移 (S30~H23)



毎年度の学校数の変化を見ると、図 3 のようになる。昭和 40 年代前半までの中学校統廃合がいかに大規模であったかが分かる。小学校については、平成 9 年度以降は前年度比 100 校前後の減少、また平成 16 年度以降は同じく 200 校を超える減少がほぼ継続している。平成 17 年度には前年度に対して 304 校の減少 (-1.3%) となっており、これは戦後六三制になって以降、1 年間の学校数の減少幅としては最も大きい。中学校については、最近では年間 50 校を超える減少となる年度も増え、中学校においても着実に統廃合が進行していることが読み取れる。

図3 学校数の増減（対前年度）



(3) 各都道府県の児童生徒数と学校数の推移

児童生徒数に応じて、適切な教育条件や環境を確保するために学校の整備が行われるが、児童生徒数の変動も学校の整備状況も都道府県によって当然のことながら異なる。都道府県によるその違いはどのようなものであり、また、これまで見てきた全国の動向との差違はどの程度あるのか。図4及び図5には、昭和30年度以降の児童生徒数と学校数の推移を都道府県別に掲げている。

1) 児童生徒数の推移

小学校児童数については、第一のピークと第二のピークの比較をすれば、第二のピークが第一のピークより高かった府県から、対照的に第二のピークがあまり顕著に表れなかった県まで都道府県によりかなりの違いがある。第二のピークが第一のピークよりも高かったり、ほぼ匹敵する規模であったのは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県であり、これらの都府県は大都市圏⁵⁾に位置する点で共通する。さらに、第一のピーク後の急減期の底に当たる時期が他よりも早く急増期に転じていること、そして、そのほとんどに、児童数の増加（第三のピーク）が見られるという特徴もある。

これに対して、第二のピークがあまり顕著に現れなかった県としては、青森県、岩手県、秋田県、長崎県、鹿児島県などがある。それらの県では、第一のピーク後の最少児童数に比して第二のピークの増加は3%以下にとどまった。

中学校生徒数の推移については、小学校の6学年の半分の学年であるために、小学校では第二のピークが顕著でなかった県でもはっきりした形で現れているが、大都市圏に位置する都府県と地方圏に位置する道県では明らかな違いが見られるほか、各都道府県の相対的位置関係においても小学校の場合とほぼ同様である。

図4 公立小学校の児童数及び学校数の推移 (S30~H23)

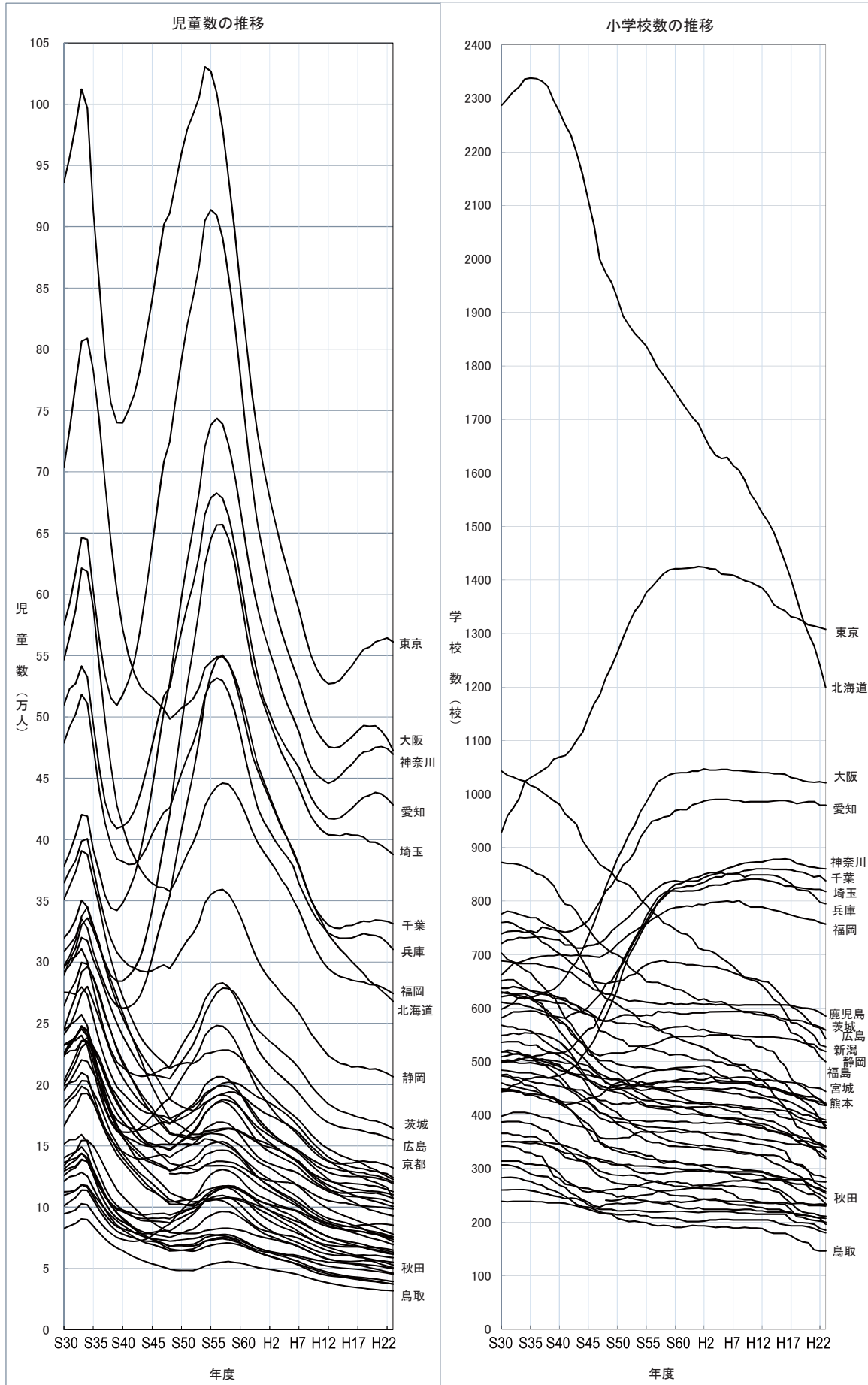
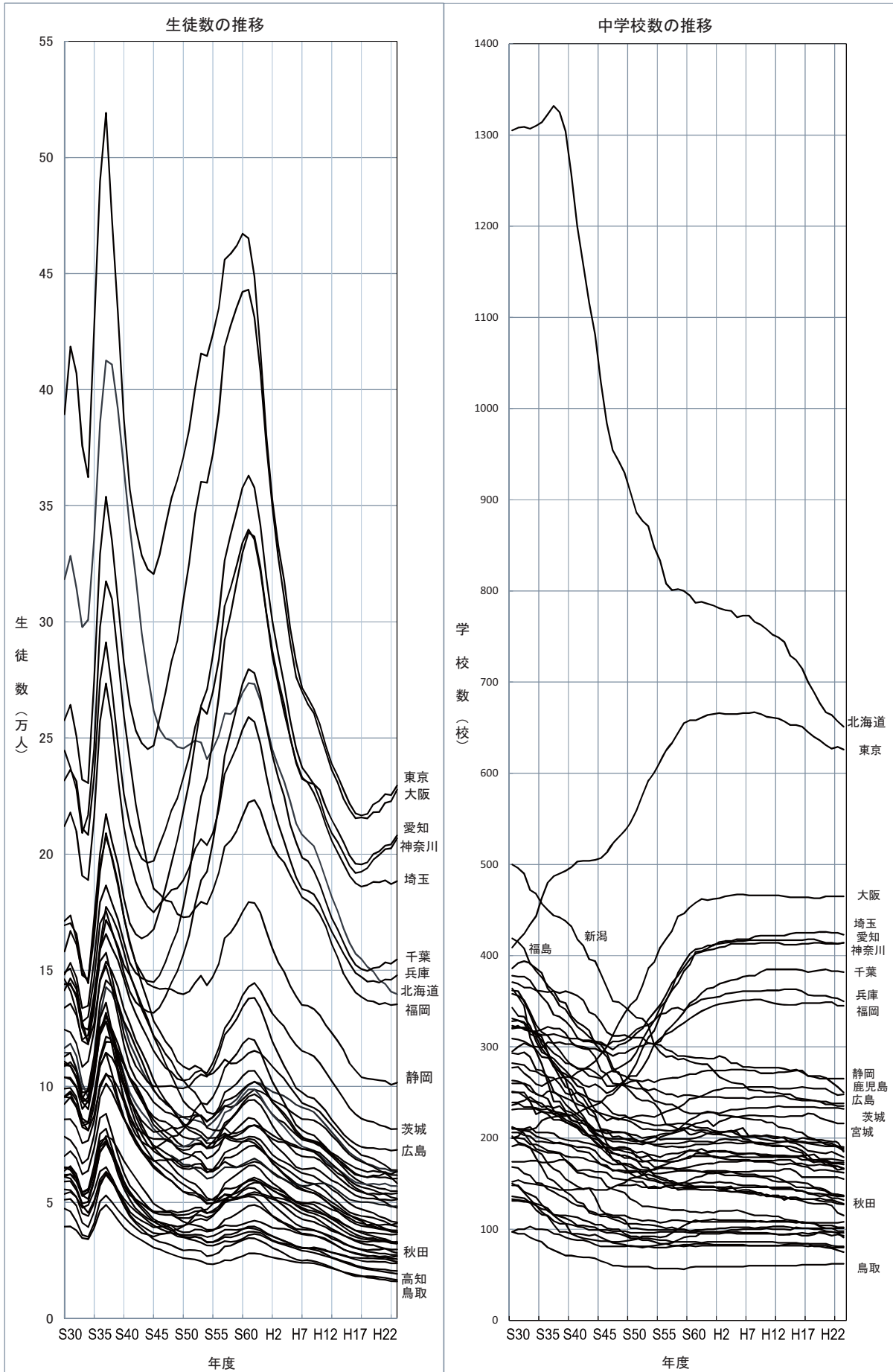


