

# 日本における小学校数と学校規模の変遷について

大田 邦 郎

千葉大学・教育学部

## Decrease in the Number of Primary Schools in Japan

OTA Kunio

Faculty of Education, Chiba University, Japan

江戸時代の庶民のための教育施設であった2万を超える寺子屋と、学制以前に欧米の近代公教育制度を参考に設置された地方自治による学校との連続性において、1872年の学制を捉えた。学制は人口660人に1校の割合で小学校を設置する計画であったが、実際には人口1400人に1校となった。それでも学期の1校あたりの児童数は100人以下である。現在は1校あたり300人を超えているが、児童数の減少を機に、地域に密着した100人以下の小学校を増やしてはどうか。

キーワード：小学校数・学校規模・学制・寺子屋

### はじめに

近年、小・中学校の統廃合がすすめられている。1985年度以降、小学校数は減少し続け、2016年度までの30年あまりでおよそ2割も減少している。この背景には少子化や地方の過疎化、都心部の空洞化といった社会構造の変化がある。

しかし、〈子どもの数が減少したから統廃合〉というのでは、経済的効率を優先したものと言わざるを得ない。また、このまま小学校数を減らし続けられれば、地方の過疎化をより加速させることにもなりかねない。

「学校規模の適正化<sup>1)</sup>」を自治体に求める文部科学省も、一応は「統合が困難な地理的特性地域コミュニティの核としての学校の重要性への配慮が必要<sup>2)</sup>」としている。

そもそも近代公教育の発足時において、初等教育学校は田舎でも子どもたちが歩いて通える範囲にある、小規模な学校が想定されていた。本稿では1872年の学制による小学校設立時の原点に立ち返って、「適正」な学校規模について考え直してみたい。

### 1 学制以前の庶民・初等教育

江戸時代には庶民の子どもたちのための教育施設である寺子屋（手習所などともいう）が普及していた。学制公布後に文部省が各県に行わせた調査では、全国で1万6560<sup>3)</sup>の寺子屋が数えられる。

しかし、これは埼玉県などを除く40府県の調査結果であり、また、そのうちの6県は40府県の平均である400の10分の1にも満たない数であることから、漏れの多い調査であるといわざるを得ない。したがって、実際には2万を超える数の寺子屋が存在していたと推定される。

この寺子屋の普及が1872（明治5）年の学制による小

学校の普及の背景にある。学制により多くの寺子屋が小学校に転換していく。また、東京では明治末まで寺子屋が家塾として継続し、公教育を補完していた<sup>4)</sup>。

一方、明治に入って各地で欧米の教育制度に倣って小学校を設立する動きが出てくる。東京の「仮小学」、愛知・岐阜の「義校」、京都の「番組小学校」などが学制以前に設置された。とくに京都では市内を64の学区に分けて学区ごとに小学校を1校設置し、また中学校を4校設置した。

福沢諭吉は学制公布の前に京都の学校を視察し、学区制について「かの西洋にていわゆるスクールズトリックトならん」と注目している。また、福沢は小学校（7、8歳から13、14歳）の生徒数は少なくとも70～100人、多くて200～300人あまりであると記している<sup>5)</sup>。

小学校は町組会所を兼ね、役場の出張所、交番、保健所などの機能を持ち、また望火楼を設置して消防の役割も果たしていた。つまり、学区とは現在のような単なる通学区域ではなく、いわば自治組織であった<sup>6)</sup>。

### 2 学期制と現在の小学校数

「必ス邑ニ不學ノ戸ナク家ニ不學ノ人ナカラシメン事ヲ期ス<sup>7)</sup>」として公布された1872年の学制は、全国を大・中・小学区に分ける「学区制<sup>8)</sup>」を採用した。全国を8大学区に、1大学区を32中学区に、1中学区を210小学区にそれぞれ分けて、計5万3760の小学校を設置する計画<sup>9)</sup>であった。

