奈良市学校規模適正化における統廃合のプロセスに関する政策提言

令和８年５月

Ⅰ　提言の趣旨

わが国では、人口減少と少子社会が一層進むにつれ学校教育においては学齢期の児童生徒の減少が地域社会の問題となり、同時に教員においても人材不足も深刻化している。

行政分野において行政サービスの適正な維持が問われるなか、学校統廃合の流れが加速しているが、そのプロセスが地域社会において大きな摩擦を生む事例も少なくない。

本市においても、人口減少および少子化の進行により、学校規模適正化の必要性は一層高まっている。一方で、鼓阪小学校と佐保小学校の統合をめぐる一連の経過においては、児童や保護者から複数の請願書が提出され、地域社会に賛否の分断が生じた。

この事案は、単なる個別校の統廃合問題にとどまらない。本市における学校規模適正化の意思決定プロセス、当事者合意の在り方、住民自治の成熟、さらには財政的誘因が行政判断に与える影響を問い直す契機である。

学校の統廃合は、単なる施設再編や財政効率化の問題ではない。子どもの教育環境、地域住民自治、そして地域の未来像を共に創る公共政策である。よって、透明性、合理性、検証可能性、および当事者合意を制度として確立し、これらを担保していく必要がある。

本提言は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に定める公正かつ適正な教育行政の理念、学校教育法に基づく教育環境整備の責務、地方自治法及び憲法第 92 条に基づく住民自治の本旨、並びにこども基本法第 11 条に定めるこどもの意見表明権の保障を法的基盤として行うものである。

特に学校の統廃合は、児童の教育を受ける環境及び地域コミュニティーに重大な影響を及ぼす行政判断である。第一当事者である児童及び保護者の意見を適切に反映し、住民自治の理念に基づき透明かつ検証可能な手続の下で進められなければならない。

Ⅱ　現状認識と問題の所在

１　合意形成プロセスの課題

〇保護者全体への説明不足

〇PTA 本部役員への通知に偏った意思形成

〇保護者意見が地域全体に埋没した経過

〇児童と保護者による請願提出に至った事実

２　教育的合理性の説明不足

〇推計児童数と実数の乖離

〇複式学級の教育的影響に関する根拠(エビデンス)の不足

〇複数案(代替案)比較検討の欠如

３　財政的誘因による拙速化リスク

〇補助金要件に伴う期限優先の進行

〇補助年度に間に合わせるための拙速な執行

〇財政合理性が住民合意を上回る構造的リスク

４　地域自治による地域ビジョン形成の不足

〇統廃合を地域の未来創造へ転換する仕組み不足

〇跡地活用・地域拠点機能の議論不足

鼓阪小学校における統廃合問題の事例を検証し、今後想定される統廃合において問題が発生しないよう「ベストなプロセス」を構築する必要がある。

その上で最も重要なのは、**「①子どもの教育環境の向上を第一に考える」「②当事者である保護者との双方向の合意形成を両立させる」「③その合意を基本にして地域が一緒になって地域づくりを考える」**という順序を遵守することである。

具体的な論点は次章で提言するが、**①第一当事者参加型協議体の制度化、②財政判断の透明化義務、③第三者検証機関の設置は優先事項**である。

今後の統廃合においては、スピード重視でなく双方向の丁寧な合意形成に努め、地域の分断を招かないよう取り組む必要がある。

Ⅲ　提言事項

Ⅰ　実務上のプロセス

（1）統合の目的を明確にする

「なぜ統合するのか」を誰もが理解できる形で示す。

〇児童数減少による過小規模校の課題

〇複式学級の可能性と教育的影響

〇集団活動・学習機会の確保

〇教員配置の安定化

〇校舎の老朽化対応

数値と検証可能な根拠を提示(エビデンス)に基づく提示。

（2）当事者参加型の協議体を設置する（プロセスの核心）

形式的な説明会ではなく、「意思形成の過程に関われる場」が必須である。

ステップ①　保護者代表、学校、教育委員会

ステップ②　卒業生、地域自治協議会、自治会及びその他地縁団体等

ステップ③　学識経験者、教育委員会議

※機関決定前に当事者の意見を反映されることが重要であり、このプロセスの形骸化は**「拙速」**との批判を免れない。

（3）統廃合に関する複数案を比較・公開する

「統合する／しない」の二択ではなく、以下の選択肢を提示し検討する。

〇現状維持

〇小規模特認校化

〇公共施設一体型の統合

〇段階的な統合

〇校舎のみ移転

（4）タイムラインを明確化する

①検討開始：児童の実数基準到達から１年以内

②協議開始：保護者協議３回以上、地域協議２回以上

③児童意見表明：意見を聞く機会を創設

④議会報告：検討開始時及び協議開始時期の年度内に適時報告

（５）情報公開の徹底を遵守する

学校規模適正化に係るすべての基礎資料を、当事者と住民に対し速やかに公開する。

①児童の実数と推計値の根拠

②財政試算

③複数案比較資料

④詳細な会議録と音声データー

⑤協議会配布資料

２　合意形成の在り方を規定する

（１）客観的な検討基準を定める

〇児童数（実数）何人以下で検討を開始するか

〇複式学級何年継続見込みで協議を開始するか

〇通学距離の許容範囲(例：何㎞以内)

