

学校教育に関する苦情処理システムについての考察

三浦 智子

A Consideration to a System for Transaction of Complaints about School Education

Satoko MIURA

In recent years, it seems that the number of parents who complain about their children's school is increasing seriously.

It is one of the chances of participation in schools to complain to teachers or school board about school education. But, in our country, we don't have a system for transaction of complaints about school education.

In this paper, I take Citizens' Ombudsman in Kawasaki as an object of study. Citizens' Ombudsman in Kawasaki is a third-party organization managed publicly for transaction of citizens' complaints against city administration. I try to view two cases about school education that ombudsman dealt with, and to consider whether complains about school education can be transacted on a system like Citizens' Ombudsman in Kawasaki.

As a result of case studies, I argue that the system like Citizens' Ombudsman in Kawasaki has the potentiality to inspect actions of teachers, schools, and school board equally, so he can solve complaints about school education not only for relief of petitioners but for reform of administrative institutions.

But I found that it is difficult for the system like Citizens' Ombudsman in Kawasaki to judge special and technical decisions made by teachers, schools, and school board. It is assignment to search for the way to control special and technical decisions made by teachers, schools, and school board.

目次

- I 課題設定
- II 学校教育に関する苦情とその処理
- III 第三者的機関による苦情処理の実態
- IV 第三者的機関による苦情処理の可能性

I 課題設定

学校や教育委員会に対して寄せられる、学校教育にかかる保護者等からの苦情や要望、相談等については、いかなる自治体・学校も一定の件数を抱えるものと思われる。近年では、不当な苦情や要望を持ちかける保護者等について、これを指して「モンスター・ペアレント」と呼ぶなど、問題視されているようである。

学校や教育委員会に対し、学校教育にかかる苦情や

要望を寄せることについては、教員の専門性に対する懐疑に端を発するものとして捉えられてきたところの「学校参加」の一形態として考えることもできる。開かれた学校経営という観点からも、学校に寄せられる苦情や要望を、学校に対する保護者等の意向として受け止め、これを生かした経営を目指す現場の動向も見受けられる。しかし、実態としては、不当なまでの苦情や要望が後を絶たず、学校における教育活動に支障が生じ、また保護者等への対応により教員の多忙化に拍車がかかるといった事態も否めず、子どもの権利救済、あるいは教育の質的向上といった本来的な目的が達成されているかという点については疑問がある。

本研究では、こうした状況が生じている要因のひとつに、地方教育行政における苦情処理システムの未整備があるものと仮定し、地方教育行政における苦情処理に期待される役割について、自治体が独自に設ける苦情処理システムに着目しその苦情処理の実態をもと

に考察する。

II 学校教育に関する苦情とその処理

A. 学校教育にかかわる苦情の態様とその解決

まず、学校教育にかかわって、市民がその権利を侵害されたと感じるのはどのような場合であるか。

世取山(2008)は、「モンスター・ペアレント」現象について、保護者はわが子にかかわることには感情的になりやすく、自分の思いをまっとうな要求に変換できないこともままあること、また、学校の外から、地教委・校長・教師が上下関係にあると分かりやすいため、保護者や住民がより上位の権威を利用して自己の要求を通そうという行動に出ることはやむを得ない側面もあるとしている。しかし一方で、「無理難題」要求を受け付ける行政側の問題として、「教育の実行は教師に、全校の事項の管理は校長に、就学学校指定、教育条件整備、個人情報開示・情報公開は地教委に、学校設置・廃止は地方議会に権限が配分されているので、苦情や要求を受け付けても自らそれに応答できないこともあり、あるいは、各々の権限を適切に組み合わせで初めて対応できることも多い」と論じている。その上で、教師や学校、地教委に寄せられる苦情について、その内容やこれに対する権限と責任を有するものを基準として、6つ—①個々の教師の教育活動の是正にかかわるもの。②学校が組織として決定を行い、校長の名において実行する事柄にかかわる苦情または要求。③子どもの就学相談にかかわって地教委が行う様々な決定にかかわるもの。④地教委の行う教育の条件整備にかかわるもの。⑤地教委が権限を有する個人情報開示及び情報公開に関するもの。⑥条例によって定めることが自治法によって求められ、地方議会が最終的な決定権限を有する学校の統廃合にかかわるもの。—に分類している¹。