図5 公立中学校の生徒数及び学校数の推移 (S30~H23)



2) 学校数の推移

児童生徒数の変動に対して、学校数はどう変化したか。これには、大きく3つのパターンが見られる。第一は、昭和30年代以降の児童生徒減少期に学校数を減らすことなく、第二のピークに合わせて学校数を大幅に増やしたパターンである。これには、埼玉県、千葉県、東京都、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、福岡県が該当する。振り返れば、高度経済成長期における地方圏から大都市圏への人口流入は、我が国の人口移動の大きな特徴であり、人口の適正配置は当時の重要な国土政策課題であった⁶⁾。大都市圏では、人口流入に伴う児童生徒の増加に応えるべく学校の建設を進めたのである。なお、このパターンの都府県でも近年は学校数を減らす傾向にある。

第二は、第一のピーク後の急減期に学校数を大幅に減らしたが、第二のピークに合わせて、ある程度の学校数を増やしたパターンである。宮城県、茨城県、栃木県、群馬県、静岡県、滋賀県、奈良県、広島県が該当する。大都市圏中心地への人口抑制政策の下、地方中核都市や大都市圏周縁地域の積極的な開発を学校数増加の背景として見ることができる。また近年は、第一のパターンの都府県と同様に学校数を減らしているが、滋賀県は例外であり、学校数はほぼ横ばいとなっている。

第三は、第一のピーク以降、学校数が減り続けているパターンである。特に北海道、新潟県、福島県、岩手県などは、非常に多くの学校を減らしていることが読み取れる。このパターン全体としては、第一のピーク後に多くの学校を減らし、その後緩やかに減少する曲線をたどるが、北海道や新潟県などでは直線に近い推移を示し、一貫して減り続けている。

以上、小学校数の推移を述べた。中学校についても小学校と同様に上記の3パターンが見られる。ただ、都道府県単位で見た場合、第二のピーク以降の学校数の減少は各都道府県とも小学校ほどは進んでいない。

3. 近年の学校統廃合と学校数の減少

(1) 統廃合の進展

半世紀以上前からの推移を見てきたが、次に、10年程度に絞ってやや詳しく学校統廃合の進行状況を検討する。

1) 学校統廃合の件数

図6及び図7は、都道府県教育委員会の資料から平成11年から22年度までの全国の小・中学校の統廃合件数を整理集計したものである⁷⁾。

「新設統合」とは、統廃合を契機に統廃合に関係するすべての学校を廃止し、新たな学校を設置する方式である。「吸収統合」とは、ある学校を残し、そこに他の学校を吸収する方式である。「その他」は、例えば児童生徒数が零となった学校（休校）を統合先もなく廃止するなど、新設統合や吸収統合の形を取らない方式である。

小学校では、平成13年度以降100件を超える統廃合が継続して行われており、平成17年度は225件と、最も多い件数の統廃合が実施された。中学校の件数は、毎年度小学校の3割程度であるが、件数は小学校と同様に平成17年度が最も多い。平成17年度は全国で市町村合併が最も多かった年度であり、駆け込み的に市町村合併に合わせて統廃合を実施した自治体があったことが窺える。統廃合の種類別には、小学校に比べ中学校では吸収統合の割合が低い。

図6 小学校の統廃合併件数

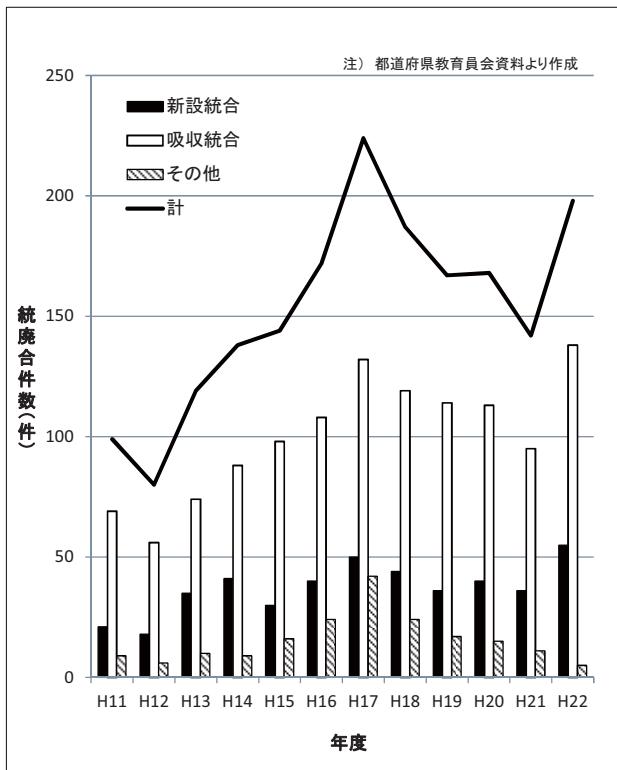
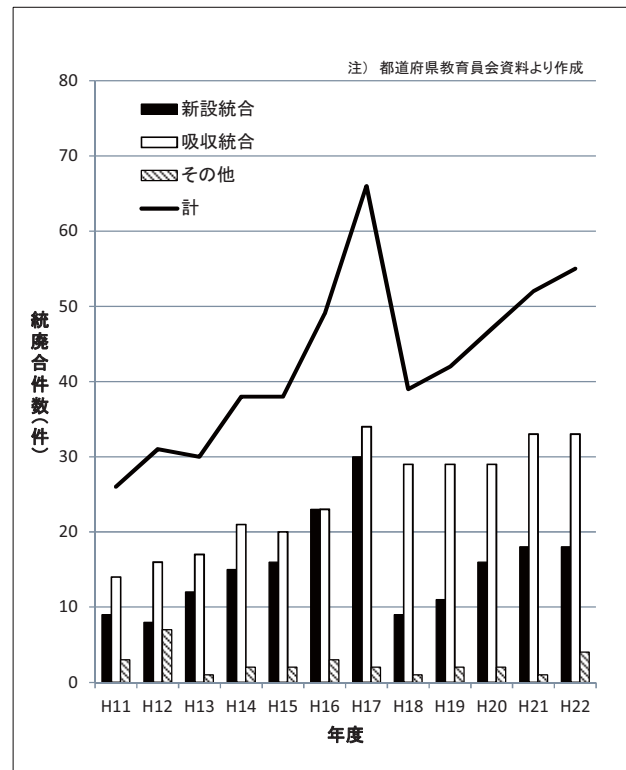


図7 中学校の統廃合併件数



2) 統廃合による減少学校数

ところで、統廃合併件数は、関係する学校数が2校の場合が多いが、それ以上の場合もあり、統廃合によって減る学校数も個々の統廃合事業によって異なる。上記期間内に統廃合に関係した学校が最も多かったのは小学校13校（うち休校4校）であり、それが1校に新設統合されたケースがある。統廃合1件当たりの減少する学校数は小学校で1.33校、中学校で1.27校であった。

都道府県別の1件当たりの学校数の減少にも違いがみられ、総じて大都市圏の都府県は小学校中学校ともに1件当たりの統廃合に関係する学校数は少なく、そのため統廃合による学校数の減少は少ない傾向がある⁸⁾。関係する学校の多い統廃合は、先の13校の統廃合もそうであるが、地方圏の道県が中心である。

(2) 都道府県別の学校数の変化

では、統廃合によって学校数はどのように変化してきたのか。図8と図9には、平成10年から23年度までの児童生徒数と学校数の変化率を掲げている。

全国計では、13年間に児童数は9割弱に、生徒数は約8割になった。一方、学校数は小学校で9割弱、中学校は9割台半ばになった。小学校数は児童数の減少とほぼ同じ割合にまでなっているが、中学校数は生徒数の減少割合ほどには減っていない。

大幅に児童数が減少したのは秋田県であり、7割近くになった。次いで福島県、長崎県、青森県、岩手県、鹿児島県と続く。2割以上の減少は、北海道、宮城県を除く東北地方の5県、長崎県や鹿児島県などであって、児童数の第二のピークが顕著に見られなかった県が多く含まれている。これに対して、児童数の減少が比較的低いのは大都市圏の都府県であり、大都市圏周縁部に位置する滋賀県もそうである。東京都、神奈川県、愛知県にいたっては、児童数は増加している。生徒数につ

図8 小学校児童数と学校数の変化 (H23/H10)

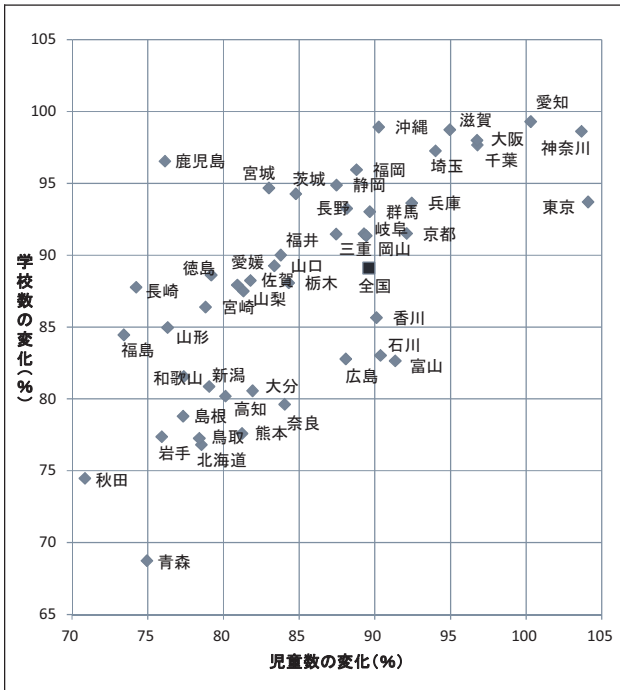
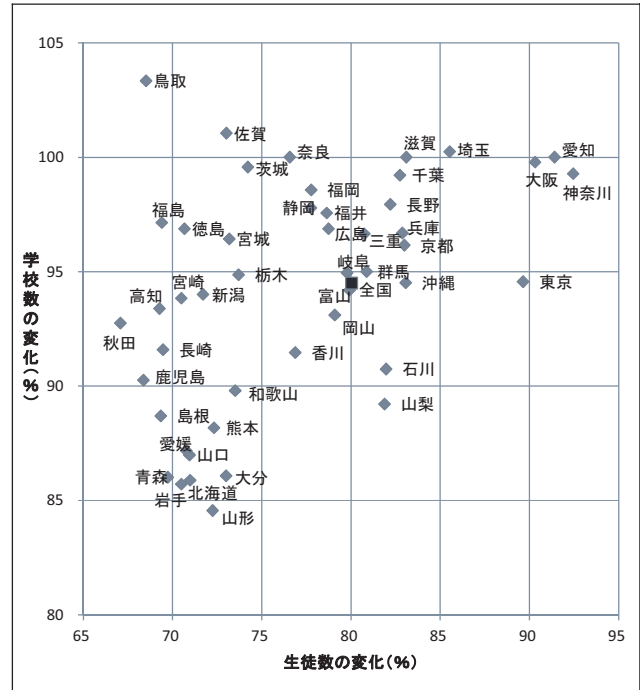


