

住民と市町村行政機関の 学習を基盤とした協働論に関する研究

—学校統廃合の事例分析を通して—

丹間 康仁*

1. 研究目的

本研究は、住民と市町村行政機関（以下、行政機関とする）の協働において前提とされている対等性の概念を批判的に検討して、両者が互いに非対等な関係性にある現状を自覚化し、その非対等な関係性を是正しようとする過程について究明することを目的とする。

協働は、住民参加を「お飾り参加」や「操り参加」ではない実質的なものに高めていく概念として、各地の自治体で用いられている。自治体の政策形成過程や地域課題の解決過程のなかでも、間接民主制のみでは十分なガバナンスを発揮したい場面において、協働という枠組みが注目されている。しかし、協働に対する批判も少なくない。行政機関が、住民と協働しやすい事業に限って「協働」を掲げている実態は否めないからである。「協働」という理念の下で住民を形式的に参加させるのみに留まれば、下請け論や住民動員論としての安易な「協働」に陥りかねないことが指摘される。

こうしたなかで、協働において住民と行政機関が対等であるという点をめぐっては、行政学や地方自治学のなかで疑義が投げかけられてきた。住民とその信託組織である行政機関が対等であるはずはないという立場からの批判である。しかし、この批判に対して、協働の実践的な可能性を展望する立場もみられる。後者の立場では、協働のために、その主体の双方が自己革新する必要性を提起している。ここでの論点に基づけば、理論的な次元で批判されている協働を、実践的な次元に掘り下げて議論していくことが課題として浮かび上がる。さらに、この論

* 日本学術振興会特別研究員

題を社会教育学研究に引き寄せたとき、住民と行政機関の双方が自己革新していく過程とその具体的な方法のなかに、informal（非定型）な学習や incidental（偶発的）な学習が位置づけられる。

社会教育学研究では、参加を深化させた新しい公共の実現ステップとして、また、自治を目指して多様な主体が諸関係を調整しながら地域の課題解決を行う営みとして、協働という概念が用いられてきた。とはいえ、協働における対等の原則に焦点を当てて自覚的に検討を深めた研究はみられない。協働を通して住民参加が実質化されうる側面を捉えつつ、他面では、協働における対等性の概念を批判的に捉えた研究は深められていない。しかし、協働という概念の内実、とりわけ、対等性の抱える理論的な不備が問われないうままであれば、協働は理念として形骸化しかねない。以上のことから、住民と行政機関の協働における対等性の理論的な不備を検討して、両者の関係性が変容していく過程とその具体的な方法に迫る研究が求められる。

2. 研究対象と方法

本研究は、住民と行政機関の協働を実質化する方策について究明する際に、学校統廃合を対象とする。協働を形骸化させず、実質的なものに高めていく方策を検討するうえで、住民と行政機関が意見を一致させやすい施策を捉えているのみでは、不十分であると考えられるからである。本研究では、住民と行政機関の意見が一致しがたい施策に焦点を当てて、その調整過程に協働阻害の要因や協働構築への萌芽を見出していくアプローチを採る。

市町村の教育施策は、教育委員会制度のもとで、住民の意向の反映と中立的な意思決定の担保が図られている。なかでも、地域の学校の存廃に関する学校統廃合は、住民や保護者の関心が高い課題である。そのため、計画の検討段階から、対象区域の住民や保護者に参加の機会が用意される例も少なくない。このように、住民参加を通してその意向をより丁寧に反映させようとする場面で、住民と行政機関の協働という枠組みは有効になると考えられる。また、学校統廃合をめぐっては、住民をひと括りに捉えられない。卒業生や保護者をはじめ、多様な立場に置かれた住民の参加が想定されるため、住民間での価値や利害の対立も生じ

る。そのなかで、計画の形成過程や決定過程への直接参加を通じて、住民と行政機関にみられた当初の対立や葛藤が調整されたり軽減されたりしつつ、一定の結論が導き出されている。

本研究では、住民と行政機関のあいだで意見が一致しがたく、かつ、葛藤や対立が顕在化しやすい計画の代表例として、学校統廃合を取り上げる。学校統廃合計画の検討過程は、行政側の設定している「協働」事業ではなく、住民と行政機関の関係性が、協働とはいいがたい対立的状況を呈することもある。しかし、その過程には、住民参加の機会が用意され、住民と行政機関が具体的な関係性を築きながら計画の内容について議論している実態がある。

本研究では、各地で進められてきた学校統廃合のなかから事例を選定したうえで、計画の検討過程に関する資料収集と聞き取り調査を行い、事例の特徴に即して分析を進める。

3. 論文構成

序章

- 第1章 住民と市町村行政機関の協働をめぐる理論的課題
- 第2章 自治体の政策形成過程からみた協働の課題
- 第3章 協働の実質化に向けた学校統廃合への接近
- 第4章 学校統廃合の計画撤回過程にみる協働への契機
- 第5章 学校統廃合をめぐる住民間の葛藤と行政機関の対応
- 第6章 学校統廃合への対抗策づくりと地域再生の萌芽
- 第7章 学校統廃合を推進する行政機関のスキーム
- 第8章 協働の実質化を支える基盤としての学習
- 終章 本研究のまとめと展望

