

# 福山市「学校再編」政策における「望ましい学校規模」の批判的検討

小野 方資<sup>(1)</sup>

本稿の目的は、福山市で進められている「学校再編」を検討し、これを進めるにあたって根拠に用いられる「望ましい学校規模」の必要という考え方が、政策としてどういう経緯で形成されたかを明確にした上で、この問題点を明らかにすることである。

小中一貫教育という言葉は福山市は、学校統廃合の可能性を含め「一定規模の集団を確保」する意味で把握していた。そしてこの確保を「教育環境を整える」という意味に込めていた。このような小中一貫教育の推進と「教育環境の整備」のため、福山市学校教育環境検討委員会が設置された。ここが実施した「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」は、アンケート調査の実施の目的にて学校統廃合の可能性に言及せず実施している。したがって、この調査で導かれた結果に満たない学校を統廃合対象と判断するための指標とすることはできない。にもかかわらずこの委員会では、アンケート調査の結果は学校統廃合の指標として用いる方向で議論がされ、この委員会の答申は学校統廃合統合も検討していくことが必要と述べた。

キーワード：学校統廃合、小中一貫教育、「学校再編」、「教育環境」、学校や学級の「適正規模」

## 1 問題の所在

本稿の目的は、福山市で進められている「学校再編」を検討し、これを進めるにあたって根拠に用いられる「一定規模の集団の確保（の必要）」という考え方が、政策としてどういう経緯で形成されたかを明確にした上で、この問題点を明らかにすることである。

「学校再編」が必要とされる理由は、福山市教育委員会（以下、市教委）の学校再編推進室のホームページにて、図を用いた概念で提示されている。ここから「学校再編」は、定義を用いるなどにより、意味や内容を説明しているとはいえず、この図から判読できることは次のとおりといえよう。

「少子化の進行」と「学校の小規模化」により「友だち同士の人間関係が深まりやすい／個別に役割を与えて活躍する場面を作りやすい／子ども一人ひとりに教員の目が届きやすい（／は改行、以下同じ）」とい

う「メリット」があるものの、「意見を交わし理解を深める授業が難しい／多様な価値観に触れされることが難しい／一定規模が必要な学習の効果が十分得られない」という「デメリット」がある。ゆえに「日々の授業を中心とした教育活動の中で、子どもたちに必要な力を育むためであろうか、次のような足し算の図が描かれている。「知識・技能」＋「課題発見・解決力／挑戦する力 コミュニケーション能力／粘り強さ・忍耐力／思いやりの心 等」→「自ら考え学ぶ授業／対話・協働／切磋琢磨」＝「一定規模の集団が不可欠！」。このために「学校規模の適正化（市全体の学校配置の見直し）」が、そして「学校再編」が求められる、という認識を読み取ることができる。

福山市長の枝廣直幹（肩書・役職は全て当時、以下同じ）は、服部学区で実施した「市長と車座トーク」（2018年3月16日）の概要の中で「学校再編に関し

<sup>(1)</sup> 福山市立大学教育学部児童教育学科

ては、福山市は再編という言葉で説明をしている。統廃合という言葉を使っているマスコミには再編という言葉を使っただくようお願いする」と述べ、「統廃合」と「学校再編」とは異なるとの認識を示している。さらに「再編問題については、これから子どもたちが成長していく上で、どういった教育環境を用意しないといけないのか、という思いで地域の皆様方と議論を進めている」とし、「教育環境の整備について、小規模校の良い所はあるが、集団の中での人間関係作りや様々な経験を通じて課題を乗り越えていけるような教育も必要だと思う。そういう意味で学校再編問題は乗り越えていくべき社会問題だと思う」と述べている。

ここから、市は「学校再編」を、子どもの成長の上で望ましい「教育環境」を考えることに重点を置き、「教育環境」の整備を、「小規模校の良い所」を認めながらも、「人間関係作りや様々な経験」のできる「集団」を整えることと認識していることが分かる。この認識は、当然だが、再編推進室の概念図にあった「一定規模の集団が不可欠」と一致する。

学校再編推進室による「学校再編」の概念図の意味するところ、すなわち、上述した足し算の式の意味は、右辺の「一定規模の集団が不可欠！」が左辺に列記された様々な教育に関する課題と等号で結ばれている以上、右辺が満たされれば左辺が満たされ、左辺が満たされれば右辺が満たされるという内容になる。このような読解を招く等式を前にして、問われなくてはならないのは、次のような疑問である。左辺に列記された、積年の難しい教育課題の打開が、イコールで結ばれた「一定規模の集団」の確保で導かれるという認識に、いかなる根拠があるのか。そして、打開ができるとする「一定規模」が、学術的根拠に基づき、どの程度を意味するのか。山本由美は、後述する福山市学校教育環境検討委員会による答申で示された「望ましい学級規模」の要件、すなわち「単学級（1学年1学級）における1学級の下限は、小学校においては16人以上、中学校においては20人以上」という、学校再編の対象とされる条件内容を「極めて厳しい」と批判している（山本2018、16頁）。

これらの疑問を明らかにする目的で、市議会の議事録や、福山市小中一貫教育推進懇話会（2012年6月5日～14年2月7日。計6回開催）、福山市学校教育

環境検討委員会（2014年1月29日～8月28日まで。8回委員会開催）の議事録等を読んだ。しかし、これら疑問にこたえうる根拠は、後述するとおり現れなかった。むしろこれらを読み進め、歴史の手法により「学校再編」が教育政策として形成された過程を考察して明らかになるのは、次のことである。2012年2月の定例市議会の時点で、市長や教育長により「小中学校の適正規模化を含む校区のあり方」が示された。この考え方に、裏付けを施すかのように、アンケート調査が実施され、この調査に基づくとして「望ましい学級規模」が打ち出された。しかしながら、このアンケート調査には、学術的観点に基づく看過しがたい大きな欠陥があり、この調査を「望ましい学級規模」の根拠に据えるのは相当な無理がある。にもかかわらず、「望ましい学級規模」という方針が、学術的根拠のないまま生成され、現在の「学校再編」の根拠とされている。

