

# 学校の統廃合問題にみる住民参加の可能性 — 学校の統廃合をめぐる近時の裁判例を素材として —

渡 辺 暁 彦\*

## A Study on the Possibility of Reorganization of Schools with Resident Participation

Akihiko WATANABE

キーワード：学校の統廃合、地方自治、住民参加、署名活動の自由（表現の自由）、請願権

はじめに

1. 学校の統廃合と住民の意思
2. 統廃合に対する住民意思の確認方法 —— 岐阜県関ヶ原町学校統廃合訴訟 ——
3. 住民参加の保障としての憲法上の権利
4. 地方教育行政における住民参加

おわりに

はじめに

(1) “自分たちのことは自分たちで決めたい”。威勢の良いかけ声のもと、あらためて地方の行政課題の実現において、ひろく住民による直接参加のあり方に関心が集まっている。なかでも、直接的な意思決定手段としての住民投票への期待は日増しに高まっている。

いうまでもなく、地方自治の核心は住民の自治にある。住民の自治権を可能なかぎり拡大することは憲法上の要請といってよい。もっとも住民の参加形態は多種多様である。すなわち、市役所等への陳情や住民集会等での意見表明といった事実上のものから、地方自治法上認められた条例の制定改廃請求等の直接請求制度などといった具合に、形式的な面からも実質的な面からしても長短様々な手法が挙げられる。かかる住民参加は「実定法上の整理になじまないばかりでなく、その機能も効果もそれぞれに異なっており、これを一般化して論ずることは到底不可能である」とされる<sup>1)</sup>。

「公」の意思形成に関わって、いかなる事項に対して、どのような手段・方法によって、住民（さらには国民）が参加・関与し得るのか。憲法・行政法学においても無関心でいられない重要課題である。従来型の議会中心の政策決定に対し、地方自治（さらには国政レベル）における住民参加の意義を問い直そうとする論稿は後を絶たない。もっとも憲法学にかぎっていえば、その対応は「なお鈍い」<sup>2)</sup> のが実情であろう。

---

\* 滋賀大学

(2) 義務教育施設である公立小・中学校の統廃合が、全国の自治体で深刻な問題となっている。かねてより統廃合をめぐる、それぞれの地域で幾度となく深刻な対立を引き起こしてきた。地方自治の根幹に関わる問題の一つとして、この問題は教育学のみならず、様々な学問分野において、多様な視点から考察を加えられてきたところである。

法律学においても例外でない。深刻な社会的対立は、地域住民と行政（教育委員会）とのそれのみならず、地域住民同士に軋轢を生んでいる。最終的には、裁判所に法的判断を求めるに至った事案も決して少なくない。最近でも、埼玉県足利市や岐阜県関ヶ原町などで、この種の係争事案が見られる。何れの事案も、小学校の統廃合に関わって、地域住民の意向を行政がいかにかに把握し、多様な意見を集約・一本化し、それを実現していくかが問われていた。こうしたところに、住民参加の意義と可能性をみてとることも許されよう。

たしかに統廃合の問題は、一見すると教育施設整備に係る“単なる入れ物”をめぐる問題にうつるかもしれない。しかし、それは児童・生徒の教育を受ける権利（学習権）を支える前提条件であることを忘れてはならない。ごく最近、自殺した小学5年の児童の遺書に、自らが通う学校の「とうはいごうがなくなってほしい」旨、記載があったとの報道がみられた<sup>3)</sup>。詳細は不明であるが、こうした報道からもうかがえるように、統廃合をもたらす影響は、学習権の主体である児童・生徒の内心に深く及んでいる。

さらに、学校は子どもたちの「学びの場」であることはもちろんのこと、他方で、地域の人びとの交流の場でもある。したがって学校の統廃合は、地域住民に「地域の核、一体感の象徴がなくなることへの危惧」<sup>4)</sup>をもたらす。したがって統廃合は、地域住民にとって切実な関心事とならざるを得ず、学校の規模やその適正な設置は、当該地域の最重要課題の一つとして位置づけられよう。

(3) 統廃合をめぐる事案は、「実現を求められながらまだ十分に実現されていない」<sup>5)</sup>とされる教育行政学上の現代的課題の一つ、すなわち教育行政における住民参加という課題の一端を浮かび上がらせるであろう。統廃合は過疎化の進む山間部だけでなく、都市部においてもみられる実情からすれば、何れの地域にも関わる共通課題であり、この問題を個々の統廃合事案のプロセスに矮小化して扱うことは許されないであろう。

かような統廃合をめぐる訴訟は数的に少なくはないが、実際に起こっている紛争対立の複雑さからすると裁判に至ったケースはむしろ稀な方で、内容的にも限定されたものとなっている。それゆえ「裁判の内容や結果だけでは、問題の構造や全体を把握することが困難であり」、「提訴される前後の過程を踏まえ、その全体像を分析することが必要である」とされている<sup>6)</sup>。

本小論は、最近の学校の統廃合をめぐる事案を手がかりに、憲法学の視点から、あらためて地方行政における住民参加の意義及び可能性について若干の検討を試みるものである。特に、統廃合をめぐる争われた近時の裁判所の判決を敷衍するなかで、地方行政における住民参加のあり方や課題を明らかにすることに主眼がおかれる。

以下、具体的な考察を行うにあたって、はじめに学校の統廃合をめぐる現況について概観する(1)。次に、最近の裁判例として関ヶ原町の事案を取り上げる(2)。本事案は、学校の統廃合過程で、反対住民と行政とが対立したことを契機として、行政による住民意思の確認方法の妥当性が問われた事案である。具体的案件の考察を通して、統廃合問題における住民参加のあり方やその前提としての権利保障、さらには未だ制度化されていない参加形態への目配りの必要性、等が確認されるであろう(3)。

本稿は扱う対象もその射程もごく限られたものであるが、“教育行政における自治・分権”の再定義に向けて、その予備的作業として、憲法・教育法学における住民参加の可能性という視座からアプローチしたものにはかならない。

## 1. 学校の統廃合と住民の意思

### (1) 学校の統廃合

#### 1) 学校の適正な規模

少子高齢化の進行に伴い、最近では過疎地域のみならず都市部においても、学校の統廃合が進んでいる。もちろん、児童・生徒の数が減ったから学校の数も減るという論理式は、必ずしもあてはまらない。小規模の学校の方が教育効果はあがると考え、児童・生徒数が減っても、そのまま学校を維持しようとする自治体も少なからずあると思われる<sup>7)</sup>。統計的には、公立の小学校から高校まで、すべての学校種で学校数の減少傾向がみられる。

なかでも、小学校の減少幅の大きさは際だっている。その要因として、たしかに少子化による影響も指摘され得るが、統廃合への大きな理由として、財政的要因も挙げられよう。統廃合を促進させる文脈において、しばしば「教育指導の効率化」や「学校の適正規模」という考え方が主張されるのはその証左である。最近の市町村合併に伴う統廃合などは、主としてこちらの要因によるものである。

学校の設置については、「教育上適切な環境に、これを定めなければならない」（学校教育法施行規則第1条2項）とされており、通学距離は小学校では概ね4km内、中学校では概ね6km内という目安がある（義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第4条1項2号）。こうした通学区域の設定は、学級数や教員の配置、そして施設設備など、教育条件を計画的に整備することによって、教育の機会均等と教育水準の維持を確保するためである<sup>8)</sup>。もっとも統合した学校の場合、教育効果や交通の便など諸々の事情を勘案して適当と認められるときは、上記の目安を越えることも認められる（同条3項）。

小学校の適正規模については、「学級数は、十二学級以上十八学級以下を標準とする」（学校教育法施行規則第41条）と定められており、これが統廃合にあたっての一つの基準とされる。ただ、こちらも「地域の実態その他により特別の事情のあるときは、この限りでない」（同条但書き）とされており、上記基準は必ずしも絶対的なものではない。

右のような法令による一定の基準や、それ以外にも教育設備等の教育条件などを考慮のうえ、市町村の条例に基づいて学校の統廃合が行われている。学校規模が教育効果に及ぼす影響については未だ実証的に解明されておらず、およそ「学校規模が小さくなれば教師と子どもの接触の機会は増えるものの、競争心や活気の面では弱くなり、行財政上の効率は規模が大きくなり、結局中規模程度の学校がよいという」あたりに帰するようである<sup>9)</sup>。

こうした統廃合は、基本的に設置者の広範な裁量に委ねられると解される<sup>10)</sup>。とはいえ、統廃合の決定に至る過程で、適正規模や地域の事情をめぐって後述のような法的紛争になったり選挙の争点になったりと「地域の政治問題となる例が少なくない」<sup>11)</sup>。それゆえ学校の統廃合は、地域教育行政の根幹に関わる事柄である。

統廃合の結果、一部に教育条件が低下する事態が生ずるとなれば、教育を受ける権利（日本国憲法第26条）を侵害しかねない。少なくとも、「[統廃合が]特定の児童ないし保護者に著しく過重な負担を課し、通学を事実上不可能にするなど」した場合には、裁量権を逸脱したものと解される<sup>12)</sup>。

従前、学校の統廃合については、主に教育行財政の問題として扱われてきたため、児童・生徒の学習権をいかに実効的に確保するかといった視点は、ともすれば後回しにされてきた感がある。たしかに、児童・生徒の学習権保障といっても、そのことが学校の適正規模の判断にどのように結びつくのか、むしろ問題をいっそう複雑化させる要因になりはしないか。このように検討すべき課題は少なくない。今後は、学習権をいかに実効的に保障していくかという観点から、従前よりの教育学の知見ならびに学校教育をめぐる実証的研究をふまえ、法理論的に積み上げていく作業こそが求められているように思われる。