図9 中学校生徒数と学校数の変化 (H23/H10)



いては、いずれの都道府県も平成10年度より減少しており、全体的な傾向や都道府県の相対的な位置関係は小学校と大きく変わらない。

小学校数は、地方圏で学校数の減少割合が高く、大都市圏では低い。最も減少割合が高かったのは青森県であり、7割を切っている。次いで秋田県、北海道、鳥取県、岩手県の順である。2割以上の学校数の減少となったのは8道県である。青森県に加え、富山県、石川県、広島県も、児童数の減少割合に比べ、学校数の減少割合が高かった県である。その一方で、児童数の減少割合に比べ鹿児島県では小学校数の割合はあまり低下しておらず、離島が多いという地理的な条件が大きく影響しているのではないかと考えられる⁹⁾。地方圏では、道県によって統廃合の進行に開きがあったことが分かる。

中学校に目を転じると、大都市圏の都府県では、東京都が全国並みの1割減となっているが、全体的には学校数の減少割合が低い府県が多い。山形県、岩手県、北海道、青森県、大分県などの学校数は1割以上の減少であるが、それでも生徒数の減少割合(2割台後半)に比べれば決して、生徒数の減少に見合った学校数の削減とはいえない状況にある。中学校では、全ての都道府県において、学校数の減少割合は生徒数の減少割合を下回っており、学校の小規模化がこの間に進行したといえる。したがって、中学校の統廃合が今後、全国的に課題となることも予想される。

また、地方圏でも、学校数の変化割合には小学校ほどではないが開きがあり、この間の統廃合への取組が道県によって異なったといえることができる。

4. 学校規模の推移

(1) 全国の学校規模の推移

これまで見てきた児童生徒数の変動、及び学校数の設置・廃止による学校数の変遷によって、学校規模はどのように変化してきたのか。まずは、全国の状況をたどることとする。学校規模といえ、通常は、学校の児童生徒数や学級数で表すことが多い。そこで以下では、「1校当たりの児童生徒数」と「1校当たり学級数」¹⁰⁾で捉える。

1) 1校当たり児童生徒数

図10では、上半分に小学校と中学校の1校当たりの児童生徒数を5年ごとに示している。特徴の第一は、図1の児童生徒数の増減とともに、1校当たり児童生徒数も変動していることである。しかし第二に、全国の児童生徒数が第一のピークよりも第二のピークの方が小さいのに対して、1校当たり児童生徒数は、小学校では第一のピークと第二のピークはほぼ同じ水準にあり、1校当たり470人前後である。中学校では、第一のピークよりも第二のピーク時の方が50人程度規模は大きく、1校当たり約550人の規模となっている。第三に1校当たり児童生徒数は、最近まで縮小する傾向にあったが、最近になって小学校については学校規模がやや回復し、中学校については横ばいの状況にある。

2) 1校当たり学級数

一方、図10の下半分の1校当たり学級数（特別支援学級を除く）の推移を見ると、まず、小学校については第一の児童数のピーク後、大きくは縮小しなかった。その影響もあり、第二のピーク時の方がはるかに学校規模が大きい。また、第二のピーク後は縮小するが、1校当たり児童生徒数と同様、小学校では平成17年度に拡大に転じる¹¹⁾。平成17年度の小学校1校当たり11.1学級、中学校1校当たり9.9学級の値は、ともに昭和35年度の水準に近い。

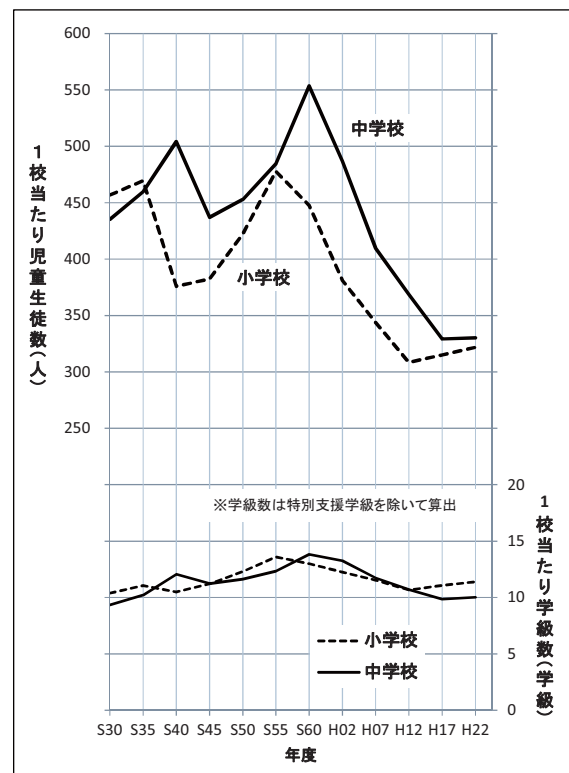
このように、1校当たり学級数は1校当たり児童生徒数とは異なり、児童生徒数の減少期にあまり学級規模の縮小につながっていないことは注目に値する。どうしてであろうか。それは、同じ児童生徒数であっても、学級編制の仕方が異なるためではないかと容易に想像がつく。

(2) 学級編制基準の改善と学校規模

1) 学級編制基準の変遷

いわゆる「すし詰め学級」の解消を目指して、昭和33年に「公立義務諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下、「義務教育標準法」）が制定されてから、学級編制基準は徐々に改善されて今日に至ることは、よく知られている。ここで過

図10 1校当たり学校規模



去の学級編制基準に遡って要点を整理しておく。

義務教育標準法の制定以前は、各都道府県が独自に学級編制基準を設けており、全国では60人程度の学級編制が当たり前であった。この法律の制定により、小・中学校の単式学級の標準が50人と定められ、複式学級・特殊教育諸学校の学級編制についても基準が設けられた。その後の義務教育標準法の改正による学級編制基準の切り下げにより、50人学級（昭和34から38年度）、45人学級（39～43年度）、40人学級（昭和55～平成3年度）が各括弧内の期間をかけて完成することとなった。これらの期間は、いずれも児童生徒の減少期にほぼ重なることが共通している。

また、平成23年度には、小学校1年生の「35人学級」が実現した。24年度には、加配教員枠を用いて小学校2年生まで35人学級を行うこととなっている。

その一方、平成13年度からは、義務教育標準法の改正により都道府県教育委員会の判断により国の基準を下回る学級編制基準を設定することが可能となった。

複式学級・特殊教育諸学校についても、学級編制基準は著しく改善した。以下、複式学級の主な変更に触れておく。義務教育標準法の制定から昭和43年度までは、2学年の児童生徒で編制する学級からすべての学年で編制する学級まで基準が設けられた。つまり、小学校では、1年生から6年生までが1学級を構成する学級の基準も設けられた。その後段階的に改善され、現在では、複式学級の基準は、2学年の児童で編制する学級の編制基準のみで、小学校の場合16人（1年生を含む場合は8人）、中学校の場合8人とされている。2学年の児童で編制する学級編制基準が小・中学校ともに35人であった昭和33年度当時とは、隔世の感がある。

2) 学級編制基準と学校規模

再び図10に戻り、改めて1校当たり児童生徒数と1校当たり学級数の比較をすれば、昭和30年代半ばから40年代半ばにかけての時期、及び昭和50年代半ばから平成の初めの時期の1校当たり学級数の縮小幅が目にとまる。すなわち、1校当たり児童生徒数はかなりの速度で縮小しているものの、1校当たり学級数の縮小幅は大きくないのである。この二つの数値の比較には、学校統廃合による学校数の増減の影響は直接反映されないので、違いは学級編制基準の影響（効果）にある。つまり学級編制基準の改善が1校当たりの学級数を押し上げたといえる。

先述のように、この間に学級編制基準の改善が取り組まれた。学級編制基準の改善によって、1校当たり学級数は、児童生徒の減少期にも拘わらずあまり低下することはなかった。その結果、平成12年度の1校当たり学級数は、昭和30年代半ばと同程度にとどまったのである¹²⁾。

(3) 学校規模の構成

1) 学級数別学校数の推移

1校当たり学級数は、平均的な学校規模を示すに過ぎない。具体的に、どのような規模の学校が増えたのか、あるいは減ったのであろうか。図11と図12は、全国の小・中学校の特別支援学級を含む学校数別学校数の割合の経年変化を5年ごとに示したものであり¹³⁾、線と線の間が各区分の割合に相当する。

小学校の変化の特徴を概観すると、まず第一に、5学級以下の学校の割合は昭和30年に3割を超えていたが、平成22年の1割台半ばまで一貫して低下してきている。第二に、19学級以上の割合は、児童数の増減に合わせて平成12年度まで増減を繰り返している。第三に、6～11学級はほぼ各年度ともほぼ3割を超え、6区分の中では最も割合が高い。第四に、12～18学級¹⁴⁾は平成2年以