この事実を明らかにするために、本稿では、まず2で、2012年の市議会議事録で「小中一貫教育」が説明される中で、市が「小中学校の適正規模化を含む校区のあり方」をどのように説明していたかを確認しなければならない。なぜなら、ここで市は、「小中一貫教育」の必要性を説明しながらも、併せて「小中学校の適正規模化を含む校区のあり方」をも抱合せるように説明していたためである。続く3で、ここで説明された内容が「望ましい学級規模」という方針に加工されていく経緯を明らかにする。最後に4で、「望ましい学級規模」言説に伏在していた認識を、市自身が学校説明会で露呈させていく様子を明らかにし、「学校再編」を進めるにあたって根拠とされる「望ましい学級規模」の方針や「一定規模の集団の確保（の必要）」という考え方の問題点を論ずる。

本論に入る前に、二つのことに言及しておきたい。

まず、「（学校）統廃合」、「学校再編」、そして「適正規模化」などの類似した言葉が本稿では並ぶことについてである。本稿はこれらの語を、資料の文脈に沿いながら用いていく。しかし、結論に関わってくることであるが、市は管見の限り、2012年2月の市議会ではされた小中一貫教育の説明の内容を否定していない。この場で小中一貫教育は、学校統廃合の可能性を否定せず、一定規模の集団を確保することを要素として説明されていた。この説明が否定されることなく現在の

小中一貫教育や「学校再編」が進められている以上、「学校再編」と表現しても「適正規模化」と表現しても、現在ある学校をその地からなくし、どこか別の学校と統合するという可能性——学校統廃合の可能性——がなくなるわけではない。このことを本稿は重視して、「(学校) 統廃合」、「学校再編」、そして「適正規模化」の言葉を用いていく。

次に、本稿の分析で用いる資料についてである。本稿は、市より公表されている資料、答申、議事録を分析の対象とし、分析の裏付けのために証言を用いる。筆者は福山市小中一貫教育推進懇話会の委員に就いていたが、本務多忙の理由で、2012年度で辞任した。本稿では、当該委員在任中に知りえた情報や、守秘義務に抵触する内容を用いた分析はしていない。

## 2 「小中学校の適正規模化を含む校区のあり方」の内容

### (1) 「福山市学校教育ビジョンⅣ」による「小中一貫教育」の説明

福山市が「小中一貫教育」を打ち出す様子は、2012年2月に市教委から出された「福山市学校教育ビジョンⅣ」(以下、ビジョンⅣ)から確認できる。この文章から、小中一貫教育の推進の必要性を述べていると判読できるのは、「ばらと教育のまちをめざす『全国に誇れる学校教育』を目標として掲げ」たため、「教職員・学校の自主・自律を推進力に、中学校区で小中学校が更に連携を強め、義務教育9年間を一体的に捉えた教育活動の展開をめざす」という箇所である。

では、小中一貫教育でもたらされるとする「全国に誇れる学校教育」とはなんだろうか。ビジョンⅣの中には、これを明確に定義づけなどして説明した文はなく、この代わりであろうか、やはり概念図が用いられているにとどまる。この概念図の範囲で分かる「全国に誇れる学校教育」とは、次のようになるだろう。

「全国に誇れる学校教育」に矢印で結びつけられている事柄に「<めざす子ども像>/福山に愛着と誇りを持ち、変化の激しい社会をたくましく生きる子ども」がある。したがって、<めざす子ども像>が土台で、「全国に誇れる学校教育」という上部が形成されると述べていると解釈できる。土台と上部を結びつける図のわきには「<ばらと教育のまちの姿>/子どもは、よく学び よく遊び 健やかに育っている/先生は、自

信と誇りに溢れ 尊敬と信頼を得ている/校長は、学校経営の夢を熱く語っている」と書き添えがあるものの、これらも「全国に誇れる学校教育」の要素なのか、先に述べた土台部分や上部の部分にどう位置付けられているのかの説明はない。

仮に、ビジョンⅣでいうこれらの土台部分や上部の部分、そして書き添えられた内容を、福山市における教育上の目標であるとしよう。このうえで、では、当該目標は小中一貫教育によってでなければ実現不可能なのであろうかという問いは、十分想起される内容であろう。しかし、これを検証した様子は、ビジョンⅣの中で見つけることができない。このような、目標が先にあり、目標の妥当性や、目標に至る方法についても検証がないという様子は、すでに完成された結論のための議論、すなわち、市や市教委により思い描かれたある結果があらかじめ存在して、これにふさわしいと判断される内容ばかりが「教育的である」と選択されている印象が否めない。そしてこの印象は、福山市における小中一貫教育や「学校再編」を検証する際についてまわる<sup>1</sup>。

### (2) 統廃合の可能性と「小中一貫教育」・「教育環境」

ビジョンⅣで目指すとされた小中一貫教育は、ビジョンⅣの中で、「学校再編」と関係させて説明されていない。そもそもビジョンⅣの中に「学校再編」の言葉がない。しかしながら福山市小中一貫教育推進懇話会や、当時の市議会議事録を検討すると、市はすでに小中一貫教育と「学校再編」とを結びつけて考えていたことが分かる。この考えが表明されて以降、小中一貫教育に抱き合わせるようにして、「学校再編」は進められていくことになる。

この点を明らかにするために、まず、ビジョンⅣで設置が述べられていた、福山市小中一貫教育推進懇話会の第1回会議(2012年6月5日)の議事録を一瞥する。この会議では、小学校と中学校が隣接するなど、小中一貫教育の推進しやすい地域と、そうとも限らない地域がありうるということが話題にあがった。これを受けて、小中一貫教育には「施設一体型」や「連携型」が考えられるが、市教委として方針があるかどうかの質問が出されていた。