これらの苦情は、子どもやその保護者、地域住民等が、それぞれの事柄について権限と責任を有する主体に対して訴えることによって表出され、それぞれの主体によって解決を図ることが期待されてきたものであり、行政的な救済としては、苦情の対象となった事柄について権限や責任を有する主体による解決が図られる以外に、苦情を処理する仕組みが整備されているわけではない。これに関して、土屋(2008)は、例えば学校現場が、「保護者の『声』をシャットアウトせず、まずは受け止めるという方向性」にあることは、「学校が

有識者から成る閉鎖的なコミュニケーション空間から解放的なコミュニケーション空間へと変容してきたことを示す」ものであると評価した上で、「多大な日常的教育活動を保護者要求・苦情によって停滞させない」ためにも、また「『適切』で『迅速』な応答を行う」ためにも、学校現場においては、保護者の「声」に対しマニュアルに基づく応答を余儀なくされている現状が窺えらるるとし、「保護者や学校に対して、個々具体的な事例の固有性を検討することなく、相談内容を画一化されたカテゴリーへと当てはめ」るのであれば「コミュニケーションの『私化』を招くことになり、「学校の『公共化』ではなく、むしろ『私化』がもたらされると懸念する²。

他方、このような苦情の解決にあたっては、苦情の対象となった事柄について権限や責任を有する主体による行政的な救済以外に、裁判による解決がある。

我が国における教育裁判については、代表的なところで、教師の教育権の保障に関するものや、学校における学習条件の保障に関するもの、学校事故に関するもののほか、校則裁判やいじめ裁判等が挙げられようが、米国においては、我が国とは異なり、児童生徒が不適切な教育を受けたことにより不利益を被ったとして教師や学校当局にその責任を追及するという訴訟の例が多いという。青野(1986)はこうした訴訟を「教育過誤」訴訟と呼び、扱われた事案について分類を行っている。

これによれば、米国における教育過誤訴訟については2つの類型に分けられるとされる。一つは、**Inadequate education claims**にかかる訴訟であり、もう一つは、**Negligent evaluation claims**にかかる訴訟である。前者は、普通の子どものが、教職員の教え方が悪いとした訴えにかかる訴訟であり、世取山(2008)による我が国における苦情の分類でいえば①～②の分類にあたる訴えである。ただ、これについて青野(1986)は、実際の米国の訴訟では「不当」とされる程度で法的責任まで問われることはなく、教職員の過失が認められて原告の勝訴した例はないことを指摘し、それは、どういふ教え方をすれば子どもの学力が上昇するのかという点について教育関係者の間でも意見が一致せず、また教科教育が全体的、相互的であることからして、学校あるいは教職員の責任を問うのは困難であるとされるためであると分析する。他方、後者は、適切な教育の機会が与えられていないとした訴えにかかる訴訟で、例えば、学習上のハンディキャップが適切に評価され

ず、適切な学校、学級において教育を受けることができない場合に学校当局の責任を問うものである。前述の分類でいうと②～④の分類にあたる訴えである。これについては、例えば、ハンディキャップを持った子どもの権利といったことについては、これを保障するための具体的な学校教育措置が存在するため、適切な教育の機会が与えられたのか否かについて法的に争うことが可能であり、実際に勝訴例があるということである³。

つまり、青野(1986)によれば、法令に定められた措置が行われていないとした訴えについては争うことが可能であるが、個々の教師の教育活動にかかる訴えについては、学力向上のメカニズムが明確化されていないことや、教科教育が相互性を有することなど教育活動自体の持つ特性から、個々の教師の行為を不当なものとして判断することはできてもその法的責任までは問うことができないということである。これは、教師に対しその教育活動の責任を追及する手段として、裁判は不向きであるということの意味する指摘でもありと理解できよう。

B. 教育 ADR の視点

森部(2005)は、「裁判は教育事件なり教育紛争なりを解決・処理する方式の、もとより極めて重要なものではあるが、その一つでしかなく、他にもより有効・適切に解決・処理しうる方式があり、時としてその方式に委ねた方が適切」であると⁴、教育紛争について、裁判以外の場でこれを解決・処理する方式としてADR(代替的紛争解決)に注目する⁵。