## 2) 戦後の学校統廃合

戦後の学校統廃合の経緯をたどると、大きく三つの時期に区分できるとされる<sup>13)</sup>。第1期は1950年代の町村合併に伴う統廃合であり、第2期は1970年代の高度経済成長期における都市部への人口集中とその反動として郊外への人口移動に伴う統廃合である。そして第3期が、1990年代以降にみられる少子高齢化を主要因とした統廃合である。

最近では、自治体が小中一貫教育を進めるなかで、統廃合に至るケースも少なくないようである<sup>14)</sup>。児童数の減少に対して、地域住民が小学校と中学校との統合を提案し、市の統廃合計画に反して学校を存続させたケースも見られる。

文部省(当時)は、小規模校の統合を推し進めるために、すでに戦後早い時期に通達「公立小・中学校の統合方策について」(昭和31(1956)年11月17日、文初財503号)を発し、学校統合の基本方針や基準等を示している。もっとも、一部に無理な統廃合が行われたことで、地域内の軋轢が生じたことから、その後、通達「公立小・中学校の統合について」(昭和48(1973)年9月27日、文初財431号)を付加的に発し、下記のような留意事項を列記している<sup>15)</sup>。昭和48年通知については、統廃合をめぐる裁判のなかでもしばしば取り上げられている。

「1 学校統合の意義及び学校の適正規模については、さきの通達に示しているところであるが、学校規模を重視する余り無理な統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない。また、小規模学校には教職員と児童・生徒との人間的ふれあいや個別指導の面で小規模学校としての教育上の利点も考えられるので、総合的に判断した場合、なお小規模学校として存置し充実するほうが好ましい場合もあることに留意すること。

- 2 (1) 通学距離及び通学時間の児童・生徒の心身に与える影響、児童・生徒の安全、学校の教育活動の実施への影響等を十分検討し、無理のないよう配慮すること。
- (2) 学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること。
- (3) 統合後の学校の規模が相当大きくなる場合や現に適正規模である学校について更に統合を計画するような場合は、統合後の学校における運営上の問題や児童・生徒への教育効果に及ぼす影響などの問題点をも慎重に比較考慮して決定すること。」

(下線部は、筆者による。)

上記、昭和48年通知で注目されるのは、すでにこの時点で、統廃合計画に際して「地域住民の理解と協力」を得るよう努力義務が課せられていた点である。その背景には、半ば強引な統廃合が、地域住民と地方自治体との間に、あるいは地域住民同士の間で深刻な軋轢を生んだとの認識がある。さらに、児童・生徒や保護者、さらには住民にとって、大きな生活上の変化を伴うこととなり、「ときに生活破壊につながる」ことも忘れられてはならないであろう<sup>16)</sup>。

## (2) 統廃合をめぐる裁判

### 1) 訴訟の多様性

学校の統廃合は、学校に通う児童・生徒及びその保護者のみならず、地域住民にも大きな影響を及ぼすものである。かつて、住民の意思を無視した強行分村合併にともなって、反対派によって集団登校拒否が行われ、さらにその後、隣り合う市町においてそれぞれ同名の小学校が並び立つという異常事態まで生じたことがある<sup>17)</sup>。

現在では、昭和48年通知の趣旨をふまえて「地域住民の意向にも配慮しつつ合意を形成していく」ために、多くの自治体で、通学区域の設定や変更等に当たって通学区域審議会が設置されている<sup>18)</sup>。

それにもかかわらず、統廃合をめぐる意見対立が、法廷闘争にまで発展することも必ずしも稀でない<sup>19)</sup>。次節で取り上げる関ヶ原町の事案もそのうちの一つである。ここでは当該事案を取り上げるに先立ち、幾つかこれまでの類似の係争事案について振り返っておきたい。

なお、学校統廃合に関わる訴訟といっても、争う内容やその方法は異なる。例えば、原告適格一つを取っても、児童・生徒が提訴するのか<sup>20)</sup>、子女を就学させる義務を負う親・保護者<sup>21)</sup>、それとも地域住民が提訴するかといった違いがあるし、学校統廃合決定・処分の取消しを求めるのか、あるいは損害賠償責任を追及するかといった相違などがあり得る。ここでは、こうした訴訟手続の違いはあまり考慮に入れず、主として住民参加との関わりをなかで、個々の事案を取上げておく。

学校統廃合に関する裁判として、初期（先述の第1期に相当）の市町村合併による統廃合をめぐる事案、例えば山形地方裁判所や盛岡地方裁判所の判決などを皮切りに、それ以降、各地で提起されることとなる<sup>22)</sup>。初期の事案では、統廃合に伴う児童らの不利益は通学バスの運行等によって填補できるとして廃校処分を適法としたが<sup>23)</sup>、その後、通学距離や手段といった要素だけでなく「学校に対する親密感、近距離感」や「人格形成上」の要素を判断に取り込む事案なども見られるようになった<sup>24)</sup>。

これまで幾度となく、裁判所の判断が示されてきているが、ここではそうした裁判の実態をうかがう意味で、比較的新しい事案にかぎって幾つか取り上げることにしたい。このうち、東京都千代田区の事案では最高裁判所の判決が下されている。

## 2) 最近の裁判例

### ① 滋賀県多賀町萱原分校の事案

滋賀県多賀町議会では、町内の分校を廃止し、大滝小学校に統合する旨の条例を可決したが、それに対して、萱原地区の住民が町に対して条例制定の取消しや、町長らに対して統合処分の取消し、条例の無効確認などを求めたのが本件事案である。

統合対象となった分校は、長年「おしどりの里」という野鳥教育の実践で全国的に名前が知られていたが<sup>25)</sup>、町は少人数教育では子どもは育たないと理由から統合を決定している。本件では、従来の統廃合をめぐる訴訟と異なり、財政上の理由を挙げておらず、また萱原地区の住民全員が分校反対に賛同していることから、裁判では萱原地区の教育条件が悪化するか改善するかのみが焦点となった<sup>26)</sup>。

大津地方裁判所<sup>27)</sup>は、現に就学している児童の保護者以外の者については原告適格を認めず、また教育条件に関しては、「統廃合により学校規模を拡大して極小規模校、複式学級の問題性を低減、解消し、人的、物的設備の充実をはかって教育効果を高める利点を認めることができ、統廃合により多少通学条件が悪化し、萱原地区の教育条件が低下することが認められるが、その程度はさほど大きくないのであるから、統廃合が児童及び原告らの教育を受ける権利ないし教育権を侵すことになるとは認められない」と訴えを却けた。

### ② 東京都千代田区の小学校廃止の事案

千代田区の事案は次の通りである。統廃合を含む「東京都千代田区学校設置条例の一部を改正する条例」の区議会議決に基づき、区長がそれを公布したことにより、特定地域の小学校は翌年3月末日で廃止されるに至ったが、これら一連の経過に対して、当該小学校に通う児童の保護者が区議会や区長を相手取ってその取消及び損害賠償を求めた。

最高裁判所は、「〔原告である保護者が〕社会生活上通学可能な範囲内に設置する小学校においてその子らに法定年限の普通教育を受けさせる権利ないし法的利益を有するが、具体的に特定の区立小学校で教育を受けさせる権利ないし法的利益を有するとはいえない」と判示している<sup>28)</sup>。

### ③ 埼玉県足利市の小学校廃止の事案

埼玉県足利市の事案も、裁判に至る一連の経緯は、東京都千代田区のそれとほぼ同様である。統廃合の要因として、少子化傾向によるもの、さらにドーナツ化現象による児童数の地域間の偏在等が挙げられている。

宇都宮地方裁判所は<sup>29)</sup>、「〔児童の保護者は〕法定年限の普通教育を受けさせる権利ないし利益を有する」が、「その権利ないし利益は、市町村等が社会生活上通学可能な範囲内に設置する学校で教育を受けさせることができるという限度で認められるものであって、具体的に特定の学校で教育を受けさせることまでをも含むものと解することはできない」として原告の請求を認めなかった。原告らは、通学路における交通その他の危険等の支障を挙げていたが、それについても「一般の通学路に不可避的に存在する範囲を超えるものではなく」、「社会生活上通学困難な事情に当たるとは認め難い」とした。

また教育面についても、「どのような教育環境が望ましいかについては多様な見解があり得る」としたうえで、たしかに一方で「小規模校に児童の学習・発達上様々な利点がある意見も傾聴に値する」し、また反対に「同年代の新しい集団や様々なタイプの友人らと接触する機会を有するという意味で一定規模以上の児童数を確保した教育環境を構築するとの考え方にも理があることもまた明らか」だと述べる。したがって、「児童数の減少を背景に、適正な小学校規模を維持し、児童の生活圏や発達段階、通学環境等を考慮した通学区域の再編成を目的とした」条例を定めることは、「被告市議会に与えられた裁量を濫用ないし逸脱した違法があったとは到底いえない」と結論づけている<sup>30)</sup>。

### 3) 判例にみる学校統廃合と裁量

過去の事案からも明らかなように、学校統廃合に対する判断に関しては、基本的に設置者の裁量に委ねられている。教育行政に詳しい米沢広一教授も確認しているように、「〔学校設置者には〕広範な裁量が認められ、通学が事実上不可能又は著しく困難になる場合にのみ、裁量権の濫用・逸脱として統廃合等が違法になる」ものとされている<sup>31)</sup>。

これまでに争われた事案のなかには、昭和48年通知の趣旨を無視するかのようになり、住民に対する十分な説明もないまま、自治体主導で統廃合が決定されたケースも少なくなかったようである。