これに吉川信政教育長は、次のように応えた。「こ

のたびの懇話会では小中一貫教育そのものを議論していただければと考えております。市長の議会答弁にもありましたが、将来的には小中一貫教育について規模の適正化も考えていきたいとしておりますが、現在は、現存の学校での小中一貫教育の取組によって、子ども達に福山が大事であるという思いを持ち、しっかりと次代を担う子ども達をそだてたいということが基本です。」

この発言、特に「市長の議会答弁にもありましたが、将来的には小中一貫教育について規模の適正化も考えていきたい」との箇所から、吉川教育長が、小中一貫教育を「規模の適正化」と結びつけて理解していたことが分かる。この発言にある「市長の議会答弁」とは、2012年2月17日の定例市議会での、羽田皓市長による次の内容である。「21世紀を担う子どもたちに確かな学力を身につけさせるため、義務教育9年間を一体的にとらまえた小中一貫教育に取り組みます。中長期的には、小中学校の規模適正化を含む校区のあり方についても検討してまいる考えであります。」

この発言にある「中長期的には」という言葉以降の部分は、前段で言及されている「小中一貫教育」を受けて述べられていると読解するのが論理的であろう。ゆえに羽田市長は、この時点の議会答弁で、小中一貫教育によって「小中学校の規模適正化を含む校区のあり方」にまで踏み込むと述べていたのである。

この発言の中身への質問が、上記の市長答弁と同じ会期の定例市議会（2012年2月28日）に、式部昌子議員によりされていた。この質問と、これへの吉川教育長の応答を読むことで、小中一貫教育や「教育環境」、そして「規模適正化」の意味を市がどう認識していたかを知ることができる。

式部議員は小中一貫教育の導入を「保護者や教育現場からの要求に基づくものではなく、教育委員会がトップダウン方式で教育現場に押しつけようとしているものであり、合意形成がない」ことが問題だと述べる。そして「今後の学校統廃合が懸念されます。市長は、17日の総体説明で、中長期的には小中学校の規模適正化を含む校区のあり方についても検討すると、学校統廃合を示唆しています。〔中略〕地域の教育施設がなくなれば、地域力が低下します。学校統廃合は行わず、少子化時代の生徒減少を機に、少人数学級を進めることを求める」と意見を述べている。

これに対して吉川教育長は「小中一貫教育についてであります。〔中略〕学力や体力の向上、豊かな人間性をはぐくむために、一定規模の集団を確保して、教育環境を整えることが重要であります。今後の急速な人口減少や少子化を踏まえ、児童生徒数や学級数の将来推計、学校の小規模化に伴う問題点、学校が地域で果たしてきた役割や地域事情を考慮しながら検討する必要があると考えております」とこたえている。

この式部議員の質問にある「学校統廃合が懸念されます」と「少子化時代の生徒減少を機に、少人数学級を進める」との質問・意見に対する吉川教育長の応答が、「一定規模の集団を確保して、教育環境を整えることが重要」（傍線引用者、以下同じ）であったことに注目しよう。式部議員のいう学校統廃合への懸念を、もし吉川教育長が杞憂と考えるのであれば、この場やこの後の議会で、吉川教育長により式部議員により示されたこの懸念を解く発言があったであろうものの、管見の限り、この種の発言は吉川教育長からされていない。また「少人数学級の推進」に、もし吉川教育長が肯定的な考えを持っていたのであれば、この考えに応じた内容を吉川教育長が発言したであろう。しかし、この様子も管見の限り確認できない。

ここから「一定規模の集団を確保」という吉川教育長の答弁に伏在する認識が、学校統廃合を否定する内容ではなく、「少人数学級を進める」とことは異なる内容であるのが分かる。吉川教育長の答弁は、先の懇話会での彼の発言でも明らかのように、羽田市長による「小中学校の規模適正化を含む校区のあり方についても検討」という答弁に基づいて述べられているはずである。したがって明確になるのは、市長や教育長により考えられている小中一貫教育や「規模適正化を含む校区のあり方」、そして「教育環境を整える」の中身は、学校統廃合の可能性を含めて「一定規模の集団を確保」という意味であったこととなる。

確かに、ビジョンⅣの中に限ってみると、小中一貫教育という言葉は出てくるものの、「学校再編」、「規模適正化を含む校区のあり方」そして「教育環境を整える」という言葉の記載はなかった。しかし、市議会の議事録を確認することによって明らかになったのは、小中一貫教育に込められていた市の考え方、すなわち「規模適正化を含む校区のあり方」や「教育環境を整える」という言葉に、学校統廃合の可能性を含め「一



定規模の集団を確保」するという意味が込められているということであった。

このような意味内容を、教育政策として進める必要に応えるために設置されたのが、福山市学校教育環境検討委員会である。なぜなら、この設置のために福山市学校教育環境検討委員会条例が2013年12月の市議会で上程されているが、羽田市長は、この条例の必要性を「小中一貫教育を展開する教育環境の整備を総合的に推進していくため」と説明していたゆえに、この委員会に市が期待していた役割をうかがうことができる。併せてこの条例の第2条に、次のような任務が規定されていることから、市による委員会の働き方への期待をうかがうことができる。「教育委員会の諮問に応じ、小中学校の規模に関することその他望ましい学校教育環境に関する事項について審議し、意見を答申する。」先述したとおり、市が用いる「教育環境」という言葉は、教育をうけるにおいて適切な環境というような意味<sup>2</sup>を想起させるものの、議会の答弁からうかがい知れた意味は、学校統廃合の可能性を含め「一定規模の集団を確保」するという内容であった。第2条に「教育環境」という言葉が入れられていることから、議会答弁で明らかになった小中一貫教育の意味内容を具体化する役割を、福山市学校教育環境検討委員会は市に期待されていたといえよう。