教育紛争の解決・処理方法ということに限らず、司法制度の欠点を受けて、今日ではADRへの注目が高まっている。従来、裁判外の諸手続上での紛争処理については、「紛争当事者間の権利義務関係を明確にすることなく進められる各種の調停的手続は、原則的には、市民の権利意識の高揚を妨げるものとして否定的に評価されるか、あるいは最終的に裁判手続によって補完されうる限りで消極的に許容されるにすぎなかった」とされてきた。しかし、欧米諸国におけるADRへの関心の高まりや、「紛争解決への貢献という視点に立つ限りにおいて、裁判利用が非適格的である場合や、争われている紛争そのものの性格からして権利義務関係の確定が紛争解決に貢献しない場合など、裁判が回避されるべき場合は決して少なくない」という事情等から、ADRを積極的に意義づけ、その拡大を図ろうとする動

きが強まっている。⁶そうした中で、森部(2005)は、「人々の身近にあって紛争を簡易・迅速・低廉に、実情に合わせて解決・処理する過程として、柔軟で機動性に富み、「経済的にも心理的にも当事者には負担が少ない場合がありうる」ことをADRの長所として挙げるとともに、学校教育は「子どもと保護者と教師、学校と地域が相互に人格的・近隣の・自律的な継続関係を結んでいる営みであり、そこで生じる紛争はそれ故、黒か白か、権利か義務か、有か無かといった、対決的な二者択一の次元で処理することに馴染まない面を具えている」ため、ADRによる解決に親和的であり得ると指摘しているのである。

ただ、この新たな苦情・紛争処理の形態であるADRにも問題がないわけではない。「必ずしも法には基づかない、条理や社会通念や良識に基づく現実的な解決という特質は、裏を返せば、そこでもたらされる結論(裁定)があまりにも日常的な常識にマッチしすぎていて(=軽量の正義実現)、普遍的な法的正義から問題をそらしてしまうことにもなりかねず、また、プライバシーを守るとか専門性を発揮するという特質は、紛争解決の密室化を招くことにもなりかねない」と、その危険性が指摘されるところでもある⁷。

C. 第三者的機関による苦情処理への注目

森部(2005)の主張においては、ADRが孕んでいる問題点からすれば、紛争・苦情解決の「密室化」を防ぐには、紛争・苦情の当事者以外の中立的立場にある第三者が介在することによる公正な解決を図り、また、個別具体の紛争・苦情の固有性について十分な検討を行うとともに、事件当時の当事者の利害だけでなく、その後の当事者の生活や学校組織にもたらす影響を考慮した解決策の検討を可能とする苦情・紛争処理の仕組みが求められるものと考えられている。

近年では、複数の自治体において、学校教育に関する紛争解決や苦情処理を担う第三者的機関の設置が試みられている。例えば、平成17年8月には、福岡県福岡市において「学校保護者相談室」が、平成18年6月には、東京都稲城市において「市立学校アドボカシー相談室」が、平成19年6月には、東京都港区において「学校法律相談制度」が設置されており、また都道府県レベルでは徳島県や三重県、和歌山県において教員による内部通報窓口が設けられ、このうち和歌山県では県民通報窓口を兼ねている。

本稿では、学校教育にかかる苦情を含む、自治体の

行政機関による業務の執行状況及び職員の対応等にかかる住民の苦情を処理するための自治体独自のシステムとして平成2年に設置された、川崎市市民オンブズマンの活動に着目する。川崎市では、平成14年度より設置されている川崎市民権オンブズパーソンが、女性や子どもの人権救済を専門に担っているが、川崎市市民オンブズマンは、後述のように、学校や教育委員会を含む市の機関からの独立性を有する第三者的機関として設置されたもので、苦情の当事者からの相談対応や当事者どうしの歩み寄りの促進を図るということに留まらず、行政活動を監視するという立場から、行政の活動に対して寄せられた苦情の処理を行うことをその業務としており、それが本稿において当該制度に着目する理由である。

