

公的オmbudsman制度が教育政策決定過程に与える影響 についての考察

三浦智子

A Consideration to the Effect of the Ombudsman System on processes of the Educational Decision-making processes.

Satoko MIURA

In recent years, educational reform aims to enhance the accountability of schools entirely.

Schools are expected both to fulfill their duty to school boards and to comply with demands of parents and neighborhood. However, most of the research on school accountability has never considered enough to the necessity of fulfilling schools' duty to school board.

To enhance the accountability of schools, it seems to be necessary for educational decision-making by school boards to comply with demands of parents and neighborhood. Because, in Japan, schools' decision-making is defined by school boards to a respectable degree.

It seems to be important to examine the system to complement democratic administrative activities and policy-making. So I focus attention to the capability of the ombudsman.

In this paper, I investigate how the ombudsman system in local government contributes to democratic decision-making processes in school education.

目次

- I. はじめに
- II. 学校のアカウンタビリティ改善と政策決定過程への関心
 - A. 学校のアカウンタビリティの構造
 - B. 政策決定過程研究におけるアジェンダ・アプローチへの関心
- III. 公的オmbudsman制度への注目
 - A. 公的オmbudsman制度について
 - B. 川崎市市民オmbudsman制度への注目
- IV. 公的オmbudsmanが政策決定過程に与える影響
 - A. 公的オmbudsmanによる調査・判断の内容
 - B. 公的オmbudsmanが政策決定に与える影響
- V. 今後の課題
- I. はじめに

近年の教育制度改革には、学校のアカウンタビリティ向上を目指したものが多いが、学校評議員制度など新たに導入された制度については形骸化しているといった批判がなされ、改革の成果があまり評価されていないという実態がある。本稿ではこうした実態を背景として、これまでに実施してきた学校のアカウンタビリティ向上を目指した教育制度改革の問題点と、学校がアカウンタビリティを向上させるのに必要な仕組みについて考察を行うものである。

学校のアカウンタビリティ構造は、保護者等に対する「応答性」と、各学校を管理している教育委員会への「答責性」から構成されている。したがって、学校現場の課題や教育活動に対する子どもや保護者・地域住民の意向等が、学校の行動や取組みを方向付ける教育委員会の政策決定や学校管理の在り方に反映されることによって、学校が教育委員会や保護者等に対する

「答責性」や「応答性」を高めることが容易となることが想定される。しかし、これまでに実施されてきた学校のアカウンタビリティ向上を目指した制度的取組みやその根柢となった論理展開においては、教育委員会による学校管理について、学校や教員による自主的・自律的な教育活動に制約を与えるという側面ばかりが注目される傾向が窺え、教育委員会による政策決定や学校への支援の在り方によっては、学校の果たすアカウンタビリティが改善される可能性もあることについての考慮を欠いてきたように思われるのである。

本稿では、学校レベルの意向に即したボトムアップ型の教育政策決定ないし学校管理を可能とする仕組みが整備されることによって学校のアカウンタビリティ向上が促進されるという前提を掲げ、ボトムアップ型の教育政策決定ないし学校管理を可能とするための仕組みの一つとして、公的オブズマンの取組みに注目する。そして、実際に、自治体に設置される公的オブズマン制度が市民の意向や要望を政策課題として吸い上げ、市行政や学校組織の改善を促すという機能を果たしていることを明らかにし、公的オブズマンの設置がボトムアップ型の教育政策決定ないし学校のアカウンタビリティ向上に寄与する可能性を提示することとする。

II. 学校のアカウンタビリティ改善と政策決定過程への関心

A. 学校のアカウンタビリティの構造

アカウンタビリティとは、「説明責任」と訳されるもので、学校教育においては、教育を受ける側あるいは納税者としてステーク・ホルダーと捉えられている地域住民等、“素人”に対し、教員の専門性に基づいてなされる教育活動の内容についての説明を行うという教育行政及び学校に課された責任のことを指し、昨今の教育政策改革においてはその向上が目指されているようである。しかし、本来アカウンタビリティとは“素人”への説明責任にとどまるものではなく、教育行政及び学校の、教育を受ける側あるいは地域住民等への「答責性」や「応答性」を指すものであることを再認識した上で議論がなされるべきではないか。学校に「答責性」や「応答性」といったことが求められるのは、教員による教育活動については最低限度の法的基準が

設けられるに留まる上、地方教育行政の政治的中立性が図られている中で、学校教育活動の正当性は、教育委員会への「答責性」や教育を受ける者や地域住民等への「応答性」によって確保される部分が大きいためであろう。こういった学校による「答責性」や「応答性」の確保という課題は、他分野行政においてはあまり見られないもので、教員をはじめとした「ストリートレベル・ビューロクラット」が担う専門性¹に期待される役割の一部であるとも考えられる。