滋賀県萱原分校の事案（上記①の事案）で裁判所が述べたように、たとえ「地域環境や地域社会に密接に結びついた教育がなされ、相当の教育効果をあげて」いたとしても、学校規模の拡大に伴う人的・物的設備の充実等の利点からすれば、「多少通学条件が悪化し、萱原地区の教育条件が多少低下することが認められるが、その程度はさほど大きくない」のだというのであれば、實際上、実体面で裁量権の濫用・逸脱に当てはまる事案はほとんど考えにくいと言わざるを得ない。

もっとも、全くの自由裁量ではないことも付記されるべきである。こうした裁量権は「全く自由に行使されてよいというわけではなく、学校を「社会生活上通学可能な範囲内」におくことや、「小・中学校が、地域社会の中核を構成している（担ってきた）」という点に配慮することなど、考慮しなければならない要素があるのである<sup>32)</sup>。

上記判決においても、裁判所は統廃合に至るプロセスを逐一確認しているが、今後はさらに、地域住民の意向を尊重した合意形成がはかられたかという点に重きをおくべきであろう。だとすれば、統廃合に至る過程、特に住民に対する説明会等の開催や情報公開の徹底、さらには決定に至るまでの合理的期間の経過など、裁判過程で詳しく論証されなければならない。

## 2. 統廃合に対する住民意思の確認方法 —— 岐阜県関ヶ原町学校統廃合訴訟 ——

学校統廃合に関わって、住民の意思を確認する場面で争いが生じたのが、関ヶ原町の事案である。本事案は統廃合そのものに対する争いではないが、統廃合とも密接な関わりを有しており、また類似の事案も見当たらないため、以下では少し詳しく事実関係等のみをみておきたい。

### (1) 事実の概要

本件事案は、関ヶ原町が計画した小学校統廃合案に端を発するものである。本件では、統廃合案に反対する住民らの署名活動に対して、関ヶ原町が署名者宅への戸別訪問を行い、署名の事実の有無や

統廃合に対する考えを調査したことの適法性が争われている。

原告らは、統廃合案に反対する署名活動を行い、町長及び教育委員会に対して二度にわたって署名簿を提出した。原告の一人でもある関ヶ原町議会の一人の議員は、それら要望署名をもとに、「〔統廃合案への〕町民の理解は得られていないと思うが、どう思うか」などと町長に対する一般質問を行っている。

ところで、当該署名簿の署名には、一見して同一筆跡のように見える署名が多数存在しており、また署名された名前に重複が見られるものが含まれていた。先の一般質問に対しても、町長は「町民に具体的な説明を行っていないため、町民の理解が得られていないという判断は早計である。本件署名簿に記載された署名に重複署名がある。要望意思がないにもかかわらずなされた署名が多数ある」と応答している。その後、何度か議会で取り上げられたが、町側は引き続き統廃合案を推し進め、地域住民に対しては、繰り返し学校整備計画説明会を行った。その上で、署名の真正や請願の趣旨確認のためとして、署名者に対して戸別訪問調査を行った。その際に、町長は説明会では反対意見がほとんど出なかったにもかかわらず、署名者が多数みられる地区から調査を行うよう指示している。

原告らは、これら調査が署名者や署名活動者に対して不当に圧力を加え、その結果として今後署名活動を行うことを躊躇せざるをえなくなるなど、違法に請願権（日本国憲法第16条）及び表現の自由（同第21条）を侵害したとして国家賠償訴訟を提起した。

なお本件とは別に、原告らは関ヶ原町を被告として損害賠償請求の訴えを別途行っている（以下、「第二次訴訟」と呼ぶ）。第二次訴訟は、町が配布した情報誌に、上記裁判に関する記事が掲載され、そのなかに原告ら（町議会議員を含む住民数名）の氏名なども含まれていたことに対して、それがプライバシー権の侵害にあたるか否かが問われた事案である。掲載記事には、「一原告が訴えたのは関ヶ原町」「裁判は負けない」といった見出しのもと、訴状の一部分の写し等も掲載されていた。第二次訴訟に対して岐阜地方裁判所大垣支部は、原告のうち私人に対しては、「これを関ヶ原全町民の批判ないし評価の対象にさらす正当な理由はない」としたうえで、次の二つの理由を挙げて「私生活上の平穩を害する悪質な不法行為に該当する」と判示した<sup>30</sup>。つまり、第一に掲載にあたり事前の承諾を得ようともせず町が一方的に氏名を掲載したこと、第二に何ら反論の機会を与えないで、原告らが不当に税金から金員を得ようとしているとか、合理的な根拠を示すことなく別件訴訟が特定の政党の政治活動であり、原告らがその支持者であるかのような表現を行ったこと、の二点である。

## (2) 判旨<sup>30</sup>

本件では、最終的に、最高裁判所に対して関ヶ原町が上告及び上告受理の申立てを行ったが、平成24（2012）年10月9日、最高裁は上告を棄却し、上告を受理しない旨の決定を行った。以下では、一審・岐阜地裁と控訴審・名古屋高裁の判決要旨を順に確認しておく。

### 1) 岐阜地方裁判所

岐阜地方裁判所は、原告住民の請求を一部認容した。本稿との関連で興味深い指摘がみられるので、ここでは三点に絞って、判決文から煩を厭わず引用しておきたい（以下、下線は何れも筆者による一部略記。）。

#### ① 署名活動の自由

「署名は、署名活動をする者らの政治的表現行為に賛同するという趣旨でなされるものであるから、かかる署名行為も一定の政治的な態度表明ということができ、表現の自由（憲法21条）によって保障される。また、署名は、署名活動をする者らが官公署に署名簿を提出することに参加する意味を有するので、かかる署名行為は請願権（憲法16条）によって保障される。

署名活動とは、一定の目的をもって署名を収集する行為を指すのであって、特定の政治課題について署名活動を行うことは、自己の政策的意見に賛同する者から署名を募り、集めた署名簿を官公署等に提出することによって、自己の政策的意見を表明するものであるから、署名活動の自由は表現の自

由（憲法 21 条）によって保障される。また、署名による請願の主体は同署名活動に賛同し、署名をした各署名者であるが、同署名活動を行った者も、署名活動の結果集めた署名簿を官公署等に提出することを目的としているから、各署名者同様、請願権（憲法 16 条）によってその活動が保障されると解される。」

## ② 請願権

「請願とは、官公署に対して、その職務に属する事柄について希望を述べることであり、何人も、請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない（憲法 16 条、請願法 6 条）が、それには、請願を実質的に萎縮させるような圧力を加えることも許されないとの趣旨が当然に含まれると解される。

もっとも、請願が署名活動による署名簿の提出という方法で行われた場合には、その請願事項にかかわる多数の国民又は住民が同一内容の請願を行うことに意味があり、請願を受けた官公署等は、請願に対し、誠実に処理する義務を負う（請願法 5 条）から、提出された署名簿に偽造等、署名の真正を疑わしめる事情があったり、請願の趣旨が明瞭でないときに、その真正であることや請願の趣旨を確認する限度で、各署名者や署名活動者に対し、相当な調査を行うことは許されるというべきである。」

## ③ 請願の取扱いと戸別訪問調査

「本件署名簿のうちには多数の同一筆跡と思しき署名が含まれていたこと、署名者の多くが統廃合案によって存続される C 小校区の者であったが、被告町の主催する B 小・C 小統廃合に関する C 小校区での説明会では反対意見が出されなかったこと、署名書の要望事項は 3 つあり、そのうち 2 つは B 小・C 小統廃合案とは直接関係のない要望事項であったこと（認定事実）からすると、提出された署名簿に偽造等、署名の真正を疑わしめる事情がある上に、3 つの要望事項のすべてに請願する趣旨が明瞭でないといった事情が存在するということができる。そして、原告 X2 が、本件署名活動後、議会及び自身の発行する機関誌において、本件署名活動による署名の筆数が 5208 筆と被告町の住民数の過半数にのぼることを主張して浅井町長に統廃合案の見直しを迫っていたこと（前記の認定事実）、署名者に郵送で質問するには多額の費用を要する上、必ずその回答が返送されるとはいえないことを併せ考えると、浅井町長が署名者に対し、署名の真正や 3 つの要望事項のすべてに請願する趣旨かを確認するため、署名者の同意を得た上で、回答を強要することのない態様で戸別訪問調査を行うこと自体は許されるというべきである。

しかしながら、本件戸別訪問調査は、署名者に対して署名の真正や請願の趣旨の確認に留まらず、『署名活動は、誰が（どなたが）頼みに来られましたか。』『その際に署名活動の趣旨について、どのような説明がされましたか。』『先月（5 月）、町が開催した学校整備計画説明会には参加しましたか。』『（参加したと答えた場合、）町よりの説明を聞き、署名をした時と統廃合に対する考え（反対）に今も変わらないか。』『（不参加と答えた場合、）署名をした後、周辺で B、C 小学校の統廃合について、色々な話等聞かれていると思うが、署名をした時と、統廃合に対する考え（反対）に今も変わらないか。』といった署名の真正や請願の趣旨の確認という目的を超えた質問も行われており、本件戸別訪問調査を受けた署名者や署名活動者に対して不当に圧力を加えるものであったと認められる。

そうすると、浅井町長は、違法に亡 A7、原告 X9、原告 X1 らの請願権及び表現の自由を侵害したもので、同侵害につき少なくとも過失があると認められる。」

## 2) 名古屋高等裁判所

名古屋高裁は、一審・岐阜地裁判決と同様、本件署名ならびに署名活動が憲法の保障する表現の自由と請願権の双方によって保障されると述べた。そのうえで請願の処理については、一審と異なり、確認手段としての戸別訪問調査であっても実質的に禁止される旨、厳しい判断を示している。以下、その点についてのみ判旨を挙げておく。