-----  
学制（明治5年8月3日文部省布達第13号別冊）

大中小学区ノ事

第一章 全国ノ学政ハ之ヲ文部一省ニ統フ

第二章 全国ヲ大分シテ八大区トス之ヲ大学区ト称シ毎区大学校一所ヲ置ク

（中略）

連絡先著者：大田邦郎 kunio@faculty.chiba-u.jp

第五章 一大学区ヲ分テ三十二中区トシ之ヲ中学区ト称ス区毎ニ中学校一所ヲ置ク全国八大区ニテ其数二百五十六所トス

第六章 一中学区ヲ分テ二百十小区トシ之ヲ小学区ト称ス区毎ニ小学校一所ヲ置ク一大区ニテ其数六千七百二十所全国ニテ五万三千七百六十所トス

(以下、第百九章まで略)

全国の小学校数は、学制公布の2年後の1874年には2万校を超え、5年後の1877年には2万5000校を超えた。しかし、これでも学制の設置計画のおよそ半分である。

それでは、学制の設置計画の5万3760校は、いつ達成されたのだろうか。あるいは達成されなかったのだろうか。私はこの30年あまり、教育学の必修授業で次のような問題を学生たちに考えさせてきた<sup>10)</sup>。

【問題】「学制」は、全国に5万3760の小学校を設置する計画であった。「学制」公布から5年後の1877（明治10）年と、さらにその139年後の2016（平成28）年とで比べると、小学校の児童数は約3倍、教員数は約7倍になっている。それでは、小学校数は約何倍になっているか。

年度	小学校数	教員数	児童数
1873（明治6）	1万2558	2万5531	114万5802
1874（明治7）	2万0017	3万6866	171万4768
1875（明治8）	2万4225	4万4501	192万6126
1876（明治9）	2万4947	5万5262	206万7801
1877（明治10）	2万5459	5万9825	216万2962
	(約 1倍)	(約 7倍)	(約 3倍)
	↓	↓	↓
2016（平成28）		40万9997	638万6207

ア 約1倍    イ 約3倍    ウ 約5倍    エ 約7倍    オ 約9倍

ある年の授業では解答が次のような分布になった。毎回、ほぼこのような分布になる。

- ア 約1倍 9名
- イ 約3倍 34名
- ウ 約5倍 19名
- エ 約7倍 7名
- オ 約9倍 3名

学生たちがそれぞれの選択肢を選んだ理由は以下の通りである。

「ア 約1倍」

- ・明治8年から伸びていない。
- ・地方では児童の少なさから合併や廃校が進んでいる。また、学校自体の大きさも昔よりは大きくなり、受け入れられる人数も多くなっていると考えられる。
- ・1つの学校にだいたい20人くらい先生がいると思う

ため。私の学校は（1学年が）3クラスだったので、クラス担任だけで18人いた。

「イ 約3倍」

- ・1873年から1877年の間で、そんなに増加していないから。
- ・今の社会の様子から、あまり小学校の数は増えているように思えないから。
- ・児童数が約3倍なので、小学校数も同様に増加していると思ったから。

「ウ 約5倍」

- ・教員の数ほど増えていないと思うが、教室にゆとりができると思うので、児童数の増加よりは多いと思う。

「エ 約7倍」

- ・昔の学校は教室に詰められるだけ詰めたと聞いたので、今はもう少し余裕を持って教室に入れていると思ったから。
- ・人口も学校に行く子どもも増えていると思ったから。
- ・教員数が7倍になっているから。

「オ 約9倍」

- ・1873年から1877年で2倍くらいになっているから。
- ・小学校がたくさん増えていると思ったから。
- ・ベビーブーム時に学校が増えて、その後児童数が減ったとしても、学校数は減らないと考えた。

この問題は、教員数や児童数の倍率よりも現在の実数の方が手がかりになる。現在の教員数（約40万人）を自分の通った小学校の教員数で割る、現在の児童数（約600万人）を自分の通った小学校の教員数で割る、という方法で正解が得られるのである。

実際に、1校あたりの教員数を約20名として、40万÷20＝2万と計算した学生がいる。また、出身校の児童数で割ってみる学生もときどきいる。

学制直後と最近の小学校数、教員数、児童数は以下の通りである（2016年度は速報値）。

年度	小学校数	教員数	児童数
1873（明治6）	1万2558	2万5531	114万5802
1874（明治7）	2万0017	3万6866	171万4768
1875（明治8）	2万4225	4万4501	192万6126
1876（明治9）	2万4947	5万5262	206万7801
1877（明治10）	2万5459	5万9825	216万2962
2000（平成12）	2万4106	40万7598	736万6079
2005（平成17）	2万3123	41万6833	719万7458
2010（平成22）	2万2000	41万9467	699万3376
2015（平成27）	2万0601	41万9776	654万3104
2016（平成28）	1万9943	40万9997	638万6207