平田（2008）は、こうした我が国の学校教育におけるアカウンタビリティ構造に関して、複合的かつ重層的な構造をしているため、教育のアカウンタビリティを高めるために採用される政策は複眼的に議論・分析・評価されなければならないと指摘している。その上で、アカウンタビリティの構造について、どうやって、いつ、誰が、どの程度、誰に対し、何に関してアカウンタビリティを負うのかを整理する必要があるとし、アカウンタビリティを高めるためのアプローチとして、次の4つの類型—①市場競争的アプローチ、②意思決定の分権化アプローチ、③専門職的アプローチ、④管理的アプローチを提示している（平田2009）。

これらの類型の具体的な内容は次のようなものである。

まず、第一の「市場競争的アプローチ」とは、学校選択制度やチャータースクール制度、パウチャー制度といった政策によって実現されるもので、保護者や子どもを顧客と捉え、顧客ニーズに応え、顧客から選ばれるための学校間競争を促進することによって、学校教育全体の向上を図るという想定があるとされる。我が国における学校選択制の導入などはこのアプローチによるものである。

第二のアプローチである「意思決定の分権化アプローチ」とは、これまでの典型的な学校運営構造において意見を聴取されてこなかった人々に意見表明オプションを与え、政治メカニズムに基づく組織改善のための論理であるとされ、具体的な政策としては、学校に基礎を置いた運営（SBM）やスクールカウンシル（学校運営協議会）の設置が挙げられている。このアプローチも、我が国において表面的にはコミュニティ・スクールの取組みにより導入されている。しかし、学校協議会の委員の任命が教育委員会の権限とされ住民代表性が担保されていないことや、コミュニティ・スク

公的オングルーバン制度が教育政策決定過程に与える影響についての考察

ールの指定やその取消しも教育委員会の専権事項とされているため、学校の教育委員会へのアカウンタビリティが重視されざるを得ないこと、また、職員会議の補助機関化とも相まって、当事者である教員の意思が学校内での意思決定において反映されにくい学校組織構造に変容してきていることがその問題点として指摘されている。

また、第三の「専門職的アプローチ」とは、教員の専門職性に着目し、その自律性を生かす形でアカウンタビリティを果たそうというアプローチである。「子どもに最も近いところにいる教員が学校での意思決定に最も適切な知識を有する」という想定に基づいており、教員による意思決定過程への完全な参加と、なされた決定を実施することへの積極的な関与を通じて、参加型民主主義による高い有効性や効果、結果の創出を期待できるとされる。具体的には学校レベルへの権限の委譲が求められるが、我が国の教育改革においては「専門職的アプローチ」は採用されていないことが指摘されている。

さらに、第四の「管理的アプローチ」とは、費用対効果に基づくコントロールを重視したもので、戦略的な目標設定と、目標を達成するためのデータに基づいた計画的な取組みを行うことにより、学校の効率性や有効性を向上させることをねらいとしている。具体的な施策としては、学校評価や学力テスト、教員評価の実施などが挙げられている。

平田（2009）は、我が国における現行の教育改革は、2005年の中央教育審議会答申に基づくもので、国の設定した基準に基づいて市区町村や学校がその責任において教育を実践するという「管理的アプローチ」を採用しながら、他方では、新自由主義に基づく「市場競争的アプローチ」をも採用している、つまり、「市場原理の形態をとりながらも実際には政府のコントロールが強められているのが、日本における現行教育改革の実像である」と指摘した上で、そもそもこれらの4つの異なるアプローチには、ある要素に関しては重なり合う部分がある場合があることを指摘する²。そして「教育のアカウンタビリティを高めるための改革を実施するのであれば、そこでのアカウンタビリティとはいっていい何を意味し、その意味に基づいて考えた場合その構成要素の構造はどのようなものとなり、そういうアカウンタビリティを果たすためにはどのようなアプローチを採用することが必要となるのかを見極め

たうえで体系的になされなければ、結局はその改革は手段と目的が一致しない、場当たり的な、効果の薄いものとなってしまう」と主張している。

しかし、平田（2009）の提示する4つのアカウンタビリティの類型は、そもそもある要素に関しては重なり合う部分がある場合がある中で、それぞれが完結して機能することを期待されているわけではないのではないだろうか。アカウンタビリティ・システムの体系的整備が重要であることに異論はないが、これら4つのアプローチが相互補完的に機能する必要性も考慮することが求められているように思われる。と言うのは、学校教育における合理性・効率性と民主性・公平性の確保はいずれも追求されるべき課題であり、国や教育委員会レベルで行われる学校管理と、地域・学校レベルで行われる学校選択や学校の意思決定は、対立的に捉えられるべきではなく、補完的に機能すべきではないかと思われるためである。義務教育学校の自律的経営を確立させるのであれば、子どもや保護者によって就学する学校が自由に選ばれることが民主性を確保する上で望ましいという理論は理解できるものであるが、他方で、各学校における教育実践については、教員の専門的裁量に委ねられつつも、教育水準の確保を目的とした学校管理が適切に行われることは必要であろう。学校管理を強化することは教員の自由な教育活動を阻み、かえって学校教育の画一化あるいは官僚主義化を招くという矛盾を孕んでいることがこれまで度々指摘してきたところでもあるが、学校のアカウンタビリティを高める上で、学校のパフォーマンスをチェックするような仕組みは、特に義務教育段階にあっては必要不可欠であり、これが教員の教育活動を制約し、官僚主義化を促すとして一方的に批判されるべきであるとは言えないのではないかと考える。

