

行政との協働における住民の参加と学習

－学校統廃合の過程と住民組織に着目して－

丹間 康仁

1. 問題の所在と研究課題

現代日本社会において、行政が施策を推進する過程には住民参加の実態が見られる。地方自治体においては、住民参加が制度として導入されはじめており、例えば、市制や市業務への住民参加の機会整備という条項を盛り込んだ条例が制定された市町村も少なくない。条例施行によって住民参加を制度化しようという試みが、各地方自治体において展開されてきている。

しかしながら、このような住民参加は、政策課題として行政が要請しているに過ぎないという指摘もあり、そこにおいては、「操り参画」や「お飾り参画」ではない参加の実質化が求められる。住民参加を実質化するために、住民が政策形成過程や政策決定過程に参加し、学習を経て合意を形成していく視点が必要とされている。住民参加は、行政が単独で推進することの難しい施策について特に強く要請されるものと考えられる。住民からの反対が想定される施策や賛否が分かれるような施策を行うには、施策に対する住民の合意を得ることが求められる。

住民参加が制度的に保障されつつある現況にあって、その実質化はいかにして図られるか。行政の「戦略的手段」に過ぎない状況下で住民参加が行われれば、政策形成過程への参加という自由な選択権が住民に与えられるいっぽう、住民が自ら導いた政策決定の結果については住民に自己責任が押し付けられる。ここにおいて、住民と行政が協働して施策に取り組む過程における力量形成としての学習が求められるのである。

協働はさまざまな関係性の規定概念として用いられるが、本研究が究明するのは住民と行政の協働である。住民と行政の協働を日本に逸早く導入した論者は荒木昭次郎であるとされる。荒木は、アメリカの政治学者、V. オストロム (Vincent

Ostrom) のコプロダクション (Coproductio) 理論を日本へ導入するにあたって、協働という日本語の造語を用いた。ところが、同じく住民と行政の協働を取り上げる社会教育研究において、協働はコラボレーション (Collaboration) として説明される。それぞれの研究領域における協働には、定義上の異同が見られるのである。コプロダクション理論は、一方で両者の対等性とパートナーシップを強調するが、他方で行政サービスの効率的な生産を目指す。この点については、「対等性」の含意が明確でないがために混乱や誤解を与えているという指摘や、協働のあるべき論や協働の二者択一的な定義への批判がある。

本研究は、全国各地で協働による実践が積み重ねられている現況にあって、その内実化が求められるなかで、協働の形骸化に加担し内実化を阻害してきた要因として、そもそも既存の協働理論には不備があるのではないかという視角に立ち、あらためてその理論を検証するものである。その際に本研究は、学校統廃合の過程における住民の参加と学習に着目して実践分析を行う。

これまで社会教育研究は、生活課題や地域課題の解決という視座に立ち、住民の生活や地域の変容に関わる数多くの実践に着目してきた。本研究が住民と行政の協働を捉えるにあたって、学校統廃合に着目する根拠を、以下2つの観点から説明する。

第一に、本研究は、住民と行政の関係性について分析できる実践を取り上げる。今日の学校統廃合施策は、全国的動向として、統廃合そのものではなく、むしろ統廃合後の廃校活用が推進されている。このような施策下で、一方で、住民が“統合やむなし”の結論を導いて学校統廃合を実施したのち、廃校活用の検討や運営の過程における住民参加の実態が見られる事例もあれば、他方で、学校統廃合をめぐる住民の反対運動が展開されている事例も報告されている。学校統廃合施策の推進過程には、住民と行政の関係性が強く影響を与えていることが容易に推察される。

第二に、社会教育研究における戦後の住民運動研究を辿ると、公害問題、環境問題、都市問題、自治体問題など複合的に対象を扱っていたり、施設づくり運動として公民館建設運動の研究に取り組んだり、着目してきた運動のテーマが多様であるし、また、現実には展開されていた運動を取り上げていたため、系統

だった研究の蓄積がなされてきたとは言い難い。しかしながら、学校統廃合は、日本における学校史の一段面をなしてきたのはもちろん、昭和の町村合併期に各地で統廃合をめぐる紛争運動が展開されるなど、住民運動史の一面をもなしてきた。本研究は、学校統廃合が住民と行政の緊張した関係性を持ちつつ、全国各地で数多くの実践を蓄積しながら展開してきたという研究対象としてのその特性に着目する。それによって、住民運動の深化形態として、行政との協働を捉えていく道筋が示されることを予想している。

2. 論文の構成

序章 問題の所在と研究課題

第I章 協働の理論的検討

第1節 コプロダクションとしての協働

第2節 社会教育研究における協働

第3節 協働理論の鍵概念—情報共有、共通目的、生産性効果—

第II章 学校統廃合の過程における住民と行政の関係

第1節 学校統廃合施策の変容と住民の参加

第2節 学校統廃合をめぐる住民と行政の協働

第3節 実践事例の選定—新聞記事による住民組織の検出—

第III章 実践分析—住民の参加と学習に着目して—

第1節 北海道亀田郡恵山町「中学校の統合を考える会」

第2節 鳥根県益田市種地区「種小学校統合問題協議会」

第3節 岡山県岡山市足守地区「足守地区の幼稚園、小学校及び中学校の在り方を考える会」

第IV章 協働理論の批判的考察

第1節 情報の限定的提供と自発的収集

第2節 目的を共有化する過程における学習

第3節 蓄積可能な生産性としての力量形成

終章 まとめと今後の課題

3. 論文の概要

第Ⅰ章では、既存の協働理論を検討して、実践分析の視角を用意した。第1節と第2節では、コプロダクションとしての協働と社会教育研究における協働の異同を明らかにした。そのうえで、両理論に共通して見出される情報共有と共通目的を、また、コプロダクションには組み込まれているが社会教育研究では排除されている生産性効果を、それぞれ協働の鍵概念として導出した。これを受けた第3節では、3つの鍵概念についてそれぞれ問題を提起し、実践分析のための8つの視角を用意した。