「本件戸別訪問の真の目的は、民意を確認するというのではなく、統廃合に反対する住民が多く



ないこと、本件署名簿の記載が誤っていて、正しくは賛成者が多いことを直接的に聴き取り調査によって明らかにしようとするにあってきたというべきである。そうすると、本件戸別訪問は、正当の目的を有しないにとどまらず不当な目的を有していたと認められる。……本件戸別訪問にはその態様・手段の点からも表現の自由に対する萎縮効果があったことが認められる。したがって、本件戸別訪問による調査は、署名者及び署名活動者の表現の自由の制約を正当化するに足る目的を有していたとは認められないだけでなく、被控訴人の町長が自身の意見を実現するために自己に対立する考えを有する一部の町民の意見を封じるという積極的で不当な目的のためになされたというべきである。そして、後者のような目的のために戸別調査をすることはもちろん許されないとわなければならない。

なお、態様・手段と関連するが、署名の真正に疑いが持たれる場合の対処については、一般的にいえば、何らかの確認手段は必要となるが、前記のとおり戸別訪問の一般的な弊害及び……本件戸別訪問の個別の問題点からすると、このような場合にも対処方法として戸別訪問が許されることはほとんど考え難いというべきである。上記のような場合には、アンケート調査などは考えられるところである。のみならず、要望書のような書面が提出され、その中に署名の真正に疑問が持たれるものがあったとしても、必ずそれを確認しなければならないという法的な義務があるわけではなく、公共団体としては、一定程度の確からしさと不確からしさとを含んだ要望書の提出があったとして、それにありのままに誠実に対応すれば足りるというべきである。」

### (3) 本件に対する若干の検討

本件判決は学校統廃合の是非そのものに対して争われたわけではない。統廃合を進める町長の意思決定を問題として、統廃合反対派の住民が署名活動を行ったことに対し、署名の真正を確認する目的で自治体職員が戸別訪問を行ったことの是非が争われたものである。言うなれば、当該地域の民意把握のプロセスに関わって、裁判所の判断が求められたものである。この点で、先に言及した幾つかの統廃合をめぐる事案とは、やや様相を異にする。何より「先例の見あたらない事案」<sup>35)</sup>であった。

一審の岐阜地裁、控訴審である名古屋高裁も、署名や署名活動の自由を明確に表現の自由保障、請願権保障との連関で捉えている。請願の取扱いについても、憲法上の権利保障の観点から踏み込んだ判断を示しており、全体として評価できる。表現の自由と請願権とが密接な関連性を有することを、具体的事案のなかで、あらためて確認した意義を有する。

近年、請願の提出を受けた官公署が、請願内容を批判する文書を署名者に対して送付するなどしたことが問題となっているなか、あらためて請願権の射程を確認した意義は大きいと思われる。関ヶ原町の統廃合問題の文脈でいえば、学校の統廃合という地域の政策課題について、おおよその住民の意向を、議会や執行機関に伝える「他の政治参加の形態では代替できない独自の意義」<sup>36)</sup>を請願権（それと関連して表現の自由）が有しているということである。

町が行った戸別訪問調査について、それが単なる署名の真正や確認という目的を越え「署名者や署名活動者に対して不当に圧力を加えるものであった」と裁判所が認定した点も、署名活動に対する萎縮効果に着目したものであり支持できる。もっとも続けて、岐阜地裁は「請願に対し、誠実に処理する義務を負う」（請願法第5条）との文脈から、町による戸別訪問調査それ自体は許されるとしたが、戸別訪問調査が及ぼす萎縮効果の可能性を考慮すれば些か疑問が残るといわざるを得ない。その点で、控訴審である名古屋高裁が一般論として「戸別訪問が許されることはほとんど考え難い」と述べた点は、後述の学説理解とも即応するものであり<sup>37)</sup>、高く評価できる。名古屋高裁が続けて述べているように、「公的団体としては、一定程度の確からしさと不確からしさとを含んだ要望書の提出があったとして、それにありのままに誠実に対応すれば足りる」とする方が、現実対応にも即した考え方であり実務的にも受け入れられよう。

以上の通り、本件事案は、学校統廃合をめぐる近年の一事案としての意義のみならず、地域行政の

政策決定過程における住民参加の有様をうらなううえでも、重要な教訓と課題を提示したものと  
いってよいであろう。

### 3. 住民参加の保障としての憲法上の権利

上記、関ヶ原町の事案であらためて浮かび上がったのは、学校統廃合という地域の重要な施策・事業の決定にあたり、誰がどのように住民の意思を汲み上げ、そしていかなる方法でそれを実現していくか、またその際に住民による参加手続きが認められるかといった住民自治のあり方の問題である。

関ヶ原町では、統廃合を決定するにあたり、統廃合に係る学区の住民を対象として、計19回にわたって説明会が実施されたという。しかし、浅井町長が町長就任前から小学校の統廃合案を唱えていたことなどから、実現に向けてかなり強い意向をもっていたことが判決文のなかからもうかがえる。

ところで、住民参加の態様を当該地域に住む個人の側面から捉えると、それは、①主に地域の個人から成る一定の集団により、②身近な生活に関わる施策や事業に対して、③地方行政の主体に働きかけていく、④自発的・自主的な政治活動、と捉えることが許されよう。

ふつう国民が、個人として政治に直接あるいは間接的に参加する権利として、参政権の保障を挙げ得るが、この場合の政治参加が、議員の選挙（憲法第43条）や憲法改正国民投票（憲法第96条）などといった「一定の制度を通じてのもの」<sup>38)</sup>であることと比して、それら住民参加の態様はやや趣が異なる。つまり、日常レベルでの政治参加という点でいえば、直接的な決定に関わるというよりは意思形成途上に関わることに力点がおかれ、そこでは個々の参政権の保障よりも、むしろ表現の自由や請願権の保障こそが中心的な役割を果たすであろう。

先述の関ヶ原町の事案では、まさしくこの種の請願権、表現の自由（ここでは、より具体的に「署名活動の自由」）の意義がクローズアップされたといえる。そこで次に、上記事案に照らして、これら二つの権利内容に関する、憲法学の今日的議論状況を確認しておく。

#### (1) 表現の自由（日本国憲法第21条）

##### 1) 署名活動の自由の意義

関ヶ原町の事案にみられたように、署名を集める行為は、特定の政策事項に対する賛成・反対の意見表明であり、またそれに応じて署名を行う者は、それに賛同する意思を示したものと捉えることができる。その点で、関ヶ原町の住民の行為は、表現活動の一種として憲法上の保障（日本国憲法第21条）が及ぶと解される。

ところで、一般に官公署に署名簿を提出したからといって、官公署が何らかの対応を義務づけられるものでないことはもちろん、多くの場合、そのまま放置されることも少なくないのではなかろうか。そうした取扱いの実際からすると、署名を行う者も、ことさらその行為が表現の自由の問題であると認識することはないであろう。

ところが最近になって、署名活動のあり方をめぐって、署名簿を受理した側が個々の署名者へ直接働きかけるという事例が散見されるようになり、憲法学的にも「正面から問題とされたことはあまりない」<sup>39)</sup>、「新しい論点」<sup>40)</sup>として浮かび上がってくることとなった。関ヶ原町の事案は、まさにそうした議論の最中に起こったものである。

この問題を憲法論として自覚的に取り上げてきた市川正人教授は、これまで学説・判例<sup>41)</sup>ともに正面から扱われたことはないが、署名活動が表現活動であることを前提にしてきたと述べて、次のように敷衍している。署名を求める活動は、「他人に対して請願書・要望書・抗議文等の趣旨に賛同し署名してくれるよう働きかける活動であり、情報の提供行為を内実とするのであるから、表現活動であることは疑いないであろう」<sup>42)</sup>。

そうだとすれば、国や自治体に対しては、直に表現の自由もしくは請願権保障の問題として、その

権利侵害を問うことができる。なお、それとの関連で、私人・私企業に対する署名の提出が問題とされるが<sup>43)</sup>、ここでは触れない。

## 2) 匿名性の保障

表現活動一般において、匿名ではなく、「露顕」こそが無責任な思想を抑止し、表現の自由の機能を発展させるのではないか。それこそが真理の探究につながるのではないか。こうした主張にも一理あろう。しかしながら、古来より「政府が、支配者にとって憎むべき書物の責任者はだれであるかを探り出す」ために名前の露顕を法的に義務づけたこと、得てして「出所に強い偏見をもつ人々をして結局は〔匿名による表現活動に対して〕排斥の拳にいでしめる」傾向にあることなどからすれば、匿名による表現の自由の保障は、情報の自由な流れを確保するうえでも重要な意義を有すると考えられる<sup>44)</sup>。

日本国憲法第 21 条の表現の自由の保障は、自己の素性を明らかにしないで匿名で表現活動を行うこと、いわば「匿名の権利 (right of anonymity)」に及ぶと解される<sup>45)</sup>。それは具体的には、署名簿が提出された相手方から、個別に、例えば本当に署名にしたのかどうか、あるいは署名に対してどのようなつもりで賛同したかなどについて尋ねられないといった意味をもつといえよう。さもないと、いくら表現の自由が保障されていると分かっている、何らかの報復をおそれて署名することを躊躇うであろう。したがって、「素性を明らかにしての表現活動しか認めないことは、そのような表現活動を行おうとする者に対して大きな萎縮効果を与える」<sup>46)</sup>ものとして、匿名性の保障が意味をなすのである。