降は3割前後と安定している。第五に、平成12年度以降は減少期にも拘わらず、19学級以上の学校の割合が高くなっている。

一方、中学校の変化の特徴は、5学級以下の学校の割合は昭和40年以降2割台であり変化が見られないことである。また、小学校と同様に、生徒数の増減に合わせて19学級以上の割合が変化している。平成7年以降、12～18学級は3割を超えており、6区分の中では最も割合が高い。さらに、平成17年以降は生徒減少期にも拘わらず、19学級以上の割合が高くなっている。

図11 小学校の学級数別学校数割合

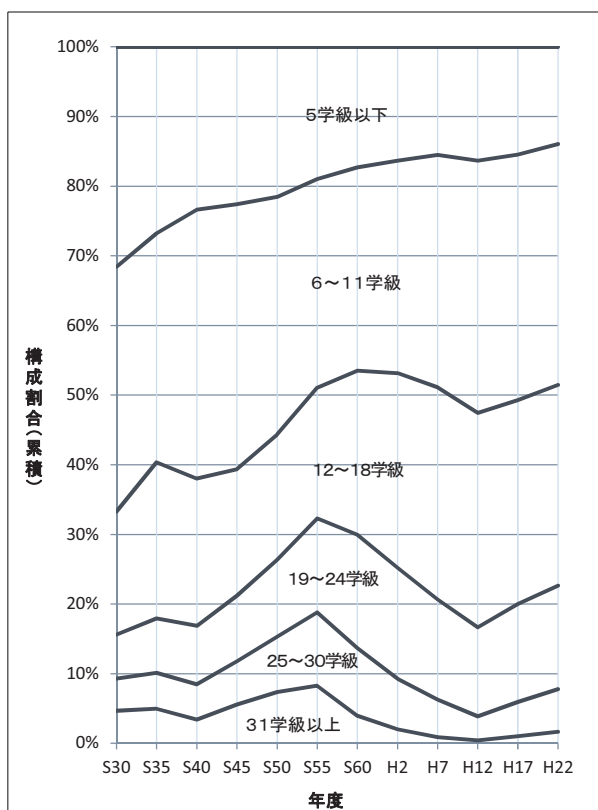
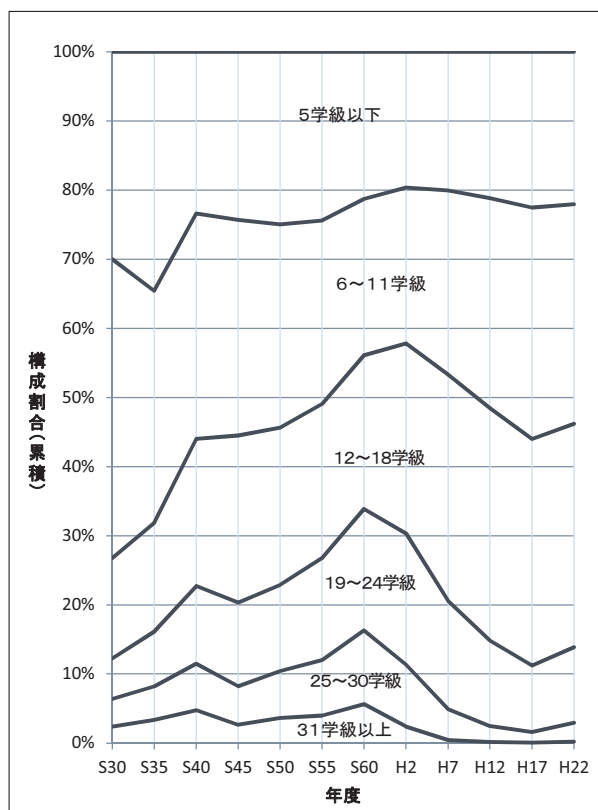


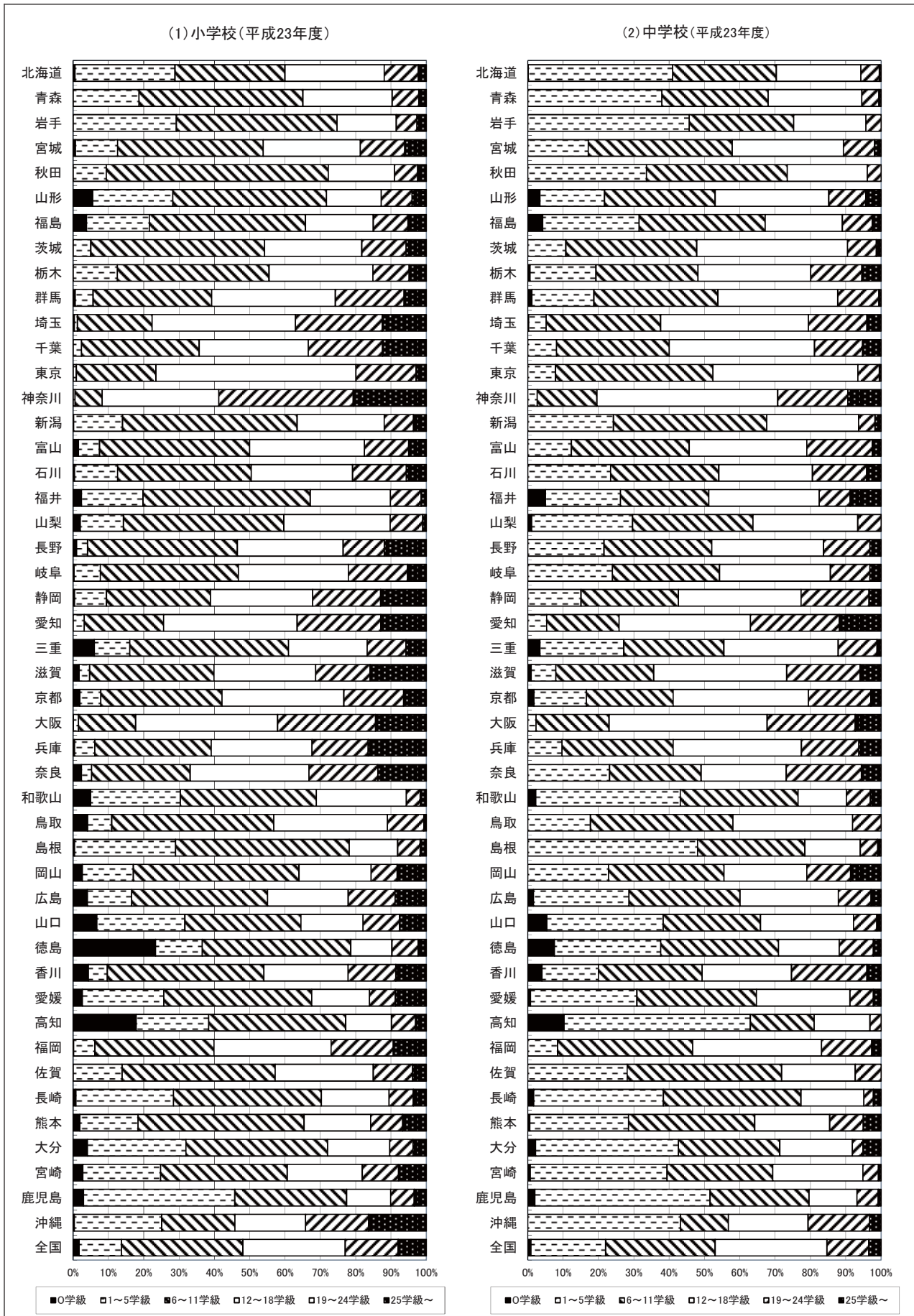
図12 中学校の学級数別学校数の割合



2) 学校規模の構成と学級編制基準

児童生徒数が増加すれば学級数が増加し、児童生徒数が減少すれば、学級数が減少することは自明のことであるが、上記の特徴の中で児童生徒数の増減や学校統廃合の進行だけでは、説明がつかないことがある。それは、小学校の5学級以下の学校の割合が低下し続けることである。児童の減少期にはむしろ割合は増えると思われるが、減少傾向は変わらない。減少期に児童生徒数の減少を上回る速度で学校統廃合が急速に進んだということでもなかった。したがって、この説明を可能とするのは、複式学級の編制基準の改善、すなわち、1学級で編制する人数を下げたことにあると考えられる。従来基準では複式編制を余儀なくされた学級が、時代とともに複式編制をする必要がなくなり、単式学級編制を行えるようになった。この結果、5学級以下の学校が減少してきたとみられる。

図 13 公立小学校・中学校学級数別学校数の割合



3) 平成 23 年度の各都道府県における学級数別学校数の割合

小・中学校の学校規模の分布を都道府県単位で見た場合には、学校の立地条件や学校設置の事情等でかなりの違いがありそうであるが、実際はどうであろうか。図 13 は、学級数別学校数の割合を都道府県別に集計した結果である（特別支援学級を含む）。

現在の小・中学校の学校規模の特徴として、この図から読み取れるのは次の 3 点である。第一に全国では、12～18 学級の学校よりも、それ未満の学校の方が多いことである。11 学級以下の構成割合は小学校で 48.6%、中学校で 53.8%であり、小・中学校ともにほぼ半数を占める。

第二に、都道府県別には、小学校において 11 学級以下の学校が半数を超えるのは 30 県に上り、なかでも徳島県、島根県、鹿児島県、高知県、岩手県、大分県、秋田県、山形県、長崎県では 11 学級以下の学校は 8 割以上となっている。中学校では、11 学級以下の学校が半数を超えるのは 32 県であるが、それが 8 割に達するのは高知県のみである。ただし、上記の構成割合には休校中の学校（学級数が 0）が含まれている。徳島県、高知県、山口県、三重県、山形県、和歌山県、福井県などでは、休校数割合は、少なくとも小・中学校のいずれかにおいて 5 パーセントを超えている。11 学級以下の学校の割合が高いのは、地方圏の道県である。

