

## 合併市町村における児童の集積・分散施策に関する考察

Consideration of policies regarding the concentration  
and distribution of student numbers in merged cities

山中 秀幸\*

YAMANAKA Hideyuki

## Abstract

The population dynamics of Japan's decreasing birthrate is a key element in the maintenance of the public school education. The results of the School Basic Survey conducted by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology show that some communities are currently losing their public elementary schools.

Meanwhile, public schools in certain other areas are getting larger, as a result of population concentration. This bipolarization, with large and small schools mixed together in the same city, is now recognized as a topic for concern.

In present-day Japan, where falling birthrates and population concentration are continuing phenomena, many cities have problems either of falling numbers of students in schools as a whole, or of huge imbalances between students in different schools. These problems are likely to get worse.

This paper looks at the public school situation in a city which experienced large-scale mergers in recent years, where the above-mentioned problems can easily be seen. It investigates both policies regarding the high concentration of students in particular schools, and regarding the distribution of students in order to have a more balanced spread.

The analysis shows that the public elementary school situations can be classified into three types: "one-pole", "condensed", and "multi-pole and spread" types. The analysis confirms that "the tendency for policies regarding concentration of students to be implemented is regardless of the public elementary school situations" and that "policies regarding distribution of students are tend to be implemented in "one-pole type" cities, next in "condensed type" cities, and comparatively not tend to be in "multi-electrode type and spread type" cities."

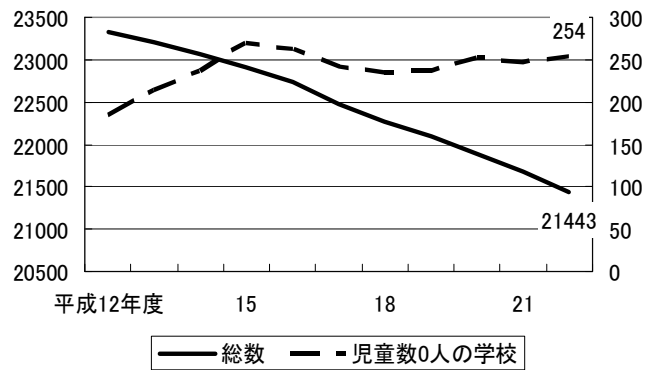
---

\* 教育政策・評価研究部研究補助者／技術補佐員

## 1. はじめに

現代の日本社会における「少子化」という人口動態が、公立学校を場とする教育の維持に大きな課題を投げかけていることは疑いようのない事実である。文部科学省が実施する学校基本調査によると、図表1に示されるように、平成12(2000)年度に23,328校あった全国の公立小学校は、平成22(2010)年度には21,443校と、10年間に8.1%(1,885校)も減少している。また、総数に含まれている「児童数0人(休校中など)」の小学校も183校から254校へと38.8%(71校)の増加となっている。これらの数値は、公立小学校という公共施設が地域社会から失われつつある現状を示している。

図表1 全国の公立小学校数の推移

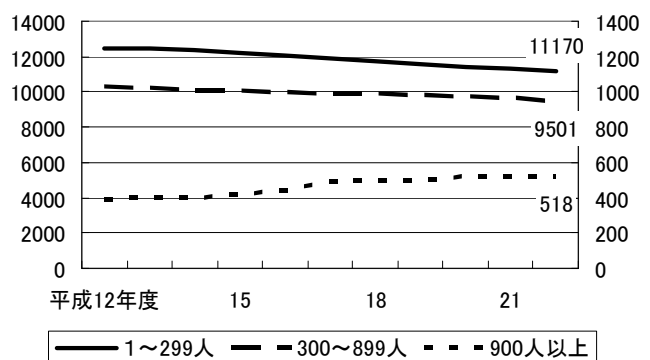


(出典：「学校基本調査」平成12年度～22年度)

国立社会保障・人口問題研究所が平成24年1月に公表した「日本の将来推計人口」によると、平成22年において1,683.9万人とされる全国の年少(0～14歳)人口は、50年後の平成72(2060)年には、最も人口が維持される「出生高位・死亡低位仮定」によると64.6%(1,087.5万人)に、最も人口が減少する「出生低位・死亡高位仮定」によると33.3%(561.1万人)にまで落ち込むと予測されており、この少子化傾向が公立学校における教育の質・量の水準維持に対するさらなるプレッシャーとなることは不可避の情勢であると推察される。「中長期的な人口動態予測を見つめた場合、これまでの我が国の学校制度のあり方で乗り切れるかどうか、というのが『少子化時代の教育』というテーマに潜むもっとも根本的な課題と言ってよい」(葉養、2012)という指摘に代表される「従来の学校教育のイメージの転換」という議論も広がりを見せており、「全国規模で進む人口減少。学校の小規模化と統廃合が進み、学校教育はこのまま先細りを続けるのか」(日本教育新聞、2012年11月5日)と問題を提起するメディアも現れている。

しかしながらその一方で、公立学校の大規模化が同時に進行していることはあまり論じられていない。図表2に示すように、「児童数1人～299人」(1学年50人未満)の小学校が平成12年度の12,459校から平成22年度の11,170校へ、「児童数300人～899人」(1学年50人以上150人未満)の小学校が10,295校から9,501校へと、10年間でそれぞれ9割程度に数を減らしているのに対し、「児童数900人以上」の大規模校が391校から518校へと、32.5%(127校)の増加となっていることが指摘されるのである。

図表2 児童数別公立小学校数の推移



(出典：「学校基本調査」平成12年度～22年度)

平成12年度と平成22年度の公立小学校総数に占める児童数別学校数の割合を詳細

に比較すると、図表3に示すように、「1人～149人」「150人～299人」「300人～599人」の学校の割合は減少しているのに対し、「0人」「600人～899人」「900人以上」の学校の割合は増加していることが確認される。

この現象については2つの要因が指摘される。1つには、公立学校に対する諸施策の結果と見るものである。例を挙げると、公立小学校の総数が減少している中には、複数の学校が1つの学校へと統廃合されている状況が多く含まれているということが

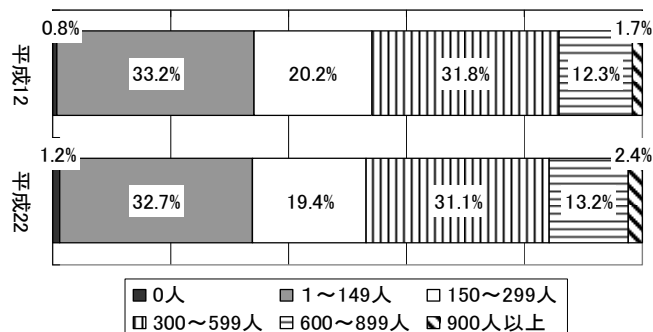
考えられる。統廃合が実施されると、1校にまとめられた当該校の児童数は増加することになる。また、公立学校選択制度によって、人気校に児童が集中して大規模化したという可能性も考えられる。