### 3 「望ましい学級規模」の方針の形成過程

福山市学校教育環境検討委員会の議事録は、発言者の名前が明らかにされていない。議事録の中では、学校統廃合に関連する話題が、次のように確認できる。

「学校が存続できなくなる状況にある。地域に学校がなくなると、地域が廃れるという不安もある。地域と子どものつながりづくりが重要である。」(第1回 2014年1月29日)「学校規模が違えばそれに合った教育方法があり、学校規模が適正かどうかを考えたことはない。その状態で最大限の効果を考えてベストをつくすようにしている。」(第2回 同年2月18日)「学校規模について、キーワードになっている『切磋琢磨』を良い部分だけみるのではなく、立ち止まって考える必要がある。そこには、競争原理が働いていて、生き残るために勝ち残る文化が切磋琢磨ということでもある。福山市の子どもは、自己肯定感が低く、ふるさとに愛着がないと言われているが、それは居場所が

感じられないということではないか。逆に少人数は、目が行き届くというが、管理することにもつながる。一人ひとりが居場所を感じて、活躍できるということが大事であり、規模の大小ではないのではないか。」(同上)。

このように、学校統廃合に疑問を持っていたり、学校統廃合に反対を述べている意見、また、学校の規模だけに議論が集中することに疑念を示す意見が確認できる。さらには第3回(同年3月26日)の委員会では「学校規模の課題については、地域課題をきちんと踏まえて、その校区、保護者、地域の人がどういう願いをもっているかをとらえて検討する必要がある」との意見が、第4回の委員会(同年4月24日)では「アンケート結果〔後に述べる「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」を指す―引用者注〕をみて、学校の理想とするものについて、コンセンサス・賛同を得る必要があると思った。アンケート結果も、委員の意見も、児童生徒数がある程度必要だという意見が大半だが、学級規模の下限はいくらであるのか、複式学級の学校の保護者は現状をどう思っているのか、通学は倍の時間かかって児童生徒数の多い学校に行かせたいのかなど、過小規模校又は小規模校の親の思い・意見を聞いてみると、違った形でのまとめができるのではないかと思う」という意見も示されていた。さらに第5回委員会(同年5月29日)では「これまでの議論の中で、望ましい学校規模等を考える上では、統廃合も視野に入れて考える必要があるのではないかと意見もあったが、統廃合をした場合の課題は様々考えられることから、本委員会では、統廃合も含めて検討するということところまでの見解は出さない方が良いと思う」という、学校統廃合に慎重な見解まで示される。

しかしながら、議事録を通読し、この委員会による答申「望ましい学校教育環境のあり方について」(2014年10月27日)を読むと、これらの意見が踏まえられたとは言い難い。この様子を端的に知ることができるのは、望ましい学校規模や学級規模をこの委員会で検討する目的で実施したアンケート調査と、これに関する議論の様子である。この調査の内容と、これがはらむ問題点、そしてこの調査結果を基にした議論の問題点を明らかにしよう。

この委員会は第2回の委員会では「学校規模・学級規

模について検討する上では、学校現場の先生の意見を聞くことが重要」とし、「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」の実施が話し合われた。この調査は、答申「望ましい学校教育環境のあり方について」の「参考資料5 望ましい学校規模等に関するアンケート調査」によれば、「小中一貫教育を進める上での望ましい学校教育環境のあり方を検討するにあたり、学校現場で直接教育に携わる教職員の意見を踏まえ、検討を進める参考とする」目的で、二度実施されていることが分かる。

### 資料「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」

#### ○望ましい学校規模等に関するアンケート調査

#### 資料5

##### (1) 調査目的

小中一貫教育を進める上での望ましい学校教育環境のあり方を検討するにあたり、学校現場で直接教育に携わる教職員の意見を踏まえ、検討を進める参考とするためアンケート調査を実施した。

##### (2) 調査対象

福山市公立小中学校（小学校78校・中学校36校）

① 校長、教頭、主幹教諭、教務主任、生徒指導主事

※調査対象全校から回答を回収

② 若手教員（学級を担任する20代～30代）2名程度

※20代～30代の教員が勤務していない学校は、40代以上の教員

※調査対象校のうち、小学校77校・中学校全校から回答を回収

##### (3) 調査方法

電子メールによる調査票の配布

電子メール又は市内の通送便による回収

##### (4) 調査期間

① 2014年（平成26年）2月27日（木）～3月14日（金）

② 2014年（平成26年）3月28日（金）～4月11日（金）

出展：福山市学校教育環境検討委員会（2014）「望ましい学校教育環境のあり方について（答申）」

上掲の「参考資料5」によれば、初めの調査は、2014年2月27日～3月14日に福山市公立小中学校（小学校78校・中学校36校）の校長、教頭、主幹教諭、教務主任、生徒指導主事を対象とし、調査対象の全校から回収を得た、とある。この結果は、第3回委員会で示されたものの、「日々悩みを抱えながら、現場で奮闘しておられる、若手の一般教諭を対象としたアンケート調査を実施してはどうか」との意見が委員会中に示され、2回めのアンケート調査が実施された。これは、上記「参考資料5」によると、同年3月28日～4月11日に福山市公立小中学校（小中学校数は上述と同じ）の若手教員が対象とされている。若手とは、この資料によれば「若手教員（学級を担任する20代～30代）2名程度」とあり、当該年齢の者が勤務していない場合は40代以上の教員の解答を認めている。このアンケートは、小学校の77校、中学校の全校から回答を得たと、資料は述べている。

これら二回の調査の方法は、「電子メールによる調査票の配布／電子メール又は市内の通送便による回収」と「参考資料5」には記載されている。これによると、回答者の匿名性がどう保障され、回答者の意志が自由に発露される条件が十全に保障されたのか疑念が残されることとなる。しかし、この疑問点を払拭しうる調査方法の記載は、「参考資料5」にはない。この疑念が払拭されない以上、当該アンケート調査の信頼性は著しく低いか、ないと言わざるを得ない。

問題はこれだけではない。この調査の質問の文や質問事項など、すなわちアンケート内容が「参考資料5」で明らかにされていない。このため、質問文や質問項目によって回答の誘導がなかったかどうか、検証ができない。