第三に、小学校と中学校の構成割合を比較すると、東京都、奈良県、佐賀県、埼玉県、群馬県などでは、小学校よりも中学校の方が 11 学級以下の割合が 10 数ポイント以上高い。逆に、山形県や福井県では、その値は小学校の方が 10 数ポイント以上高くなっている。このように小学校と中学校では、学校規模の構成に明らかな違いが認められる県が幾つかあり、小学校と中学校の設置の仕方は都道府県で必ずしも一様ではない。

5. 近年の小規模校の解消と今後の学校規模

(1) 学校統廃合と小規模校の解消

さて、近年小学校においては、昭和 30 年代から 40 年代前半に匹敵する統廃合が進んでいるが、この統廃合はどの程度小規模校の解消や抑制につながったのであろうか。

図 14 は、平成 10 年から 23 年度までの 11 学級以下の学校の構成割合の変化を都道府県別に示したものである。この間、石川県、鳥取県、富山県、青森県では、8 ポイント以上の低下となり、続いて奈良県、東京都、北海道、京都府、広島県、大分県、岐阜県でも 5 ポイント以上の低下が見られた。しかし、秋田県は、学校数はこの間に約 4 分の 3 になったにも拘わらず、11 学級以下の学校の割合はわずか 2 ポイントの低下でしかない。1 割を超える学校数が減少した長崎県では、11 学級以下の学校の割合はむしろ 3 ポイント上昇している。このように、明らかに学校数の減少、つまり統廃合が小規模化の抑制につながっていない県が存在する。

次に、生徒数の減少に比べ学校数の減少が停滞している中学校については、図 15 のように小規模化の抑制はさらに限定的である。石川県、福井県では 11 学級以下の学校は 4 ポイント前後減っているが、この間全国で 11 学級以下の学校の割合が減ったのは、この 2 県を含めて 6 県に過ぎない。このように、大半の都道府県では、統廃合は小規模化の抑制を果たしていない。

図 14 小学校数の変化と小規模校の増減 (H10~H23)

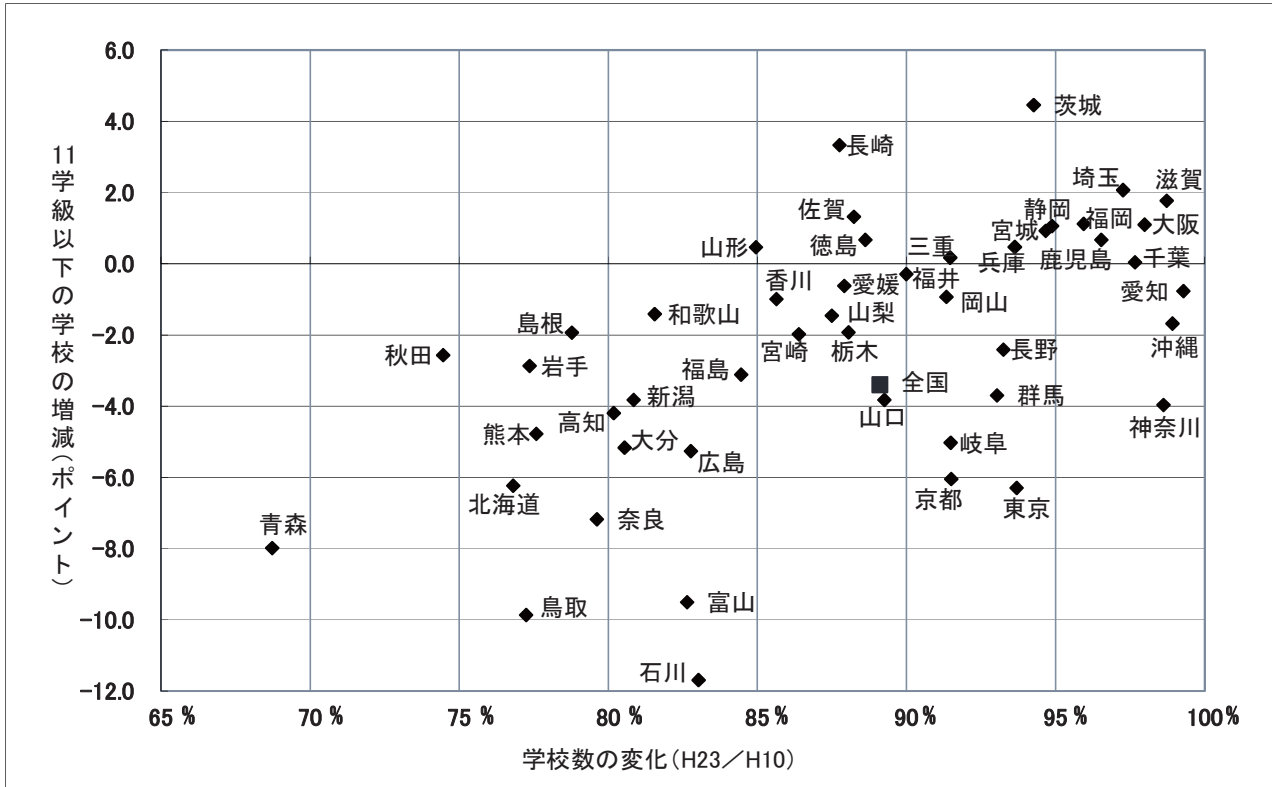
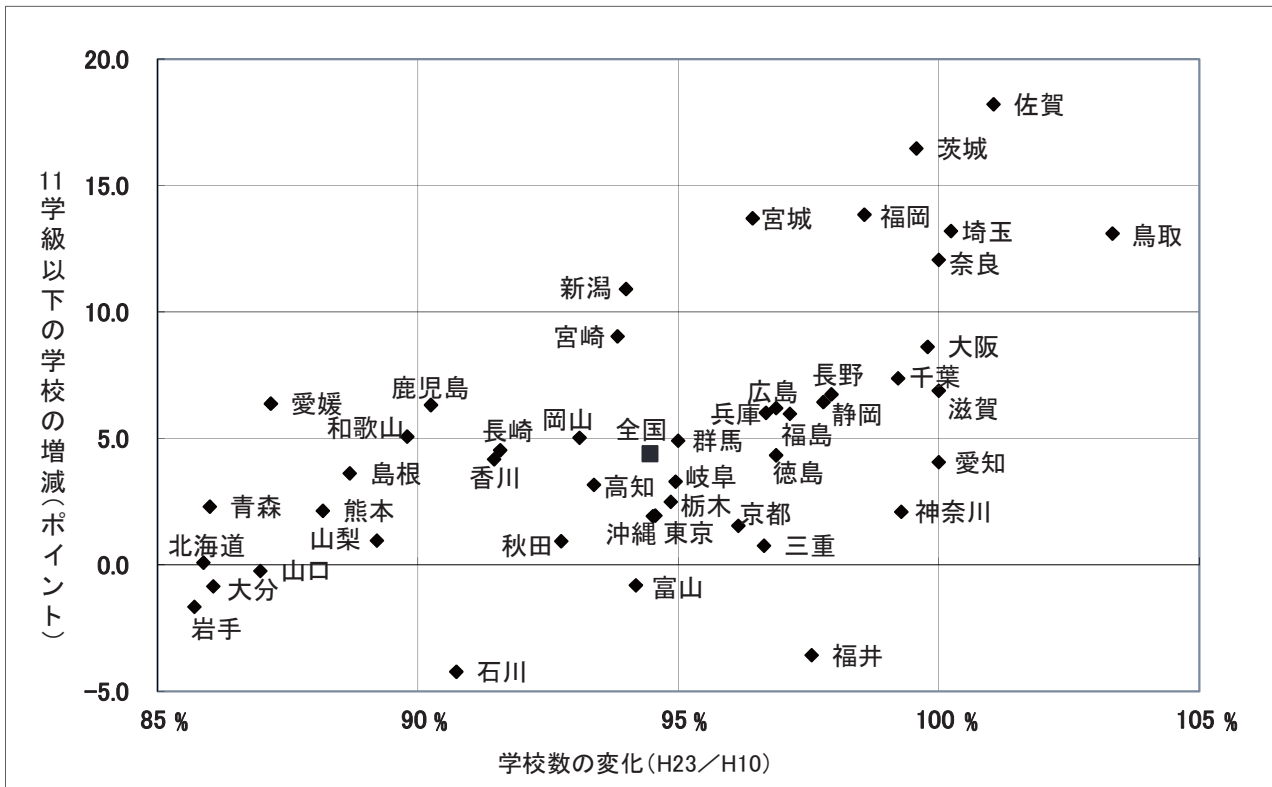


図 15 中学校数の変化と小規模校の増減 (H10~H23)



(2) 秋田県における近年の統廃合と学校規模

上記のように、近年秋田県は小学校数を大幅に減らしたが、小規模校の割合は若干の減少にとどまり、一見、統廃合の効果はほとんど無かったように思える。このような県は全国にも少なからずある。そこで、秋田県を事例に取り上げ¹⁵⁾、統廃合の進行と学校規模の変化を詳細に検討し、今後のわが国の統廃合に関わる政策への示唆を得ることとしたい。

1) 児童生徒数の減少と学校統廃合

近年の公立小・中学校の児童生徒数と学校数の推移は、図8と図9で都道府県別に概観したが、秋田県の児童生徒数の減少状況を詳しく見ると、平成10年度に71,277人であった小学校児童数は、平成23年には50,513人に縮小した(70.9%)。中学校生徒数は、同じく42,101人から28,238人に縮小した(67.1%)。学校数は表1のように、小学校で84校、中学校で10校の減少となった。このように、中学校ではあまり統廃合は進んでいないが、小学校では統廃合が急速に進行した。

特に、平成20年4月1日には小学校18校が統廃合で減少することとなった。秋田県教育委員会は平成17年度から20年度まで、当時の知事の意向を踏まえて「あきた新教育時代創成プログラム」を策定し、市町村教育委員会に対して小・中学校の統合支援のための補助事業を行ったが、学校数を見る限り、補助事業を含む県教育委員会の取組が統廃合の促進につながったことが窺える¹⁶⁾。