2016年度の小学校数は、学制公布2年後の1874年度よりも少なく、初めて2万校以下となった。【問題】の1877年度からの倍率は、「ア 約1倍（0.78倍）」である。私が初めて授業でこの問題を出した1985年度には2万

5040校であり、この年から小学校数は減少の一途をたどってきた。

学制公布から現在に至るまでの小学校数の変遷を、文部科学省の統計にもとづいてグラフに表したのが【図1】である。

学制公布直後から1886年までの小学校数は尋常小学校と高等小学校の合計で、併置校は重複して数えられている。また、尋常小学校の年限が4年から6年になる1907年までは、高等科のみの小学校数が含まれている。これらを差し引いて考えると、学制公布直後から1990年代まで、小学校数はほぼ2万5000前後を保ってきたといえる。

しかし、1980年代の後半から現在に至るまでの小学校数の減少は、あまりに急激である。

日本の人口は、学制公布時の1872年には約3500万人(約3480万人であるが、本稿では以下、有効数字2桁で計算する)であった。この時代に小学校を5万3000校あまり設置するという学制の計画は、人口660人に対して1校を置くということになる。実際に設置されたのは約2万5000校であるから、それでも人口1400人に対して1校が設置されたのである。

現在の人口は約1億3000万人であるから、小学校数が2万校というのは人口6500人に1校ということになる。人口の増加を勘案すると、学制の小学校設置計画からみて、現在の小学校数はその10分の1にしかない。また、学制直後に実際に設置された小学校数からみても、その4分の1にしかないのである。

ある学生が「(明治)政府は自分の想像していたよりも親切であると感じました」と書いた<sup>11)</sup>。通学しやすいように小学校をたくさん設置したのだらうというのである。たしかに、いまの政府は子どもたちに不親切である。

### 3 学制期と現在の小学校の規模

学制公布から5年後の1877(明治10)年の場合で、1

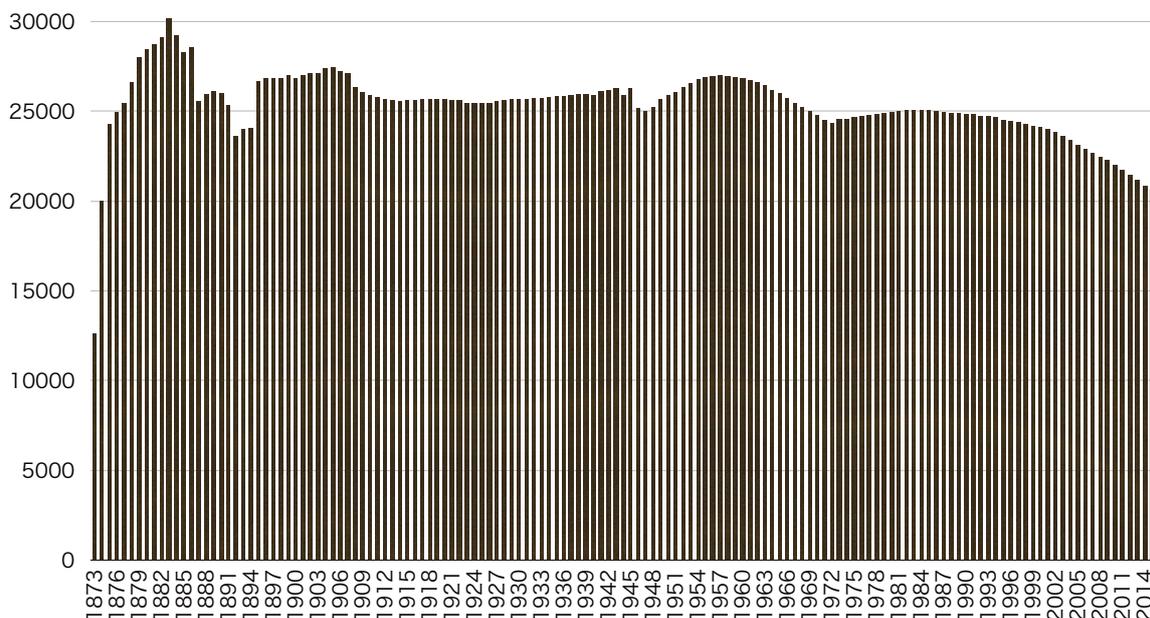


図1 小学校数(1873~2016年)