そこで、学校が教育委員会への「答責性」と子ども・保護者・地域住民等への「応答性」の双方を達成するための条件を考えてみると、学校組織の改善・改革がなされるだけでなく、学校の教育活動のあり方を規定している教育政策の内容及び教育行政組織の行動それ自体が改善される必要もあると思われる。そして、教育政策や教育行政組織の行動を決定するにあたって、学校現場が抱える課題が考慮されるほど、学校は子ども・保護者・地域住民等への応答性を高め、アカウンタビリティを達成しやすくなるものと考えられるのである。

B. 政策決定過程研究におけるアジェンダ・アプローチへの関心

先述のように、学校がその課題に応じた教育活動の改善を行えるような政策決定や学校管理の仕組みを考えるにあたっては、学校組織それ自体の改善に留まらず、学校の教育活動のあり方を規定している教育政策の内容及び教育行政組織のあり方について検討がなされる必要があるものと考えられるが、行政活動を規定するところの政策内容がどのように決定されるべきであるのかということについて議論を重ねてきたのが政策決定過程研究である。

ここでは、政策決定過程研究の視点から、学校のアカウンタビリティ向上を促すための教育政策決定や学校管理の仕組みについて検討を試みるが、まず、政策決定過程研究の方法論における課題として、先行研究において指摘してきた問題を2点ほど挙げておく。

第一に、教育行政・制度や関係するアクターの特性を踏まえた政策決定過程研究の必要性である。政策決定過程研究の蓄積において、教育政策決定過程の特徴を明らかにした研究は少ないが、ショッパ(1991)は、なぜ日本政府は教育領域では改革に失敗したのかという問い合わせた上で、従来の「パワー・エリート・モデル」やそれに後続する多元主義的とされるモデルが着目してきた政官関係だけでなく、政策内容に関連する政党や官僚制の境界を横断した様々なアクターからなる「下位政府」内の対立や競争に着目した分析を行っている。保守と革新の対立に加え、保守陣営内部の対立を焦点化したことはショッパの分析の特徴と言つてよいだろう。これによれば、1971年の中教審、そして臨教審の改革の実行・進展を妨げたものとして、第一に、官僚的保守主義にある「主流派」官僚と「改革派」官僚との対立や、一党優位体制下にあって現行制度に対する愛着ゆえの自民党文教族による現状維持傾向と自民党執行部の改革方針との間の対立、第二に、教育政策の特徴、すなわち、政策分野の狭隘さや、「革新派」のように、戦前の体制への回帰を懸念しより高层次な水準の民主主義を要請する立場から)戦後体制の擁護・維持が主張されたこと等により、「外部」の支持を確保できなかったことが指摘されている。

教育政策が戦後数多くのイデオロギー対立を抱えながら展開されてきたことを踏まえれば、自民党内部

における対立も理解できるものであるし、また政策が確実に社会的合意を反映するようにすることが官僚の役割であるとするならば、自民党内部に対立が見られるような改革の実行は回避されるという指摘も理解できないわけではない。ただ、ここで言われるところの政策に対する「社会的合意」とはいかに形成されるものであるのだろうか。ショッパ自身は、政策課題がより一般的な性質を持ち、より多くの勢力がこれに関与する場合において改革が実現されうるとしており、その限りにおいては、自民党執行部がその方針を支持する「外部」アクターを活用できたならば、改革は実現されたのかもしれない。しかしながら、政策過程が單により「多元主義」的となることによって「社会的合意」が形成され易くなるとは一概には言えないのではないかと考えられる。なぜなら、学校現場の課題や子ども・保護者の意向といったことを顕在化させる手段が整備されていない中では、多元主義的な政策決定過程に出現するアクターに偏りが生じる可能性が考えられるためである。

そこで、第二の課題として挙げられるのは、政策課題(=アジェンダ)を所与のものとしない政策決定過程研究の手法の必要性である。

笠(1988a)によれば、政策決定過程研究は、既に立法化された政策を事例に分析するものであるために、解決すべき問題の存在を出発点として政策立案を経、立法という終着点に至る過程を中心に論じられてきたとされ、そうした中で、この「出発点」に至る以前の過程、すなわち特定の問題が検討を要する政策課題として意思決定者に認識されるまでの過程に着目する必要性を提示したのがアジェンダ・アプローチである。教育政策や教委の行動を決定するにあたり、学校現場が抱える課題が考慮されるような仕組みの在り方について検討するにあたっては、このようにアジェンダそれ自体がどのように設定されるのかという視点が重要な研究課題となり得るものと考えられるのである。

笠(1988a)は、このアジェンダ・アプローチが1970年代初頭に再発見された背景には、60年代以来の多元主義理論への批判、すなわち、「多元主義を基礎として社会構造を所与の前提ととらえ、分析対象領域を政治システムに限定する従来の政策決定アプローチは、社会構造を無視した微視的、非体系的アプローチである」との批判があると指摘する。そして、アジェンダへの