表1 秋田県の公立小中学校数(H10~H23)

年度(平成)	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
小学校 (増減)	329 (1)	327 (2)	324 (3)	317 (7)	310 (7)	307 (3)	301 (6)	293 (8)	289 (4)	283 (6)	265 (18)	257 (8)	252 (5)	245 (7)
中学校 (増減)	138 1	136 (2)	135 (1)	134 (1)	134 0	133 (1)	133 0	133 0	133 0	134 1	132 (2)	132 0	130 (2)	128 (2)

※下欄は前年度からの増減を示しており、括弧内は減少数である。平成10年及び11年度に中学校で休校各1校あり(内数)。

2) 秋田県独自の学級編制

秋田県は、10年前から「少人数学習推進事業」を推進し「30人程度学級」に取り組んできた。「30人程度学級」は2学級以上の学年において、仮に1学級増とした場合に25人以上の学級を含む学年については1学級増とし、なお33人(中学校は34人)以上の学級を含む学年は2学級増とする施策である(その際に特別支援学級は除く)¹⁷⁾。平成13年度から小学校1年生と2年生、中学校については1年遅れて平成14年度から1年生に導入した。平成23年度の国の小学校1年生の「35人学級」の実施に伴い、この年度から「30人程度学級」は小学校4年生までに拡大された。1年生に対しては35人学級編制を行った後に、「30人程度学級」の措置を上乗せしている。

また、これとは別に複式学級を持つ小学校については、国の複式学級の学級編制標準を基本としながらも、1校に3つの複式学級が生じる場合(3複式)は1複式を解消し2複式とする、2複式の場合15人以上となる複式学級を解消するなど、複式学級の削減のための県独自の複式学級編制を行っている¹⁸⁾。

3) 1校当たり学級数の推移

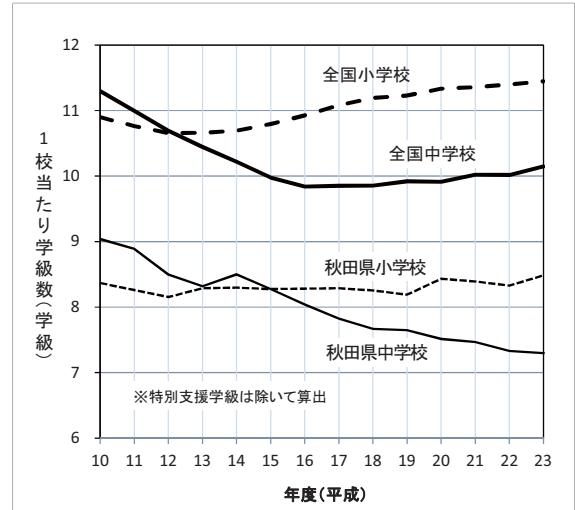
図16は、平成10年度以降の全国と秋田県における小・中学校の「1校当たり学級数」(特別支援学級を除く)の推移である。全国では、小学校は平成14年度以降に拡大を始め、平成23年度では

1校当たり 11.4 学級にまで回復してきた。一方中学校は 19 年度以降に拡大し始めるもののまだ拡大の速度は鈍いままで、23 年度現在、1校当たり 10.1 学級にとどまる。

これに対して秋田県の 1校当たり学級数は、いずれの年度も、小・中学校ともに全国を大きく下回る。

小学校では 8 学級台を前後している状況にあるが、注目すべきは、平成 13 年度、20 年度、23 年度において前年度よりもわずかながらも明らかな拡大が見られることである。3 時点で引き上げられたため、長期的な縮小傾向に多少の歯止めが掛かった状況といえる。このうち 13 年度は、「30 人程度学級」導入、20 年度は統廃合による小学校 18 校という大幅な減少、23 年度は国の小学校 1 年生への「35 人学級」の導入の時期であり、それぞれが 1校当たり学級数の拡大に寄与したと考えられる。中学校では、「30 人程度学級」導入した 14 年度に 0.2 学級程度の拡大があっただけで、一貫して縮小を続けており、全国のような回復は見られない。この間の縮小は 1校当たり 1.7 学級に達する。

図 16 1校当たり学級数の推移



4) 学級数別学校数の構成

この間、学級数別学校数(特別支援学級を含む)の構成は、図 17 及び図 18 のように推移した。秋田県においては全体的に学校規模が小さく、平成 23 年度における小学校の 11 学級以下の学校は 72.3%、中学校のそれは 73.4%に達している。

図 17 の小学校の学級数別の構成に明らかな変化が見られるのは、平成 20 年度と 23 年度である。特に統廃合が一気に進んだ平成 20 年度には、5 学級以下の割合が 4 ポイントも低下し、「12~18 学級」が 3 ポイント上昇した。23 年度は各区分で小刻みな動きがある。しかし、「30 人程度学級」が導入された平成 13 年度は「19 学級以上」が多少上昇するなどの変化が見られるが、目立つものではない。

近年の生徒数の減少割合に対して、統廃合が全く追いついていないというのが秋田県の中学校であるが、図 18 を見ると 13 年間、「19 学級以上」の学校の割合は減少する一方で、「12~18 学級」の学校の割合はあまり変化していない。また、「6~11 学級」の学校が減少する一方で、「5 学級以下」は増加するという関係にある。全体として、中学校の小規模化が着実に進行している。平成 14 年度導入の「30 人程度学級」導入の効果は、「19 学級以上」の割合が 2 ポイント増えたことに現れているに過ぎない。

5) 学級編制基準の改善に伴う学校規模の拡大

これまで分析してきた 1校当たり学級数や学級数別学校数の構成は、児童生徒数の変化、学校統廃合を含めた学校の設置や廃止、そして学級編制が行われた結果を表している。このうち児童生徒数の変化は別として、学校統合や学級編制基準は政策的に選択ないし制御できる政策変数である。

児童生徒数が減少する中で、学校教育条件・環境を維持するために学校統廃合が進められてきているが、秋田県の「30 人程度学級」の施策及び国の「35 人学級」編制は、学校規模の維持にとって

一定の効果を持っていることが分かった。しかし、ここまでの分析では、1校当たり学級数や学級数別学校数で表される学校規模の拡大に、純粹に「30人程度学級」や「35人学級」がどの程度寄与したかは不明である。

図 17 秋田県公立小学校の学級数別学校数

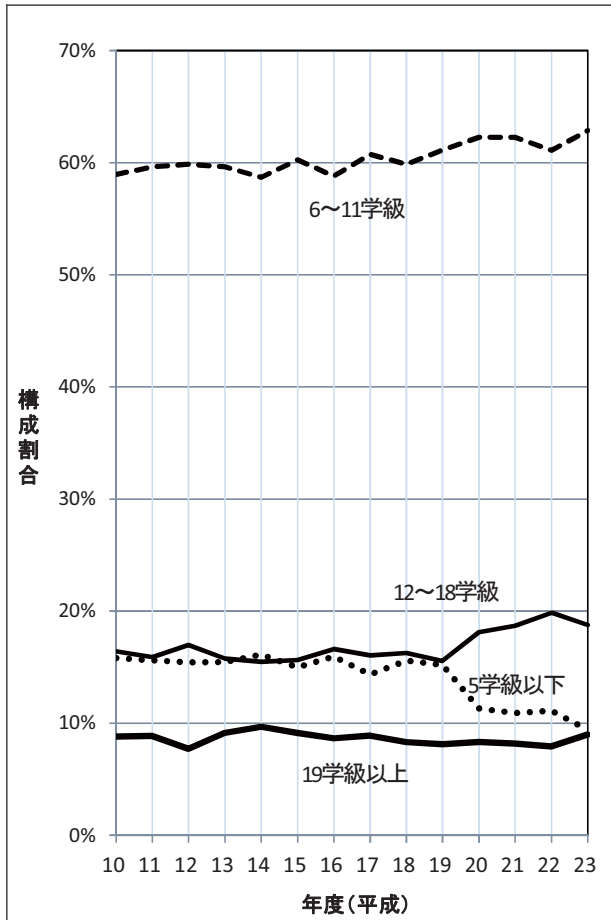
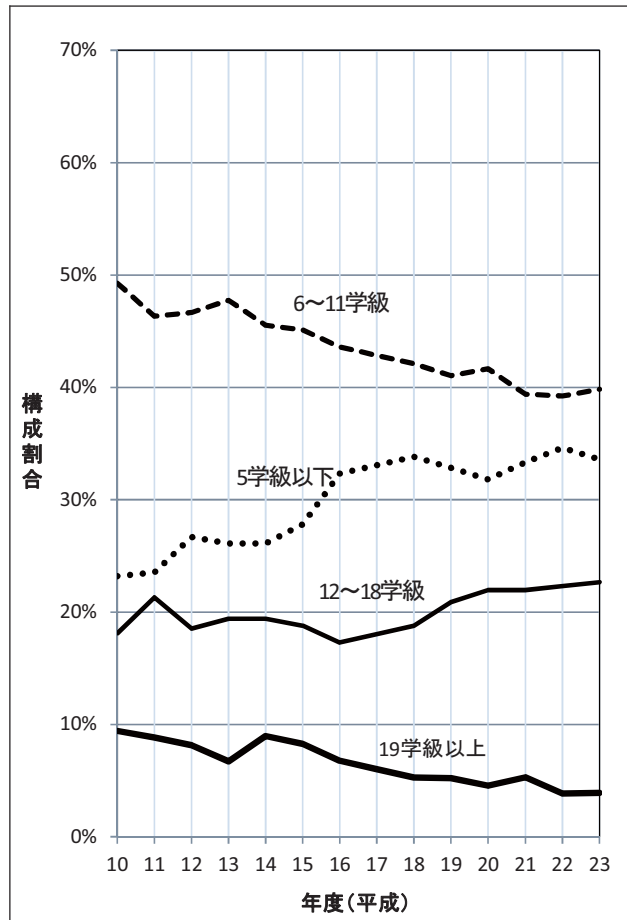