校あたりの教員数と児童数を計算してみる。小学校数を2.5万校、教員数を6万人、児童数を220万人とすると、1校あたりの教員数が約2.4人、児童数が約88人である。

学生たちに、1877年の小学校はどんな学校だったか想像させて書かせてみた。解答用紙の記述から代表的なものを引用する。

- ・現代に比べてとても1校あたりの規模が小さい。そのうえ、1人の教員がたくさんの生徒を担当することになるので、大まかな教育しかできなかったのではないか。
- ・明治10年の学校は、多くの人数が入ることのない小さな学校だと思う。また、小さかった理由も、大きくできる技術が無かったから、木造でないかと推測した。
- ・小学校1校に対し教員2、3人なので塾のような雰囲気だったと思う。

学制公布から5年後には2万5000の小学校が設置され、6万の教員がいる。この小学校の建物と教員をどう調達したのだろうか。

1校あたりの教員数が2.4人、児童数が88人というのは、大きな学校もあつての平均だから、たいていは教員数が1~2人、児童数が50人程度の小さな学校である。ここから想像できるのは、学生が書いたように塾あるいは寺子屋である。

前述のように、学制以前にすでに2万を超える数の寺子屋があつた。この数は学制直後に設置された小学校数に匹敵するものである。寺子屋とは別にほぼ同数の小学校が設置されたとは考えにくい。寺子屋と小学校には連続性があると考えられる。

学制公布直後の小学校設置にあたっては、寺子屋の建物を使い、寺子屋の師匠を教員にした場合も多いと考えるのが自然であろう。

明治初期の千葉県の、小学校校舎の状況や学校規模についての資料がある。

-----  
1885（明治8）年の千葉県の小学校

(1) 建物の状況

建物	学校数	割合
新築	46	6%
寺院・旧寺院	639	81%
旧民家	99	12%
その他	12	1%
計	796	100%

(2) 児童数からみた学校規模

児童数	学校数	割合
0～49	411	52%
50～99	309	39%
100～149	51	6%
150～	19	2%
計	790	100%

(3) 教員数からみた学校規模

教員数	学校数	割合
0	17	2%
1	616	78%
2	121	16%
3～	36	4%
計	790	100%

『千葉県教育百年史 第一巻』（1973年）より作成  
-----

校舎は8割が寺院・旧寺院（廃仏毀釈による廃寺など）を利用しているが、これらが多いのは千葉県の特徴である。民家・旧民家の多い県もあり、これらの多くは寺子屋を転用したものと考えられる。

また、児童数が100人未満の学校が9割で、教員数が1人の学校が8割である。このデータからも、明治初期

の千葉県の小学校の多くが寺子屋の延長上にあると考えられる。

やはりこの教育学の必修授業で、10年ほど続けて学生に出身校の創立年を調べさせたことがある<sup>12)</sup>。小学校については、公式の創立年とともにそれ以前は寺子屋だったという記述が散見された。

なお、教員についても触れておく。1872年以降各地に師範学校が設置されたとはいえ、小学校の教員はこれだけでは到底まかないきれない。寺子屋（手習所）の師匠が小学校教員に採用されたと考えざるを得ない。

1879年1月から履行の「千葉県小学規定」では、公立小学校の教員は師範学校を卒業したものの他、16歳以上の男女で千葉師範学校において小学校教員試験を受け、及第したものに「小学科教授免状」を授与するとされている。

この教員試験については、1875年には毎月2日、17日に千葉師範学校で実施されており、1876年4月から休止したものの、1878年2月から毎月2日に再開されている<sup>13)</sup>。

