

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がたい場面において、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

* 筑波大学大学院博士後期課程教育基礎学専攻3年

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、学校統廃合をめぐるのは、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は、協働とはい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節 問題の所在と研究目的・課題・方法

第2節 先行研究の検討

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1節 住民と行政機関の協働に関する研究の展開

第2節 社会教育学研究における協働の導入と特質

第2章 自治体の政策形成過程からみた協働の課題

—対等性の批判的検討—

第1節 協働の政策的展開と対等性への視角

- 第2節 協働のルールづくりに向けた議論の分析
 - 愛知県江南市「市民協働研究会」を事例に—
- 第3節 協働における対等性の批判と課題
- 第3章 協働の実質化に向けた学校統廃合への接近
 - 第1節 学校統廃合を取り上げる理由
 - 第2節 施策アプローチの歴史的変化と住民参加の諸相
 - 学校統廃合を推進する行政機関のスキーム—
 - 第3節 協働の実質化に向けた学習への視角
 - 第4節 新聞記事に基づく学校統廃合の事例選定
- 第4章 学校統廃合の計画撤回過程にみる協働への契機
 - 北海道恵山町を事例に—
 - 第1節 本章の目的と対象事例
 - 第2節 学校統廃合の提起と計画の具体化過程
 - 第3節 独自の調査に基づく代替案の作成
 - 第4節 計画を撤回に至らしめた住民の活動
- 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
 - 北海道別海町光進地区を事例に—
 - 第1節 本章の目的と対象事例
 - 第2節 学校統廃合をめぐる住民間での意見の混在
 - 第3節 独自の住民投票と保護者による「同盟転校」
 - 第4節 転校を選ばず残された保護者による話し合い
 - 第5節 住民間での対立発生時における行政機関の対応
- 第6章 学校統廃合への対抗策づくりと地域再生の萌芽
 - 島根県益田市種地区を事例に—
 - 第1節 本章の目的と対象事例
 - 第2節 学校統廃合の提起を受けた質問書と要望書
 - 第3節 計画への対抗策としての定住誘導活動
 - 第4節 統合地区どうしの結びつきの変化
 - 第5節 行政機関の計画を超えた地域再生の萌芽
- 第7章 学校統廃合を推進する行政機関のスキーム
 - 岡山県岡山市足守地区を事例に—
 - 第1節 本章の目的と対象事例
 - 第2節 学校統廃合を前提としない検討組織の発足
 - 第3節 学校統廃合を明言しない行政機関のスキーム
 - 第4節 学校統廃合計画をめぐる目的の問い直し

- 第5節 行政機関のスキームに基づく計画への合意調達
- 第8章 協働の実質化を支える基盤としての学習
 - 学校統廃合の事例分析を踏まえて—
 - 第1節 本章の位置づけと目的
 - 第2節 共通のテーブルにおける情報や知識の蓄積
 - 第3節 情報の限定的提供と自発的収集
 - 第4節 課題認識の重層的把握と多角的変化
 - 第5節 計画の内容を高め合う相互性の構築
 - 第6節 学習を基盤に組み込んだ協働の再定義
- 終章 本研究のまとめと展望
 - 第1節 本論文の要旨
 - 第2節 本研究の成果と今後の展開

4. 論文内容

本論文は、大きく3つの部分から構成されている。前半部（第1章～第2章）は、住民と行政機関の協働において規定されている対等性という概念を、批判的に検討していく部分であった。これを受けて、接合部（第3章）として、協働の実質化方策を探るために学校統廃合を取り上げる意義について議論する部分を設けた。そのうえで、後半部（第4章～第8章）は、学校統廃合の事例分析を探索的に進めて、非対等性という新たな前提に基づいて協働を実質化していく方途について究明していく部分であった。

第1章では、住民と行政機関の協働について、その理論的背景と課題を明らかにした。ここでは、コプロダクションとして説明される行政学の系譜の協働論を参照して、その視角から、社会教育学研究における従来の協働論の特質を明らかにした。

住民と行政機関の協働は、1990年に、行政学者の荒木昭次郎が、アメリカの行政学におけるV. オストロムのコプロダクション論を日本へ導入するにあたって、協働という語を用いたことにその端緒があるとされていた。一方で、社会教育学研究においては、コラボレーションとして協働を説明することが主流であった。

そのため、両者の系譜にある協働論を検討したところ、協働の定義として共通していた点は、住民と行政機関のあいだでの共通のテーブルの構築、情報共有の進展、共通目的の設定という3点であった。そのうえで、社会教育学研究は、コプロダクション論としての協働がはらんでいる結果主義的な側面を受け入れず、組織相互の力量向上という点を組み入れたと指摘した。

第2章では、住民と行政機関の協働における対等性の概念を、自治体の政策形成過程に掘り下げて批判的に検討した。ここでは、協働のルールづくりに、住民と行政機関が共通のテーブルに着いて取り組んだ事例を取り上げた。自治体における協働の定義に、対等という前提や原則が組み込まれていった過程を明らかにした。

