

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—』

金 藤 ふゆ子*

本書は、著者が筑波大学に提出した博士論文を基に加除修正がなされた書籍であり、2014年度科学研究費補助金（研究成果促進費）の助成を受けて、刊行されたものである。本書はこれまでに日本教育学会、日本教育経営学会、日本公民館学会他の学術誌において書評の対象として取りあげられてきた。まずそのように複数の学術誌が書評に取りあげたという事実が、本書の分析や研究成果について検討すべき学術的価値の高さが認められることを傍証していると言えよう。以下では、これまでの書評との重複をできる限り避けておきたい。

本書は序章、及び第1章～第8章と終章の計10章で構成されている。著者は本研究の目的を「住民と行政の協働において前提とされている対称性の問題に焦点を当てて、現実には非対象となっている関係性を是正していく方策について検討すること」(p.6)とした。著者は研究目的の遂行に向けて以下の3つの課題を設定している。第一に住民と行政の両者がそもそも対等であるとする協働の前提から脱却するために、協働の定義における対称性の概念を比較的に検討する。第二に非対等性を起点とした協働構築の方途を検討する。そのために自治体や地域課題に住民と行政が共に取り組む具体的事例を分析する。第三に非対称性を起点に置きながら、その状態を住民と行政の双方が自覚して是正しようと試みていく過程における学習の営為を明らかにする。そして非対等性の実態を、情報や課題といった具体的次元に掘り下げて把握することで、現実として非対等な状況を是正していく方策を議論するという課題である。このように筆者は一貫して、住民と行政の非対称性に着目する。また、両者の非対称性を乗り越えながら「協働」を実質あるものとするための観点や方法論を現地調査の分析を踏まえて提言すること

*文教大学

を目指している。

著者は、住民と行政が共に取り組む具体的事例として、近年の学校統廃合の計画と実施に至る過程を分析対象として取りあげた。学校統廃合に着目する理由としては、以下の3点を挙げる。まず住民と行政の「両者の意見が一致しないような施策や事業にこそ焦点を当てて、そこに協働阻害の要因や協働構築への萌芽を見出していくことによって、両者の非対等な関係性を捉えていくというアプローチ」(p. 73)をとるためである。第二に「学校統廃合政策は、教育上の観点とともに、財政上の観点にも関わっている」(p. 74) 課題であり、「住民と行政の意見が一致しがたいながらも、(中略)多様な立場にある住民の参加と価値や利害の調整なくして議論しがたい計画の代表例」(p. 75)であること。第三に「学校統廃合の計画をめぐることは、住民と行政という関係に限らず、住民間の関係性において、大きな対立が生じる場合もみられる」(p. 76)ため、これを事例とすることにより「住民内部の対立や矛盾が自覚される過程を組み込んだ新たな協働の枠組みの究明が可能になる」(p. 77)と考えるためである。著者が指摘するように、学校統廃合は一見、行政と住民との協働とはかけ離れる事業の感が強い。しかし、住民の利害と価値の調整なくして議論しがたい計画であるからこそ、行政と住民の「協働」の実態が浮かび上がるという分析観点は大変興味深く、また独創的である。以下に、各章毎にその概要を紹介しつつ拙考を述べることにしよう。

序章「住民と行政の協働に関する基本的視点」では、本書の目的と課題・対象・方法の提示と先行研究の検討がなされる。先行研究の検討では、日本の行政学者である荒木昭次郎の『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』を最も参考すべき先行研究として位置づける。さらに90年代以降の協働をめぐる行政学や地方自治学、経営学などの研究の蓄積と論点を整理し、同時に社会教育学研究の中での協働における学習を捉えてきた先行研究を概括する。著者は、先行研究の中でも稲生信男による研究で行政学と経営学における協働の系譜を合流するアプローチに着想を得て、「『協働論』と『学習論』の合流、研究領域でいうならば行政学と教育学をすり合わせて検討する」という研究の観点を導き出す。さらに松野弘の研究に示唆を得ながら、社会教育学研究では取り込まれてこなかったとする住民と行政との対等とはいいがたい関係性を学習によって是正することの可能性や限界性を問い、学習の営為と蓄積過程を解明する研究に取り組むことを論題として設定した。