公的オブズマン制度が教育政策決定過程に与える影響についての考察

注目が高まった契機として、1960年代における2つの議論一「政治組織が紛争を抑止する可能性から争点の拡大に注目」するシャットシュナイダーの立論と、このシャットシュナイダーの議論を基礎として地域権力構造研究の領域でバクラックとバラツクが理論化した「非決定作成」概念を挙げている。すなわち、シャットシュナイダーの立論の特徴は、政治体系内に多数者の居場所を認めないとろに集団理論的一大欠陥があることを指摘した点にあり、一般民衆が「圧力団体」とは別の経路を通じて決定作成過程に参加し得るような形で、公共政策の選択肢を規定する競合的な政治システムこそが民主的であるとするもの、他方で、バクラックとバラツクは、「決定作成者の価値や利益に対する潜在的あるいは顕在的な挑戦の抑止、ないし妨害をもたらすような決定」についてこれを「非決定作成」とし、個人あるいは団体が地域の価値体系や政治的手続、しきたりに影響を及ぼすことによって意思決定を比較的異論のない事柄に限定する可能性を考慮することの必要性を提示しているとされている。その上で、笠(1988a)は、それまでの政策決定過程研究が対象としてきた解決すべき問題の存在を出発点とした決定過程を「後決定」過程、解決すべき問題が顕在化される過程を「前決定」過程と呼び、コブ＝エルダーの議論に基づき、この「前決定」過程において、体系的アジェンダ(=systemic agenda, 「政治的コミュニティの成員によって、民衆の注目に値すると同時に既存政府の正当な管轄権内でも重要と認識される争点」)と公的アジェンダ(=formal agenda, 「権威的意思決定者の積極的かつ真剣な考慮の対象となった一連の項目」)の間のずれを処理し、ずれの大きさを許容範囲内に保ち得る直接的機能に政体の存続可能性がかかっていると指摘しているのである³。

以上のような議論を踏まえると、学校のアカウンタビリティを高めることを目的として、教育現場の課題を吸い上げ、これを反映した政策決定を可能とするためには、「体系的アジェンダ」と「公的アジェンダ」の間のずれを少なくすることが必要と言えるのではないだろうか。「体系的アジェンダ」は子どもや保護者、地域住民に近いところで吸收されることが望ましいが、これが「公的アジェンダ」とされる過程において、どのような仕組みが必要であるかという点について検討されるべきであろう。

III. 公的オブズマン制度への注目

A. 公的オブズマン制度について

「体系的アジェンダ」が「公的アジェンダ」とされる過程を分析するにあたり、本稿において注目したいのは、公的オブズマンの機能である⁴。

我が国においては、自治体が公的にオブズマンを設置し、自治体行政の監視・改善を行うという取組みがある。オブズマン制度は19世紀初頭にスウェーデンにおいて「議会の代理人」として創設されたものであるが、議会の行政に対するコントロールが弱体化し、行政権限が増大したことに伴い、「市民の代理人」としての機能が求められるようになったものである⁵。日本では国レベルでの制度化はなされていないものの、1990年に初めて神奈川県川崎市がオブズマン条例を制定・施行しており、現在こうした取組みは全国の市区町村・都道府県に広まっている。

行政の監視・改善というだけでなく、広く市民の権利救済を行う公的オブズマンは、行政に対する事後的な民主的コントロールのための機関であると言えるだろう。ただ、市民の行政に対する要求や意向を吸い上げるとともに、個々の案件処理に際して、市民の救済が必要であるか否かを判断する中で浮かび上がってくる行政活動の不備を指摘し、その後の行政活動の改善、すなわち制度運用の在り方や行政活動を規定する制度設計や政策それ自体の改善がなされるよう働きかけていくといった公的オブズマンの活動は、一定の政策形成機能を持つものであると捉えることができる。

そして、こうした公的オブズマン制度の機能は、笠(1988a,b)の指摘する政策決定過程における「前決定」過程において、少なからず影響力を持ちうるものであると考えられるのである。

B. 川崎市市民オブズマン制度への注目

本稿では、我が国において全自治体に先駆けて公的オブズマンを設置した川崎市の事例を取り上げる。

川崎市では、議会により任命された市民オブズマンが、市行政機関から独立した形で設置されており、具体的には、市政に対して寄せられる市民等からの苦情申立てや市民オブズマン自身の発意に基づき、市民オブズマンが市の業務のあり方について調査を行った上でその是非を判断し、市に対して改善の要請や意見表明がなされる。そして、市行政としては市民才

ンブズマンの意見を尊重して行政改善に取り組むこととされている。

川崎市市民オンブズマンの管轄は、市の機関の業務に留まらず、職員の業務に対する姿勢や市民等への対応まで多岐にわたるが、1990年に制度が発足してから2008年度までの18年余りの間に、市民等からの苦情申立てに基づき市民オンブズマンが調査を行った事件数は2,554件、うち苦情申立ての趣旨に沿った処理がなされたものは877件となっており、全体の34.3%を占め、また、行政に不備が無いと判断されたものが1,355件で、全体の53.1%を占めている。こうした統計から判断すると、市民の意向を吸収し、政策の決定に影響を与え、あるいは行政組織の改善を促進する仕組みとしての機能をある程度認めることができるものと言える。