署名を行う個人にとってみれば、ふつう「署名にどのようなつもりで賛同したのかを尋ねられ、あるいは署名による要望・抗議について反論されることがある」<sup>47)</sup>などとは到底想定しえないからである。

## 3) 本件事案における萎縮効果

関ヶ原町の事案では、岐阜地裁が署名を募る者とそれに応じる者それぞれについて、憲法上の保障が及ぶか否かを検討した。そこでは、昨今の学説動向と軌を一にするかたちで、まず署名を募る者については、「特定の政治課題について署名活動を行うことは、自己の政策的意見に賛同する者から署名を募り、集めた署名簿を官公署等に提出することによって、自己の政策的意見を表明するものであるから、署名活動の自由は表現の自由 (憲法 21 条) によって保障される」としている。そして次に、署名の求めに応じて署名を行った者についても、「署名は、署名活動をする者らの政治的表現行為に賛同するという趣旨でなされるものであるから、かかる署名行為も一定の政治的な態度表明ということができ、表現の自由 (憲法 21 条) によって保障される」とした。

たしかに、そうした署名に対して、関ヶ原町としての見解を示すこともできようが、だからといって個別に署名者を訪問して確認を行うということは、署名者に対する大きな萎縮効果を与える蓋然性が高い。現に、原告の主張のみであるが、本件調査が行われて以降、署名活動に際してしばしば署名拒否にあっているとされている。

本件判決でも言明されていたように、かかる署名活動は一種の請願権の行使でもある。本件の場合、相手方は関ヶ原町 (地方自治体) であったことから、私人・私企業に対するそれとは性質が異なり、直接的に請願権保障の問題と解してよい事例である<sup>48)</sup>。請願権については次に述べるが、裁判所の判示理由から推し量れば、請願権を実効的に保障するために、あらためて表現の自由の「自己統治の価値」を再確認したものと評することができよう。

## (2) 請願権 (日本国憲法第 16 条)

### 1) 請願権の意義

請願権は、国や地方自治体に対して、苦情や希望、要請を申し立てることのできる権利である。第 16 条は、「損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関

し、平穩に請願する権利」を規定し、それを受けて請願法、国会法、地方自治法（同法第124条、125条）が詳細を定める。請願は、未成年者であっても可能であるし、国籍の有無も問われない。

これら請願は「文書」で行うものとされ（請願法第2条）、請願の事項を所管する官公署にそれを提出しなければならない（同第3条）。一方で、官公署はそうした請願を「受理し誠実に処理しなければならない」（同第5条）<sup>49）</sup>。官公署は職務を遂行するにあたって、請願を「参考とすべきであるが、それ以上に請願によって拘束されることはなく、それは「政治的義務である」と解するのが通説である<sup>50）</sup>。

もっとも下級審の判決ではあるが、請願の取扱いに対して、それを半ば法的義務に近いものと裁判所が判示したことがある。すなわち、在宅投票制廃止違憲訴訟の控訴審判決において、傍論としてではあるが、「国会が憲法によって義務付けられた立法をしないときは、その不作為は違憲であり、違法である」と前置きしたうえで、そのような不作為の一例として請願の取扱いに言及している<sup>51）</sup>。控訴審判決によれば、衆・参両議院に対して一定の立法を行うよう請願がなされ、その請願に関する立法が憲法上義務付けられているような場合、各議院の然るべき委員会がそれらについて審査をし、結果的に本会議に付するのを留保すると決定したときには、国会は請願にかかる立法を少なくとも当分の間はしないことを決定したとみなされる。その場合、国会が「消極的な立法判断を表明」したものと扱われ、こうした取扱いは裁判所による事後的な合憲性審査の対象になるとするのである。これらは請願権の意義を考慮に入れた判断として評価できる<sup>52）</sup>。

## 2) 請願権の性格

かような請願権の歴史は古く、それは「民情を為政者に知らせるための重要な手段たる役割」<sup>53）</sup>をもつものとして、早くからその価値が承認されてきた。しかし現在では、普通選挙制度も確立され、表現の自由の拡大傾向と相俟ってその権利の重要性は減じる傾向にある<sup>54）</sup>。

ところが、近年になって、再びその権利性に着目する見解が有力となっている。請願権は請願を受理するという国務を請求する権利であるが、それ以上に、選挙以外の場面で国政（あるいは地方政治）に民意を反映させる意味合いを強くもつものである。その意味で、今日、請願権を参政権としてとらえる見解も有力である<sup>55）</sup>。国家の意思決定について直接関わるわけでないことから、それを典型的参政権と対比させて、「補充的参政権」<sup>56）</sup>と呼ぶものもある。いずれにせよ、請願権が「〔国政に関していえば、〕市民の声を直接国会にインプットするための、唯一の公式ルート」である<sup>57）</sup>とあってよい。

なお地方議会における請願の取扱いは、国会のそれに比して、「かなり前進している」<sup>58）</sup>と評される。例えば衆議院の場合、請願は会期中であればいつでも可能とされるが、「おおむね会期終了日の7日前に締め切るのが例」となっており、「短期間の国会の場合には、請願を扱わない」とされている<sup>59）</sup>。それに対して、地方議会の場合には、議会審議の関係で各々の定例会毎に締め切りはあるものの、請願書や陳情書は、ふつう年間を通じて受け付けられている<sup>60）</sup>。

請願権の取扱いをめぐる問題として、「〔衆参両議院の慣行により、〕請願の処理は会期末に一括して行うため、請願の内容が明らかになった時点で関連法案の審議はすでに終了していることが多く、請願の意味はなくなってしまう」ことがしばしば指摘されている<sup>61）</sup>。

## 3) 本件事案への当てはめ

上述の関ヶ原町の事案は、まさしく請願権の行使とその真正な処理のあり方が問われたのであり、これまであまり例をみないものであった。

従来、憲法学では、請願権の取扱いやその制限の問題について、「〔表現の自由（政治活動の自由）が保障されている現在では〕ほぼ全く憲法論議が湧かない」<sup>62）</sup>とまでいわれていくらいであるが、こうした事案を見ても、特に地方行政に対する正当な住民の意思表示手段として、今なお有用性をもつものであることが分かる。

かかる請願権は、立法府に立法審議への取組みを促す拘束力まで持たないが、それは国民発案と類

似の機能を有する。

その意味で、憲法の改正が前提となるが、国民主権の実質化という点で「むしろ国民が望む立法を積極的に提案するという意味において、イニシアチブの制度こそ導入するにふさわしい」<sup>65)</sup> かもしれない。

ところで本件は、統廃合に対して事前に住民意思を確認するといった類いのものでなく、町議会で統廃合が決定された後、住民の多様な意見を自治体がどのように取扱うかということが問題となった。つまり、反対する住民が署名活動を行ったが、その署名の真正が問題となったときに、自治体が戸別訪問を行ってまで調査する必要があるのかということである。

たしかに、一部に強固な反対住民が、自らだけでなく他者の名前や住所まで署名簿に記載することはあり得るかもしれない。しかしながら、それら請願の真正を確認する手立てとしては、名古屋高裁も述べたように、アンケートや住民投票、あるいは無作為抽出のサンプリング調査によるもので十分であると思われる。今回のように、戸別訪問調査にあたって特定の学校区の署名者を選択するという方式は、一方の見解（例えば、統廃合に賛成）を裏付けたいがためになされたものと解されても仕方ないことであろう。この点でも、住民の意向の正確な反映ということに関して、関ヶ原町の対応は手段として相当性に欠けると言わざるを得ない。

以上、表現の自由ならびに請願権について、昨今の議論状況を概観してきた。各々の権利保障の具体化ならびに課題の克服は、依然、検討課題として残されている。本稿との関係では、少なくとも一般論として「住民自治の見地から住民の政治行政への参加の権利を確保しさらに拡充していくことが要請される」<sup>66)</sup> との認識が共有されている点を確認できれば、ひとまず足りるといえよう。

## 4. 地方教育行政における住民参加

### (1) 住民参加の憲法的位置づけ

#### 1) 住民参加の多義性

「住民参加」は実に多義的な概念である。憲法や地方自治法等の法令によって、明確に参加の要件や手続が制度化されているものから、単なる意見の申出（陳情など）などに至るまで、それが意味するところは多種多様である。論者によっても理解の仕方が異なる。また、行政施策の計画策定過程から決定過程、さらには執行過程での参加などといった具合に、それぞれの段階で同じく「住民参加」が語られる。したがって法律学上、住民参加とは「主として地方行政において住民の意思を行政に反映させるための制度ないし行政運営の方法を広く指すもの」<sup>67)</sup> とか「地方公共団体の行政運営の諸過程において、住民の発言権が確保される組織と構造」<sup>68)</sup> であると、相当に広い内容を含む定義がなされることもある。では憲法学上、「住民参加」はどのように位置づけられてきたのであろうか。

前章において、事実上、住民参加の要素を含むものとして、二つの憲法上の権利を取り上げたが、元来、憲法学では「地方自治の本旨」（日本国憲法第92条）との関わりにおいて住民参加を扱ってきた。もっとも、一般の概説書などでは、「住民参加」そのものに対する厳密な定義はほとんどなされておらず、住民自治の徹底をあらわす理念型として、あるいはまた住民投票など直接民主制的諸制度と同義に用いる場合も多いように思われる。本稿でも、さしあたり広義の意味でそれを捉えておきたい。

憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定する。憲法学の通説的理解によれば、ここでいう「地方自治の本旨」には団体自治と住民自治の二つの要素が含まれると解される。後者の住民自治とは、「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」<sup>67)</sup> とされ、地方自治が住民の意思に基づいて行われるとの民主主義的要素<sup>68)</sup> が強調される。住民参加は、かかる住民自治の拡充・徹底

に資すると解されよう<sup>69)</sup>。端的な表現を借りれば、住民自治の理念の実現には「住民が直接行政に参加するのが、もっとも直截的な方法」<sup>70)</sup>といえる。

わが国で1960年代頃から盛んとなった「市民参加」論の成果をふまえて、住民自治の理念に基づく住民参加のあり方を、早い段階で憲法学の観点から理論的な考察を試みたのが、池田政章教授や手島孝教授らである。ここでは、それら諸論攷に倣いつつ、住民参加の憲法的位置づけを少し確認しておきたい。

住民参加の憲法上の地位につき、池田教授は<sup>71)</sup>、第一に「国民主権の内実化」からの要請を挙げる。そこでは、特に直接民主制を志向するなかにおいて、憲法の国民主権を理解すべきとされており、住民参加はその一つの方途と位置づけられる。

第二に、住民参加を次のような権利と捉えるべきとされる。すなわち住民参加は、「参政権や請願権と同じ次元で把握される政治参加に関する権利」と解されるとともに、「住民福祉の保障という実体的権利のためのデュー・プロセスの要求」といった手続的権利の側面をもあわせもつものとされるのである。

池田教授によれば、かかる住民参加について、「〔それが〕理念として主張され、その具体化としての、運動の原理として、また制度化の要求として存在する」と動的的に把握すべきものとされる。それによって、多様な住民の参加形態を、憲法学の問題として取り込むことができると考える。そして、こうした住民参加を「選挙という一元的な政治参加体系に対する、『多元的な政治参加体系の導出』と集約」することで、住民の政治への参加ルートの多元化を肯定するのである。

同じく、手島教授も住民参加の民主的意義を説くとともに、加えて統治効率の観点からもそれを高く評価している。すなわち、「住民参加によって、統治システムは、より多量かつ良質の情報とエネルギーを入力として吸収することができ、また、よりの確なフィードバックを行うことが可能となって、その出力は質量ともに格段に向上する」と述べるのである<sup>72)</sup>。こうした積極的な評価をもとに、とりわけ計画策定段階（プランニング）における住民参加の必要性が強調されている。もっとも、住民参加の動機や原動力がしばしば利己的なものであるという実態を付け加えることも手島教授は忘れていない。

## 2) 地方分権の時代における住民参加

住民参加が住民自治の内実として許容されるとして、しかしながら問題は、それら住民参加をどのように実現していくか、あるいはそれはどの程度まで可能なかということである。例えば、住民参加の形態のうち「法的観点から特に興味深い」<sup>73)</sup>といわれる住民投票一つをとってみても、法的拘束力の問題をはじめ、さらには、①発動要件、②成立要件、③対象事項、④投票の技術的問題など、検討すべき課題は山積している状況にある。住民参加の重要性は認めつつ、「それがそもそも可能であるのか」といった根本的な部分も含めて、未だ議論が継続中である<sup>74)</sup>。

最近の地方分権改革においても、住民参加の重要性は強く主張されている<sup>75)</sup>。学説もこうした方向性を支持する傾向にある。行政法学の宇賀克也教授は、「地方分権の究極の意義は、住民の自己決定権の拡充を図り、住民参加の拡大により民主主義を活性化すること、すなわち、住民自治の拡充に求めることができる」と述べている<sup>76)</sup>。

最後に、“学びの契機”としての住民参加の役割も少しく強調しておきたい。次の指摘は、それ自体は住民投票に対して述べられたものであるが、本稿で取り上げた「住民参加」にこそむしろよく当てはまるものと思われる。すなわち、「それでなにかを決めるということよりも、そこで争点となった問題について、住民が、それを自分たちの問題として受けとめ、真剣に勉強し議論する、という過程」、それこそが重要だというのである<sup>77)</sup>。これと関連しては、学校統廃合の反対運動に着目し、住民が反対運動への参加を通して情報を収集し学習を深めることで行政と合意を形成していく「協働」への契機を見出そうとする、社会教育学からのアプローチも興味深い<sup>78)</sup>。

そして、こうした自由な議論の場を確保するうえで重要な役割を果たすのが、先に取り上げた憲法

上の権利、すなわち表現の自由であり、あるいはまた請願権ということになるのであろう。

## (2) 教育行政と住民参加

### 1) 教育における自治・分権

地方行政に対する住民参加の拡充といっても、そもそも住民参加に馴染む事項とはいかなるものであろうか。地域コミュニティの形成にとって果たす役割や、生活関係に密接なつながりをもつという点で、少なくとも学校を含む教育事項を対象にすることは許されよう。教育が「人と人を結びつけ、人と自然を結びつけ、現在と過去を結びつけるものである」ことから、それは「[国の権力的統制と画一的支配から自律するとともに、]深く地域に根ざしていなければならない」<sup>79)</sup>。そもそも、戦後に創設された教育委員会それ自体が、「教育（行政）の住民統制」という理念の下にあったことは今一度想起されてよい<sup>80)</sup>。

この点につき、先述の池田教授は、「福祉・教育・環境・衛生その他の生活関係に関し、住民にとり日常的で最も密着度の高い問題については、文字通りの『住民自治』権が確立されることが、生存権保障の趣旨にかなない、また民主主義の原則に基づく『地方自治の本旨』」であるとする。また永井教授は、旧教育基本法第10条とそれを受けた旧教育委員会法第1条の趣旨から、「教育行政の一般行政からの分離と独立」を見出し、「国民の“権利としての教育”実現のための主権者たる国民の直接の意思の参加、つまり民衆統制ないし住民参加に基づく管理・運用に教育を委ねる理念の、いわゆる教育権の独立」を主張する<sup>81)</sup>。

このような理解は、近年の教育法学の言説、すなわち教育行政や学校法制の仕組みは、今日「日本国憲法92条以下が定める『地方自治の本旨』という憲法原理に沿って、住民自治（住民の自己決定権の保障）を起点に、自治・分権・公開型へのそれへの構造転換がもとめられている」<sup>82)</sup>との指摘につながっていくであろう。教育法学に詳しい結城忠教授によれば、日本国憲法の定める「地方自治」は「教育行政への住民参加の制度化や住民意思の直接的反映など、教育行政領域において直接民主主義を活性化し制度的に現実化すること」を要請しているとする<sup>83)</sup>。

そうだとすると、例えば学校統廃合といった問題に関して、まずは住民の代表機関である議会において統廃合の必要性とそれが及ぼす影響等について幅広く議論を行ったうえで、その後、住民に賛否を問うような制度、例えば諮問型住民投票を行うことなどは何ら問題にならないのではないかと考える。各地で、地域協働型学校<sup>84)</sup>の取組みなども模索されている昨今、ひろく住民が、地域に密接な関わりのある学校統廃合等の是非を判断することは現実的にも可能と考えられる。統廃合の問題を通して、地方財政の問題や自らの生活を取りまく行政課題について学ぶことは、議会を中心とする代表民主制の補完としても重要な意味を有すると思われる。その場合、学校に通う児童・生徒の意向をふまえ、学校に通わせる親・保護者に投票権を認めるだけでなく、統廃合の対象校区の住民に対してひろく意思表示の機会が認められてよいのではなかろうか<sup>85)</sup>。

もちろん一方で、多数派によって特定の考え方を少数派に強いることがあってはならないことはいうまでもない。

もっとも、“言うは易く行うは難し”である。いわゆる諮問型住民投票に対しても、消極的な意見は少なくない。過去の統廃合をめぐる事案からも、住民の意思・意向を的確に把握することが、いかに困難であることかがうかがえる。そして、その複雑な意向を、どの時期にどのようなかたちで問うのか。難題が待ち構えているといえよう。

その点で、例えばドイツのラント（州）レベルの試みが参考となる。各ラントによって具体的な制度は異なるものの、住民に密接な関わりのある学校や市民会館などの公共施設をめぐる、一般に住民発案・住民請願・住民投票といった住民参加手続が、今日積極的に活用されているのである<sup>86)</sup>。

### 2) 教育を受ける権利（学習権）の実効的な保障

統廃合をめぐる各事案に共通することであるが、いずれの場合も、統廃合によるしわ寄せは何より

も学校に通う児童・生徒にかかっていく。そうだとすると、教育行政を担う者は、いかに児童・生徒の教育を受ける権利（学習権）を実効的に保障するかということをも第一義とすべきであり、また親・保護者も、まずもって児童・生徒の権利保障の視点にたって検討すべきである。

憲法学において、「どのような教育を、どのようにして受ける権利を国民は保障されるのか」という観点から、「教育基本権（教育人権）」の具体化を提唱したものとして、永井憲一教授の見解が注目される<sup>87)</sup>。永井教授によれば、憲法第26条が保障する教育基本権（教育人権）には、教育内容に関する権利と教育条件に関する権利が含まれており、後者の権利の内実として、学校の選択・入学・通学条件の保障があるとされる。こうした権利性を認める解釈に基づき、例えば統廃合処分等については「『合理的な理由がなければならぬ』とし、その処分の羈束裁量性を厳格に認め」るべきとされる<sup>88)</sup>。

今日、情報公開法や行政手続法も制定され、行政過程の透明性は半ば自明のものとされていることからすると、今一度、①統廃合に関する意思形成過程の透明性確保と、②住民に対する早期の適切な情報提供、といった意識が行政サイドで徹底されることは不可欠であると思われる。教育学の坂田仰教授も、教育を受ける権利もしくは利益といえるか否かについては別としながらも、「個々の地域住民の意向を反映する機会を確保することが手続保障という視点からより重要であることは疑問の余地がない」と述べる<sup>89)</sup>。