著者によれば、本書は3部から構成されている。前半部は第1章「住民と行政の協働をめぐる理論的課題」と第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—」からなり、住民と行政の協働において規定される対等性の概念を批判的に考察する。第1章は、アメリカ政治学者オストロム（V. Ostrom）の研究系譜を経て、日本にコプロダクション論を紹介した前掲の荒木を評価する。その一方で、当該理論が生産の効率性を追求することによって、結果主義的な協働に陥りかねない側面をあわせ持つという問題を指摘した。また社会教育学の協働に関する研究について主に日本社会教育学会の研究動向と概念規定の特質を分析し、さらにコプロダクション論の協働と社会教育学研究における協働の鍵概念を比較して共通性と異質性をまとめている。

その比較は意欲的であるが、社会教育学研究が荒木らのコプロダクション論を導入しなかった理由として、「協働の結果主義的な側面には相容れなかった」とする解釈は、やや拙速な解釈の感が残る。結果主義的な側面に相容れないものがあつたというよりも、著者が解釈をさらに加えるように社会教育学を含めて教育学全体が、「協働の概念を直接的に吟味して受容したのではなく、（中略）自治体において掲げられるようになった協働という概念を実践や政策の側から取り入れた」傾向がより強かったと考える方が、妥当な解釈ではないだろうか。

第2章は、住民と行政の協働における対等性をめぐり自治体の協働規定に対等という概念が組み込まれた過程の事例分析（愛知県江南市）を行った。対等という概念は決して前提となる概念ではないこと、住民と行政共に協働に対する理解や解釈には多様性があり、共に疑義や期待が交錯した中で協働のルールづくりがなされた実態を解明した。対等の概念は「自治体の政策形成過程で観念的な期待概念」として組み込まれたものであること、行政学や地方自治学の協働をめぐる議論で行われてきた対等性の概念そのものへの批判は一面的であり、既存の関係を変容させていく過程論を備えていないと批判する。本書は協働の実質化に向けた動的な変容過程こそ重要と捉える。

第3章「協働の実質化に向けた学校統廃合への視角」は、前述の前半部と事例分析を行う後半部（第4章～第8章）の接合部とされる。ここでは協働の実質化方策を探るための学校統廃合を取りあげる意義が論じられる他、リサーチクエスチョンとも読みとれる8つの問いが分析視角として提示される。さらに、新聞記事を基に事例分析の対象を抽出した過程の説明と、最終的な抽出対象とヒヤリシ

グ調査時期が示される。

後半部に位置づけられる第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—」は、学校統廃合案の撤回される事例が取りあげられる。その過程に住民側からの代替案の提示という成果と協働の萌芽を析出している。第5章「学校統廃合をめぐる住民間の葛藤と行政の対応—北海道X町L地区を事例に—」は、学校統廃合をめぐる住民間で意見の対立が生じ、保護者同士の「同盟転校」という実力行使がなされる事例が分析される。住民といっても一枚岩とは限らず、意見の対立や葛藤がある。行政の調整の困難さと共に、住民間で意見調整過程がなければ計画に与える住民の影響力は弱まるという知見を得る。第6章「学校統廃合への対応策づくりと地域再生の萌芽—鳥根県益田市種地区を事例に—」は、住民と行政の間に学校統廃合に関する質問書と要望書が複数回にわたりやりとりさせる事例を取りあげた。行政側が学校統廃合の前提として少子化・人口減少の現状分析を示すのに対し、住民側は対抗策として定住誘導活動を展開し、新たな人口推計を導き出す過程に住民の学習を看取り、行政の計画の枠を超えた創造的実践を捉えた。第7章「学校統廃合を推進する行政のスキーム—岡山県岡山市足守地区を事例に—」は、行政側が入念に準備した体系的行動計画に基づく学校統廃合を進める事例を取りあげ、分析した。著者はここで行政側に「他の自治体における事例からの知見を参照」するなどの「学習」があったと捉える。但し、この解釈は他の評者である山下晃一が「行政側の『学習』と記述することには、立場・見地の違いからおそらく異論もあるだろう」と指摘するように、疑義を生じる可能性がある。行政側の入念に準備された体系的行動計画に基づく対応を「学習」と捉える理由を、もう少し丁寧に説明する必要があったと言えよう。

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—」は4事例の総合的考察を行い、分析視角とした8つの問いに基づく分析を行う。結論として著者は学習を基盤に組み込んだ「協働」を再定義する。即ち、協働とは「住民と行政が、お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」とする。終章「本書のまとめと展望」は、分析を振り返り本書の成果と意義、及び今後の展開が示される。本書は、第一に協働を結果指向型のものではなく、プロセス重視の過程思考型の

ものとして捉え直した点にその特徴と共に成果がある。第二に住民と行政の協働とは言いがたい関係性の中に、むしろ協働の構築に向けた萌芽が見出され、それを育てていくために住民と行政相互の学習の重要性を指摘した点が本研究の成果であり意義と捉えた。