本稿では、まず、学校教育行政にかかる苦情の市民オンブズマンによる処理事例を紹介し、これが学校や教育委員会の行動に影響を与えた要因について検討する。その上で、教育行政組織とは異なったアカウンタビリティ構造を包含する他の行政分野にかかる苦情の市民オンブズマンによる処理事例との比較を行い、学校のアカウンタビリティ向上を目指した教育政策決定過程の仕組みについて考察を行う。こうした作業を通して、学校現場から生じた「体系的アジェンダ」がどのような過程を経て「公的アジェンダ」として形成されていくのか、その過程において公的オンブズマンがどのような影響力を持っているのか明らかにすることを試みる。

IV. 公的オンブズマンが政策決定過程に与える影響

A. 公的オンブズマンによる調査・判断の内容

以下においては、川崎市市民オンブズマンに実際に寄せられた複数の行政分野にかかる川崎市政に対する苦情と、これについての市民オンブズマンによる調査・判断を紹介する。そして、これらの事例検証を通して、市民オンブズマン制度が機能することにより、行政主体の行動に対してどのような影響を与えるのかについて考察を行う。

複数の行政分野にかかる市民オンブズマンによる苦情処理の事例を取り上げるのは、先述のように、それぞれに異なったアカウンタビリティ構造を包含する

各行政分野においては、政策決定過程における市民オンブズマンの影響力も異なるものと思われるためである。ここでは、第一に、教育行政分野において、市民オンブズマンによる調査・判断を通じて市民の意向が学校の制度運用や市教育委員会の行動に反映されることとなった事例（市立小学校における校納金の自動振替手数料の有料化に関するもの）、第二に、教育以外の行政分野において、市民オンブズマンによる調査・判断を通じて市民の意向が市の制度運用に反映されることとなった事例（市営住宅への入居に関するもの）、第三に、教育以外の行政分野において、市民オンブズマンによる調査・判断の結果、市民の意向が市の制度運用に反映されるべきではないとされた事例（放置自転車の撤去・処分に関するもの）を取り上げることとする。

以下においては、川崎市市民オンブズマン年次報告書に掲載された、それぞれの事例についての調査報告の概要を紹介する。

事例1 市立小学校における校納金の自動振替手数料の有料化について（平成19年度苦情申立て） <苦情申立ての概要>

市立A小学校においては、校納金を支払う際に利用している金融機関がこれまで無料であった手数料を有料化することに伴い、各家庭が校納金以外に手数料分を負担することになった。しかし、他の金融機関では手数料無料のサービスが継続して行われているため、他の金融機関を利用する近隣小学校との間で不公平感が生じている。校納金を支払う際に利用する金融機関を選択できるようにして、近隣小学校との不公平感を解消して欲しい。

<調査結果及び市民オンブズマンの判断>

まず、校納金とは、学校教育にかかる経費のうち、私費負担による経費を学校が徴収するものであり、学校側としては、その徴収方法についてはこれを負担する保護者の利便性を十分に考慮し、またその管理・運用を安全かつ正確に行うことが必要不可欠である。そのためには、市内広域における統一性を重視するよりも、各学校を取り巻く地域性（学区内に所在する金融機関やその位置関係等を含む）や保護者の選好に即して、学校単位で金融機関との契約を行い、徴収方法を決定することが望ましい。

公的オブズマン制度が教育政策決定過程に与える影響についての考察

こうした立場から、この度の金融機関による自動振替手数料有料化の動きを受けた市立A小学校の対応について調査したところ、校納金の徴収方法について、学校側の事務負担という観点からだけでなく保護者にとっての利便性という観点から、十分な検討及び説明が行われなかつた様子が窺え、これについては、学校が行う決定のあり方として問題があるものと考えられる。

その後、市立A小学校では、説明会において表出された保護者の様々な意見や市民オブズマンによる調査を踏まえ、金融機関に対する問い合わせ及び教職員全体での協議を行い、これまで毎月の振替としていたところを翌年度については2ヶ月分をまとめて1回の振替とすることを含め、保護者の手数料負担の軽減を図るための方策を検討しているようである。また、翌々年度以降の対応については、学校説明会、保護者会及びPTA運営委員会等において関係者の意見を収集し、一層の手数料負担の軽減方策を検討することである。

市民オブズマンとしては、市立A小学校に対し、まず保護者の多様な意見を把握するための方法を工夫し、今年度の校納金の徴収方法にかかる保護者の負担軽減方策を検討すること、そして、校納金の徴収にかかる来年度以降の対応については、近隣の地元金融機関の動向や他の学校の対応状況に関する情報をも踏まえた上で、再度十分に検討し決定することを要請する。

また、校納金の徴収方法については学校単位でこれを決定することを基本としながら、市教育委員会には、近隣の各金融機関の方針や市内公立学校の対応状況にかかる一層の情報提供及び各学校に対する支援に努めることを期待する。