もう1つの要因として、日本における人口そのものの集積が進んでいることが挙げられる。国勢調査によると、日本の総人口は平成7(1995)年から平成22年までの15年間で1億2,557.0万人から1億2,805.7万人へと2.0%(248.7万人)増加しており、そのうち人口集中地区<sup>1)</sup>(DID: Densely Inhabited District)の人口は8,125.5万人から8,612.1万人へと6.0%(486.7万人)増加している。DID人口の増加が日本の総人口増加を実数でも割合でも上回っており、日本の人口の集積が進んでいることが指摘される。都道府県別に見ると、平成7年から平成22年までの15年間で、人口総数に占めるDID人口の割合が減少しているのは、2.9ポイント減少した和歌山県をはじめとする群馬県、富山県、山梨県、岐阜県、香川県、佐賀県の7県のみであり、その他の40都道府県においては、滋賀県の9.1ポイントを最大として増加していることが確認される。人口の集積が進む地域においては、設置されている小学校の児童数も増加すると推測されることになる。平成22年の時点における各都道府県の人口の集積状況は、次節において詳しく確認することとする。

人口集積が進む地域を含む自治体においては、全体的に少子化が進むのとは異なる課題を抱えることになる。大規模校と小規模校が同時に存在し、その児童数の差がさらに拡大していく、いわゆる「二極化」の問題である。二極化を抱える自治体においては、教育環境の格差是正などの視点から学校の配置や児童生徒数のバランスに関する施策が求められることになる。そもそも、二極化を引き起こす人口不均衡の問題は「昭和の大合併」の頃から存在していたものである。総務省統計局は「市及び区はまとめて市部として、町及び村は郡部として、それぞれ都市的地域又は農漁村的地域を表すものとして慣用されていた。しかし、昭和28年の町村合併促進法及び昭和31年の新市町村建設促進法により、多くの町村が新たに市制を施行し、又は既存市に合併されるに至って、市部の地域内に、農漁村的性格の強い地域が広範囲に含まれるようになった。この結果、市部の地域は、その面積が著しく広大となった反面、人口密度は低下し、統計上、『都市的地域』としての特質を必ずしも明瞭に表さなくな(った)」と指摘している。特に「平成の大合併」によって人口規模が不均衡な市町村間の合併が進んだ現在では、上記の総務省統計局の指摘にある状況がより一層進行したと考えられ、学校教育行政においても二極化の問題への対応が喫緊の課題であろう。

これらの状況をふまえ、本稿では以下のように研究課題を設定する。すなわち、「少子化」と「人

図表3 公立小学校総数に占める児童数別学校数の割合



(出典:「学校基本調査」平成12年度・22年度)

口集積」が同時に進行する現代日本において、多くの市町村はその設置する義務教育段階の公立学校に関する教育行政において「設置校全体の児童生徒数が減少する」あるいは「設置校の一部は大きな規模を維持し、その他の設置校は児童生徒数が減少する」という問題を抱え、今後さらに深刻化していくものと考えられる。特に平成の大合併を経験した合併市町村においては、人口規模が小さい自治体間で合併が行われたケースについては前者、人口規模が大きい自治体と小さい自治体の間で合併が行われたケースについては後者の問題が表出していると推察される。それらの市町村において現在どのような施策が採られているのかを明らかにすることによって、児童生徒の集積と分散の視点から、今後の日本の公立学校のあり方に資する知見を得ることを目的とするものである。

具体的には、公立の小学校を対象を絞り、次の3点の分析を行う。

第1に、公立小学校における児童の集積と分散の実態に関わる基礎データとして、各合併市町村の学校の配置及び児童数を「ばらつき」の視点から確認することが重要である。「児童数のばらつき」は、大規模校と小規模校の児童数の差、すなわち二極化の進行度を示すものである。また、「学校配置のばらつき」は、学校間の距離という視点から児童の集積と分散に関わる諸施策の必要性及び難易を捉えるものである。配置の問題については、例えば「市役所や市民会館など個々の施設立地というミクロな視点からの分析」を試み、「一極集中型」「一極集中+外縁拡大型」「一極集中+周辺分散型」「全域分散型」「二極集中型」という5つの類型を示した研究（福田・佐保、1999）が挙げられる。公立小中学校に関しても、適正配置の数理モデルとして「GIS（地理情報システム）技術を活用して」「削減しても良い学校の特定や削減の規模を導出」する研究の重要性をふまえた上で「大都市にも近隣の小規模町村の小規模小中学校が取り込まれている」場合に「学校統合を考えるのか、それとも存続を前提に小規模校マネジメントの工夫を進めるか、という際どい問題が出現することになる」との指摘がなされている（葉養、2011）。今後の公立学校のあり方を問うにあたり、学校の空間的分布と学校規模をどのように結び付けて論じるのか、という視点は不可欠であろう。

第2に、合併市町村の教育委員会に対して行った質問紙調査に基づいて、「少数の学校に児童生徒を集積する」施策及び「多数の学校に児童生徒を平準的に分散配置する」施策の実施状況を明らかにする。それは「公立小学校の通学区域」のあり方をどのように考えるか、ということと同義である。また、合併市町村においては同時に「旧市町村の境」というもう1つの境界線の存在もクローズアップされることになる。市町村合併による行政サービスの枠組みの再編という問題については、例えば茨城県の消防行政における一部事務組合に着目し、「市町村合併による消防本部の管轄区域の変更が、どの程度サービス水準に影響を与えるのか」を論じた研究（加藤・糸井川、2006）などがある。小学校に関わる教育行政においては、まず、かつての市町村境を超えて小学校の通学区域に対する再編などの諸施策を実施しているのか、という視点からアプローチを試みる必要がある。

第3に、「公立小学校の通学区域」と「旧市町村の境」という2種類の境界線が、児童生徒の集積と分散、さらには学校教育行政そのものに対してどのような影響を及ぼしているのかについて、合併市町村の教育委員会に対して行ったヒアリング調査に基づいてその実態を明らかにし、今後の学校教育を展望する。