さらに重い問題は、アンケート実施の目的として示された文章が、上述した「参考資料5」の内容であった場合、ここに学校統廃合の言及がないことである。

「参考資料5」にあるアンケートの実施目的が、回答者に提示されたとしよう。これを読んだ回答者が、「『小中一貫教育』を進めるうえで尋ねられたアンケートである」と理解することはあっても、「『学校統廃合』を考えるためのアンケート調査である」ということまで理解して回答に臨んだとは考え難い<sup>3</sup>。一般的な意味での小中一貫教育が、すなわち学校統廃合を意味するわけでもない。議会答弁などで把握できた、市や市教委にすでに存在していた小中一貫教育や「教育環境」の整備という言葉に込められた考え方、すなわち、学校の統廃合の可能性を否定しないで小中学校の規模適正化をすすめるという考え方が、すべての回答者に理解されていたことは、一層考え難い。もしアンケート調査の目的で「『学校統廃合』を考えるためのアンケート調査である」と述べて、実施に臨んだ場合、違った結果が導かれる可能性は十分にありうる。

このように「参考資料5」に示されたアンケートの結果は、実施方法に重大な問題をはらんでいる。もし、この調査結果の中で委員会の議論に用いることができたとしたら——調査の実施方法における重大な問題にあえて目をつぶるという想定の上であるが——かなり限定された用法、すなわち、この結果が回答者の感覚に基づく「望ましい学校・学級規模」の返答でしかないことを意識して、慎重に議論で用いなくてはならなかったはずである。

しかしながら、このような慎重な用い方や議論の様子は委員会の議事録からほとんど見られず、上掲した学校統廃合への慎重な発言くらいにとどまっている。むしろ委員会の議論の多くは、この慎重さを越えた範囲まで及んでいる様子が観察できる。この様子が端的に確認できるのは、2回めのアンケートの結果が示された第4回の委員会の議論である。ここで「アンケート結果では、小学校は3学級次いで2学級（小学校全体で12学級～18学級）、中学校で4学級次いで3学級（中学校全体で9学級～12学級）が望ましいという結果」が示されると、これを下回る学校や学級が問題であるかのような議論が始まっている。たとえば、「中学校では、生徒は、学級、学年、さらに学校、クラブ活動、学校行事などの集団生活・学習の中で自己肯定感を高めることから、ある程度の生徒数、集団規模が必要であり、学級は複数であった方が良い」、「単学級（1学年1学級）でクラス替えがなく、人間関係が固定化するということは良くない」、「子どもの側から考えると、人間関係がうまくいっていないときなどは、クラス替えでリセットすることもできるため、単学級より複数学級であった方が良い」、「児童数が少ないため仕方がなく複式学級になっているのであって、同年齢・同学年で教育を受けることが基本である」、「一人ひとりに目が行き届き、異学年で学級を編制することにより下級生は上級生をみて育ち、上級生は下級生へ思いやりの気持ちが育つという良さもあると思うが、指導の観点から言うと、意見交換をするにしても、内容を深めるということでは不十分」、「子どもが互いに切磋琢磨するということでは、集団としての人数が必要」「授業の質の確保を図る上で、複式学級は解消していく方が望ましい」。

繰り返しになるが、アンケートの結果は回答者の感覚に基づく「望ましい学校・学級規模」の返答であり、この結果を下回る小さい学校・学級に「望ましくない」という判断を、この委員会が下す根拠に用いることはできない。したがって上述の委員会の記録は、重大な問題のあるアンケートの結果に基づき、この調査で許される議論の限界を超えて学校の規模のよしあしを判断するという議論を、委員の主観に基づいて行った証拠となる——こういった、印象や主観にとどまり、根拠が明証されないものを本稿では「通俗教育論」と呼ぶことにする。もし、このアンケート結果を下回る

小さい学校・学級に「望ましくない」という判断を委員が下すのであれば、当該アンケート結果は根拠として利用できないため、委員の下す判断の裏付けになる学術的根拠が改めて別に示されなければならない。しかしこれが示された様子は、議事録からは確認することはできず、したがって、会議におけるアンケート結果に基づく議論は「通俗教育論」の域を出ることができない。

上記のような議論を経たゆえであろうか、この委員会により10月27日に出された答申「望ましい学校教育環境のあり方について」には、次のような文章が掲載された。「社会変化の激しい時代を生きる子どもたちが、お互いのコミュニケーションを深め、子ども同士で多様な考え方に触れたり、共に活動したりする中で、確かな学力、豊かな人間性や社会性、健康・体力を育むためには、集団としての一定規模の人数が必要であるとする。児童生徒数が減少し、学校が小規模化していくことが予想される中で、教育効果を高めるための望ましい学校規模等を実現するためには、学校の適正配置を考えていくと同時に、小中一貫教育を推進する上で、一体型小中一貫教育校はもとより、連携型小中一貫教育校において小中連携・小小連携のあり方を考える中で、今後、学校統合も検討していくことが必要である。」表1は、この答申に掲載されているものである。

表1 望ましい学級規模

(2) 望ましい学級規模

◆望ましい学級規模（1学級当たりの児童生徒数）

○小学校：1学級21人～30人が望ましい。

○中学校：1学級26人～35人が望ましい。

○単学級（1学年1学級）における1学級の下限は、小学校においては16人以上、中学校においては20人以上が望ましい。

□現状において、少人数指導推進員（非常勤）<sup>\*</sup>等の配置がされているところであるが、人材確保や財源等、望ましい学級規模の実現に向けては課題もあることから、国の法制面の改善及び県の制度拡充等の要望と併せ、慎重に検討をされたい。

<sup>\*</sup>「少人数指導推進員」とは、「少人数指導推進校」における少人数指導等の授業を担当する市費の職員をいう。また、小中一貫教育推進に係る教員の研究・実践の補助を行う。