Ⅲ 第三者的機関による苦情処理の実態

A. 川崎市市民オンブズマン制度の概要

まず、川崎市市民オンブズマンによる苦情処理の手法や手続の流れについて概観する。

川崎市では、平成2年に市民オンブズマン制度を発足させている。これは、市民から制度導入を求める陳情が出されたこと、また、市の不祥事の発生により行政監視・職員倫理の確立に対する市民の関心が高まったことを背景として、川崎市が全国に先駆けて設置した制度であり、市の行政に対する苦情を第三者的な立場から処理する機能を担っている。川崎市市民オンブズマン条例第1条では、その目的及び設置に関して「市民民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、姿勢を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の発展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的として、本市に川崎市市民オンブズマンを置く。」と規定されている。

本稿では、オンブズマン制度自体の法的位置付け等について詳細を記述することは控えるが⁸、川崎市市民オンブズマンは、議会が任命する議会型のオンブズマンではなく、行政の長が任命する行政府型のオンブズマンであるとされる。これは、「首長の権限に依拠して行政内部を容易に調査することができ、事案の迅速かつ低廉な処理に適するとの長所を持つ」⁹とされるものであり、また、川崎市市民オンブズマン制度の地方自

治法上の位置づけとしては、普通地方公共団体における執行機関の附属機関とされている。

川崎市市民オンブズマン（以下「市民オンブズマン」という。）の管轄については、市の機関の業務執行及び市職員の行為に対する苦情とされ、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告できるほか、制度の改善を求めるための意見を表明することができる¹⁰。また、市民オンブズマンにより是正等の措置について報告を求められた市の機関は、当該報告を求められた日から60日以内に、市民オンブズマンに対し是正等の措置について報告するものとされている¹¹。

なお、判決や裁決等により確定した権利関係に関する事項や議会に関する事項、市民オンブズマンの行為に関する事項等については管轄外とする¹²ほか、苦情を申し立てた者（以下「申立人」という。）が、申立ての原因となった事実について自身の利害を有しないとき等¹³については、市民オンブズマンは当該苦情について調査しない仕組みとなっている。

B. 苦情処理の方法

現在、市民オンブズマン事務局には、2名のオンブズマンと4名の専門調査員、事務局職員が勤務しており、2名のオンブズマンは独任制の下で、それぞれに担当する個々の苦情の処理にあっている。調査業務については、市民オンブズマンの職務を補佐するという形でその指示の下に、個々の苦情を担当する専門調査員が行っており、主に、関係する市の機関からの説明を受けたり、市の機関が保有する帳簿や書類、その他の記録を閲覧したりするほか、関係人や関係機関に対し質問し、事情を聴取するなどの調査業務を行っている。また、事務局職員は、市民からの苦情申立ての相談・受付にあたるほか、市民オンブズマン及び専門調査員による調査業務を支援する立場にある。

まず、市民オンブズマンに寄せられる苦情について、平成2年の制度発足時から平成19年度までに申立てのあった苦情件数は累計で2,613件にのぼり、ここ数年においても年間平均100件強の処理実績がある。これを行政組織別に見ると、教育委員会への苦情申立ての累計件数は276件となっている。苦情の内容としては、学校教育にかかるものが最も多く、次いで生涯学習にかかるもの、職員対応、教育施設利用、情報公開にかかるもの等があるが、これらは、建設局（道路管理や道路整備等）に対する苦情申立て449件）や健康福

社局（病院医療や障害福祉、保育行政等に対する苦情申立て 430 件）、まちづくり局（建築指導や市営住宅の運用の在り方等に対する苦情申立て 340 件）、各区役所（窓口等での職員対応や生活保護、建築指導等にかかる苦情申立て 326 件）に対する苦情の件数に次ぐもので、全体の苦情申立て件数の 1 割強を占める。¹⁴

これらの多岐にわたる苦情については、ほぼ一定の手続を経て処理されている。以下では、苦情申立てから解決までの流れに沿って、苦情処理の方法を概観する。

①苦情申立て

市民オンブズマン事務局あるいは巡回市民オンブズマンへの来訪（月に 1 度、オンブズマン事務局のある川崎区を除く 6 区の区役所を巡回し、苦情申立ての相談・受付を行っている。）時に、申立人もしくはその代理人が、市民オンブズマン及び専門調査員との面談の上、苦情申立書を提出する。郵送・FAX・フォームメールによる苦情申立書の提出も受け付けている。この苦情申立ては匿名で行うことはできない。なお、制度利用にかかる費用は無料である。

