

序章 住民と行政の協働に関する基本的視点

第1節 本書の目的と課題・対象・方法

1 協働という言葉の広がり

- ・行政的公共性の縮小と解体が背景
- ・1990年荒木昭次郎「参加と協働 新しい市民＝行政関係の創造」
- ・行政機構内に市民協働推進課、地域協働課を新設した自治体も

2 協働の可能性と問題点

- ・協働を実質のともなうものに高めていくためには「行政サービスの補完機能的役割を住民に求めている限りでの協働関係ではなく、住民が政策過程に参加できる制度作りを前提として、住民と行政が政策活動の共有化を図らなければ実質的な協働関係を構築することは不可能である」
- ・協働を自治体における政策形成システムや地域の意思決定システムとして位置づけていくことが求められている

3 社会教育学の視点から見た協働

- ・社会教育学研究において、協働における対等の原則に焦点を当てて検討を深めた研究はみられない

第2節 先行研究の検討

1990年の荒木論文 住民参加を実質的なものに高めていく

限りある自治体政府財源と無限とも思える市民の要望とのギャップ

- ・既存の行政サービスの生産過程と生産方法にてこ入れをしていくための理論として、コプロダクション論としての協働の意義が論じられた。
- ・本書では住民と行政の協働において、対等性の問題を議論していく上でカギを握っている学習の営為とその蓄積過程に焦点を当てていく。すなわち、協働論と学習論の合流、研究領域でいうなら行政学と教育学の二つの系譜をすりあわせて検討する。

第1章 住民と行政の協働をめぐる理論的課題

第1節 住民と行政の協働に関する研究の展開

協働・共同・協同 パートナiership・コラボレーション・コプロダクション

協働＝コプロダクション とともに造語

「都市サービスに影響を与える市民活動で、各主体（地域住民と自治体職員）の協力の下に、地域住民のために罪やサービスを提供していく活動体系の意味（松野弘2004）」

- ・協働とは、市民と行政が対等の立場に立ち、共通の課題に互いが協力し合って取り組む行為システムである（荒木昭次郎）

3 自治システムの問題解決を志向する協働

地区担当職員制度、地域広聴制度、地区カルテづくり制度、地区住民協議会制度…きめ細かな市民ニーズの補足システム。政策の形成・決定・執行の過程に市民が直接関与できる方途を確立している点で高く評価される（荒木）

第2章 自治体の政策形成過程からみた協働の課題 一対等性の批判的検討一

第1節 協働の政策的展開と対等性への視角

- ・協働とは、市民と行政が対等の立場に立ち、共通の課題に互いが協力し合って取り組む行為システムである（荒木）

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」の事例

- ・2008年4月経営企画部に地域協働課が新設
その前段階として、市民協働研究会を設置
 - 1)地域経営における協働促進のための方策や環境整備についての調査、研究等に関すること
 - 2)地域経営の基本原則または基本理念の検討等に関すること
 - 3)その他市民と行政との協働促進に関することを議論
- ・公募に応じた市民10名、公募の市職員11名、学識経験者の会長1名 計22名で構成
- ・2年計42回の会議
- ・市長に提言書を提出
- ・提言の内容を下に協働のまちづくりガイドブックを発行
- ・戦略計画に反映

対等の問題を議論

第3章 協働の実質化に向けた学校統廃合への視角

第1節 研究対象としての学校統廃合

- ・住民～対象校のこども、卒業生、家族、こどもを通わせている保護者、こどもを通わせる予定の保護者など多様な住民が複雑に絡み合った価値や利害の中で険要に関与

第2節 施策アプローチの歴史的変化と住民参加の諸相ー推進する行政のスキーム

- ・通学区域制度
- ・長期的こども減少を真正面から受け止めた適正規模と適正配置
- ・地域社会における学校の拠点性 地域社会の崩壊・衰退
- ・教育環境の変化に伴う児童・生徒への影響
- ・学校統廃合を契機として、地域社会や自治体の構造を住民が自らの力で変革しようとする動き