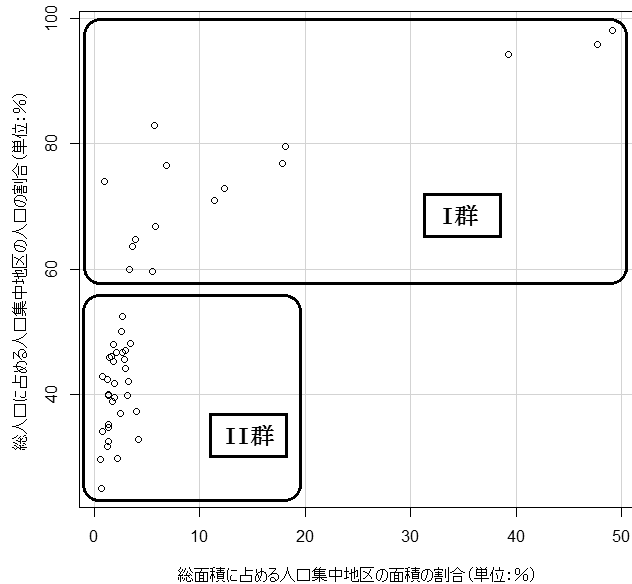
## 2. 都道府県の人口集積の実態

先に述べたように、平成22年の国勢調査では、日本の総人口は1億2,805.7万人であり、DID人口はその67.3%（8,612.1万人）である。また、日本の総面積37.8万平方キロメートルに占めるDID

面積は3.4% (1.3万平方キロメートル)である。すなわち「総面積の3.4%に総人口の67.3%が居住」しているというのが日本の人口集積の実態である。

さらに都道府県レベルにおいて概観すると、例えば北海道は「面積の1.0%に人口の74.0%が居住」しており、日本全体の傾向よりも人口の集積が進んでいることが分かる。対して香川県は「面積の4.2%に人口の32.8%が居住」しており、人口の集積が進んでいない、すなわち人口が分散していることが指摘される。

図表4 都道府県の人口集積の実態（平成22年）



このように、各都道府県について面積と人口に着目し、X軸に「総面積に占めるDID面積の割合」を、Y軸に「総人口に占めるDID人口の割合」を指定して作成した都道府県の散布図が図表4である。さらに階層的クラスタリング<sup>2)</sup>を行って都道府県を2つの群に分類すると、図表4・図表5に示すように、「DIDに総人口の55%以上の人口が集中している」すなわち人口集積型のI群(15都道府県)と、「DID面積が総面積の5%未満であり、かつDID人口が総人口の55%未満である」すなわち人口分散型のII群(32県)に分けられる<sup>3)</sup>こととなった。

図表5 「I（人口集積）群」と「II（人口分散）群」

次節以降では、抽出調査とその分析を行うにあたり、日本の人口集積状況を鑑みて各群より2道県ずつ任意に抽出した計4道県、すなわち北海道（I群、DID人口割合74.0%、DID面積割合1.0%）、青森県（II群、DID人口割合46.0%、DID面積割合1.7%）、長野県（II群、DID人口割合34.8%、DID面積割合1.3%）、奈良県（I群、DID人口割合64.8%、DID面積割合3.9%）に存在する「平成の大合併」経験市町村を対象とすることとする。

I群		II群		
北海道	奈良県	青森県	福井県	徳島県
宮城県	広島県	岩手県	山梨県	香川県
埼玉県	福岡県	秋田県	長野県	愛媛県
千葉県	沖縄県	山形県	岐阜県	高知県
東京都		福島県	三重県	佐賀県
神奈川県		茨城県	滋賀県	長崎県
静岡県		栃木県	和歌山県	熊本県
愛知県		群馬県	鳥取県	大分県
京都府		新潟県	島根県	宮崎県
大阪府		富山県	岡山県	鹿児島県
兵庫県		石川県	山口県	

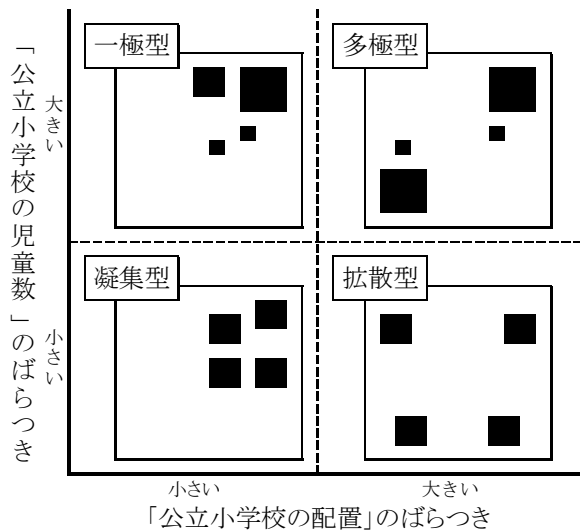
### 3. 公立小学校の児童数と学校配置の「ばらつき」

「少子化」と「人口集積」の同時進行は、小学校教育においては「設置校全体の児童数の減少」あるいは「一部の設置校の大規模化と、その他の設置校の児童数の減少」という問題を市町村に突きつけることになる。この問題への対応を探るにおいて、公立小学校の空間的分布とそれぞれの学校規模を把握することが必要である。図表6は、公立小学校の「児童数のばらつき」と「学校配置の空間的ばらつき」の2つに着目することで、各市町村の公立小学校の設置状況の類型化を試みた<sup>4)</sup>ものである。

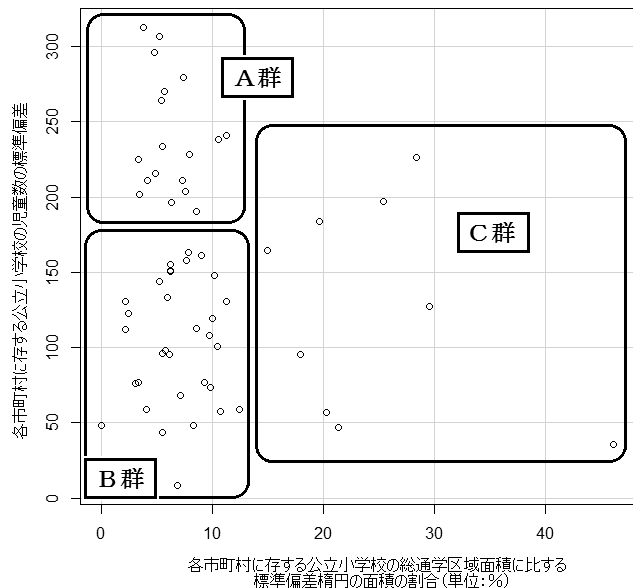
まず、Y軸にある公立小学校の児童数に着目すると、このばらつきが小さいということは「各学校の児童数が平準化されている」すなわち学校規模に大きな差がないことを示している。その場合には、学校が空間的にどのように配置されているかによって、狭い範囲に密集している「凝集型」と広く分布している「拡散型」に分かれることになる。対して児童数のばらつきが大きいということは「大規模校と小規模校が混在している」すなわち二極化の問題が表れていることを示すことになる。この場合には、核となる大・中規模校が狭い範囲に集中している「一極型」と、いくつかの地点に極が分散する「多極型」に分かれることになる。