②受付

市民オンブズマン事務局が、申立人から提出された苦情申立書を受け付けている。

③申立人への受理通知

市民オンブズマンの判断による。管轄外など調査をしない場合も、理由を付して申立人に通知する。

④市の担当部署等を調査

市の担当部署に対するヒアリング（事前に調査実施通知書を担当部署に送付し、文書回答を求めるとともにヒアリング調査を実施）等を行う。必要に応じて、現地調査や申立人からの聴取等も行っている。

苦情の原因となった事実や経緯等についての調査を行うにあたり、調査対象となる市の機関に申立人の氏名等の個人情報を提供したり、市民オンブズマンが申立人の個人情報を収集・閲覧したりする必要が生じるが、これについては、別途、申立人の同意を得た上で調査を行うこととしている。ただ、申立人の個人情報を明かさずとも調査が可能である場合、あるいは市民オンブズマンに苦情を訴えることによって被る不利益が大きいと推測されるような場合には、申立人の氏名等の個人情報を市の機関に提供せずに調査を行うが、その場合には調査内容に制約が生じることもある。

⑤市民オンブズマンの判断

⑥市の担当部署に改善要請

市の機関による業務執行や職員の行為に改善点が認められる場合に行われる。

⑦意見表明・勧告（公表）

必要があると認められる場合に行われる。

⑧苦情調査結果を申立人及び市の担当部署に通知

市民オンブズマンによる調査に対する市の回答と、これに対する市民オンブズマンの判断が記された苦情調査結果通知書を作成し、申立人及び調査対象となった市の担当部署に送付する。

C. 学校教育に関する苦情の処理状況

以上のような手続を経て処理される苦情のうち、ここでは、過去に申立てのあった学校教育に関する 2 件の苦情を取り上げ、その処理状況にかかる記録から、第三者的機関としての市民オンブズマンが苦情処理を行うことの意義や可能性について検証する。

1 件目は、ある市立小学校の校長の教育姿勢についての苦情であり、2 件目は、市に就学学校の指定変更を希望したが相当の理由がないとして申請書を交付してもらえなかったことについての苦情である。この 2 件の苦情に注目する理由としては、校長に対する指導及び人事異動と就学指定校の変更、いずれも専門的技術的判断を伴う行政行為であり、こうした専門的技術的判断が適切に行われたものかどうか、市民オンブズマンがどのような過程を経て判断しているのかを検証するためである。前者の事例は、教職員に対する指導やその人事異動をめぐる教育委員会と学校（校長）との関係性が問題となったものであり、また、後者の事例は、就学指定校の変更手続における教育委員会と保護者との関係性が問題となったものである。このように、異なった権限・責任関係について寄せられたそれぞれの苦情に関して、市民オンブズマンはどのような調査及び判断を行ったのか。

以下、上記 2 件の苦情について、市民オンブズマンによる処理状況の概要を紹介する。

(a) 小学校校長の教育姿勢について問題事実を確認し、適切な対応策を講じるよう求めた事例（平成 13 年度）

<苦情申立ての内容>

市立 A 小学校校長が、地域住民による学校教育への協力について配慮を欠くこと、長期不登校児への冷徹な態度や障害児学級やその保護者に対して理解を示さ

ないこと等に関して、校長としての資質や教育者としての適性を欠くとして、A小学校地域有志が苦情を申し立てたもので、当該校長の教育姿勢の改善ないし異動もしくは退任を望むというものである。

<市民オンブズマンによる調査結果及び判断>

この苦情申立てについて、市民オンブズマンはまず教育委員会に対するヒアリングを行っている。教育委員会としては、申立人から苦情のあった、問題があるとされる校長の対応については、学校・保護者・地域協力者の三者で話し合っ解決してゆくべき問題であり、校長の学校運営方針が保護者にうまく伝わっていないことによって生じた苦情であるとの見解を示している。一方、市民オンブズマンとしては、当該校長の前歴や、当該校長が前任校でも同様の問題を起していることについて、教育委員会に調査を行うよう依頼し、また、校長の学校運営方針に関して、障害児学級の運営に関する方針とその学校運営全体の中での障害児学級運営の位置付け、当該小学校における不登校の実態について、教育委員会を通じた調査によって事実を確認した。