第Ⅱ章では、協働理論を検証するのに妥当な実践事例を選定した。第1節と第2節では、学校統廃合に着目して、その施策が変容してきていることを指摘したうえで、協働理論の検証において学校統廃合に着目することが十分に妥当であることを確認した。これを受けた第3節では、さらに具体的な実践事例を選定するため、第一に、最近10年間（1998年～2007年）における全国紙、地方紙など新聞42紙を対象にして、新聞記事検出を実施した。学校統廃合と住民に関する記事1、251件をもとに、住民組織の検出を行い、結果として、全国34市町村で学校統廃合に関する住民組織が結成されていることを確認した。第二に、これら34市町村の教育委員会を対象に郵送法調査を実施して、結果として10事例が選定された。本研究は、この10事例のうち3事例を取り扱ったものである。

第Ⅲ章では、先に第Ⅰ章で用意した分析視角に基づいて、実践分析を行った。北海道亀田郡恵山町における「中学校の統合を考える会」、島根県益田市種地区における「種小学校統合問題協議会」および岡山県岡山市足守地区における「足守地区の幼稚園、小学校及び中学校の在り方を考える会」を取り上げた。具体的には、資料に基づいて学校統廃合の過程における住民の参加と学習の実態を明らかにした。

第Ⅳ章では、実践分析の結果をもとに、理論と実践の不適合を見つけ出し、理論の発展的な修正を試みた。情報共有と共通目的の鍵概念をそれぞれ修正したほか、生産性効果の鍵概念を拡大的に修正して、コプロダクション理論を社会教育研究が包摂することを提起した。本研究によって修正された協働理論は、住民や地域に蓄積される経験的な〈知〉としての協働による波及的な効果を捉えるもの

である。また、この修正によって、協働における学習の構造と意義は、その理論のなかで明確な位置づけを持つものとして再構築された。本研究における以上の協働理論の修正の過程は、Fig.1に示す。

4. 今後の課題

第一の課題は、協働理論のさらなる探求である。本研究は、コプロダクションとしての協働理論の論者として、荒木昭次郎を取り上げたが、コプロダクションの原典は、V. オストロムである。今後はさらに、アメリカ政治学におけるコプロダクションの原典に注目して、その研究系譜を究明することが求められる。

第二の課題は、実践調査の蓄積と継続である。本研究は研究期間等の制約から、選定された10事例のうち3事例を調査した。残る7事例については、このあと調査を実施する予定である。それによって、学校統廃合をめぐる全国的な実践知が集積されることはもちろん、協働理論の修正において厳密化が果たされると考えられる。さらに、学校統廃合を契機とした地域計画づくりへの注目が求められる。本研究は学校統廃合の過程に焦点化して調査を進めたが、その際、学校統廃合を契機とした地域再生への取り組みの萌芽が例えば益田市種地区で見られ

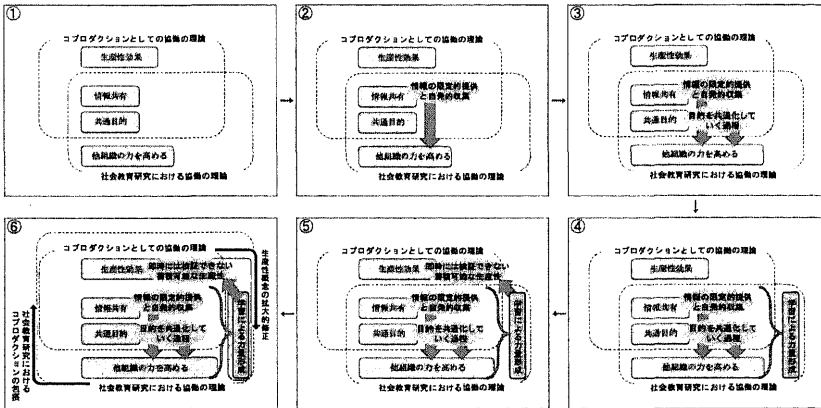


Fig. 1 協働理論の修正過程
(筆者作成)

た。フィールドに入り込んだ継続的な調査によって、地域における学習の連続性と蓄積性を捉える必要がある。

第三の課題は、住民と行政の協働を支えている思想の問題である。住民の参加と学習の保障は、民主主義においてどのように位置づけるのか。むろん、社会教育研究の根底を支えている思想は民主主義にほかならないが、最近の形容詞付き民主主義論の展開に見られるように、民主主義の在りようは変化してきている。例えば、熟議民主主義論においては、選好の変容を通じた決定の過程が捉えられる。協働理論の構造を解明するために、その根底を支えている思想の問題についても議論を深めていく必要がある。

5. 主要参考文献

- ・荒木昭次郎『参加と協働—新しい市民＝行政関係の創造—』ぎょうせい、1990年
- ・高橋満『社会教育の現代的実践—学びをつくるコラボレーション—』創風社、2003年
- ・松下啓一『協働社会をつくる条例—自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』ぎょうせい、2004年
- ・松野弘『地域社会形成の思想と論理—参加・協働・自治』ミネルヴァ書房、2004年
- ・若林敬子『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房、1999年

ほか