手続きの面では、中学校ブロックという領域を設定し、各学校への過度の焦点化を避けて、全体的見地を形成・共有する。

行政側は、先進事例として他自治体の例を検討対象として重視

「新しい学校づくり」の推進…小中一貫校

- ・昭和の町村合併期には、学校統廃合に反対する住民運動
平成の市町村合併期には住民に直接参加の仕組みが用意
同時に教育行政においては新しい学校づくりに向けた条件整備や統合後の地域支援を抱き合わせ
- ・形式的な住民参加とせずに、実質的な議論を進めるために
住民が学習に基づいてその力量を高めることが大切

第3節 協働の実質化に向けた学習への視角

協働を実質化するための方策

学習の観点に基づいた分析視角

<学習>

- ・教授者と学習者という枠組みから脱却する
- ・両者が相互に関わりながら学習を蓄積する→相互学習の原点が話し合い学習
- ・住民自身の手による調査や学習で行政の施策に修正や転換をもたらす

<住民と行政が話し合う共通のテーブルづくりについての分析視角の設定>

- ①話し合いに参加する人々の範囲 全戸参加なのか有志参加なのか
結成された住民組織だけでなくそれ以外の住民にも視野を広げて
- ②話し合いを繰り返す中で計画を具体化する過程を捉えていく視角
学習による情報や知識の共有

7 学校統廃合の計画検討過程において学習を捉える視角

<共通のテーブルの構築に関して>

- ①計画検討過程における住民参加は、いかなる範囲のものであったか。学校統廃合をめぐって結成された住民組織と他の住民の関係性はどうなっていたか。
- ②話し合いの回数を重ねていく中で、情報や知識を獲得するための過程がみられたか。話し合いでの発言や議論は、情報や知識に基づく根拠に支えられたものであったか。

<情報共有に関して>

- ③住民と行政の間で交わされた情報に、どのような限定性や施行性がみられたか。
- ④行政から提示された情報を受けて、住民がそれに対抗しうる別の情報を収集していく過程が見られたか。

<共通目的に関して>

- ⑤計画について出された意見を、その理由にまで掘り下げて議論していたか。
- ⑥計画検討過程の中で、課題認識がいかなる方向性に変化していったか。

<組織相互の力量向上に関して>

- ⑦行政側から提示された計画案の枠内で検討するに留まらず、それに代わる案を住民側で作成して逆提案するなど、計画案を次第に練り上げていく過程が見られたか。
- ⑧計画をめぐって、住民間での対立や矛盾を調整する過程がみられたか。

第4章 学校統廃合の計画撤回過程にみる協働への契機―北海道恵山町の事例

第1節 対象事例 住民の活動によって計画が撤回された事例 失敗事例

- ・竹筒での意見が十分にまとまっていない中で、学校統廃合の条例を制定させるという行政の対応に対し、住民有志が運動展開

第2節 学校統廃合の提起と計画の具体的過程

- ・教育委員会が学校統廃合を提起（集団における協調性や連帯性、福祉学級・部活など教育委の実態）
- ・町内14地区を5～8開場に分けて小学生や中学生のいる世帯の住民に計画を提案、4期にわたって懇談会を開催
- ・意見がまとまらない中、議会が条例案を可決
- ・住民有志15名によって「統合を考える会」結成
- ・懇談会では具体案が乏しく、その都度対応

第3節 独自の調査に基づく代替案の作成

- ・議会で条例可決
- ・考える会結成 代替案を提出 住民1066名の署名とともに
- ・代替案においては、地理的な理由や設備上の根拠があげられた
- ・代替案をつくるに際して、職員OBの助言を受けながら学習活動を展開
- ・しかし議会は要望書の提案を棄却

↓

地方自治法第74条に基づく条例改廃請求に取り組む

条例改廃請求→議会で 計画撤回可決

第4節 計画を撤回に至らしめた住民の活動

- ・住民側が代替案をつくって提示したものの、それを受けて行政側が新たな案を作り直して提示し返すという相互の関係を構築できなかったところに、協働の萌芽が摘み取られてしまう一つの要因があった。

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地区の事例

第1節 本章の目的と対象事例

- ・同じ地区の住民の間に大きな対立がみられた事例
- ・多様な立場の住民による参加と利害や価値の調整過程が求められている。
- ・一部の住民による「小中学校を守る会」の発足、地区における住民投票の実施、一部保護者による「同盟転校」の活動を経る中で、住民間での対立が顕在化