図 18 秋田県公立中学校の学級数別学校数



これを明らかにするには、各学校の学年別の児童生徒数から想定する学級編制に基づく学級数の算定が必要となる。そこで以下では、平成 21 年度の秋田県の各小・中学校における各学年別児童生徒数のデータをもとに、「30人程度学級」及び「35人学級」における学級数を算定し、それらの学級編制を実施しなかった場合と比較する¹⁹⁾。

この結果は、表 2 の通りである。まず、「30人程度学級」の実施(1,2年生)によって、小学校では 36 学級(1.7%)が増えた。これは「1校当たりの学級数」を 0.14 学級拡大することになる。一方、中学校では 46 学級(4.9%)が増え、1校当たり 0.35 学級の拡大につながった。ここで、小学校は 1年生と 2年生の計 2 学年への適用にも拘わらず、1学年のみ適用した中学校よりも増加した学級数が少ないのは、小学校では 1 学年 1 学級の学校が 6 割以上を占め、1 学年 2 学級以上を対象とする「30人程度学級」の措置の対象とならないためである。

学級数別学校数の構成への影響をみると、「30人程度学級」の適用により、小学校では「12~18学級」から「19学級以上」へ 1 校が移った。中学校では「6~11学級」から「12~18学級」へ 4 校、「12~18学級」から「19学級以上」へ 1 校が移った。したがって、やや目立つ動きとなったのは、中学校の「6~11学級」の 5 ポイント程度の縮小、「12~18学級」の 4 ポイント程度の拡大であり、

図 17 の学級数別学校数の構成に少なからず影響を与えていることになる。

次に、35 人学級の導入については、もし仮に各学校とも 21 年度と同様の学年別児童生徒数であったとすれば、どの程度の学級増になるかを表の下欄に試算している²⁰⁾。小学校 1 年生に適用の場合は 22 学級の増加、中学校 1 年生への適用の場合は、31 学級の増加となる。「30 人程度学級」の場合と比較すれば、小学校においては「35 人学級」の方が、また中学校の場合は「30 人程度学級」の方が、それぞれ増加する学級数は多くなり、より手厚い措置といえる。

なお、表には、各学級編制を行った場合に増加となる学級数に対応する児童生徒数²¹⁾、及び各学級編制を行った場合の県全体の学校規模（「1 校当たり学級数」）を学校数を減らすことで実現したと仮定した場合の削減学校数²²⁾を示している。これによると、学校規模(1 校当たり学級数)を維持することによって、小学校の「30 人程度学級」の実施は、児童数で換算すれば 904 人の増加をみたと同じ効果があることになる。また、学校統廃合に置き換えれば 4.3 校を削減したと同じ効果を持つことを意味する。

表 2 秋田県の「30 人程度学級」等の学級増への効果（平成 21 年度ベース）

学 級 編 制 内 容	適 用 ケ ー ス	増加する 学級数	1校当たり 学級数の上昇	相当する 児童生徒数	相当する 削減校数
「30人程度学級」 ・2 学級以上の学年において 1 学級増をした場合に 25 人以上の学級がある学年は 1 学級増、33 人（中学校は 34 人）の学級がある学年は 2 学級増	小学校 1,2年生	36学級 (1.7%)	0.14学級	904人	4.3校
	中学校 1年生	46学級 (4.9%)	0.35学級	1463人	6.1校
「35人学級」 ・1 学級 35 人で編制	小学校 1年生	22学級 (1.1%)	0.09学級	552人	2.6校
	中学校 1年生	31学級 (3.3%)	0.24学級	986人	4.2校

6) 秋田県の学校規模

以上から近年の秋田県の学校規模の変遷をまとめる。

秋田県の小学校では、平成 10 年から 13 年間に児童数の 3 割近くに相当する 2 万人を超える減少があった。これに対して、学校統廃合を積極的に進めるとともに、国の基準を下回る県独自の学級編制を行った。この結果、この間の 1 校当たりの学級数はあまり変化しなかった。11 学級以下の学校の割合は、図 14 で見たように確かに変化していない。しかし、5 学級以下の学校の割合は 3 複式を解消するなどの県独自の複式学級編制により漸減しており、周辺の県に比べても 5 学級以下の学校の割合は少ない。

一方、中学校は、この間に生徒数は 1 万 3 千人もの減少があったが、学校数の減少は 10 校に過ぎない。また、「30 人程度学級」の導入により、一時的に 1 校当たり学級数は上昇したが、その後は再び下降を続けている。13 年間で 1 校当たり 1.8 学級の縮小となり、小学校 1 校当たり学級数の数値を下回るまでになった。全国の中学校の学校規模は、最近徐々に回復してきているが、この点でも対照的である。

(3) 今後の学校規模と政策課題

近い将来において、児童生徒数の減少が収まり回復するのであれば、学校の小規模化は大きな問題とならないが、冒頭に述べたように、現実にはさらに減少するとの推計結果が出ている。

国立社会保障・人口問題研究所の平成 24 年 1 月推計に基づく都道府県別の年少人口の推計結果はまだ公表されていないので、同研究所の前の都道府県別の推計結果のデータを使って²³⁾、平成 23 年度の 1 校当たり学級数²⁴⁾ との関係において各都道府県を布置すると、図 19 及び図 20 のようになる²⁵⁾。

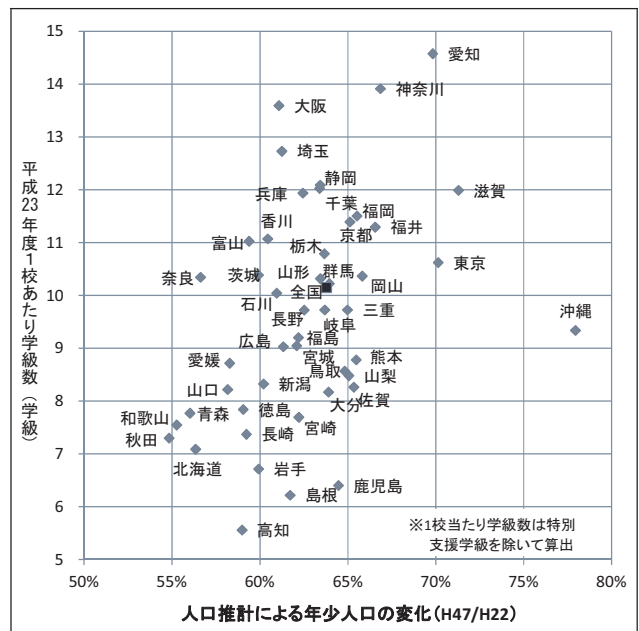
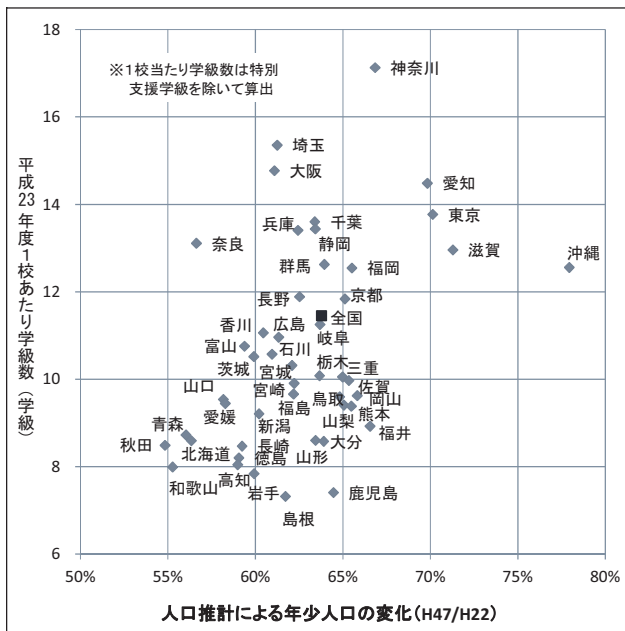
まず、図 19 や図 20 において 1 校当たり学級数が少ないのは、図 8 や図 9 で児童生徒数の減少率が高かった道県である²⁶⁾。そして、その多くは秋田県も含めて積極的に統廃合が進められたが、にもかかわらず、1 校当たりの学級数では低い水準にあるということが分かる。

次に、年少人口と変化との関係に注目すると、図 19、図 20 とも、もし仮に今後統廃合がなければ、右上から始まり左下に位置する都道府県ほど、1 校当たりの学級数は小さくなること示している。例えば、図 19 の秋田県を例にとれば、もし仮に年少人口の減少と同じ割合で 1 校当たり学級数が減少すれば、和歌山県、島根県、岩手県、高知県、鹿児島県、北海道、青森県などとともに、平成 47 年には 1 校当たり学級数は 4 学級台にまで落ち込む可能性があるということである。これまで全国の中では積極的に統廃合を進めてきた地方圏の道県で、さらに一層の統廃合が必要となっていることは深刻である。

しかし、もし 1 校当たり学級数がそこまで低下するとなると、複式学級が大勢を占めることになり、現実的ではない。そうなる前に、統廃合を積極的に推進したり、複式学級の編制基準を見直し解消を図る対策など各自治体で取り組まれなければならないと考える。

その意味で、この図は、各都道府県や市町村において、今後の児童生徒の推計をもとに早急に統廃合を始めとする児童生徒の減少期対策を抜本的に考える必要性について大きな警鐘を発しているといえる。

図 19 小学校の学校規模と年少人口の将来推計 図 20 中学校の学校規模と年少人口の将来推計



6. おわりに

(1) 分析のまとめ

以上の分析から、学校統廃合と学校規模に関して知見をまとめる。

第一に、昭和30年代からの児童生徒数の変動は、全国的にはベビーブーム世代による第一と第二のピークを形成し、第三のピークがないまま現在は減少を続けている。しかし、大都市圏の都道府県では、人口移動により児童生徒数の第三のピークが見られる。一方で地方圏、中でも過疎地域の多い道県では第二のピークも顕著ではなく、現在も引き続き児童生徒数の減少が進行しており、今後の児童生徒数の減少幅も多いことが予測されている。