本件に関する教育委員会の最終的な対応としては、当該校長の考えが教職員及び保護者等に十分に伝わっていないことから生じた問題であるとの認識に基づき、当該校長に対して、教職員及び保護者等の信頼を回復し連携をはかるよう努めることを当該校長に求めるとした。市民オンブズマンとしても、教育委員会が当該校長に対して具体的かつ積極的な指導を行っていくことが、申立てのあった苦情を解決する際に有効であるとの見解を示した。

<その後の経過>

教育委員会からは、新年度には当該校長を異動させるという方向が示された。人事異動に理由はなく本質的には「適材適所」ということであるが、地域住民の声を受けて考慮する部分もあったとのことである。

(b) 指定校変更の申請手続に関して、変更申請に対する弾力的な対応を提言した事例（平成6年度）

（注：就学指定の変更に関しては、平成18年に学校教育法施行規則が改正され、現在では、市町村教育委員会が発する通知に「保護者の申立て」ができる旨を明記することとなっているが、本件は平成6年度に申し立てられた苦情であり、当時の背景としては、指定した小・中学校を変更することができる場合の要件や手続に関して、必要な事項が必ずしも明確にされてい

なかった可能性がある。）

<苦情申立ての内容>

申立人はA校に通学しているが、転居による新年度からB校に通学することになった。しかし、B校には電車で通学せねばならず、小学生である子どもには負担が大きい。転居先はA校との学区境にあり、A校の方がB校よりもはるかに近いため徒歩で通学できる。

このことから申立人は市に就学学校の指定変更申請書を提出しようとしたが、相当の理由がなく、申請しても無駄とのことで申請書を交付してもらえなかった。近所にはA校への通学を認められている児童もあり、認定基準が客観性を欠いているとして苦情申立てをしたものである。

<市民オンブズマンによる調査結果及び判断>

この苦情申立てを受けて、市民オンブズマンは市教育委員会や区役所を対象とした調査を行っている。調査の結果、苦情申立てのあった地域の学区割については、かつてA校の学区に変更すべきところを、周辺住民の希望によりB校の学区にとどまったという経緯があり、同じマンションに居住する児童は全員B校に通っている。また、電車で通学することは、必ずしも「交通の危険が存在する状態にある」とはいえないと区役所の窓口で判断したという経緯、さらに、事前の相談で変更を認定できないことが明らかである場合には書類を交付しないという従前からの取扱いもあったことがわかった。

こうした事実を受けて、市民オンブズマンの見解としては、申請書の交付を希望する市民に対して、「申請しても無駄だから」という理由でその交付を拒むことは問題であり、書類を受理しても最終的に認められない場合があるということを説明した上で申請書を交付すべきであること、学区の指定はともかく、個別の指定変更申請については、当該児童の立場に立って個別具体的に認定すべきであること、本件については過去の経緯や地理的状況等、諸般の事情を総合的に判断すれば、より柔軟に対応することが望ましいことを指摘している。

<その後の経過>

教育委員会より、就学すべき学区の指定変更可能地域について、変更の申請があればこれを認めるよう改善する旨の報告があった。

IV 第三者的機関による苦情処理の可能性

ここでは、第Ⅲ章で取り上げた、市民オンブズマンによる2件の苦情の処理状況から考察される、第三者的機関による教育ADRの可能性と課題について整理し、本稿のまとめとしたい。

まず、(b)の事例の処理状況に関しては、指定校変更をめぐる区役所の職員対応についての苦情申立てから、市民オンブズマンはこれを市教育委員会の行為にまで対象を広げて調査・判断を行っている。その結果、市教育委員会が決定した制度運用の改善策については、本件苦情の申立人だけでなく、その後多くの市民の利益を守るものとなっている。市民オンブズマンによる調査・判断が、単なる個々の苦情処理・紛争解決に留まらず、市行政における制度運用の改善に寄与する可能性を有するものであることを明らかにした事例と言える。