では、実際の市町村がそれぞれ、これらのタイプのどこに属することになるのか。それを明らかにするために、「公立小学校の配置のばらつき」については、平成22年度の地図上の各小学校の位置に児童数による重みを付加して標準偏差楕円<sup>5)</sup>を作図し、その面積が小学校通学区域<sup>6)</sup>の総面積に比する割合を算出し、その割合が大きければ「配置のばらつきが大きい」自治体、小さければ「配置のばらつきが小さい」自治体と捉えることとした。また、「公立小学校の児童数のばらつき」については、平成22年度の各小学校の児童数<sup>7)</sup>を元に市町村単位で標準偏差を計算し、標準偏差の値が大きければ「児童数のばらつきが大きい」自治体、小さければ「児童数のばらつきが小さい」自治体と判断<sup>8)</sup>することとした。X軸を「各市町村に存する公立小学校の総通学区域面積に比する標準偏差楕円の面積の割合」とし、Y軸を「各市町村に存する公立小学校の児童数の標準偏差」として作成した59の合併市町村<sup>9)</sup>の散布図は図表7となる。さらに階層的クラスタリング<sup>10)</sup>を行って市町村を3つの群に分類すると、図表7及

図表6 各市町村の公立小学校の設置状況の類型化



図表7 各合併市町村の小学校の設置状況 (平成22年度)



図表8 「A(一極型)群」「B(凝集型)群」「C(多極型及び拡散型)群」

A群		B群			C群
鉏路市	伊那市	函館市	安平町	大町市	八雲町
北見市	中野市	岩見沢市	むかわ町	千曲市	日高町
伊達市	塩尻市	士別市	新ひだか町	佐久穂町	幕別町
石狩市	佐久市	名寄市	弘前市	長和町	むつ市
北斗市	安曇野市	森町	五所川原市	阿智村	つがる市
青森市	奈良市	せたな町	平川市	木曾町	外ヶ浜町
十和田市	葛城市	枝幸町	藤崎町	筑北村	深浦町
長野市		遠軽町	七戸町	飯綱町	中泊町
松本市		湧別町	東北町	五條市	おいらせ町
上田市		大空町	五戸町	宇陀市	
飯田市		洞爺湖町	南部町		

び図表 8 に示すように、「公立小学校の総通学区域面積に比して標準偏差楕円の面積が 14%未満であり、かつ公立小学校の児童数の標準偏差が 185 以上である」A 群 (18 市)、「公立小学校の総通学区域面積に比して標準偏差楕円の面積が 14%未満であり、かつ公立小学校の児童数の標準偏差が 185 未満である」B 群 (32 市町村)、そして「公立小学校の総通学区域面積に比して標準偏差楕円の面積が 14%以上である」C 群 (9 市町) に分けられる<sup>11)</sup> こととなった。

図表 6 の類型と図表 7 の散布図を照らし合わせ、「A 群 = 一極型」「B 群 = 凝集型」「C 群 = 多極型及び拡散型」として捉え<sup>12)</sup>、以降の分析に反映させるものとする。

#### 4. 合併市町村の公立小学校児童の集積・分散施策

市町村内の小学校の児童数が全体として減少あるいは二極化する問題に対して、公立小学校を設置している市町村は現状でどのような対応策を採りうるのか。大きく 2 つの方向性が指摘されるであろう。1 つは児童の「集積」施策である。すなわち、一部の学校に市町村内の児童を集中させ、量的な水準の維持を図るものである。もう 1 つは児童の「分散」施策である。市町村内の全学校の児童数の平準化を図り、児童数の多い学校から少ない学校へ児童を移動させるというものである。児童の集積・分散を行うということは、従来設定されていた小学校の通学区域の境界を越えた就学を施策化するということであり、すなわち前述したように「公立小学校の通学区域」のあり方をどのように考えるか、ということと同義である。

その施策の実態を明らかにするために、分析対象である 4 道県の「平成の大合併」経験市町村に対して、通学区域に関わる次の 3 つの施策について、質問紙調査を行った<sup>13)</sup>。回収期間を 2012 年 9 月 13 日～10 月 12 日の 1 ヶ月間と定めており、本稿の分析対象である 59 自治体のうち、回収期間内の有効回答数は 35 であった。

第 1 に、学校選択制度の導入状況である。学校教育法施行規則第 32 条第 1 項により、市町村の教育委員会は就学校を指定する際に、あらかじめ保護者の意見を聴取することができるとされている。一般に公立学校選択制度と呼ばれているものであり、この制度を市町村の教育委員会が導入した場合、児童の従来の通学区域の境界を越えた就学を、その保護者が要望することが可能となる。

第 2 に、学校の統廃合の実施状況である。特定の学校において児童数の減少が進行した場合、集団教育の維持などを目的として、他の学校との統廃合が議論の俎上に載せられることになる。すなわち、児童の集積につながる施策であると指摘される。

第 3 に、統廃合のケースを除き、通学区域の境界線そのものを引き直す施策の実施状況である。例を挙げると、大規模校の通学区域を狭く再設定することにより周辺の小学校に児童を移動させるなどのケースが考えられ、児童の分散につながる施策であると推察される。

以上 3 つの施策についての回答状況を、先の「小学校の設置状況の類型」をふまえて整理し、その実態を明らかにすることを試みる。

##### 4.1. 学校選択制度の導入について

図表 9 は、平成 24 年度における公立小学校の学校選択制度の導入状況について尋ねた質問紙調査の結果を示すグラフである。回答した市町村全体の 34% (12 自治体) が「公立小学校において学校選択制度を導入している」と回答している。各群を比較すると、フィッシャーの正確検定による p 値は 0.1017 であり、必ずしも統計的に有意の差とは言えないが、A 群では 54% (7 自治体)、B 群

では29%（5自治体）が学校選択制度を導入しており、C群においては導入していると回答した自治体は無かった。その要因として、学校配置の空間的ばらつきが大きいC群に分類される市町村では、小学校間の距離が大きく、小学生の徒歩通学圏を考慮すると、学校選択制度の導入が困難であったことが指摘される。

さらに、導入されている学校選択制度が、文部科学省による学校選択制度の5類型、すなわち(a)当該市町村内の全ての学校のうち、希望する学校に就学を認める「自由選択制」、(b)当該市町村内をブロックに分け、そのブロック内の希望する学校に就学を認める「ブロック選択制」、(c)従来の通学区域は残したままで、隣接する区域内の希望する学校に就学を認める「隣接区域選択制」、(d)従来の通学区域は残したままで、特定の学校について、通学区域に関係なく、当該市町村内のどこからでも就学を認める「特認校制」、(e)従来の通学区域は残したままで、特定の地域に居住する者について、