事例2 市営住宅への入居について（平成16年度苦情申立て）

<苦情申立ての概要>

申立人は市営住宅入居申請の際、2人の子どもが通う2つの保育園に一番近いA市営住宅への入居を希望していたにもかかわらず、A市営住宅と同一募集区内ではあるが、それぞれの保育園から一番遠いB市営住宅への入居を不本意ながら決めた。なぜ希望とは異なる市営住宅への入居を決めなければならないのか。

<調査結果及び市民オブズマンの判断>

市民オブズマンの調査によれば、市営住宅の入居

に関しては、特定目的住宅等を除き、募集期間ごとに複数の団地を一つの募集区分に分け、募集及び抽選を行っている。当選した場合は、当選者の入居順位に従って、同一区分内に生じた空室をあっせんしているが、当選者が入居を辞退した場合は、その方の市営住宅への当該募集期間内の入居の権利が失われるという運用がなされている。申立人の場合、募集区分内で生じた空室がB市営住宅であったので、入居順位にしたがつて申立人にあっせんしたとの市の回答があつた。

多くの入居希望者にできる限り早く市営住宅に入居してもらうためのあっせん方法として妥当であると判断されるが、あっせんされた住宅を辞退した場合、当該募集期間内の市営住宅への入居の権利が失われるという運用自体には問題があるものと考える。確かに、市営住宅の入居希望者には、場所を選ばずに一刻も早く入居を希望する市民もいるが、入居が多少遅れたとしても、様々な事情を考慮して特定の市営住宅への入居を希望する市民もいる。住宅環境も生活設計の上では極めて重要な要素である以上、特定の市営住宅への入居を希望する市民の要求はできる限り受け入れられるようなあっせん方法が望ましいものと思われる。そこで、あっせんされた住宅が入居希望者の希望にかなうものではない場合、その住宅への入居を辞退しても入居順位が後退するだけで、当該募集期間内の市営住宅への入居の権利を失わせることがないような運用をすべきであるとの考えを市に伝えた。

市としても、市民オブズマンからの要望も踏まえ、募集方法等を含め、市営住宅制度全体について抜本的見直しを検討することである。

事例3 放置自転車の撤去・処分について（平成19年度苦情申立て）

<苦情申立ての概要>

申立人は、わずかな時間路上に放置した自転車を撤去された。撤去された日から3ヶ月ほど自宅を留守にしており、自宅に戻ると、撤去された自転車を引取りにくるよう通知する旨の葉書が届いていた。しかし、数日後に撤去自転車の保管所へ出向いたところ、自転車はすでに処分されていた。

放置自転車が撤去されてから3ヶ月ほどで処分されてしまうような仕組みは、やむを得ない事情により長期にわたって引取りに行けない利用者がある場合も想定されることから問題がある。

<調査結果及び市民オンブズマンの判断>

自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律(以下「自転車法」という。)第6条第3項は、撤去した自転車につき保管の公示の日から「相当の期間を経過してもなお当該自転車等を返還することができない場合においてその保管に不相当な費用を要するときは、条例で定めるところにより、当該自転車等を売却し、その売却した代金を保管することができる」こと、またこの場合において「買受人がないとき又は売却することができないと認められるときは、市町村長は、当該自転車等につき廃棄等の処分をすることができる」ことを定めている。そしてこの法律の規定に基づき、川崎市では、川崎市自転車等の放置防止に関する条例(以下「条例」という。)第12条第3項及び同条例施行規則第9条により、保管期間を保管の告示後1箇月とし、これを経過してもなお引取りのない自転車については条例第14条により売却その他の処理をすることができる旨規定している。更に、保管の公示から6ヶ月を経過してもなお保管した自転車等(あるいは売却した代金)を返還することができないときは、自転車法第6条第4項によりその所有権は市に帰属することになる。

申立人の自転車については、駐輪禁止区域に駐輪したことによる条例違反により撤去処分が行われたものである。市としては、自転車等放置禁止区域にあった申立人の自転車を撤去しこれを1箇月の間保管する旨の「お知らせ」ビラを放置現場に貼付し、また申立人宛てに引取り通知書(葉書)を郵送するなど所定の手続を踏んだ上で1箇月間の保管期間を過ぎても引取りがなかったために売却処分をしたもので、これについては、法律及び条例の規定に基づき適正に行われた処分であると言える。

しかし、撤去自転車の処分を行うまでの「相当の期間」について川崎市が1箇月と定めている点に関しては、自転車を撤去された利用者等の立場からはより長いことが望ましいと思われる。ただ、保管にかかる費用を抑え、また、膨大な放置自転車の撤去を円滑に進めるために保管場所の効率的利用を図るという観点からは、これをそう長くすることもできないという事情もあると思われる。

具体的な保管期間をどの程度とするのが望ましいかという点については、これらの事情を考え合わせ、

市議会が条例の制定の過程で判断すべきものと言えるが、市内9箇所の保管所の実収容能力が逼迫しているという事情を背景としながら市中には未だ撤去されずに放置された自転車が大量に存在すること、放置自転車の撤去・保管にかかる費用は、保管期間が延長される程高額となり、この経費は自転車を放置した当事者ではなく市民の税金によって賄われていることを考え併せると、市民オンブズマンとしては、保管期間を1箇月とする現行の条例が不当であるとは言えないと考える。