これらの方策は、寺子屋の師匠に小学校教員の免状を与えるためのものとみて良いだろう。寺子屋を急いで小学校に転換させる必要があったのである。

学制公布から現在に至るまでの小学校数と児童数から、1校あたりの児童数を計算してグラフに表したのが【図2】である。

学制期から第二次大戦中までは、小学校数がほぼ一定のまま児童数が増加したことから、1校あたりの児童数は単調に増加している。そして、その後は児童数の増減にともなった変化がみられる。

2000年代に入ってからは、1校あたり300人程度で推移してきた。いわば児童数の減少にいわば見合った小学校の統廃合がすすんだと考えられる。

しかし、2012年度以降は児童数が減少しているにもかかわらず、1校あたりの児童数が増加傾向にある。現在、小規模校の統廃合が過度に推しすすめられていると推測される<sup>14)</sup>。

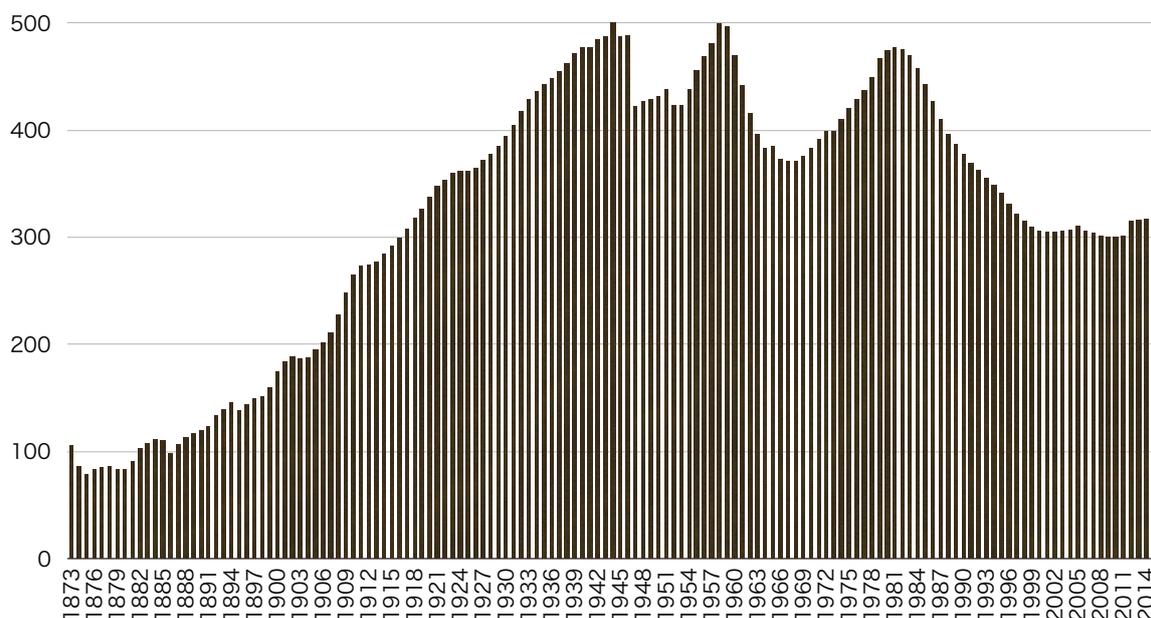


図2 小学校1校あたりの児童数（1873～2016年）

## おわりに

初等教育の歴史を振り返れば、寺子屋（手習所）、学制以前の各地の学校、そして学制期の小学校は地域に密着した小規模な教育施設であったことがわかる。

また、1889年に教育令が公布されて「文部一省ニ統フ」学制は廃止されたが、この教育令（いわゆる自由教育令）は教育を地方自治にゆだね、「学務委員」を住民の選挙で選ぶというものであった。翌1890年の教育令改正以降、教育は国家主義化していくが、それ以前の教育の歴史には現在学ぶべきものがある。

とくに学制以前の京都の番組小学校は、学制以降もそのときどきの制度の中に組み込まれながら、1941年の国民学校制度の前まで存続した。福沢諭吉も関心を寄せたこの地方自治による学校運営に学び、活かしてはどうだろうか。

すなわち、小学校の運営に地域住民が参加するようにしてはどうか。小学校を地域の集会所とし、幼稚園や保育所、学童保育施設、障害者のための施設、老人のための施設、図書館などを併設してはどうか。児童数がどんなに少なくなっても<sup>15)</sup>、住民が存続を望むかぎり存続させてはどうか。このような小学校ならいくら小さくてもよい<sup>16)</sup>。