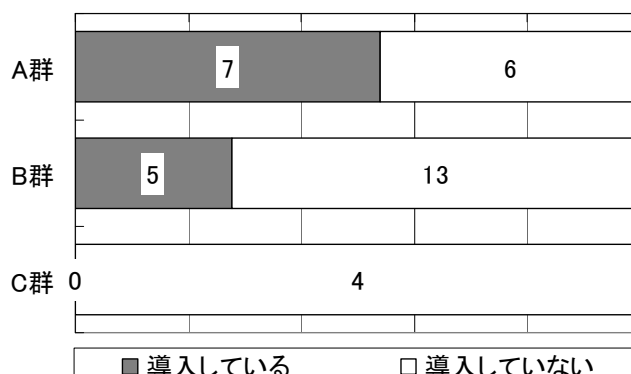
学校選択を認める「特定地域選択制」のいずれに該当するのかをまとめたのが図表10である。なお、質問にあたって類型の複数選択を可としていたが、複数の類型を選択する回答は見られなかった。

回答市町村全体では、学校選択制度を導入している12自治体の17%（2自治体）が(c)の隣接区域選択制を、75%（9自治体）が(d)の特認校制を、8%（1自治体）が(e)の特定地域選択制を採用している。

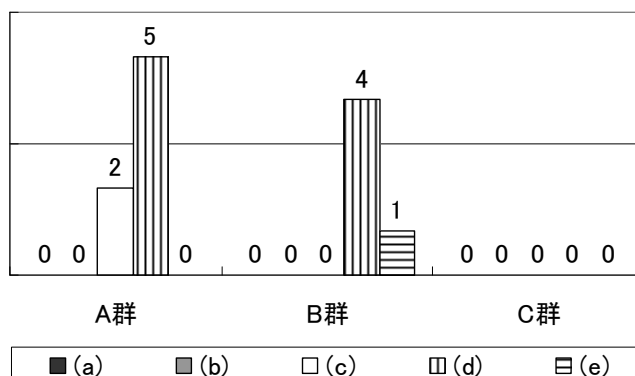
特認校制を採用する9自治体の公立小学校において、特認校に指定されているのは15校であり、A群の自治体が設置する4校及びB群の自治体が設置する5校の計9校が「総児童数30人未満（1学年平均5人未満）」、A群の自治体が設置する5校及びB群の自治体が設置する1校の計6校も「総児童数30人以上90人未満（1学年平均5人以上15人未満）」の小規模校である。児童数のばらつきが大きいA群及びばらつきが小さいB群の両群において、これらの小学校は各自治体の中で特に児童数が少ない学校であり、特認校指定によって周辺の小学校から児童を移動させて学校の存続を図っている、すなわち自治体内の学校の児童数の平準化を図る「児童分散」施策であることが指摘される。

また、特認校指定を行っている9自治体のうち6自治体が合併前に市であった地区の小規模校に対してのみ指定を行っている。これら6自治体の旧町村地区には「総児童数90人未満（1学年15人未満）」の小学校が存在しており、特に2自治体については「総児童数30人未満（1学年平均5人未満）」の小学校の存在が確認されているが、特認校には指定されていない。すなわち、「児童分散」施策が旧市地区のみで完結している傾向が指摘される。

図表9 公立小学校選択制度の導入状況



図表10 導入している学校選択制度の類型（複数選択可）





その他、A群に見られる隣接区域選択制やB群で確認された特定地域選択制については、児童の保護者に当該市町村内の児童数の集積・分散を委ねている状況であると捉えられる。

#### 4.2. 学校統廃合の実施について

図表 11 は、平成 13 年度以降の公立の小学校・中学校の統廃合の実施状況について尋ねた質問紙調査の結果を示すグラフである。回答市町村全体の 63% (22 自治体) が「公立の小学校・中学校の統廃合を実施した」<sup>14)</sup> と回答している。各群を比較すると、フィッシャーの正確検定による p 値は 0.4686 であり、必ずしも統計的に有意の差とは言えないが、A 群では 77% (10 自治体)、B 群では 56% (10 自治体)、そして C 群では 50% (2 自治体) が学校統廃合を実施している。

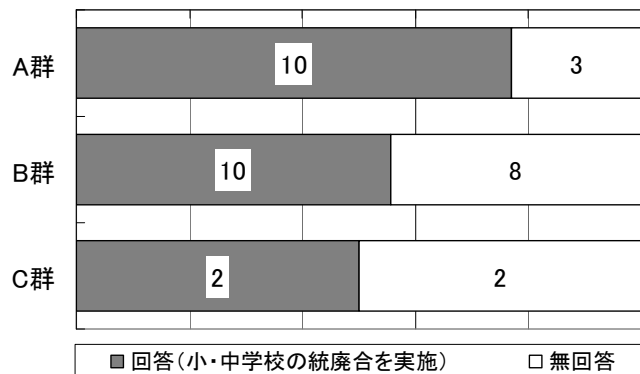
統廃合を実施したと回答した自治体において、その検討要因が、(a) 少子化により集団教育の維持が難しくなったため、(b) 自治体の学校配置の見直し基準に該当したため、(c) 校舎等学校施設の老朽化が進んだため、(d) 都市計画やまちづくりによって学校の移設・立替が必要になったため、(e) 保護者からの学校統廃合の要望があったため、(f) 地域住民からの学校統廃合の要望があったため、(g) その他、の 7 項目のいずれに該当するのかをまとめたのが図表 12 である。

各群において学校統廃合の最大の検討要因として指摘されるのは (a) の「少子化により集団教育の維持が難しくなったため」である。統廃合を実施したと回答した市町村のうち、A 群の 90% (9 自治体)、B 群の 90% (9 自治体)、そして C 群の 100% (2 自治体) がこの項目を要因として挙げている。市町村内の児童数及び学校配置のばらつき具合にかかわらず、児童生徒数の減少が公立学校の存続に大きな影響を与えている実態が指摘される。

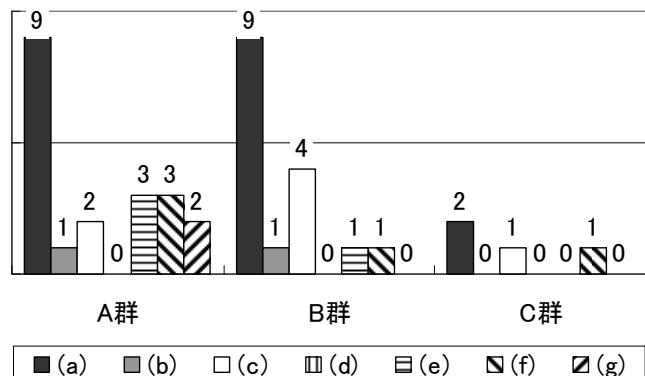
A 群においては、次いで検討要因として (e) の「保護者からの学校統廃合の要望があったため」と (f) の「地域住民からの学校統廃合の要望があったため」が指摘されるのが特徴的である。それぞれ A 群の学校統廃合実施自治体の 30% (3 自治体) がこの項目を挙げている。図表 7 の散布図から明らかなように、A 群は B 群や C 群と比較して小学校児童数のばらつきが大きいことから、特に保護者に関しては、当該自治体内に存する他の大・中規模校との比較において、小規模校の存続を問う声が出しやすいのではないかと推察される。