B. 公的オンブズマンが政策決定に与える影響

以上、3つの事例についてのオンブズマンの調査・判断の内容を紹介してきたが、事例1と事例2は苦情申立ての趣旨に沿って行政改善が促された例であり、事例3は苦情申立ての趣旨に反して、行政側に不備がないと判断された例である。これらの事例から窺える市民オンブズマンの機能として、第一に挙げられるのは、行政分野を問わず、市民オンブズマン制度は、この制度が存在しなければ「体系的アジェンダ」として顕在化することがなかつたであろう市民の意向が顕在化することを助けているということである。事例1や事例2のように、市民の意向が学校や行政組織における制度運用の改善に生かされる場合は勿論であるが、現行の制度運用に問題がないとオンブズマンが判断した事例3のようなケースであっても、市民の意向が明確な形で行政側に認識されることとは、その後の円滑な行政活動を促すという意味において重要なと言えるだろう。

また、第二に、顕在化した「体系的アジェンダ」が「公的アジェンダ」として扱われることが妥当であるかどうかという点について市民の立場から判断がなされることを、市民オンブズマン制度は可能にしているということが挙げられよう。以上の事例で見てきたように、市民オンブズマンには現行の行政制度の仕組みやその運用についての詳細を調査することが条例により認められており、市民がその意向や苦情を明らかにする中で指摘する事柄について、その問題性の有無やその程度等についての情報を収集した上で、顕在化した「体系的アジェンダ」が政策の変更や制度運用の改善を促す根拠となり得るのかという点について判断している。

公的オブズマン制度が教育政策決定過程に与える影響についての考察

単に市民の意向を顕在化させることを目的とするのであれば、市民オブズマン制度以外にも手段はあるだろう。しかしながら、例えば事例3では、市民の立場からすれば苦情の内容それ自体は訴えることの利益も明確で理解できるものであっても、そもそも自転車を放置したことが条例に反する行為である上、市中の放置自転車の実態や撤去自転車の保管場所の状況など、市の放置自転車対策の現状を踏まえると、撤去自転車の保管期間をそれ以上延長することは、政策課題として検討されるべきアジェンダとして適切ではないという判断がなされている。つまり、市民オブズマンは、顕在化した市民の意向について政策決定に反映されるべきであるか否かの判断を、行政から独立した中立的な立場から行っているのであり、よって、行政側はこうした市民オブズマンの判断を尊重した制度運用や政策決定を行うこととされている。こうしたことから、「公的アジェンダ」と「体系的アジェンダ」の間のずれを解消するという役割を担い得るという点において、政策決定過程における市民オブズマン制度の機能は評価されるべきであると言えるだろう。

それでは、行政分野によって市民オブズマン制度の果たし得る役割や影響力に相違はあるのだろうか。

事例1と事例2は、ともに市民オブズマンが行政側に対し、市民の意向に応じた制度運用の改善要請を行った事例である。ただ、事例2においては、市民からの苦情に基づいて市営住宅の所管局を対象とした調査を行い、当該局に改善要請を行ったのに対し、事例1においては、市民オブズマンは本件苦情の申立人である市民（A小学校の保護者代表）からの取材のほか、教育委員会事務局担当者とA小学校長を対象としたヒアリング調査を実施した上で判断を行っている。最終的には、A小学校に対してはその意思決定の在り方について、市教育委員会事務局に対しては意思決定を学校レベルに委譲する中で市教育委員会事務局の果たす役割について、といった具合に、市民オブズマンが学校とこれを管理する教育委員会の双方に対して改善要請を行っているのである。

教育行政分野にあっては、学校のアカウンタビリティ構造は、他行政分野におけるアカウンタビリティ構造、例えば事例2で見たような市営住宅の管理者である市と入居者である市民の2者間の関係とは異なり、教育委員会と学校、教育消費者（子ども・保護者・地域住民等）の3者の間に多方向的かつ循環的な関係が形成されている点で特徴的である。事例1で市民から

寄せられた苦情は、表面的には、教育委員会から委譲された権限（金融機関の決定権）を行使するにあたつての、学校の意思決定の在り方（保護者の意向の調整の在り方）に対するものであったが、市民オブズマンの調査によって、各学校がそれぞれに委譲された権限を行使することにより学校間に差異が生じることについて、教育委員会が無関心であったことに対する苦情でもあることが明らかとなっている。こうしたアカウンタビリティ構造を内包する教育行政組織においては、事例1のように、保護者から寄せられる苦情の原因が何にあるのか分かりにくい場合が多いことが想定され、これを第三者的立場にある市民オブズマンが引き取ることにより、苦情の背景にある潜在的な保護者の意向を明らかにすることの意義は大きいと言えるのではないだろうか。つまり、こうした公的オブズマンの仕組みが、教育政策決定過程のあり方をより民主的なものとし、結果として、学校のアカウンタビリティ・システムを補完することに貢献する可能性は高いものと考えられるのである。