〇学校施設の更新費用の比較

※東部地域は、地理的条件及び通学安全上の地域事情を踏まえ別途個別判断とする

（２）双方向の合意形成を明確化する

①児童の意見表明権の保障（アンケート、ヒアリング、意見交換会）

②説明会・協議会の開催回数の確保

③当事者合意水準の目安：保護者アンケートの実施で賛否の確認
保護者の総会等で賛否の表明又は議決

④地域合意水準の目安　：地域アンケートの実施で賛否の確認
地域自治協議会等の議決

３　地域の未来ビジョンを共創する住民自治プロセスを位置付ける

学校の統廃合は、地域住民にとって喪失感を伴う意思決定である。しかし、これを地域の将来を住民自らが主体的に創造する契機と捉え直すべきである。「地域ビジョン協議」の場を制度的に位置づけ、以下の事項を検討する。

①地域の将来像

②子育て世代の定住促進

③地域拠点施設の再編

④地域の教育機能・防災拠点機能

⑤跡地活用

⑥地域交通・見守り体制

４　財政的誘因が合意形成を阻害しない制度設計を行う

国庫負担及び補助獲得のためにスケジュールを優先し、当事者合意を後回しにする行政判断は、住民不信と地域分断を深刻化させる。

①財政判断の透明化：元々の交付税額、統合した場合の市負担額、統合しない場合の維持管理額、国庫負担率の差を明示

②総コスト比較：イニシャルコストとランニングコストの比較

③代替案の提示：統廃合の手段しかないのかを示す財政計画

④再考規定：住民協議未了の場合の再考ルールをガイドラインに明記

５　第三者検証機関の設置

重要案件については、学識経験者、保護者代表、地域代表及び第三者有識者による検証委員会を設置し、プロセスの妥当性を審査する。「行政の自己評価」からの脱却を図る。

Ⅳ　実施後の検証（PDCA）

統廃合の実施後、３年を目安に効果及び地域への影響について検証を開始する。

①　学力及び教育活動への影響

②　児童の心理的負担

③　通学安全

④　保護者満足度

⑤　地域コミュニティーへの影響

⑥　跡地活用の進捗

以上の実務上のプロセスと当事者参加型の協議体設置のプロセス、選択肢の拡大、双方向の合意形成、住民自治プロセス、合意形成を阻害しない制度設計、検証機関の設置、検証と見直しを柱とする学校の統廃合ガイドラインの構築を提言する。

学校の統廃合は、地域から学校がなくなる議論ではなく、地域の未来を住民と行政が共に創る出発点でなければならない。また、希望を創りだす契機とならなければならない。

また、学校の統廃合は行政効率化の手段ではなく、子どもの最善の利益と地域自治の成熟を両立させる公共政策である。

以上の趣旨を踏まえ、奈良市において学校規模適正化に係るプロセスの見直し及びガイドラインの制度整備を速やかに進められるよう強く求める。

参考資料：議会での審議を通した議事録概要

経緯：令和６年 11 月以降、鼓阪小学校側から児童・保護者の請願が相次ぎ、統廃合プロセスの不透明さが露呈した。

行政の対応：令和元年時点で市長から「地域活性化の提案があれば検討する」旨の発言があったが、その後の誠実なアプローチが掛けていたことが明らかとなった。

情報伝達の不備：令和４年７月、PTA 本部役員のみに対し「統合で進める」との通達があり、一般保護者への説明が後手に回った。同年９月のアンケートでは保護者の８割が反対していた。

推**計値の妥当性：**「令和７年度の新入生は７人」との説明で複式学級の危機を強調したが、実際には 10 人が入学。推計値ではなく実数に基づかない議論が行われた疑義がある。

教育的知見の相違：複式学級のネガティブな影響のみが協調されたが、国立教育政策研究所の論文等では、小規模校ならではのきめ細やかな指導の有効性も示されており、行政側の説明と矛盾が生じている。

分断の発生：５件もの請願提出という異例の事態は、当事者の声が届かない仕組みの結果であり、地域の分断を招いた。