4. 論文概要

本論文は、住民と行政機関の協働における対等性の概念を批判的に検討する前半部（第1章～第2章）、協働を議論する際に学校統廃合を対象とする意義について論じる接合部（第3章）、学校統廃合の事例分析を通して新たな協働論を展

開する後半部（第4章～第8章）からなる。

第1章では、コプロダクション論の視角から、社会教育学研究における協働論の特質を検討した。社会教育学研究における協働論が、コプロダクション論の生産性や効率性という結果主義的な側面を取り入れず、組織相互の力量向上という視座を組み入れた点について解明した。

第2章では、愛知県江南市で進められた協働のルールづくりを事例に、話し合いでの発言内容を分析した。協働のルールに対等という前提が組み込まれた経緯を検討した。その結果、対等が組み込まれた背景には、住民と行政機関が情報や権限の面で非対等である現実を認識しながらも、それを乗り越えようとする期待があったと指摘した。

第3章では、学校統廃合という住民と行政機関の意見が一致しがたい施策に注目することで、協働阻害の要因や協働構築への萌芽を見出していく研究アプローチを提起した。そのうえで、全国紙や地方紙などの新聞記事の検索結果、さらに教育委員会事務局宛の郵送調査の回答結果を踏まえて、本研究の分析対象とする4か所の事例を選定した。

第4章では、学校統廃合の計画が白紙撤回された過程から、協働への萌芽を見出した。北海道恵山町での学校統廃合を事例として、住民組織による条例の代替案づくりや地方自治法に基づく条例改廃請求の過程を明らかにした。

第5章では、学校統廃合計画をめぐって住民の賛否が分かれた事例として、北海道別海町光進地区を取り上げた。統合に賛成する保護者の一部が、子どもを統合予定校に学区外通学させる行動に至った過程を明らかにした。

第6章では、行政側から提示された学校統廃合の計画を受けて、住民が地域再生の取り組みを展開した実践に着目した。島根県益田市種地区を事例として、学校統廃合計画が地域振興計画へ深化した過程を明らかにした。

第7章では、学校統廃合計画を提起する過程における行政機関のスキームに着目した。岡山県岡山市足守地区を事例として、子どもの教育環境という形に抽象化された目的と小中一貫教育の先進事例という限定された情報提供のもとで進められた住民と行政機関担当者の話し合いの過程を明らかにした。

第8章では、以上の4か所の事例分析で得られた知見を総合しながら、住民と

行政機関の協働を実質化していくための具体的な方策について検討を深めた。共通のテーブル、情報共有、課題認識、組織相互の力量向上という方法論的な4つの鍵概念について、協働の実質化を進めるうえでの改善や見直しの方策を検討し、住民と行政機関の協働を動的に連続する関係構造として位置づけ直した。

5. 研究の結論と成果

本研究の結論では、第一に、住民と行政機関のあいだにおける話し合いのテーブルのあり方として、行政機関のみならず住民にも主体的な学習の展開と蓄積を保障する仕組みが求められると提起した。第二に、協働においては、相手側から提供された情報の指向性や限定性を自覚する過程と、その自覚のもとで新たな情報を自ら獲得しようとする学習の過程が求められると指摘した。第三に、住民と行政機関の双方の課題認識には、それぞれ重層性があるため、課題認識を掘り下げていく学習の過程に着目することで、当初は予期しなかったような新たな実践が創出される可能性があると指摘した。そのうえで、第四に、地域や自治体に関する計画案を提示し合い、内容を練り上げていく学習が展開されることで、住民と行政機関の相互に力量向上がもたらされると提起した。

以上のことから、住民と行政機関の協働は、非対等であるがゆえに学習がもたらされる過程として、次のように再定義された。

協働とは、住民と行政機関が、互いに非対等な関係性にあることを自覚しながらも、既存の関係を学習によって揺るがして是正しようと試みあうことで、地域や自治体の課題解決に取り組んでいく過程である。

本研究による協働の再定義では、住民と行政機関の関係性を可変的なものとして捉え直した。住民と行政機関が非対等な関係性を起点にして学習を展開することで、既存の関係性に揺らぎを生じさせて、変化する関係性のなかでさらなる学習を積み重ねていくという過程こそ、協働を実質化していく方策であると結論づけた。

以上のとおり、本研究は、コプロダクション論に基づく結果主義的な協働論の

根底にある対等性の問題を批判的に検討することで、これからの住民と行政機関の協働論を、学習に基づく過程主義的な理論へ転換することの意義を明らかにした。学習の相互進展を基盤に組み込んだ協働論の提起は、社会教育学研究の住民自治論や地域づくり論に新たな展望を切り拓くものである。