それでは、統廃合が行われた学校及び地域に対して、統廃合後にどのようなサポートを行っているのか。学校統廃合を実施したと回答した自治体に対して、(a) スクールバス等による通学保障、(b) 県費負担教職員の加配を都道府県教育委員会に要望し当該校に配置、(c) 市町村費により雇用

図表 11 学校統廃合の実施状況

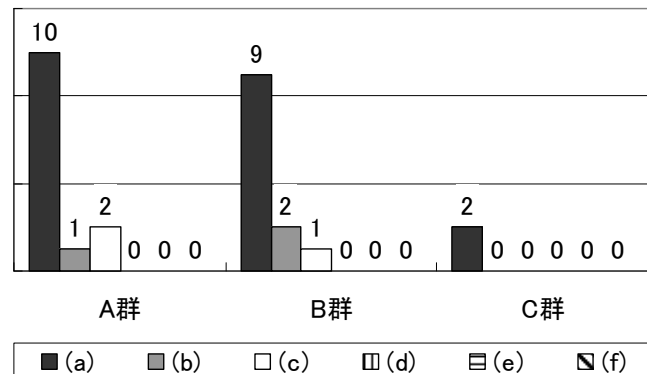


図表 12 学校統廃合の検討要因 (複数選択可)



した教職員を当該校に配置、(d) 統廃合前の各校の通学区域ごとに住民交流を促進、(e) 統廃合後の新しい通学区域全体の住民交流を促進、(f) 統廃合後の新しい通学区域全体を対象とした「まちづくり」の取り組み、の6施策について実施状況を尋ねた質問紙調査の結果を示すグラフが図表13である。

図表13 学校や地域への施策（複数回答可）



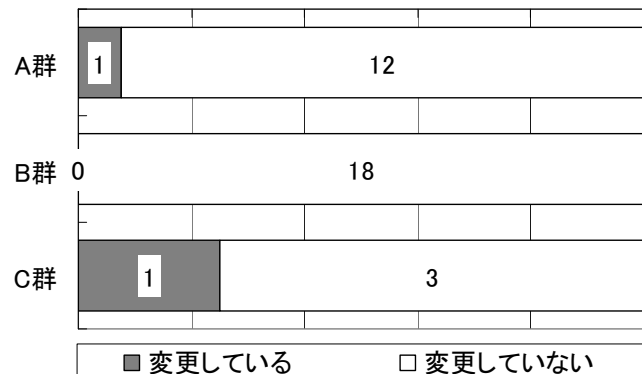
最も多く行われている施策は(a)の「スクールバス等による通学保障」である。A群の100%（10自治体）、B群の90%（9自治体）、そしてC群の100%（2自治体）がこの施策を実施しており、学校の統廃合により通学距離が長くなる児童生徒に対するフォローが重要であることを裏付ける結果となっている。

その他の施策について、(b)の「県費負担教職員の加配を都道府県教育委員会に要望し当該校に配置」と(c)の「市町村費により雇用した教職員を当該校に配置」がそれぞれ統廃合を実施したと回答した22自治体の14%（3自治体）によって挙げられている。すなわち、86%（19自治体）ではこれら教職員の加配措置が採られていないということを意味しており、統廃合後に児童生徒や保護者、地域住民に対する種々のフォローや事後的な事務処理に追われる教職員に対する人的サポートが必ずしも十全に行われていないことを示す結果となっている。

### 4.3. 学校統廃合を除く通学区域の変更について

図表14は、市町村合併後に公立小・中学校の通学区域の変更を行ったかを尋ねた結果を示したものである。質問にあたり「統廃合校については、統廃合前の各校の通学区域をそのまま引き継いだ場合には『変更していない』とご判断ください」との但し書きを付していた。A群とC群のそれぞれ1自治体から「変更している」との回答があり、いずれも小学校の通学区域に関する変更であった。なお、フィッシャーの正確検定によるp値は0.09748であり、必ずしも有意の差とは言えない。

図表14 通学区域の変更



A群の1自治体については、児童数700人程度の大規模校から児童数300人程度の中規模校に通学区域を移譲するかたちで変更が1件行われている。児童数の平準化を目的としたもの、すなわち「児童分散」施策に位置付けられると指摘される。また、変更は合併前の旧市地区内で行われており、そこに市町村合併の影響を見出すことはできない。C群の1自治体は、児童数の標準偏差が185以上であり、図表6及び図表7から、C群の中でも「多極型」に位置付けられる自治体である。この自治体では2件の通学区域変更が行われているが、その変更が「いずれも合併前の旧市町村の境を越えるかたちで行われている点」及び「いずれも児童数が少ない学校から多い学校へ通学区域を移譲しており、特に1件は児童数150人程度の学校から700人程度の学校への移譲であること、す

なわち児童集積施策に位置付けられる点」において、A群の事例とは対照的である。

## 5. 合併市町村における「公立小学校の通学区域」と「旧市町村の境」

以上、質問紙調査の結果を基に、児童の集約・分散に関わる施策の実施状況について概観してきた。さらに、上記の諸施策を含めて「公立小学校の通学区域」と「旧自治体の境」という2つの境界線が、当該自治体の学校教育にどのような影響を与えているのかを、平成24年10月に行ったヒアリング調査<sup>15)</sup>の記録を用いて明らかにすることを試みる。調査対象は、質問紙調査に回答した自治体のうち、下記に示すX市とY町の各教育委員会である。

X市は面積約300平方キロメートル、人口約70,000人(2010年)の自治体である。市町村合併は1市1村の編入によるものであった。人口総数に占める15歳未満人口の割合は14%である。公立小学校の配置のばらつきを示す標準偏差楕円面積割合は8.6%、児童数のばらつきを示す標準偏差は190.2であり、図表7の散布図ではA群に含まれ、B群との境界近くに位置付けられる。

Y町は面積約500平方キロメートル、人口約15,000人(2010年)の自治体である。市町村合併は1町3村の新設によるものであった。人口総数に占める15歳未満人口の割合は11%である。公立小学校の配置のばらつきを示す標準偏差楕円面積割合は9.3%、児童数のばらつきを示す標準偏差は76.8であり、図表7の散布図ではB群の中心部近くに位置付けられる。

