

<書評>

丹間康仁著『学習と協働—学校統廃合をめぐる住民・行政関係の過程—』

鈴木 敏正*

昨年（2014年）来、人口動態から多くの市町村の消滅を予想したいわゆる「増田レポート」が話題となり、これに呼応するかのように新たな地域再編＝「地域創生」政策がはじまり、文科省は学校統廃合に向けての条件整備政策を進めつつある。こうした中で本書の出版は、著者の博士学位論文をもとにとりまとめられたものではあるが、まさに時宜を得たものといえよう。

著者が学校統廃合問題に焦点をあてて論じようとしているのは、住民と行政の「協働」のあり方である。これまで「協働」については、関連概念とともに多様に議論されてきた。たとえば評者は、新旧多様な「キョウドウ」関係のネットワークとパートナーシップを通じたハイブリッド的展開が重要だと考え、「協同・協働・共同の響同関係」の重要性を提起してきた。しかし、著者は住民と行政の「協働」にこだわり、関連する既存研究を丁寧かつ批判的にフォローし（序章および第1章）、さらに愛知県江南市「市民協働研究会」における「協働のルールづくり」にかかわる会議録分析（第2章）をふまえて、新たな提起をしようとしている。

著者のいう「協働」は、行政学的な結果指向型の「コプロダクション」（荒木昭次郎）ではない。あるいは、学校統廃合反対運動を支えた政治学的あるいは社会学的な意味での「協働」でもない。過程志向的な、動的な関係性としての住民と行政の「協働」である。それは「住民と行政の対等性」を前提や理念とする形式的なものではなく、「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過程」という実質的な協働で、社会教育学的視点から「学習」の重要性を強調するものとして、次のように再定義されている。すなわち、協働とは「住民と行政が、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、と。

このことを明らかにするために「協働」事業の成功例ではなく、あえて、出発点における住民と行政の「非対等な関係性」が明白で、住民内部の対立もあらわれがちな学校統廃合の事例が取り上げているのである。事例は1998年から10年間にわたる42紙の新聞記事から拾い上げられ、それらに対するアンケート調査を通して調査可能な4地域が選択されている（第3章）。①学校統廃合の計画撤回がなされた北海道恵山町、②住民間の葛藤・

* 札幌国際大学

分裂がみられる北海道 X 町、③対抗策づくりと地域再生への萌芽がみられる益田市、④行政側のスキームの展開に特徴がある岡山市の事例である（第4－7章）。事例選択の方法からしてそれぞれの位置付けは必ずしも明確ではないが、①によって、住民と行政が対立しながらも相互規定関係にあるという全体的視点が提示され、②によって、住民間の対立（世代間、保護者と被保護者、PTA 内部）を克服することを通してはじめて実質的協働の方向が開けること、④によって、行政内部の学習が協働形成にとって不可欠であること、そして③によって、学校統廃合という枠組みを超えた地域づくりの方向が示唆されていると言える。

これらの事例分析をふまえて、住民と行政の協働を実質化していくための方策が検討される（第8章）。むしろ、この検討をとおして、それぞれの事例の位置関係が明らかになっていると言える。その際の分析視角は（1）共通のテーブル、（2）情報共有、（3）課題認識、（4）組織相互の力量向上という4つであるが、それらは別々のものではなく「協働する主体どうしの学習の積み重ねを主軸にして構造化されていく連続的な過程」だと理解されている。それゆえの、上記の再定義である。

終章は「まとめと展望」で、「学習を基盤とした協働論」の意義が再確認されている。政策的に「地域創生」が叫ばれる中で、地域再生と地域づくりの課題が各地で切実になってきている今日、住民と行政が学び合う関係づくりとしての「協働」実践の必要性はかつてなく高まっている。その課題に迫り、各層住民と行政職員の学習過程の分析など残された課題はあるが、実践的方策の提起にまで進めたところに本書の存在意義があり、研究上の貢献があると高く評価できるであろう。

著者は最後に、こうした学び合いの関係をつくっていくためには「調整役」が必要であり、そこに社会教育専門職員、社会教育行政の固有の意義を見出すべきことを提起している。そこで、この提起を受けて、以下、若干のコメントをしたい。

第1に、本書では「地域計画づくりの過程を実証的に検討する」（p.18）としているが、肝心の「地域教育計画論」的な視点からの検討がなされていないということである。学校統廃合の計画論的検討においては、戦後教育計画論の到達点をふまえておく必要がある（参考として、拙著『現代教育計画論への道程』大月書店、2008）。たとえば、著者はその分析視角の（1）に「共通のテーブルの構築」をあげているが（p.195）、これは地域教育公共圏形成の出発点としての「公論の場」形成の課題である（拙著『新版 教育学をひらく』青木書店、2009、終章）。そこから始まって地域教育計画づくりに至る教育の理論的・実践的蓄積に学ぶ必要があったのではないか。