さらに、「学校はそこに通う子どもと親だけでなく、地域の人々が様々な形でこれを利用し」、「通学区域＝校区は教育以外の様々な行政の基礎単位であり、住民組織の基盤」<sup>90)</sup>ともなっていることからすれば、当該学校に通う保護者だけではなく、それ以外の地域住民にとっても意思決定に関わる機会があってよいはずである。これは、住民の「社会教育を受ける権利」に根拠が求められよう<sup>91)</sup>。

憲法第26条の解釈にあたって、前述の永井教授が力説した教育人権の内容論の充実は、今なお重要な検討課題となっている。これについては、隣接諸科学の知見をふまえた憲法理論的な取組みが待たれるところである。

かつて、憲法学の山下健次教授は、地方自治との連関において「教育を受ける権利」の再検討を強調していたが、“教育の地方分権化”が良きにせよ悪しきにせよ強調される昨今、あらためて傾聴に値しよう。すなわち、「教育については、たとえば人権と公共の福祉の関係を全国一律に一般的に学習するよりむしろ、地域の実態にそくして具体的に住民の人権をめぐる状況を学習してこそ、真に人間と地方自治の主体たる人間が形成されるという視角から、憲法26条の教育を受ける権利も、その内容、体制、条件の全面にわたって地方自治との関連で再検討され、新たな意義を付与されるべきである」<sup>92)</sup>。

こうした捉え方は、戦後の教育改革の目的とも合致するものである。なぜなら、学校教育法の立法趣旨は、戦前の中央集権的な教育行政をあらため、「地方の実情に即して、個性の発展を期するために、地方分権の方向を明確」にすることにあったからである<sup>93)</sup>。

## おわりに

本稿では、近時の学校統廃合をめぐる事案を手がかりに、地域の重要な施策・事業に対して住民の声をいかに反映していくかという点に焦点をあて、憲法・教育学の見地から若干の検討を加えてきた。

住民参加という言葉はかなり多義的であるが、さしあたり地方行政の諸過程における住民の発言権の確保という意味で解するとすれば、今日では、憲法・法律レベルでのそれだけでなく、事実上、制度化されていない様々な参加形態を見て取ることができる。本稿では、統廃合の事案を素材として、これら住民参加の憲法上の位置づけに関する従前の取組みを概観した。その際に、住民自治の実現という観点とともに、あらためて表現の自由や請願権といった憲法上の権利保障への目配りも必要であ



ることを再確認している。

学校の統廃合という問題は、適正な学校規模の問題にとどまらず、地域コミュニティの再編のあり方などにも深く関わってくる。最近では学校選択制や、学校施設の複合化といった諸問題との関連、あるいは過疎化対策、さらには東日本大震災後の学校再建との関連においても、しばしばこの問題が取り上げられる。教育社会学の葉養正明教授は、統廃合問題の難しさを「財政問題、地域形成、教育の論理などの葛藤、錯綜を解くことの難しさ」<sup>90)</sup>になぞらえるが、至当であろう。

このように複雑な問題だからこそ、そこに至る過程では、住民の理解と参加に基づく堅実かつ慎重な意思形成が不可欠となる。過去の事案を振り返ると、ともすると住民の意向は後回しにされる傾向がみられた。もちろん、住民のなかにも多様な意見がある。何をもちて住民の意思とするか、いつの時点の民意を政策決定の場面で考慮するかといった難問も残されていよう。

筆者は、将来的に住民投票の法制化ならびに積極的利用を期待するものであるが、かかる住民投票に至る前提条件として、まずは地方議会を中心に、ひろく地域住民の理解と協力のもとに意思形成を行うことのできる環境を整える必要があると考える。本稿は、そうした観点から学校統廃合問題を素材に住民参加の憲法上の位置づけを確認し、さしあたり幾つかの問題点の整理に努めた次第である。

## 註

- 1) 田村悦一『住民参加の法的課題』(2006、有斐閣) 5頁。近年では、“3・11 東日本大震災”による原発事故を契機に、「原発の是非」を問う住民投票を求める動きが盛んである。こうした背景には、しばしば指摘されるごとく、日本社会を覆う閉塞状況や政治(家)に対する諦念等があるのかもしれない。この問題は、とりわけ憲法学において、日本国憲法の定める国民主権をどのように理解するか、つまり代表民主制と直接民主制との関係という古くて新しい論点に関わるものである。
- 2) 杉原泰雄「国民主権と住民自治」『法学教室』199号(1997年) 18頁。
- 3) 朝日新聞平成25(2013)年2月16日朝刊。これは、大阪府大東市の小学校統廃合をめぐる起きたものである。亡くなった小学5年の児童の住む区域は、振り分け対象の2校から何れかを選択できる地域にあったという。
- 4) 加茂川幸夫『Q & A 学校トラブルの対処術』(2010、ぎょうせい) 485頁。
- 5) 平原春好『教育行政学』(1993、東京大学出版会) 276頁。
- 6) 愛知大学教育判例研究会(小川利夫・安井俊夫)編『教育裁判判例研究 現代日本の教育実践』(1995、亜紀書房) 189頁。
- 7) 学校の適正規模をめぐる意見の対立について、新藤慶「学校統廃合研究の動向と今後の課題」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』第62巻(2013) 127頁。
- 8) 吉岡直子「通学区と統廃合」姉崎洋一ほか編『ガイドブック教育法』(三省堂) 148頁。
- 9) 平原・前掲書、238-239頁。
- 10) 米沢広一『教育行政法』(2011、北樹出版) 42頁
- 11) 安田隆子「学校統廃合」『調査と情報』第640号7頁。
- 12) 大津地方裁判所平成4(1992)年3月30日判決。『判例タイムズ』794号 86頁以下。
- 13) 若林敬子『増補版 学校統廃合の社会学的研究』(2012、御茶の水書房) 497頁。
- 14) 朝日新聞2013年10月24日朝刊。
- 15) これら二つの通達については、鈴木勲編『逐条 学校教育法〔第六次改訂版〕』(2006、学陽書房) 325-326頁。「留意事項」についても同書に拠った。
- 16) 若林・前掲書、84頁。
- 17) 若林・前掲書、285頁以下。これは、長野県旧神坂村神坂小学校をめぐる生じたケースである。
- 18) 米沢・前掲書、43頁。
- 19) 学校の統廃合をめぐる問題について、それが「地域紛争の政治過程や訴訟過程に興味注がれ、少子化における地域施設のありようを将来ビジョンとして論ずる視覚は十分ではなかった」点を指摘するものとして、葉養正明「小中学校統廃合の現在」江川政成ほか編『最新 教育キーワード〔第13版〕』(2009、時事通信社) 45頁。
- 20) 高校の統廃合が争われたものであるが、例えば、小山孝一「生徒が原告になった訴訟」『季刊 人間と教育』第42号(2004) 55頁以下。

- 21) 保護者については、子を学校等へ就学させる義務（学校教育法第17条）、市町村の学校設置義務（同法第38条、49条）から、単なる法律上保護される利益にとどまらず、「保護者の子女の就学権……と解するのが多数の判例・学説」である。坂東司朗ほか編『＜新版＞学校生活の法律相談』（2008、学陽書房）192頁。
- 22) 東條武治「市町村立小中学校の統廃合に関する基本問題（二）」『判例評論』286号172頁以下では、本文で言及した第1期、第2期（高度経済成長に伴う人口移動による統廃合）の頃の裁判例を取り上げ、訴訟形式の問題を中心に分析されている。
- 23) 盛岡地方裁判所昭和37（1962）年7月9日判決。
- 24) 名古屋高等裁判所金沢支部昭和51（1976）年6月18日決定。『判例時報』842号70頁。
- 25) 大滝小学校萱原分校は、「おしどりの里」という野鳥教育の実践で全国的に知られていた。分校での取組みに触発され、当該地区では「おしどりの里」の看板を立てたり、渡り鳥の観察会を行ったりと、地域ぐるみの取組みを行っていたとされる。木全清博『滋賀の学校史』（2004、文理閣）235-236頁。
- 26) その意味で、過去の統廃合の裁判とは異なる性格をもっている。その点を強調するのが、阿部泰隆「学校統廃合の法律問題」『神戸法学年報』第11号（1995）92頁。
- 27) 大津地方裁判所平成4（1992）年3月30日判決。『判例タイムズ』794号86頁。
- 28) 『判例地方自治』229号52頁。
- 29) 宇都宮地方裁判所平成17（2005）年8月10日判決。判決文は、LexisNexis JPに依拠した。
- 30) 宇都宮地裁判決に対しては、「小学校の統廃合に関する形式面・実体面の裁量を比較的広く容認した」といわれる。（越智敏裕「解説」『Lexis判例速報』2号96頁）。
- 31) 米沢・前掲書、41頁。
- 32) 坂田仰ほか編『学校教育の基本判例』（2004、学事出版）203頁（坂田仰執筆）。
- 33) 岐阜地裁大垣支部平成22（2010）年3月25日判決。判決文については、LexisNexis JPに依拠した。
- 34) 岐阜地方裁判所平成22（2010）年11月10日判決（『判例時報』2100号119頁）、名古屋高等裁判所平成24（2012）年4月27日判決（『判例時報』2178号23頁）。
- 35) 『判例時報』2100号119頁の囲み記事から引用。
- 36) 齋藤愛「判例解説」『平成24年度重要判例解説』（2013、有斐閣）29頁。
- 37) 齋藤・前掲解説、29頁。名古屋高裁の判断について、齋藤氏は「一見すると学説に与しているかのように見える」が、原則禁止としながらも、戸別訪問の目的・手段を個別に審査して、目的・手段の不当性から違法と結論づける論理構成に対して問題性を指摘する。
- 38) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕』（2013、有斐閣）282頁。
- 39) 市川正人『表現の自由の法理』（2003、日本評論社）378頁。
- 40) 市川・前掲書、395頁。
- 41) 市川正人「署名活動と表現の自由」同『ケースメソッド憲法〔第二版〕』（2009、日本評論社）によれば、「この問題を直接扱っている学説や判例は見あたらない」（145頁）とされる。
- 42) 市川・前掲書（注39）、378頁。
- 43) 私企業に関しては、関西電力による署名者への働きかけが問題となった事案がある。これについては、市川・前掲書（注39）、375頁以下。
- 44) 芦部信喜「現代における言論・出版の自由」同『現代人権論』（1974、有斐閣）136頁以下。
- 45) 「匿名の権利」は、アメリカのTalley事件（Talley v. California(362 U. S. 60, 1960)）において、「宗教の自由、集会・結社の自由、言論・出版の自由から派生する権利ないしその不可欠なコララー」として述べられたものである。芦部・前掲論文、136頁。
- 46) 市川・前掲書（注39）、380頁。
- 47) 市川・前掲書（注39）、382頁。
- 48) 私人間の表現の自由と、国家機関に対する請願権の問題との関連を指摘した、数少ない最新の概説書の一つとして、赤坂正浩『憲法講義（人権）』（2011、信山社）250頁。
- 49) 参考までに、地方議會の場合、請願者は「議員の紹介により請願書を提出しなければなら」（地方自治法第124条）ず、議會は採択した請願につき、長その他の執行機関等において措置することが適当と認められるものを、それらの者に送付することとなっている（同第125条）。議會は、請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる（同条）。
- 50) 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（上）〔新版〕』（1983、有斐閣）264頁。
- 51) 札幌高裁昭和53（1978）年5月24日判決。『判例時報』888号26頁。以下の本文中の要約及び引用部分は、すべて本件判決からのものである。
- 52) その後も、立法不作為の違憲・違法性を争う際に、提訴者はしばしば過去の請願の取扱いを援用する。それら下級審の動向について、戸松秀典ほか編『論点体系 判例憲法1』（2013、第一法規）288頁以下（柳瀬