## 付 記

学制期との比較で現在の小学校数を問う問題は、北海道名寄農業高等学校定時制教諭（当時）の、宮田汎氏のレポート「『学制』の授業をどう展開したか」（北海道高等学校教職員組合主催の研究会、1981年）による。

宮田氏は明治6年から10年までの小学校数、教員数、児童数を示したうえで、現在の小学校数を直接考えさせているが、私は選択肢をつくって問うようにした。

この問題を30年あまり使い続けているが、古くて新しい問題であり、毎回新しい発見がある。記して感謝したい。

## 注

- 1) 小・中学校とも12～18学級。1958年の学校教育教育法施行規則改訂で明文化され、文部科学省はこれを根拠に現在、小規模校の統合を求めている。
- 2) 文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引の策定について（通知）」および別添資料、2015年。
- 3) 文部省『日本教育史資料』（八および九、1892年）に40府県分の「私塾寺子屋表」が掲載されており、このうちの寺子屋だけの数である。
- 4) 関山邦宏「江戸・東京の寺子屋・家塾について」（『明治聖徳記念学会紀要』復刊13号、1994年）参照。
- 5) 福沢諭吉「京都学校の記」1872年5月（青空文庫所収）。
- 6) 京都市学校歴史博物館のホームページを参照。
- 7) 太政官布告第214号、1872年。いわゆる「学事奨励ニ関スル被仰出書」。
- 8) フランスの学区制を参考にしたといわれる。革命後

の1792年、国民議会におけるコンドルセの提案は、人口400人の村落ごとに小学校（4年制）1校と1人の教員を置く、人口が400人に満たなくても、小学校のある村落から約2 km以上離れている村にも設置する。中学校は人口4000人の町ごとに1校であるが、4000人に満たない場合でも他の町から離れている場合には設置できる（コンドルセ、渡辺誠訳『革命議会における教育計画』1949年、岩波文庫）。

- 9) 文部省布達第13号別冊、1872年。
- 10) 大田邦郎『問題形式で考えさせる』2011年、東信堂。
- 11) 私は教育学の必修授業で、毎回の終わりに「今日わかったこと」および「自己評価」を書かせている。これは授業の内容と方法の改善のために大変役立っている。一方、匿名の学生による「授業評価アンケート」は、不真面目な学生を増長させるという点で廃止すべきである。
- 12) 大田邦郎『問題形式で考えさせる』2011年、東信堂。
- 13) 千葉県1886年布達甲第68号、および1888年布達甲第133号。
- 14) 文部科学省は1校あたり12～18学級を小・中学校の「適正規模」（注2を参照）として、小規模校の統廃合を自治体に求めている。しかし18学級を超える学校の分割には消極的で、千葉県の場合、2016年度の速報値で鎌ヶ谷市の小学校が平均22学級、習志野市、市川市、船橋市、我孫子市、流山市の小学校が平均20学級（特別支援学級を含む）となっている。
- 15) 注2の「適正基準」を明文化した「学校教育教育法施行規則改訂」と同じ1958年の「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」では、「二の学年の児童で編制する学級」すなわち複式学級を「十六人（第一学年の児童を含む学級にあつては、八人）」以下で編成できるとしている。すなわち、2学年で16人以下でも複式にしないという選択もありうるのである。「適正基準」の12～18学級というのは、これを超過した場合にのみ適用すべきであろう。また、学級定員を全学年で35人あるいは30人に引き下げるといふ課題についても文部科学省は迅速に取り組むべきである。

- 16) 注3の「通知」および別添資料で、文部科学省は小規模校と大規模校のメリットとデメリットをあげている。しかし、小規模校のデメリットとしてあげられているいくつかの事項の中で、私が首肯しうるのは「児童生徒から多様な発言が引き出しにくく、授業展開に制約が生じる」というものだけである。これについては近隣の小学校のクラスと合同授業を行うなどの方法もある。

## 追 記

本稿では2016年度の小学校数を、8月4日に発表された速報値の1万9943とした。確定値は初校提出後の12月22日に発表された2万0313であるが、本文中のデータは修正しない。