他方、(a)の事例の処理状況に関しては、保護者や地域住民の意向等を踏まえた教員への指導及び人事異動については、教職員の任命権と服務監督権の両者を市教育委員会が有する政令指定都市であればこそ実施し得るものであるが、実際のところ、一般に、市教育委員会が保護者・地域住民の意向等を日常的かつ直接的に把握することは、管轄する学校数が多いほど難しく、保護者・地域住民の意向等を直接的に把握するためのフォーマルなルートも存在しない。こうした中で、本件苦情処理の結果、当該校長の人事異動がなされたことは、市民オンブズマンの判断によるものではなく、あくまで市教育委員会による判断に基づく措置であったとされているが、市民オンブズマンが、学校教職員に対する保護者・地域住民の意向を、苦情申立てを通じて把握し、教育委員会に対処を求めたことの意義は大きいと言えるだろう。

以上のような事例から判断して、川崎市市民オンブズマンによる苦情処理は、第三者的機関による教育ADRの一形態として機能していると言えるのだろうか。

川崎市市民オンブズマンは、先述のように、「地方公共団体における執行機関の附属機関」という法的位置付けにあり、条例上の規定により、市の機関に対する調査や意見表明、勧告の実効性が担保されている。また、市の機関から独立した第三者的機関としての立場を生かし、行政組織の枠を超えて苦情内容に沿った横断的な調査を容易に実施できる制度設計となっている。

こうした仕組みは、市民が学校教育に対する苦情を簡易な手続によって申し立てることを可能とし、市民オンブズマンとしても条例に基づき容易に市の機関に対する調査を行うことができることから、迅速な苦情処理を可能にしていると言える。また、教育委員会や学校といった組織から離れた場で、市民オンブズマンが教育委員会の判断や学校による教育活動の当・不当について判断するため、苦情処理の「密室化」を回避することが可能である。こうしたことから、川崎市市民オンブズマンは、教育ADRの課題に応えた苦情処理システムであると評価することができよう。

ただ、上記の2つの事例からは、第三者的機関において学校教育に関する苦情処理が実施されるにあたっての新たな課題も見出される。それは、教員を含めた行政職員の専門的技術的な判断や行為に対する調査や、これについての当・不当の判断の在り方にかかる課題である。

市民オンブズマンは、苦情のあった事実の認定を行うにあたり、基本的には、苦情の当事者（苦情申立人及び市の機関）から事後的に説明を受けることによって情報を収集する。ただ、学校教育にかかる苦情を処理するにあたり、苦情の内容によっては、学校（校長・教員等）がその裁量の範囲で行う専門的技術的判断・行為について、そのより長期的な経緯や日常的な業務の流れ、あるいは申立人の個人情報を含めた複雑な事情等を把握する必要が生じることもあろうが、こうした事情を市民オンブズマンによる調査で明らかにすることは難しい。また、そうした中で、苦情申立人からの情報に基づき市民オンブズマンが学校（校長・教員等）の専門的技術的行為についてその当・不当を判断した場合には、一面的かつ一般的な判断とならざるを得ないこともあり、学校（校長・教員等）側からすれば、個別具体のケースに応じて行われ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ることもあるだろう。その結果として、学校（校長・教員等）は、専門的技術的判断・行為について対外的には形式的な説明を行うに留まるようになり、かえって、保護者や住民の立場からその責任¹⁵を問うことを困難にしてしまう恐れもある。あるいは、学校（校長・教員等）の業務に対するモチベーションを低下させる等のマイナスの効果を生むようなことも予想される。

一方で、学校に対する苦情を受けた場合に、市民オンブズマンとしてはその学校（校長・教員等）が裁量

の範囲で行う専門的技術的判断・行為について、市教育委員会事務局職員（指導主事等）による認識や評価を聴取するといった調査を頻繁に行っており、こうした調査は市民オンブズマンの判断に大きな影響を与えている¹⁶。しかし、苦情の対象となっている教員と、市教育委員会事務局職員（指導主事等）との関係を考えれば、後者は前者に対し、学校の設置者としての責任と権限を有しており、市教育委員会は直接的ではないにせよ苦情の当事者である。こうした調査・判断は真に中立性を保つものであるのかという疑問が感じられる。