昇執筆)。

- 53) 宮澤俊義(芦部信喜補訂)『全訂 日本国憲法』(1978、日本評論社) 228頁。17世紀イギリスの「権利章典(Bill of Rights)」にすでに規定がおかれている。
- 54) 樋口陽一ほか『注解法律学全集 憲法Ⅰ』(1994、青林書院) 351頁(浦部法穂執筆)、佐藤幸治『日本国憲法論』(2011、成文堂) 382頁。もっとも佐藤教授は、その後に続けて、請願権が「民情を国政に反映させる方法」として、「なお他に代替しえない特徴をもっている」点を付言している。
- 55) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法〔第五版〕』(2011、岩波書店) 248頁、樋口陽一ほか・前掲書 353-354頁(浦部法穂執筆)など。請願権に関する学説状況を手際よく整理するものとして、吉田栄司「請願権の現代的意義」大石眞ほか編『憲法の争点』(2008、有斐閣) 172-173頁。
- 56) 永井憲一「請願権の現代的意義」『立正大学経済学季報』10巻2号 31頁以下。
- 57) 大山礼子『日本の国会』(2011、岩波新書) 214頁。ちなみに、衆・参両議院に対する請願の提出状況やその取扱いについては、各々の議院のウェブサイトで見ることができる。
- 58) 渡辺久丸『請願権』(1995、新日本出版社) 58頁。
- 59) 衆議院での請願の取扱いについて、[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_tetuzuki.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_tetuzuki.htm) (2013年10月27日閲覧)
- 60) 例えば、滋賀県議会の場合について、<http://www.shigaken-gikai.jp/seiganchinjo.asp> を参照 (2013年10月27日閲覧)。
- 61) 大山・前掲書、214頁。
- 62) 奥平康弘『憲法Ⅲ』(1993、有斐閣) 401頁。
- 63) 大石眞「憲法典と憲法附属法」『憲法秩序の展望』(2008、有斐閣) 27-28頁。
- 64) 芝池義一「団体自治と住民自治」『法学教室』165号(1994) 16頁。
- 65) 藤原静雄「住民参加」『法学教室』209号 30頁。
- 66) 田村・前掲書、3頁。
- 67) 田中二郎『新版行政法(中)〔全訂第二版〕』(1976、弘文堂) 73頁。
- 68) 芦部・前掲書(注55)、356頁、佐藤・前掲書(注54)、550頁。
- 69) 例えば、山下健次編『憲法』(1986、青林書院) 326頁以下(中島茂樹執筆)、中川剛「住民参加」清宮四郎ほか編『新版憲法演習3〔改訂版〕』(1987、有斐閣) 262頁、小林武・渡名喜庸安『憲法と地方自治』(2007、法律文化社) 8頁(小林武執筆)など。さらに、飯島淳子「地方自治と行政法」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅰ』(2011、有斐閣) 199頁は、こうした「住民参加」に加えて、最近では「住民協働」「市民協働」という言葉が頻繁に語られ、「一般行政法理論においても注目を集めつつある」と述べる。
- 70) 原田尚彦『〈新版〉地方自治の法としくみ 改訂版』(2005、学陽書房) 74頁。
- 71) 池田政章「憲法における住民参加の地位」田中二郎古稀記念『公法の理論(下Ⅰ)』(1977、有斐閣) 1497頁以下。以下、池田教授の見解については同論文に依拠している。
- 72) 手島孝『行政国家の法理』(1976、学陽書房) 121頁。
- 73) 宇賀克也『地方自治法概説〔第5版〕』(2013、有斐閣) 323頁。
- 74) 森田朗「地方自治と民主主義」同ほか編『住民投票が拓く自治』(2003、公人社) 6-7頁。
- 75) さしあたり、兼子仁・村上順『地方分権』(1995、弘文堂) 94頁以下。なお、地方分権推進法第7条1項によれば、「〔地方公共団体は、〕住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする」とされている。
- 76) 宇賀克也「地方分権の重要問題」『法学教室』209号(1998) 4頁。
- 77) 浦部法穂『憲法学教室(全訂第2版)』(2006、日本評論社) 588頁。また大山教授は、それを「考える契機としての住民投票」と捉え、「有権者の政治教育手段」として肯定的に評価されている(大山礼子「住民投票と間接民主制」新藤宗幸編『住民投票』(1999、ぎょうせい) 119-121頁)。
- 78) 丹間康仁「行政との協働における住民の参加と学習」『教育学論集』5巻(2009) 219頁以下、同「コプロダクション論に基づく『協働』概念の内実化」『日本社会教育学会紀要』46巻(2010) 51頁以下。
- 79) 堀尾輝久『人権としての教育』(1991、岩波書店) 142頁。
- 80) 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』(2006、岩波書店) 3頁以下は、教育行政の住民自治を保障するしくみとして創設された教育委員会に対し、今日では、住民の選挙で選ばれた首長・議会が教育課題に直接関わる方がむしろ迅速に改革を実現できるという機運が高まっている状況を指摘する。
- 81) 永井憲一『教育法学の原理と体系』(2000、日本評論社) 53-54頁。
- 82) 結城忠『教育の自治・分権と学校法制』(2009、東信堂) i頁。
- 83) 結城・前掲書、42頁。
- 84) 佐藤晴雄「地域協働型学校」江川ほか編・前掲書、22頁。

- 85) 実際に、分校廃止処分訴訟に関わった阿部教授は「地域住民は全員小中学校の潜在的な利用権を有し、学校廃止処分はそれを侵害するものとして、これに対しては全員原告適格を有する」べきとしている。阿部・前掲論文、99頁。
- 86) さしあたり、稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田ほか編・前掲書、55頁。ドイツ北部のラント・ハンブルクの教育政策をめぐる行政や住民の対立につき、田中達也「ドイツにおける教育改革の現状」『佛教大学教育学部学会紀要』第9号（2010）123頁以下。あわせて、村上英明『ドイツ州民投票制度の研究』（2001、法律文化社）、拙稿「ドイツ基本法と直接民主制」『同志社法学』50巻5号（1999）167頁以下を参照されたい。ただし、ドイツ国内でも、選挙で選ばれた議会の決定を住民投票で覆すことに対して異論も少なくない（朝日新聞2013年2月11日朝刊）。
- 87) 永井憲一『教育法学』（1993、エイデル研究所）231頁以下。
- 88) 永井・前掲書（注87）、237頁。
- 89) 坂田ほか編・前掲書、203頁（坂田仰執筆）。
- 90) 吉岡・前掲論文、149頁。
- 91) 三輪定宣「学校廃止処分取消訴訟の原告適格と統廃合行政の限界」『季刊教育法』22号（1976）86頁、小島喜孝「廃校処分に対する執行停止」兼子仁編『別冊ジュリスト 教育判例百選（第三版）』（1992、有斐閣）59頁。
- 92) 山下健次「憲法と地方自治」法律時報44巻4号（1972）11頁。
- 93) 昭和22（1947）年3月17日衆議院本会議。学校教育法の提案理由について、神田修ほか編『史料 教育法』（1973、学陽書房）351頁。
- 94) 葉養・前掲論文、45頁。