出展：福山市学校教育環境検討委員会（2014）「望ましい学校教育環境のあり方について（答申）」

この答申により、2012年2月の議会で市によって示された小中一貫教育を教育政策として進める用意が

整えられたことになるが、その過程には、学術的観点からは重大な誤りがあり政策の根拠にはできない調査と、「通俗教育論」の範囲を出ない議論が存在していた。この政策の内容は、2012年2月の議会で市によって示された小中一貫教育の考え方、すなわち「規模適正化を含む校区のあり方」や「教育環境を整える」という言葉に、学校統廃合の可能性を否定せず「一定規模の集団を確保」する意味を込めるという考え方から変わっていない。したがってここでも、市や市教委により思い描かれたある結果があらかじめ存在していて、これにふさわしいと判断される内容に、問題あるアンケート調査を根拠として政策が形成されていた上述の流れを見ることができ、やはりための議論という印象を抱かせることになる。

答申「望ましい学校教育環境のあり方について」で示された内容は、市教委により2015年2月に「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針（案）」としてまとめられた。これに寄せられたパブリックコメントの意見は、141件にのぼった。この後6月に「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針」が出された。この文書の中では、「学校統合」や小中一貫教育が「学校教育環境の充実」に結び付くのを示唆した概念図（図1）が、そして「適正規模の基準」（表2）が載せられている。そして「適正な学校規模により得られる教育効果」が、次のように述べられている。「学校における多様な人間関係を通し、お互いのコミュニケーションを深め、子ども同士で多様な考え方に触れたり、共に活動したりする中で、

表2 望ましい学級規模

【適正規模の基準】

	学 校 (全年の学級数)	学 級 (1学級あたりの人数)
小学校	12学級から18学級まで	16人以上
中学校	9学級から12学級まで	20人以上

出展：福山市教育委員会（2015）「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針」10頁。

確かな学力、豊かな人間性や社会性、健康・体力を育むことができ」「変化の激しい社会をたくましく生きる子どもの育成」が可能となる。「適正な学級数を確保することにより、経験年数、専門性、男女比等に配慮した教員配置が可能となり、子どもたちは様々な教員と交流することができ、教員は子どもたちに多面的にかかわり、子ども一人ひとりを様々な角度からみることができ」るなどの「指導体制の充実」がはかれる。そして「小中一貫教育の取組において、一定の学校規模を確保することで、子どもたちの多様な人間関係を通した学びの充実が図られ、その効果を十分に発揮することができ」る。

この文書には併せて、「適正な学校規模を確保できない場合、過小規模校（1学級から5学級まで）及び小規模校（小学校は6学級から11学級まで、中学校は6学級から8学級まで）においては、「一人ひとりの学習状況や学習内容の定着状況を的確に把握でき、きめ細やかな指導を行いやすい」などのメリットがある一方、「集団の中で自己主張をしたり、多様な考えに触れる機会が少ない」、「協働的な学びの実現が困難となる」などの課題があります」と記載されている。

しかし、この文章の裏付けとなる根拠は示されていない。加えて、ここには「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」の結果の掲載すらなく、これらから「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針」が、「通俗教育論」に基づいているとの印象を一層深めたと言わざるを得ない。にもかかわらず、この基本方針は「適正規模の基準に適合しなくなった場合（別表「学校規模と学校配置の適正化への取組方針」参照）は、学校の統合を検討します」と宣言している。この別表（表3）では、学校の統合をする規模に加えて、統合を検討する期限まで明示されている。この別表の具体化が、同年8月に出された「福山市学校規模・学校配置の適正化計画（第1要件）」である。この中で統廃合の対象校の具体的な名称や、学校統廃

図1 学校教育環境の充実



出展：福山市教育委員会（2015）「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針」14頁。



表3 学校規模と学校配置の適正化への取組方針

【別表：学校規模と学校配置の適正化への取組方針】		
<b>第1要件</b>	<b>小学校 過小規模校 (学級数1～5学級)</b> <b>中学校 過小規模校Ⅰ (学級数1～3学級かつ全ての学級で1学級あたりの人数が19人以下)</b>	2020年度(平成32年度)末までに近隣の学校と統合する方向で、速やかに協議に入ります。
<b>第2要件</b>	<b>小学校 小規模校Ⅰ (全学年が1学級かつ1学級あたりの人数が15人以下)</b> <b>中学校 過小規模校Ⅱ (学級数3～5学級)</b>	小学校について、学級人数が1学年でも要件に該当し、その後2年間の状況と将来推計をみる中で、要件の解消が見込めない場合は、統合対象校として検討に入ります。 中学校について、要件に該当し、その後2年間の状況と将来推計をみる中で、要件の解消が見込めない場合は、統合対象校として検討に入ります。
<b>第3要件</b>	<b>小学校 小規模校Ⅱ (学級数6～11学級)</b> <b>中学校 小規模校 (学級数6～8学級)</b>	要件に該当し、その後5年間の状況と将来推計をみる中で、要件の解消が見込めない場合は、統合対象校として検討に入ります。

\*要件の基準となる学級数、児童生徒数は、各年5月1日時点の数値とします。

学級数は通常学級の数を基本とします。

\*児童生徒数の将来推計は、社会的要因等により必要に応じて見直しを行います。

出展：福山市教育委員会(2015)「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針」12頁。

合の計画が公表された。

#### 4 まとめにかえて

本稿により明らかになったのは、次の内容である。小中一貫教育は、福山市によりビジョンⅣが出された中で提唱された。小中一貫教育に関する当時の市議会での応答から分かるのは、福山市は小中一貫教育の中に、学校統廃合の可能性を含め「一定規模の集団を確保」という意味を込めて把握していたこと。そして、学校統廃合の可能性を含め「一定規模の集団を確保」という意味を、市は「教育環境を整える」という言葉の意味に込めていたことである。福山市は上述のような意味での小中一貫教育の推進と「教育環境の整備」のために、福山市学校教育環境検討委員会を設けた。この委員会には、学校統廃合への慎重な姿勢を示す委員が確かにいた。しかし「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」が進められると、このような意見は背景に退けられる。このアンケートは、回答者の匿名性も回答者の意志が自由に発露される条件も十全に保障されていない点や、この調査の質問の文や質問事項などといったアンケート内容が明らかにされていない点で問題である。さらには、アンケート調査の実施の目的で、学校統廃合の可能性に言及していないという問題があるため、この結果に満たない学校を統廃合対象と判断するための材料とすることはできない。