以上、本書は精緻な現地調査に基づきながら、住民と行政の協働の実相に迫る意欲的な研究であり、ここで得られた知見は社会教育学研究の範囲にとどまらず、教育行政学、教育経営学からの価値が高く認められる研究と言える。以下に、若干、評者として気になった点を指摘したい。

第一は、分析枠組みを示す第3章で述べる学校統廃合に対する教育学研究の対象領域の説明についてである。著者の学校統廃合に対する教育学研究の多角的アプローチが求められるという指摘は、異なる教育学の分野の連携の必要性を指摘する積極的な提案と受け止められる。他方、著者が述べる教育社会学、教育行政学・教育経営学、社会教育学の学校統廃合をめぐる研究領域には、やや荒さと疑問が残されるように思う。例えば、著者は学校統廃合をめぐり「教育経営や教育行政の研究領域からは、適性規模・適性配置論を踏まえて学校統廃合のあり方を究明」する課題が位置づけられ、社会教育学には「学校統廃合問題を通して地域や自治体の構造を住民と行政で変革していくための参加や学習のメカニズムを明らかに」するという課題が定位されるという(pp. 79-80)。さらには、教育社会学の研究領域としては地域における拠点性や住民運動を挙げる。しかし、それぞれの研究領域は、各教育学の対象領域として容易に分けられるものだろうか。例えば、社会教育学の対象領域とした内容は、これまでも教育経営学、教育行政学、教育社会学においても扱われてきた、あるいは今後扱う可能性の高いテーマでもあるだろう。各教育学の対象領域に重なりがあることは分かるし、また「多角的アプローチの分業と連携」が重要だという著者の指摘は理念としては理解できるが、具体的にそれは何を意味するのかをもう少し説明する必要があるように思う。

第二に、社会教育の研究対象に incidental な学習を含めるという基本的用語の説明にも疑問が残される。著者は住民と行政の双方が自己変革していく過程とその具体的方法には、学習の営為を見出すことが可能であるとし、「そうした学習の中でも informal (非定型) な学習や incidental (偶発的) な学習 に着目して研究を進展させてきた領域が社会教育学である」(下線は評者)(p. 4)と捉える。第3章においても意図的学習に対するものとして偶発的学習を位置づけて、住民と行政

の関係性において学習を捉える視角とした図 3-3-1 (p. 93)を示していることから、本研究は incidental (偶発的) な学習をかなり重視していると推察される。しかし、著者が述べるように incidental な学習を「偶発的学習」と捉えるならば、そもそもそれらを社会教育の対象として良いのかという疑義が生じる。なぜなら偶発的学習は非組織学習や無意図的学習と同義と解釈される可能性があると考えられるためである。評者は、社会教育学は non-formal な学習にしる informal な学習にしる、組織的な学習を対象とする学問領域と考える。社会教育法においても第 2 条の社会教育の定義は控除法を用いながら、「組織的な教育活動」を対象とすることを明示している。他方、著者のいうところの incidental な学習には non-formal な学習や informal な学習の方法と捉えられる討議、協議、話し合いなどが含まれている。「incidental (偶発的) な学習」とは一体、何を意味するのかをより詳述して欲しかった。同様に分析視角として示される住民の意図的学習と偶発的学習の捉え方は、やや単純化し過ぎたり乱暴な解釈との誤解を生む可能性がある。本分析の視角というだけに、この点はより精緻な説明が期待される。

第三に本研究の事例分析は、それぞれに異なる経過を辿りながら学校統廃合に取り組んだ地域を取上げて析出したと推察されるが、事例によっては学校統廃合後の経過をもう少し知りたかったというやや消化不良感の残る点を指摘したい。学校統廃合に関わり住民と行政がそれぞれに「学習」の蓄積があったとすれば、その後の住民と行政の関係や学校と地域の関係はどのように変化していったのかについての知見が得られるはずである。そうした変化の過程こそ、学校と地域の協働が極めて重視される現代の教育政策や教育実践に、重要な示唆を提供すると考えるためである。

とはいえ、上記の 3 点はいずれも本書の研究成果と価値を損なうものではなく、今後の更なる研究によって補われるものと確信している。特に評者は、著者が終章において行政と住民の協働を実質化していく存在として社会教育主事や公民館主事を挙げ、その役割論や職員論の究明という課題に取り組む必要があるとする課題認識に強く共感する者である。今後の研究の更なる進展に大いに期待したい。

【書評・書誌情報】

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—』

東洋館出版、2015年、4,644円 (税込)