第2節 学校統廃合をめぐる住民間での意見の混在

- ・2004年11月から12月に12カ所で説明会実施
- ・賛成と反対が混在

- ・2005年3月再度説明会
合意は果たされず
- ・2006年1月町教育委員会が「完全複式校及び児童数30人程度となっている小学校並びに複式学級を有する中学校を統廃合する」という基準を掲げた「適正配置計画」を策定
- ・2006年2月 一部の住民有志によって「守る会」結成
- ・2006年3月 町内会の主催で賛否を問う住民投票実施 賛成52 反対101 無効1
- ・2007年度末に前倒しで閉校実施

第3節 独自の住民投票と保護者による「同盟転校」

- ・住民投票の結果を受けて保護者の一部が転校させる活動を展開
賛成の立場にあった保護者による区域外通学の申請
(話し合いの場において意見を言いがたい状況に追い込まれていた)
- ・12名の児童生徒が転出

第4節 転校を選ばず残された保護者による話し合い

- ・住民投票がきっかけで友人関係にも影響
- ・町内会はPTAに結論を委ねると決議
- ・残された保護者の話し合い
児童生徒数の推計、少人数教育、統廃合の懸念や不安
- ・経験に基づく広聴や教員による情報共有
- ・統合を円滑に行う話し合い
- ・残されたPTA全戸で多数決をとった 12戸中11戸が賛成
- ・閉校受入でまとまる

第5節 住民間での対立発生時における行政の対応

- ・意見集約の方法が賛成・反対いずれかを選ぶことで、計画をめぐって住民同士が自由な意見を出し合って調整して、互いの価値観に変容をもたらすという学習の過程にはつながらなかった。
- ・それどころか、かえって「同盟転校」の引き金を引くことに
- ・二者択一の意見集約は有意義とは言えない
- ・多様な意見を調整していく学習の過程が求められる
- ・様々な立場の住民を組織化して、地区全体として話し合いの基盤を整えようとする過程はみられなかった。
- ・住民側において、価値や利害を調整していくための参加と学習の機会を設けていくことが、行政側と関係性を築く上で重要になる
- ・立場を孤立させることなく、地区の中で計画に携わる主体として参加の場を調整していくことが、計画に対してより強い影響を与えていくために重要な過程になる

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の事例

第1節 本章の目的と対象事例

- ・過疎地における廃校の発生は、「単に校舎建物の損失ということのみではなく、長い歴史に培われ、地域住民の心に潜む心のふるさと、地方文化の抹殺にも通じる」（若林敬子）
- ・少子化対策のための活動が住民主体で展開された。定住誘導に向けた活動

第2節 学校統廃合の提起を受けた質問書と要望書

- ・通学方法の確保
- ・異なる統合の組み合わせについての提案（市街地に近い方）
- ・校名変更、吸収統合は望まないことの表明
- ・情報の不十分さ、統合のメリット・デメリット

第3節 計画への対抗策としての定住誘導活動

- ・統合問題協議会の委員を中心とする住民有志15名が結集して、人口減少という課題に具体的な対策を講じる新たな組織を発足「明日を夢見る会」
- ・Uターン定住誘導活動を実施
就学、就職、婚姻のために地区外へ転出したものたちとのつながりを再構築
- ・地区の農産物を地域ブランド品として加工し、「ふるさと小包」という名称で地区出身者に無料で発送。その宅配便には地区の近況、催事情報、空き地情報を載せただよりが添えられた。
- ・また、UIターン者の受入体制として空き地に住宅用の土地を造成、安価で提供
- ・結果的に5年間で10戸17名のUIターン者受け入れた
- ・協議会事務局長「口先だけの外交反対には理がない」
- ・行政から提示されたこどもの数の将来推計を受け止めた住民の一部が、その推計値に対抗する形で、地区における新たな人口推計を導き出そうとした学習の過程があった。

第4節 統合地区同士の結びつきの変化

- ・市議会での陳情は継続審査
↓
- ・3地区代表者会議の話し合いに移行

第5節 行政の計画を越えた地域再生の萌芽

- ・3地区の話し合いで新たな校名のもと統廃合
- ・住民と行政の間で、質問書と回答書、陳情書と結果通知のように、文書によるやりとりが行われた。
- ・文書を介したやりとりは記録に残るフォーマルな方法である。
- ・行政から提示された情報とは異なる新たな情報を住民が具体的な活動にもとづいて占めそうとする学習を通して、行政側から提示された計画の枠を越えた創造的な実践が展開されている実態を捉えることができた。