にもかかわらずこの委員会では、アンケート調査の結果は学校統廃合の指標として用いる方向で議論がされ、この委員会は答申の中で「今後、学校統合も検討していくことが必要」と述べた。市は小中一貫教育を進めることで導かれるとする成果を前面に押し出しながらも、小中一貫教育には、学校統廃合の可能性を含め「一定規模の集団を確保」するため「教育環境」を整備するという意図を顕在化させることなく随伴させていた。

この随伴していた意図は、次に述べるように、市教委職員の発言によって顕在化した。市が「福山市学校規模・学校配置の適正化計画(第1要件)(案)」の内容と異なる「学校再編」案を検討していることが報道された(中国新聞、2017年3月28日)。この記事は、千年中学校、千年小学校、常石小学校、能登原小学校、内海中学校、内海小学校、内浦小学校を統合し、義務教育学校を設置しようという動きを報じていた。この義務教育学校は、現在のところ「千年小中一貫教育校(仮称)」と呼ばれ、市による地域説明会が二回開かれている。

このうち2017年10月11日に千年学区で開かれた説明会の中で、教育次長が次のように発言している。「教育委員会では、福山市全体の学校配置を見直すため、学校再編に取り組んでいる。少子化の状況は全国的にも深刻になっており、本市においても、1980年(昭和55年)当時から子どもの数は約4割も減っているが、小中学校の数はピーク時から比べてほぼ変わっておらず、学校の小規模化が進んでいる。一定の集団による教育効果を上げられない状況も生まれてきている。また、少子化の影響で教員のなり手が少なくなっている状況や、今後、学校施設の老朽化に伴い、その多くが改修や建替えの必要が生じてくることを考えると、現在の学校の数を維持することは難しい。学校規模を適正化することで、教育の質の維持・向上を図っていく必要がある。／一昨年に策定した『福山市学校規模・学校配置の適正化計画』では、内海町の2つの小学校を千年小学校と、内海中学校を千年中学校と、それぞれ再編することとし、これまで保護者や地域役員の皆さんと意見交換を行ってきた。そうした中、本市が進めている小中一貫教育の効果をより高めるため、今後の千年中学校区の児童生徒数の推計、学校施設の老朽化、昨年度の義務教育学校の制度化を踏まえる中

で、当初の計画を見直し、千年中学校区と内海中学校区の7校の小中学校を一つにし、千年中学校の位置に義務教育学校を整備する計画に変更した。教育委員会としては、この新たな義務教育学校で、子どもたちに、これからの社会で生きていくために必要となる力を付けていきたい。」

学校統廃合に疑問を持つ、地域の暮らしと学校統廃合を考える福山ネットワークは、2018年9月27日に「公開質問状」を提出した（中国新聞、2018年9月28日）。この質問状には、上掲の発言を受けて「教育条件の整備義務は自治体にあり、これを『お金がないので出来ません』と済まそうとするのは、市の義務の不履行という重大な問題です。この問題の解消に取り組まないことで、『お金がない』ことを学校再編（統廃合）の推進を持ち出すあたりで、統廃合を進めるという結論が市には先にあるという疑念を市民に持たせることになります。お金がないことを学校再編（統廃合）の理由にあげるとは不当と考えますが、どうしてお金がないことが学校再編の理由に挙げられてしまうのか、説明をしてください」と質問されている。

先の教育次長の説明は、「学校再編」を進めるべき理由に、学校の耐震補強等への予算の不足を挙げている。これは、「公開質問状」が言うとおり、小中一貫教育の教育効果をもたらすための理由にならない。これどころか、市が小中一貫教育の推進に随伴させていた意図、すなわち、学校統廃合の可能性を否定せず一定規模の集団を確保するという意図が、予算の都合——しかも義務の不作為——によるものであったと明らかにされている。

「公開質問状」は次のように続け、上述の説明会での市による説明と、これまで市のしてきた小中一貫教育と「学校再編」＝学校統廃合を推進させるべきという説明——「通俗教育論」に基づいていたとしても——との整合性を尋ねている。『「千年小中一貫校地域説明会」に基づく、以前から学校再編が必要と市がしてきた説明がなんのためにされてきたのか分からなくなります。学校再編を必要とするいままでの説明と、教員の不足（少子化の影響で教員のなり手が少なくなっている）・財政的理由（『今後、学校施設の老朽化に伴い、その多くが改修や建替えの必要が生じてくることを考えると、現在の学校の数を維持することは難しい』という説明）との整合性のつく説明をしてく

ださい。」

これらの質問に応えるのに、根拠として福山市学校教育環境検討委員会によるアンケート結果を用いることは、すでに問題点を論じたとおり、できない。地域から学校をなくすか否かという重大な判断を、あの重大な問題のあるアンケート調査に基づいて下すことは、不可能である。このことと併せて重要なのは、あの問題あるアンケート調査を基にして立案されている以上、もはや、福山市のすすめている小中一貫教育政策や「学校再編」＝学校統廃合政策の存立する前提が崩れているという事実である。小規模の学級が子どもの学習のために望ましいとする研究（工藤2012）は目にするものの、学術的な応答にたえうる手法に基づいて、小規模学級が子どものために望ましくないとする研究は、管見の限りない。つまり、このアンケート調査から導かれる「望ましい学校・学級規模」には、教育学的な根拠はないのだ。にもかかわらず、福山市は、このアンケート調査から「望ましい学校・学級規模」を描き出し、これを下回る規模の小さい学校・学級に「望ましくない」という「通俗教育論」的な判断をし、「学校再編」＝学校統廃合政策をすすめようとしている。