これに対して、学校統廃合はもっぱら児童生徒の減少期に行われた。また、減少期には、同時に国による学級編制基準の改善も行われた。また、近年では国の学級編制基準の弾力化により、都道府県独自のより小さな学級編制が行われ、学習指導環境の充実が図られている。このこともあり、現在の全国の学級規模については、「1校当たり児童生徒数」は昭和30年代半ばに比べ2割以上下回るが、「1校当たり学級数」では同水準にある。もちろん、同指標の値は都道府県間で開きがあり、大都市圏と地方圏の違いが際立っている。

第二に、昭和30年代に行われた学校統廃合は、小学校の減少数よりも中学校の減少数が上回るものであった。それ以降今日まで、小学校よりも中学校の方が「1校当たり児童生徒数」の値は大きい。しかし、小学校の学級編制基準の改善が近年進んでいることにより、現在の「1校当たり学級数」は、むしろ小学校が中学校を上回っている。近年、小学校では統廃合が小規模化の抑制につながった都道府県は多い。しかし、中学校では大半の都道府県で小規模校の割合は高くなっており、今後、特に中学校の学校規模の検討は、差し迫った重要な政策課題となると考えられる。

第三に、児童数、生徒数ともに、近年減少割合が全国で最も高い秋田県では、13年間で小学校が84校も減少する統廃合を実施してきた。小学校の「1学校当たり学級数」は、この間8学級台でありあまり変化はないが、これは、統廃合と県独自の学級編制基準の導入、さらに国の小学校1年生への「35人学級」の導入によるところが大きいことが分かった。しかし、この間統廃合が10校にとどまる中学校では、「1校当たり学級数」は1.7学級も縮小し、小学校を1学級以上下回ることになった。唯一、「1校当たり学級数」が回復したのは、中学校1年生に県独自の学級編制基準を導入した年度に限られる。学級編制基準の改善は学級規模の拡大につながるが、一時的であり、児童生徒数減少の大きな圧力に対して、その効果は限定的であった。

また、学級数別学校数別の構成において、11学級以下の学校の割合が大きく低下することはなかった。変化が見られたのは、一気に小学校18校が統廃合で減少した年度における5学級以下の学校においてであった。学校規模が全体的に小さい地方圏の学校の統廃合は、複式学級の解消が大きなねらいであり、実際にそのように進展したことが理解できる。

第四に、国の研究機関の将来人口推計の結果では、地方圏の道県において、今後25年間で年少人口が現在の5割台後半から6割台前半の規模になり、さらにその後も年少人口は減少すると予測されている。児童生徒数は、年少人口の変化と同じ動きをするはずであるが、その場合に特に大きな影響を受けるのは、「1校当たり学級数」が小さい道県である。先述の秋田県も含めて、これらの道県の多くは、近年、児童生徒数が急速に減少し、それに合わせて統廃合を進めてきた。しかし、将来人口推計は、今後の児童生徒数の減少の勢いが鈍るという結果となっていない。引き続き統廃合を推進していかななくては、「1校当たり学級数」はさらに低下するという厳しい状況に追い込まれて

いるのである。

(2) 学校統廃合の限界と課題

上記のように、今後、学校規模を維持しようとするれば、積極的にさらに統廃合を進めて行かなくてはならない。事例分析を行った秋田県を例にとると、児童数が7割に減った13年間に、約4分の1に相当する小学校を統廃合で減少させた。今後およそ25年先には、その減少幅を上回る5割台の児童数が予測されており、これまでと同じペースで統廃合が行われたならば、100校を超える小学校が減少し、県全体でも150校程度以下になり現在の中学校数に近い数となる。秋田県に限らず、学校規模を維持することが果たして可能であろうか。

統廃合が進むということは、通学の範囲が広がるということである。全国には、この十数年間においても二度の統廃合を経験した学校もある。その度に、学校の通学範囲は広がった。道路の整備が全国で進んだ現在、スクールバスを導入すれば、確かに広範囲に児童生徒を集めることができる。しかし、スクールバスを導入するにしても現実には通学時間に限界があり、統廃合が難しい地域が生まれる²⁷⁾。ましてや海上の場合は、他の島や本土の学校に通うことは条件に恵まれない限り、ほとんど不可能である。このように、地理的な要因で統廃合を進めようにも限界がある。したがって、今後さらに一層減少する児童生徒数に対して、学校規模が保障する教育条件や教育環境を全ての地域で確保できるとは考えられない。

50年先に年少人口が半減以下になると推計されている現在、これまでの蓄積されてきた学校統廃合の成果と課題を含む実態を十分に検討し、児童生徒が長期的に減少し続ける社会における学校教育の諸条件についてシミュレーションを行い、学校規模の縮小を補う学校教育のグランドデザインを多角的に検討すべき、待ったなしの時期に来ているのではないか。

<謝辞>

本稿の執筆に当たり、秋田県教育委員会義務教育課には資料提供等でご協力いただいた。ここに記して、感謝申し上げます。

<注>

- 1) 本稿は、国立教育政策研究所プロジェクト研究「教育条件整備に関する総合的研究」(平成20～22年度、研究代表 葉養正明教育政策・評価研究部長)の学校配置研究分野<最終報告書>2011.3に記載した「都道府県における小・中学校統廃合の進行と学校規模」に、データ更新並びに追加分析等を行ってとりまとめたものである。
- 2) 別府志海「人口減少・超高齢社会への突進」大淵寛、森岡仁編著『人口減少社会の日本経済』人口学ライブラリー5、原書房、2006、38頁
- 3) 本稿の分析は、特記しない限り、学校基本調査報告書掲載のデータによる。
- 4) 昭和47年に本土復帰を果たした沖縄県については、昭和48年以降の全ての学校基本調査データに反映されている。
- 5) 滋賀県は、国土交通省の分類では「三大都市圏」に含まれていないが、児童生徒数や学校数から見れば、ここに掲げた大都市圏の都府県と同じ特徴を持っている。
- 6) 昭和52年策定の第三次全国総合計画の内容は、「地方分散政策」といわれ、全国各地の均衡ある発展を目指した。
- 7) 平成20年及び22年に都道府県教育委員会対象に資料収集調査を行い、毎年度の統廃合対象校の学校名、統廃合実施時期、統廃合の種類(新設統合、吸収統合、その他の別)、統合(新設)校の学校名などを入手した。全47都道府県教育委員会から回答を得た。詳細は、前掲報告書(注1)110～113頁を参照されたい。
- 8) 前掲報告書114頁
- 9) 離島の多い長崎県も、児童生徒数の減少割合ほど学校数は減少していない。

- 10) この二つの指標については、休校を除いて算出している。
- 11) 全国の中学校の「1校当たり学級数」は、後掲の図16のように平成23年度に拡大に転じる。
- 12) 文部科学省資料によると、平成22年度には各都道府県とも何らかの小・中学校の学級編製の弾力化を行っている。図10の平成22年度の1校当たり学級数には、その影響による拡大分も含まれることになる。
- 13) 学校基本調査の「学級数別学校数」には特別支援学級を含んでおり、データ上、特別支援学級を除いた学級数別学校数は把握できない。
- 14) 国は12～18学級を標準規模としているが、学級数別学校数のデータについては特別支援学級を含む数字であるため、ここでは「標準規模校」等の表現はしていない。
- 15) 秋田県は、平成10年度から23年度までの児童生徒数の減少割合が最も高い県であったが、昭和30年から平成23年度間でも最も児童生徒数の減少割合が高かった県でもある。学校統廃合が今後さらに深刻な問題となりうる地方圏を代表する県の一つとして取り上げた。
- 16) この補助事業内容については、屋敷和佳「秋田県における学校統廃合と教育環境整備」『教育条件整備に関する総合的研究（学校配置研究分野）〈二次報告書〉』国立教育政策研究所平成21年度プロジェクト研究報告書（研究代表：葉養正明）、2010.3、50～51頁参照のこと。なお、当初の目的は達成されたとして、補助事業は、平成20年度末で取りやめとなった。
- 17) 国の「35人学級」のように、一律に30人を適用するわけではない点に注意を要する。
- 18) 3複式の解消は平成4年度から実施されている。
- 19) 「30人程度学級」の実施によって、実施しなかった場合に比べどの程度学級数が増え、学級数別学校数の構成に変化をもたらすか、というレベルの影響力を検討している。学習指導に関わり、学級数が増えた学年における学級規模縮小の効果は当然のことながら大きい。算定は、21年度の各学校の各学年別児童生徒数に学級編制基準を当てはめ、増加となる学級数を求めた。
- 20) 「35人学級」の導入が学校規模の増加にどの程度の効果を持つかを正確に知るには、導入時の23年度の各学校の学年別児童数に基づき算出する必要がある。
- 21) 増加となる学級数に秋田県の1学級当たり児童数及び生徒数を乗じて算出した。
- 22) 県全体の学級数を変えず、学校数のみを削減して算定した。
- 23) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成18年12月推計）』の表1-1の都道府県別年少人口（0～14歳）データのうち、平成22年に対する平成47年の数値を用いた。
- 24) この数値については、図10や図16と同様に休校を除いて算出した。
- 25) 推計時点が異なるために、年少人口の変化率は全国において約4ポイントのズレ（最新の推計の方が変化率が低い）が生じている。
- 26) 長野県の小学校においては、周辺県等に比べて1校当たり学級数が多いが、これは複式学級の編制基準を小さく設定する（2個学年の場合、国の基準が16人であるのに対して長野県では8人）県独自の施策のためである。図13では、5学級以下の学校の割合は他県に比べても少ない。
- 27) 筆者らが訪問聞き取り調査を行った幾つかの市町村教育委員会では、小中学生のスクールバスを使った通学時間について1時間を上限の目安にしていた。山口勝己「秋田県の統廃合小学校における通学の実態と課題」前掲『教育条件整備に関する総合的研究（学校配置研究分野）〈最終報告書〉』147頁、屋敷和佳「市町村合併後の学校統廃合の検討と実施」前掲『教育条件整備に関する総合的研究（学校配置研究分野）〈最終報告書〉』161頁