事例として取り上げた愛知県江南市では、総合計画に掲載する協働のルールを策定するために、住民と行政機関の参加に基づく「市民協働研究会」が結成され、2年間で約42回にわたる話し合いが開催された。この話し合いでの発言内容を分析して、協働の定義における対等という概念の含意を明らかにした。その結果、対等という概念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という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、協働を実質化していく方策を検討するうえで、学校統廃合に着目することの意義を明らかにした。あわせて、分析視角の設定と対象事例の選定を行った。ここでは、行政機関が一方的に「協働」と称して展開している施策や事業に着目するのではなく、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、協働を阻害している要因や協働の構築に向けた萌芽を見出していくという研究アプローチを提起した。そのうえで、学校統廃合に関する先行研究の検討を行った。行政機関側が学校統廃合を推進する際に獲得しているスキームの一端に迫るため、学校統廃合をめぐる施策アプローチの変化を歴史的な観点から検討した。以上を踏まえて、第1章で整理された協働における共通のテーブルの構築、情報共有の進展、共通目的の設定、組織相互の力量向上という4つの鍵概念について、学校統廃合の事例分析を行う際の視角を設定した。

対象事例の選定については、住民と行政機関の関係性のみならず、住民間の価値や利害の対立と葛藤を捉えるため、学校統廃合に関する住民組織が結成されたことを条件に設定した。全国紙や地方紙など、新聞記事の検索作業を通して進めた。記事のなかで学校統廃合に関する住民組織が結成されていたことを確認できた34市区町村の教育委員会事務局(市町村合併等により一部は支所等)に対して、郵送調査を実施した。住民組織の介在性、住民と行政機関の具体的な関係性、調査可能性などの基本的な情報を問うための調査であった。郵送調査の結果を踏まえて、学校統廃合の計画策定までに、住民と行政機関のあいだで相互に具体的なやりとりがなされたと確認できる事例を、4か所まで絞り込んだ。最終的には、これら4か所を本研究の対象事例として選定して、第4章から第7章までで分析を行った。

第4章では、学校統廃合の計画が白紙撤回された過程に、協働の構築に向けた萌芽を見出した。事例として取り上げた北海道恵山町は、住民と行政機関のあいだで3年間にわたる話し合いが行われた。しかし、町内14地区で、学校配置計画をめぐる合意が形成されなかった事例であった。計画策定の最終的な局面では、学校統廃合条例が可決された。しかし、これを疑問視した住民が、条例の代替案づくりに取り組んで、地方自治法に基づく条例改廃請求を行ったことによって、翌年度に計画されていた学校統廃合の計画が撤回されるに至った事例であった。

第5章では、学校統廃合の計画をめぐる住民間の葛藤と、それを受けた行政機関の対応について明らかにした。事例として取り上げた北海道別海町光進地区は、学校統廃合をめぐる住民の意見が賛成と反対に二分した事例であった。光進地区の町内会は、地方自治法に基づかない独自の住民投票を行った。しかしその直後、統合に賛成する保護者住民の一部が結束して、自

らの子どもを統合予定校に学区外通学させる「同盟転校」の行動に出た。そのため、そもそも極小規模であった光進小中学校は、欠学年の発生を余儀なくされた。結果として、行政機関の提示した計画より1年間前倒しして、学校統廃合の計画が実施されるに至った事例であった。

第6章では、行政機関側が提示した学校統廃合の計画を超えて、住民側で地域再生の取り組みが展開される過程を明らかにした。事例として取り上げた島根県益田市種地区は、過疎化と高齢化が進む中山間地域の特性を活かして、行政機関から提示された学校統廃合の計画を、地域振興計画へ深化させた事例であった。ここでは、少子化による学校統廃合が、地域振興に向けた契機であると捉え直された。Uターン者やIターン者の定住推進活動をはじめ、地域産業の再生や高齢者の生きがい創出のために、廃校活用が進められた事例であった。

第7章では、学校統廃合の計画を提起する過程における行政機関側のスキームと情報提供の限定性について検討した。事例として取り上げた岡山県岡山市足守地区は、地区の各学校のあり方を考えるという抽象的な目的のもと、住民と行政機関の話し合いが進められた事例であった。学校統廃合という行政機関の意図が明言されないままの話し合いのなかで、行政機関からは、地区の各学校の新しいあり方として、小中一貫校の先進事例に関する情報が相次いで提供された。しかし、これら行政機関から提供された情報が、学校統廃合の推奨を目的とした限定的な情報であることに、話し合いの過程のなかで住民が自覚化していった事例であった。

第8章では、以上の4事例を踏まえた総合的な考察を行った。まず、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。次に、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。さらに、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。そのため、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して指摘した。そのうえで、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、既存の関係性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。

5. 本研究の成果

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、これからの住民と市町村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。