なお、2006年の新教育基本法で「教育振興基本計画」が位置付けられ、2014年に地方教育行政法が改定されて地域教育計画づくりが重要な焦点になってきているという現局面から考えると、同じ「協働」でも教育行政と一般行政では進め方が異なるということにもっと配慮してもよかつたのではないかと思われる。

第2に、新聞記事によって与えられた事例から研究対象をさぐるという方法は、研究論文や関連情報によっては見ることができない世界を開く可能性もあるが、その限界もあるということである。著者の議論の流れから言えば、4つの事例の先に検討すべきは、地域住民と行政職員そして教育専門職が「学び合う地域づくり」をどう進めるかということであろう。たとえば評者は学校統廃合を契機に、「調整役」としての社会教育職員が進めた「学びと交流」の活動を通して「学校づくり＝地域づくり」の実践を展開した新潟県聖籠中学校の経験などが重要なモデルとなると考えてきたが（同上『新版 教育学をひらく』第5章）、こうした事例はどのようにして、どう位置付けられるのであろうか。

第3に、著者が基本的視点としている社会教育学視点からすれば、1980年代末葉からの住民主体の、あるいは住民と社会教育職員が学び合いながら進めてきた地域生涯学習計画づくりの経験がふまえられる必要があったのではないかということである。そもそも自己教育を本質とする戦後社会教育では、住民と職員の学び合いの重要性は共通理解である。著者の分析視角（2）の「情報共有」については、たとえば鶴ヶ島市の地域計画・教育計画づくりの経験などで知られているように、行政情報の公開・提供からはじまって、必要な情報の共有・批判・創造の実践の重要性が確認されてきた。その上でさらに、分析視角（3）や（4）であげられている計画検討過程のなかでの課題認識の深まりや新たな計画案づくりに関しては、1990年代の貝塚市や松本市で展開された地域生涯学習計画づくりの実践経験（重層的市民参加、職員集団形成とプロジェクトチーム、ネットワーク的調査学習、部会討論方式、フォーラムなど）と21世紀的課題をふまえるならば（拙著『増補改訂版 生涯学習の教育学』北樹出版、2014、終章）、事例はどのように評価され、今後の課題としてどのようなことが言えるのであろうか。住民と行政の「協働」にこだわったことが（たとえば、既存研究検討の期間や対象の限定）、逆に、「社会教育学的視点」の見方を狭めてしまわなかっただろうか。

なお、学校統廃合の枠を越えた地域づくりへの実践がみられた③の事例は、統廃合を議論する協議会に公民館長も参加しているところに他の事例とは異なる特徴がある。とするならば、公民館・社会教育活動が統廃合問題への対応にどのような影響をおよぼしたのか、立ち入った吟味が必要ではなかっただろうか。

最後に、「地域づくり教育」論展開の必要性である。著者による「協働」の再定義が「地域や自治体の課題解決に取り組んでいく過程」であるならば、それは「地域づくり教育」厳密には「地域創造教育」の展開にはかならないであろう。地域課題の理解のためには教養形成や個人的課題学習とは異なる学習を必要とするが、さらに地域づくりのためにはそれに必要な固有な学びを意識的・組織的に追及しなければならない。本書では「学び」としてとくに「偶発的（インシデンタル）学習」と「インフォーマルな学習」の重要性が強調されているが、地域づくり教育はこれらに関連づけ、構造化し、地域住民と教育実践者の協同による独自の実践の創造によって、過程志向的に発展させていく「不定型的教育

(Non-Formal Education)」にこそ独自性がある（拙著『生涯学習の構造化』北樹出版、2001、など）。

こうした視点から言うならば評者は、住民と行政の「実質的協働」の実現は著者が示した4つの分析視角＝方策だけでは不十分であり、地域づくり＝学校づくりの協同実践そのもの、および住民参画の地域社会発展計画づくりをとおして進むのではないかと考えている。著者が取り上げた事例はいずれも行政側から学校統廃合計画（④の場合は、最初は明示的でなかった）が提示された後の対応の中で「協働」が課題となるという枠内で検討したために、分析視角が限定されてしまったのではなかろうか。

地域づくり教育の理解は、統廃合後の「新しい学校」づくりや廃校跡を拠点とした地域づくり実践を批判的・創造的に検討していく際の視点にもつながっている。著者の地域づくり教育論の、今後の発展に期待したい。