本稿が出るときには、市による公開質問状の回答が出ているはずである（10月末に文書にて回答すると告知が市から地域の暮らしと学校統廃合を考える福山ネットワークにあったと聞いた<sup>4)</sup>）。この内容が注目されなくてはならず、ならびに、「学校再編」＝学校統廃合政策がこのまま進められるのか、それとも廃されるのか、動向が注目されなくてはならない。

筆者は、2012年度末まで福山市小中一貫教育推進懇話会の委員であった。本稿で論じた小中一貫教育や「学校再編」＝学校統廃合を止められなかったことに、責任を持たなくてはならない。

## < 註 >

- 1 北川（2016、35頁）は、これと同様の内容を「はじめに統廃合ありき」と表現している。
- 2 このとき、教育学の中で長く使われてきたきた「教育条件整備」という言葉が用いられなかったのには理由があったのかもしれない。この言葉は、中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では「義務教育の質の向

上のためには、学校の施設・設備・教材、教職員配置等の条件整備が充分充実していることが肝要」と用いられている。「学校再編」＝学校統廃合は、「学校の施設・設備」や「教職員配置」を特定地域から取り払うことを意味するため、「教育条件整備」ではない用語法が求められ、「教育環境」という言葉が用いられたという可能性は考えられよう。なお教育条件整備については、教育学では、「外的事項」に限定されるべきであり、かつ、教育条件整備を引き換えに教育現場を統制するようなことがあってはならない（「援助すれども統制せず」）と言われてきている（兼子 1998、247～271頁）。

- 3 「望ましい学校規模等に関するアンケート調査」に回答した様子について、福山市内に勤務していた教員から、2018年11月11日に次のような証言を得た。この教員は、当該アンケートの回答を勤務校の教務主任に求められ、その場で口頭で回答した。紙を渡されて記入する回答形式ではなかった。この教員は「『子どもが少なくなるので少人数のクラスになればいい』という感想を述べた」と言い、「学校統廃合に関するアンケート調査であると、教務主任から告げられなかった」、「この調査と学校統廃合が結びついているなど思いもつかなかった」と述べている。
- 4 しかし、地域の暮らしと学校統廃合を考える福山ネットワークにより、次のような回答が市教委からあったと聞いた。10月29日に市教委により、電話で『公開質問状』に対して文書回答はできない」との回答があった。この会が再度文書回答を求めたものの、10月31日に電話にて「教育委員会の方針として、『公開質問状』に文書回答はしない。これに口頭で回答する場をもちたい。質問等を受けたものについて、文書回答するか口頭回答するかは、教育委員会が判断する」と市教委から回答があった。

## <文献>

- 兼子仁 1998『日本の自由主義教育学』学陽書房。
- 北川保行 2016「福山市の小中一貫教育と学校統廃合」『住民と自治』7月号（通巻639号）自治体問題研究所。
- 議事録発行センター「福山市議会会議録検索」  
<http://www.gijiroku.net/city.fukuyama/>（最終閲覧日、2018年10月22日。以下web資料の最終閲覧日は同じ）
- 工藤文三 2012「学級規模が及ぼす教育効果に関する研究（学習成果版）学級編成と少人数指導形態が児童の学力に与える影響についての調査 報告書」国立教育政策研究所。
- 中央教育審議会 2005「新しい時代の義務教育を創造する」

- [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm)
- 福山市 2018「市長と車座トーク（第58回服部学区（概要）」  
<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/106673.pdf>
- 福山市学校教育環境検討委員会概要 <http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/site/kyoiku/40904.html>
- 福山市学校教育環境検討委員会 2014 「望ましい学校教育環境のあり方について（答申）」 <http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/39416.pdf>（本文で言及した「参考資料5」は <http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/55791.pdf>）
- 福山市教育委員会 2012「福山市学校教育ビジョンⅣ」  
<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/39931.pdf>
- 2015「福山市小中一貫教育と学校教育環境に関する基本方針」[http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/life/121044\\_343916\\_misc.pdf](http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/life/121044_343916_misc.pdf)
- 2015「福山市学校規模・学校配置の適正化計画（第1要件）」[http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/life/121047\\_343925\\_misc.pdf](http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/life/121047_343925_misc.pdf)
- 2017「【千年学区】（仮称）千年小中一貫教育校（義務教育学校）の整備に係る地域説明会 概要」  
<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/100740.pdf>
- 福山市小中一貫教育推進懇話会会議録 <http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/site/kyoiku/40898.html>
- 山本由美 2018 「学校統廃合で広域化が進む学区域とマンモス校——学校再編の実態と課題」『住民と自治』9月号（通巻665号）自治体問題研究所。

（2018年10月23日受稿，2018年11月26日受理）

## Critical Examination of “Desirable School Size” in “School Restructuring” Policy at Fukuyama City

ONO Masayoshi <sup>(1)</sup>

The purpose of this paper is to critically consider “school restructuring” being advanced in Fukuyama city. For this purpose, this paper clarifies how the idea of the “Appropriate scale” of school and class size used as the basis for advancing “school restructuring” publicized. And the problem of the idea is discussed.

Fukuyama City understood the word “educational continuity from primary through early secondary levels”, including the possibility of consolidation of schools, in the sense of “a group of more than a certain number of children”. And Fukuyama city thought that the meaning “to prepare educational environment” was to secure a group of more than a certain number of people. Fukuyama City School Education Environment Review Committee was established to promote educational continuity from primary through early secondary levels and to improve “educational environment”. The “Questionnaire survey on the desired school size” conducted by this committee does not say the possibility of consolidation in explaining the purpose of the questionnaire survey. Therefore, the results of this survey cannot be used as an indicator to judge a school that does not reach this result as being a school to be consolidated. Nonetheless, the members of this Committee discussed the results of the questionnaire survey as an indicator of consolidation of schools. And the report of this committee also said that it is necessary to consider consolidation of schools.

Keywords : school consolidation, educational continuity from primary through early secondary levels, “school restructuring”,  
“educational environment”, “appropriate scale” of school and class

---

<sup>(1)</sup>Department of Childhood Education, Faculty of Education, Fukuyama City University