### 5.1. X市の施策について

学校選択制度を含む通学区域の弾力化について「比較的厳格にやっております。教育的な配慮ですとか、特殊な事情等は考慮しますけれども。単純に距離というのは認めてはいません」と語っている。その背景として「隣の市が『自宅から近い学校であれば認める』ということを柔軟にやっております。そうしたところ、当初は良かったんですけどもやはり(児童生徒が)集中してしまう学校があるということと、地域コミュニティが崩れてしまうということで、地域からは猛反対が起こっていて。今、隣の市は見直しをしていると聞き及んでいます」と述べており、通学区域の設定意義を薄める施策は、地域性の崩壊につながるという問題意識を持っていることが伺える。

一方、学校統廃合については、旧村地区に設置されていた2つの小学校を市町村合併後に統廃合している。この地域に対しては「小学校ですので4キロ以上の徒歩になる場合にはスクールバスということで。(旧村地区には)3つの集落がありまして。(そのうち1つの集落が、統廃合後の)学校から遠いものですから。ここからの往復です」という形で就学保障を行っている。

この統廃合を行った旧村地区の小学校について、今後の展開として「コミュニティスクール的なことで学校を核とした地域振興を(考えています)。定住を促すところですか、やはり固定化された人間関係などの課題もありますので」と述べている。その背景として、旧市地区の児童が就学している小学校の1校がコミュニティスクールに向けた取り組みを進めており、「この学校を核にして地域振興を、ということがありまして。住民間の融合みたいなことも学校を核にして取り組んでいまして。それがある程度軌道に乗ってきたので、これを(旧村地区の)学校でできないかというのをやっていきたいんです」という考えがある。

すなわち、旧市地区が関わる学校で実施した取り組みを旧村地区の学校でも行うという、旧市町村の境界を越えた積極的な関与の姿勢が見受けられ、その背景にあるのは、学校が設置されている「地域の活性化」という視点である。旧村地区の伝統工芸品を、学校で使用する備品として市内の

全小学校・中学校で採用する、というような施策を行っていることについて「(旧村地区の) 地域振興策の一環でもあります。新しい地域をより知っていただくというようなことで、一体感を生み出したります」と述べているところからも「地域の活性化」の重視が施策の1つの柱であり、したがって「地域性の崩壊」につながりかねない施策には慎重な姿勢を取っていると考えられる。

## 5.2. Y 町の施策について

Y 町においては、旧村地区ではいずれも1小学校1中学校ずつ設置されており、旧町村の境界線がそのまま通学区域としての意味を有していた。また、旧町地区においても、2校あった小学校が合併後に統廃合されて1校となっており、事実上、旧町村の境界が通学区域の境界と一致している。

Y 町は教育行政全般において「エリアエリアがまだ独立している感じがするんです」と述べられ、学校教育についても「小学校同士、中学校同士が(連携して)何かをしようとか、そういうところは進んでいない」状況にある。その歴史的背景として「市町村合併の数年前、市町村の担当が集まって『どういうエリアを築いていこう』というのをやったんですけど。その時点で『旧のエリアを維持していこう』と。ですから、それぞれが旧の町村単位の学校の通学区域になっているんです。それを超えて、ということはよほどの事情がない限りは認められない」と述べている。また、「町全部の中で『どこの学校を自由に』とできると、無くなる学校が出てくると思われるんです。地域で学校というものが必要なものですから。そこらへんはやはりルールはルールでやっていかないとけない」という考えを示している。

すなわち、「各地域における学校の維持」を重要課題として認識した結果、それぞれの旧町村のエリア内部での義務教育の完結を、施策として積極的に進めており、いわゆる不作為の結果として市町村合併後のエリア間連携が進まないのとは異なる状況にあることが指摘される。

## 6. 考察

質問紙調査及びヒアリング調査の結果から得られた知見を整理し、以下に考察を行う。

質問紙調査の結果からは、代表的な「集積」施策である学校統廃合について、児童数のばらつきや学校配置のばらつきに関わりなく、「少子化により集団教育の維持が難しくなった」ことを理由として、「スクールバス等の就学保障」と併せて実施されている実態が明らかとなった。他方、学校選択制度については、学校配置のばらつきが大きいC群(多極型及び拡散型)の自治体では導入されておらず、また、統計的に必ずしも有意の差ではないが、生徒数のばらつきが小さいB群(凝集型)よりも、ばらつきが大きいA群(一極型)の自治体において、より導入している傾向が見られる。その制度の類型も、小規模校を特認校に指定するタイプが多く、学校選択制度によって児童数の平準化を図っている、すなわち「分散」施策として実施されている実態が明らかとなっている。通学区域の変更については、実施した自治体がきわめて少なく、A群の1自治体が「分散」施策として、C群の1自治体が「集積」施策として実施していたのみである。

以上より、下記の図表15に示す仮説を提示しうることになる。

児童「分散」施策に見られる傾向については「まず学校配置の空間的ばらつきの大きさが施策実施を妨げる要因となり、次いで児童数のばらつきの小ささが施策実施の必要性を低下させている」と言い換えられうるであろう。

また、ヒアリング調査の結果からは、A群に属するX市、B群に属するY町ともに「地域」を重

視している点では同様であるが、「市町村の境界」に関するスタンスが全く異なるものであることが明らかになった。ここにおいても学校の設置状況が影響を及ぼしている可能性が指摘される。

図表 15 児童の「集積」「分散」施策と小学校の設置状況の類型に関する仮説

施策の種類	市町村の公立小学校の設置状況との関係
児童「集積」施策	小学校の設置状況とは関わりなく実施されている
児童「分散」施策	小学校の設置状況が「一極型」「凝集型」「多極型及び拡散型」の自治体の順に実施される傾向が強い

X市はもともと児童数のばらつきが大きいことに加え、今後の展望として「今後の学級数の試算というのをやっていきますと。子どもの数が横ばいもしくは増える学校があります。教室数が不足してくるような学校も出てくる。その反面、わずかに10年も経たないうちに、急激に子どもが減る学校もあります。そうすると小規模校のデメリットというのが浮上してきてしまっ。例えば、多様性のなかで揉まれていくとかですとか。そういうことがなかなか難しくなってくる。そうしたときに二極化になってしまっ、画一的な教育というのがなかなか難しくなってくる気がします」と述べており、小学校が集中している旧市地区においても大規模校と小規模校が混在する状況が今後さらに進行すると考えられており、X市全体として小規模校のサポートのあり方が現時点において既に重要課題として認識されている。その対応策の一環として旧村地区への支援が積極的に行われていると考えられる。

対するY町は児童数のばらつきが小さく、学校配置も比較的まとまっている凝集型であるが、市町村合併後の統廃合校も含めて、1校あたりの児童数平均が120人未満となっており、「問題は小規模校の維持なんですけど。児童数で教員配置が決まります。その部分どう補っていくかなんです。かろうじて今は、小学校も複式学級が無くて、それぞれ単独の学年を持っているんですけど。今後については非常に困ってはいるんです。仮に複式学級ということが想定される場合には、できれば私たちは（教員の配置を）1学年1人、1学級でやっていきたいと、その気持ちはあるんですけど、問題は子どもの数なんです」と述べているように、各学校の存続が大きな課題となっている。そうした状況にあって、「地域の学校を存続させる」という視点から、旧町村の境を越えるような児童の集積施策には慎重であり、また、児童数に分散させる余裕がないため、旧町村のエリアがそのまま学校教育行政全体において維持されることにつながっていると考えられる。