第7章 学校統廃合を推進する行政のスキーム 岡山市足守地区の事例

第1節 本章の目的と対象事例

- ・ 政令指定都市
- ・ 入念に準備された体系的な行動計画、すなわちスキームに基づいて進められる過程
- ・ 統廃合の計画を提起した理由として、教育環境に加え、財政上の効果も示した。
現行17名の市費職員（学校用務員、司書、栄養士、給食調理員）を推計6名になると算定

第2節 学校統廃合を前提としない検討組織の発足

- ・ 学区別住民懇談会
- ・ 地区保護者懇談会
- ・ 地区の幼稚園、小学校、中学校のあり方についての懇談会
「今後どのような形で話し合いを続けていくのが良いのかご相談する」
懇談内容の概略が報告として文書にまとめられ、各戸に回覧

↓

協議会「考える会」の立ち上げ

報告文書の回覧「ご意見をお持ちの方は近くの委員までお寄せください」

第3節 学校統廃合を明言しない行政のスキーム

1. 行政から提示された先進事例に関する情報

- 1) 鹿児島市平川小学の事例 へき地小規模校の成果と課題
郡山市湖南諸学校の事例 隣接型での小中一貫教育の成果と課題
- 2) 小中一貫教育の先進的な実践事例

呉市、品川区、府中市における小中一貫教育のとりくみ
その各形態として一体型、隣接型、併用型、連携型の紹介

2. 学校統廃合を明言しない行政

- ・ 6回1年間にわたる話し合いの中で行政は一度も再編や統廃合という文言は示されず。子どもたちのより良い環境を整えるために、学校のあり方を考えたいというスタンス。
- ・ 7回目の話し合いで学校統廃合の具体的な提案を行った。
「2年前には教育委員会としても提案できなかったし、したとしても十分な話し合いもできず、今日のように聞いてもらえなかった」
- ・ 計画を表明する時機や方法について、入念に検討されたスキームがあった。

第4節 学校統廃合計画をめぐる目的の問い直し

- ・ 第7回話し合いの後、4つの小学校で持ち帰り検討
- ・ 4つの小学校を統合することについては、すべて賛成。統合位置については1つが反対、3つが賛成
- ・ 反対に留保した部分の条件を付記して計画案を決定

第5節 行政のスキームに基づく計画への合意調達

<特徴>

- 1)「考える会」という同じテーブルで話し合う場が築かれた
- 2) 行政側からの情報提供が入念に準備された段階的なものであった
- 3)地区間で分かれた意見を踏まえて計画が一部修正された

第8章 協働の実質化を支える基盤としての学習 事例分析を踏まえて

第1節 本章の位置づけと目的

協働を実質化するための具体的な方策を検討

第2節 共通のテーブルにおける情報や知識の蓄積

①共通のテーブルづくりを進める上で、その前段階を重視する。

参加者の構成や記録の公開方法など、ルールについて話し合う過程がみられた。

②話し合いにおける発言や議論の内実を、情報や知識に基づいた根拠のあるものとして高めていくために、主体的な学習が求められる。

- ・住民と行政が話し合うメインシステムとしてのテーブルとともに、それを支えるサブシステムとして、行政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ドロアを組み込んでいくという方策が提案される。

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变化

第5節 計画の内容を高め合う相互性の構築

- ・協働においては組織相互の力量向上が求められる。
- ・その中で住民にできることは計画検討過程への直接的な参加や具体的実践を通して計画の内容そのものの形成や策定に事実上の影響を与えること。
- ・そのための力量を身につけること。