V. 今後の課題

本稿では、公的オブズマンが教育政策決定過程に与える影響について検討を行い、まず、公的オブズマンは、学校教育に限らず現場レベルの行政に対する市民の意向を顕在化させるとともに、これが政策課題とされるに適したものであるかどうかを判断する機能を担っていることを指摘した。続いて、教育行政分野においては、学校には教育委員会に対する「答責性」と保護者・地域住民等に対する「応答性」の双方を確保することが求められている中で、学校現場レベルの保護者・地域住民等の苦情や要望については、それらの問題の所在が明確とならない場合が多く、第三者的立場にある公的オブズマンがこれを引き取り、教育行政・学校の改善につなげることの意義は大きいものであることを指摘した。

本稿では、現場の意向を反映した教育制度の運用や政策の決定がなされることにより、学校アカウンタビリティの改善が図り易くなることを前提とし、その中で公的オブズマンに期待される機能について明らかにしてきた。ただ、学校の教育委員会に対する「答責性」や保護者・地域住民等に対する「応答性」を高めることが、実際に学校の教育活動の質を高めることに寄与するためには、その間に、学校による意思決定の

合理化あるいは教員の業務に対するインセンティブ向上等が図られていることが必要と思われる。教育政策決定過程において現場の意向が反映されるようになり、学校のアカウンタビリティ構造が補完されることによって、学校における意思決定や教員の意識・行動にどのような影響がもたらされることになるのかという点について解明することを今後の研究上の課題としたい。

注

¹ 藤田（2008）においては、「組織内におけるプロフェッショナリズムの興隆の必要条件を、実質的な裁量の領域の出現とその結果起こる組織コントロールの問題の発生である」として行政組織の中で興隆したプロフェッショナルを2つに分類したラーソンによる類型を紹介している。これによると、第一は、「公共サービスの拡大の直接的な結果として生じた教師、ソーシャルワーカー、住宅の管理者及び計画者など、教育・福祉や公共の利益のための規制などに従事する、いわゆるストリートレベル・ビューロクラット」であり（しかし、この類型に属するプロフェッショナルは、学問的体系化などの点で不十分であり、セミ・プロフェッショナルと認識されている場合が多いとされる）、第二は、「これらの公共サービス従事者を雇用する大規模な組織を管理・統制する必要によって出現した管理職、マネージャー」であるとされる。

² 「市場競争アプローチ」は、各学校が特色ある学校づくりを行い、それによって教育消費者が自らの利益に合致する学校を選ぶということを前提としているため、各学校の自主性・自律性を確立する必要があり、公教育に教育消費者の需要を直接的に反映していく仕組みを確立することに通じるという意味で、「意思決定の分権化アプローチ」と重なる部分がある、と指摘されている。

³ 「前決定」過程モデルとして、笠（1988b）においては「ゴミ缶モデル」やキングドンによる立論等が紹介されている。

⁴ 抨稿（三浦2009）においては、川崎市市民オンブズマンの苦情処理機能に着目し、学校教育分野における苦情処理を通じて、市教育委員会と学校との間における責任関係を正常に機能させ、市教育委員会及び学校の保護者・住民の意向の吸収・反映機能を補完するものとして

市民オンブズマンが機能していることを指摘した。ただ、その一方で、複雑な事情を孕む日常的な教育活動のプロセスについて市民オンブズマンが調査を深めることは困難であり、その責任を追求される学校（校長・教員等）側からすれば、個別具体的なケースに応じた専門的技術的判断に基づく行為が、市民オンブズマンにより過小に評価されたものと捉えられ、かえって、露口（1995）が指摘するような学校の外在的責任を問い合わせにくくしてしまう恐れもあることを指摘したところである。

⁵ 篠原・林屋（1999）3-13頁。

引用文献

- 川崎市市民オンブズマン（2005）『川崎市市民オンブズマン平成16年度報告書』
- 川崎市市民オンブズマン（2009）『川崎市市民オンブズマン平成20年度報告書』
- 篠原一、林屋礼二編『公的オンブズマン』（1999）信山社
- 露口健司（1995）「教師の教育責任構造と責任ジレンマに関する考察」『教育経営 教育行政学研究紀要』第2号、97-109頁
- 平田淳（2008）「「教育におけるアカウンタビリティ」概念の構造と構成要素に関する一考察」弘前大学教育学部紀要第100号、pp.89-98
- （2009）「教育改革政策のアカウンタビリティ構造に関する一考察」弘前大学教育学部紀要第101号、pp.139-150
- 藤田由紀子（2008）『公務員制度と専門性』専修大学出版局
- 三浦智子（2009）「学校教育に関する苦情処理システムについての考察」東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要第28号、pp.79-87
- 笠京子（1988a）「政策決定過程における「前決定」概念（一）」『法学論叢』123巻4号、pp.48-71
- （1988b）「政策決定過程における「前決定」概念（二）」『法学論叢』124巻1号、pp.91-125
- L.J.Schoppa(1991) *Education Reform in Japan* Routledge (小川正人監訳『日本の教育政策過程：1970～80年代教育改革の政治システム』2005年、三省堂)