この点、(a)の事例においては、学校（校長・教員等）が行う専門的技術的行為について、市民オンブズマンが学校に対する調査に基づいてその当・不当を判断することは難しく、市民オンブズマンとしては、学校（校長・教員等）に対する市教育委員会の服務監督や人事に関する権限を前提として調査を行っており、結果的には、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ることによって、苦情の解決を図っている。これは、現状において市民オンブズマンが為し得る苦情処理の限界と言えらる。教員を含めた教育行政職員の専門的技術的判断・行為について、対外的な責任を問う方法の確立が待たれるところである。

行政分野を問わず、行政職員には専門的技術的知識に基づく判断・行為が求められているものであるが、行政分野によって、その組織が内包する権限・責任関係は異なる。教員を含めた教育行政職員の専門的技術的判断・行為について対外的な責任を問う方法を追求するにあたっては、学校という現場を抱える学校教育分野における専門的技術的判断・行為の背景にある権限・責任関係の特性を考慮した検討が為されなければならない。それには、本稿にて取り上げた2つの事例に留まらず、異なった権限・責任関係を内包する行政組織における苦情についての第三者的機関による処理事例を比較し、検証を重ねる作業も有効であるものと考えられる。

注

1 世取山洋介「教育行政の窓口法務」行政不服審査実務研究会『行政不服審査の実務』第一法規、2008年、9801～9805頁。

2 土屋明広「学校の公共化／私化」『法社会学』第68号、2008年、142～143頁。

3 青野博之「教育過誤責任—アメリカ法における

Educational Malpractice—」日本教育法学会『「臨教審」教育改革と教育法』1986年、196-205頁。

4 森部英生『「教育ADR」考—教育紛争を誰がどのように解決・処理するか—』季刊教育法第147号、2005年、5頁。

5 ADRとは、論者によってその概念範囲を異にし、最広義では、和解や調停などを含めて「判決」以外の紛争処理方式を指し、広義では、和解を除いて調停を含んだ「訴訟」以外の紛争処理方式を指し、狭義では、和解と調停を除いて「裁判所」以外の紛争処理方式を指すが、森部(2005)は、第三者たる裁判所の関与による裁断を旨とする裁判と、当事者の直接の交渉・示談・和解との間に位置付け、第三者が介在して当事者が合意に至る方式全般を指称するのが適当としている。

6 守屋明「裁判外紛争解決手続」田中成明編『岩波講座現代の法5 現代社会と司法システム』岩波書店、1997年、301～303頁。

7 森部英生、前掲書、10～13頁。

8 オンブズマン制度に関しては、林屋礼二『オンブズマン制度』岩波書店、2002年、篠原一、林屋礼二『公的オンブズマン』信山社、1999年、園部逸夫『オンブズマン法』弘文堂、1989年、等に論じられている。

9 川崎市市民オンブズマン制度研究委員会『市民と市政との信頼関係の確立のために—川崎市市民オンブズマン制度に関する提言』、1990年、9-11頁。

10 川崎市市民オンブズマン条例第17条の規定による。

11 川崎市市民オンブズマン条例第19条の規定による。

12 川崎市市民オンブズマン条例第2条の規定による。「市民オンブズマンの行為に関する事項」が管轄外とされるのは、その職務及び地位の独立性を図るためとされる。

13 川崎市市民オンブズマン条例第13条の規定による。

14 苦情申立ての受付件数及び行政組織別苦情申立て内容（1年次～平成19年度の累計）については、川崎市市民オンブズマン『川崎市市民オンブズマン平成19年度報告書』、2008年、38頁を参照。

15 教師の責任対象については、露口(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頁を参照。教師の責任構造について、その責任対象から、①外在的（行政組織外に対する）・制度的（フォーマルな）責任、②内在的（行政組織内の集団・個人に対する）・制度的責任、③外在的・非制度的（インフォーマルな）責任、④内在的・非制度的責任、といった4つに分類している。

16 なお、市民オンブズマンによる調査の過程では、苦情のあった事案について、当事者ではない関係人や関係団体、あるいは事案に関係する専門的技術的知識を

有する者からの事情聴取等を行うことが制度上可能とされているが、実際には行われていないようである。