1)計画案の枠内に留まらない住民側からの逆提案

住民の代替案を同じ次元で検証し合い、さらに練り上げられる可能性

種の事例＝統合計画実施後もその活動を継続→学校統廃合計画が地域振興計画に深められた

2)住民間での対立や矛盾を行政が調整する過程がみられたか

- ・Lでの経緯：住民間の葛藤の顕在に対し、行政の調整がなかった
- ・足守の事例：行政側との話し合いと住民内部での意見集約尾交互に積み重ねることができた(行政があらかじめルールづくりの段階を組み込んで、利害調整を図ろうとする役割に回っていた)
- ・恵山や種の事例：住民の代替案づくりの活動を通して、計画の内容形成にかかわろうとする過程がみられた

このような住民からの積極的な関わりは、行政との協働による地域づくりを展望していく上で重要な契機を有する

第6節 学習を基盤に組み込んだ協働の再定義

<住民と行政の協働を実質化していくための具体的な方策>

- ・ 共通のテーブル
- ・ 情報共有
- ・ 課題認識
- ・ 組織相互の力量向上

◎住民と行政の協働は、非対等であるが故に学習がもたらされる過程として理解される

◎各主体の個別的な力量や技能の獲得過程が相互に関係し合い、影響し合うことによって、既存の非対等な関係性に変化をもたらしていく道筋を見出すところに、過程論としての協働を捉えていく意義がある。

◎本書は、これまでの協働をめぐる研究が、住民と行政の協働における対等性を固定的なものとして捉えて議論していた次元から脱却して、住民と行政が地域や自治体の課題に取り組んでいく時間軸のなかで、学習の展開と蓄積によって変化し続けていく動的な関係性として協働論を展開していくことの意義を提起した。

以上のような考察を踏まえ、本書の結論として、住民と行政の協働を次のように再定義する。

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。

終章 本書のまとめと展望

第1節 本書のまとめ

1)学校統廃合の計画が白紙撤回に至った過程に、協働の構築に向けた萌芽を見出した。

<北海道恵山町の事例>

住民と行政の間で3年間にわたる話し合いが行われたもの、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。

そのため行政は計画策定の最終的な局面で、半ば強制的に学校統廃合実施の条例を可決させた。

これを疑問視した住民が、条例の代替案づくりに取り組み、さらに地方自治法に基づく条例改廃請求を行ったことで、翌年度に計画されていた学校統廃合の計画が白紙撤回されるに至った事例。

2)学校統廃合の計画をめぐる住民間の葛藤と、それを受けた行政の対応について明らかにした。

<北海道X町L地区の事例>

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。そのためL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、自らのこどもを統合予定校に区域外通学させる「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L小中学校は、欠学年の発生を余儀なくされた。

これを受けて、行政の提示した計画より1年早く前倒しして学校統廃合の計画が実施された。

3)行政側が提示した学校統廃合の計画を越えて、住民側で地域再生の取り組みが展開された過程
＜島根県益田（ますだ）市種地区の事例＞

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。

少子化による廃校を、むしろ地域振興に向けた契機であるとして捉え直して、UIターン定住誘導活動をはじめ、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を進めた。

4)学校統廃合の計画を提起する過程における行政側のスキームと、情報提供の限定性について
＜岡山市足守地区の事例＞

地区の各学校のあり方を考えるという抽象的な目的の下、住民と行政の話し合いが進められた事例。

学校統廃合という行政の意図が明言されないままの話し合いの中で、行政からは、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を、住民が話し合いの過程の中で自覚していった事例だった。

↓

◎話し合いのテーブルのあり方として、行政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。

◎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。

◎住民と行政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注目することで、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。その上で、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、住民と行政の相互に力量向上がもたらされる。

↓

住民と行政の再定義（前述）

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。

- ・住民と行政の関係性を可変的なものとして捉え直した。
- ・住民と行政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、変化する関係性の中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。

第2節 本書の成果と今後の展開 学習を基盤とした協働論の射程

- ・これまでの学校統廃合は住民と行政の価値や利害が対立しやすい施策として捉えられ、協働という考えは相容れない施策と理解されてきた。

これに対し、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学習を積み重ねることが重要

- ・全国の自治体で進められている協働の仕組み作りは対等であると規定
- ・互いに非対等であることを前提に、課題解決への道を学習によって切り開く

<行政機構の変革>

- ・社会教育主事や公民館主事が、社会教育事業施策の枠内や公民館の枠内に留まらないで、他の行政部局によって進められている事業施策における学習支援に、緊張関係の下で携わっていきけるような行政機構の変革が必要