今後の研究課題として、分析対象の市町村を増やす中で、公立小学校の設置状況の類型と児童の集積・分散に関する施策の実施状況との関連、すなわち図表15に示した仮説の検証が求められる。また、こうした小学校の設置状況が学校教育行政そのものにどのような影響を与えているのかを、事例を収集してさらに明らかにしていく必要があると指摘される。

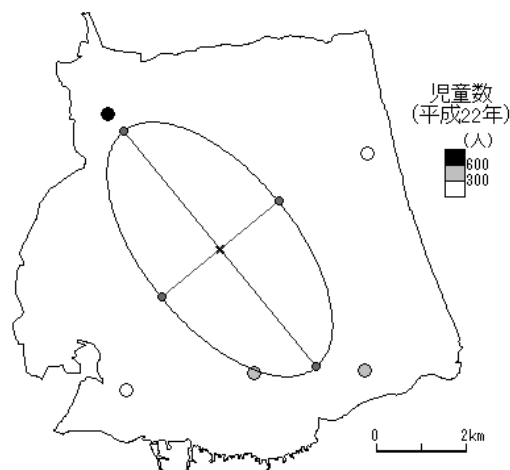
#### 【注釈】

- 1) 人口集中地域（DID）とは、国勢調査の基本単位区等を基礎単位として、原則として「人口密度が1平方キロメートルあたり4,000人以上の基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接し」「それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する」地域を指すものである。

- 2) 階層的クラスタリングは、変数  $x,y$  を標準化し、ウォード法・ユークリッド距離によって処理を行った。
- 3) なお、3つの群に分ける場合は、I群が「Ia群：DID面積の割合が35%を越える東京都・神奈川県・大阪府」と「Ib群：Ia群以外の12道府県」に分かれることとなる。各グループの都道府県数を比較した場合、Ia群とII群の差が10倍を超えるため、調査・分析の標本抽出のためのモデルとしては不適切と考え、本稿では分類を2つの群にとどめている。
- 4) 黒四角が各学校を示し、その大きさが児童数の規模を表すものとして作図している。
- 5) 標準偏差楕円の作図にあたり、GISソフト「MANDARA」の機能を使用している。
- 6) 以下、本稿における各小学校の通学区域のデータは国土数値情報の「平成22年 小学校区データ」を利用している。なお、組合立小学校については、存する市町村の学校として取り扱っている。
- 7) 以下、本稿における各小学校の児童数のデータは「全国学校総覧 2011年版（2010年5月時点）」の数値を用いている。
- 8) 数値のばらつきを比較の目的で捉える場合には、標準偏差を用いる考え方と、標準偏差を平均値で除した値である変動係数を用いる考え方がある。X軸の「公立小学校の配置のばらつき」で採用している標準偏差楕円の重み付けについては、実数ではなく比率によるものであること、すなわち「A・B・Cの3つの学校がある場合に、児童数が順に『300人・150人・200人』と『30人・15人・20人』のどちらのケースでも、作図される標準偏差楕円が同じになる」ことが指摘される。本稿で対象としている59合併市町村の1校あたり平均児童数は、最少（北海道せたな町）の41.8人から最多（長野県安曇野市）の576.9人まで13.8倍の差があり、類型化にあたり、この格差を無視することは望ましくないと考えられる。そこで、児童数の実数上のばらつきを類型に反映させるために、Y軸の「公立小学校の児童数のばらつき」では標準偏差を用いることとする。
- 9) 分析対象としている4道県に存する「平成の大合併」を経験した市町村の数は61である。そのうち青森県八戸市と長野県東御市については国土数値情報の小学校区データに通学区域のデータが含まれていなかったため、本稿の分析からは除外している。
- 10) 階層的クラスタリングは、変数  $x,y$  を標準化し、ウォード法・ユークリッド距離によって処理を行った。
- 11) なお、4つの群に分ける場合は、B群が「Ba群：児童数のばらつきも学校配置のばらつきも大きい14市町」と「Bb群：Ba群以外の18市町村」に分かれることとなる。
- 12) 特にA群である「一極型」やC群に含まれる「多極型」について、標準偏差楕円の作図の性質上起こりうる問題について認識する必要がある。極端な大規模校や小規模校が混在する場合、作図上の小規模校の「重み」が著しく軽減されるため、極となる地点から遠く離れたところに小規模校が存在していても標準偏差楕円への影響が小さくなる。実際の学校配置をめぐる諸問題においては、そのような「孤立した小規模校」への対応こそ重要であるということが指摘されるのである。
- 13) 本稿で取り上げている質問紙調査は、プロジェクト研究「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」の一環として行ったものである。
- 14) 学校統廃合に関する質問紙調査の結果については、公立小学校と公立中学校の両方を含むものである。
- 15) 本稿で取り上げているヒアリング調査は、プロジェクト研究「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」の一環として、2012年10月10日にX市教育委員会の対象者1名に、同日Y町教育委員会の対象者1名に実施したものである。

注釈 5) 8) 12) 関連：

標準偏差楕円の作図例——青森県おいらせ町



※ 公立小学校を丸印で表示

短・長軸を伴う楕円が標準偏差楕円

【引用文献】

- ・加藤勝・糸井川栄一「市町村合併に伴う消防本部の再編が救急サービスに与える影響」、地域安全学会論文集、No.8、2006年
- ・国土交通省国土政策局「国土数値情報：小学校区データ（2010年）」
- ・国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」、2012年
- ・全国学校データ研究所「全国学校総覧（2011年版）」
- ・総務省統計局「国勢調査（1995年・2010年）」
- ・日本教育新聞「人口減少 学校のかたち①」2012年11月5日
- ・葉養正明「第XII章 小規模校マネジメントの技法」、少子高齢化に伴う公立小中学校の配置政策の動向と配置モデルの設計（「教育条件整備に関する総合的研究」＜学校配置研究分野＞報告書）、2011年
- ・葉養正明「序章 人口減少化の学校の規模問題と教育システム」、国立教育政策研究所紀要、第141集、2012年
- ・福田雅仁・佐保肇「市町村合併と都市の構造的傾向及び施設立地に関する研究（2） ―合併のパターンと構造的傾向―」、日本建築学会大会学術講演梗概集、1999年
- ・文部科学省「学校基本調査（2000年度～2010年度）」

（受理日：平成25年3月20日）