

英国地方自治体のコンサルテーション

—公立小学校定員拡張プロポーザルを事例として—

専修大学法学部教授
藤田 由紀子

要約 主にヨーロッパ諸国では、政策決定過程において、手続の適正性や参加の観点から、広く国民の意見を募る手続として「コンサルテーション」が実施されているが、それは、パブリック・コメント手続を中核としながらも、その前段階の非公式な協議や公聴会、諮問形式なども含む、広い概念である。本稿は、英国の地方自治体で実施された公立小学校の定員拡張プロポーザルに伴うコンサルテーションの観察に基づき、日本のパブリック・コメント手続も、単体としてではなく、それを包摂する広義のコンサルテーション概念として捉えるべきことを主張する。また、事例の性質から、ロンドン特有の教育問題、英国のシティズンシップ教育や学校理事会制度等にも言及し、日本との相違について指摘する。

はじめに

現代の政策決定においては、手続の適正性や参加の観点から、その過程で広く国民の意見を募ることが重視されている。英国を始めとしたヨーロッパ諸国においては、そうした手続は「コンサルテーション (Public Consultation)」と呼ばれる。

コンサルテーションとは、政府が新たな政策や規制等の措置を講じようとする際に、利害関係者や地域住民等の意見を聞き、双方向のコミュニケーションをはかる手続である。コンサルテーションを実施する際の手段ないし方法として、その対象者、公式性の度合い、使用されるコミュニケーション手段に応じて、①非公式協議、②パブリック・コメント（意見公募手続）のための提案の周知、③公示とパブリック・コメント、④公聴会、⑤諮問組織という5つがある。また、コンサルテーションには、政府による一方向的な「告知 (Notification)」と、利害関係者等がより積極的に政策や規制等の形成に関わる「参加 (Participation)」がしばしば混在し、相互に補完したり重複したりしながら実施されるとされる。こうしたコンサルテーションを実施することの意義は、決定に資する情報の獲得、規制や施策の質的向上、政策過程への参加による関係者や住民のコンプライアンスの向上とその結果としての実施コストの低減、決定に対する正統性の獲得などである¹。

¹ OECD, *Background Document on Public Consultation*, pp.1-6. <http://www.oecd.org/data-oecd/4/43/36785341.pdf> (2013年1月31日最終閲覧。最終閲覧日については以下同様)。

日本においてコンサルテーションに相当する制度としては、1999年に閣議決定され、2005年の改正行政手続法により法制化されたパブリック・コメント手続が挙げられるが、上記のとおり、コンサルテーションの概念は、パブリック・コメント手続を中核としながらも、その前段階の非公式の協議や関係者等への周知、あるいは、公聴会や諮問という形式をも含む、より広い概念である。

英国²においては、1997年にブレアが率いる労働党が政権に就いてから、政策や規制の策定過程におけるコンサルテーション手続の導入が本格化し、2000年には「コンサルテーション実施規準 (Code of Practice on Consultation)」が定められ³、全省庁において広く実施されてきた。それは2010年に労働党より替わった保守・自民連立政権においても継承され、2012年6月の「公務員制度改革計画 (The Civil Service Reform Plan)」の公表に伴い、従来よりも更に実効的な国民の政策過程への参加を促すことを目的とした「コンサルテーション原則 (Consultation Principles)」⁴も新たに定められた。

英国でコンサルテーションの用語は、狭義には「実施規準」が対象とする書面による公式の意見公募手続を指すが、実際の使用では、それに付随して実施される非公式の意見交換や公聴会なども含めた一連の過程全体を指すことが多く、コンサルテーションは広義の内容として理解されている。本稿の主張は、日本でもパブリック・コメント手続を単体としてではなく、それを包摂する広義のコンサルテーション概念として捉えるべきとするものであり、英国の地方自治体で実施された具体的なコンサルテーションの事例観察は、その主張に対して1つの根拠を提供すると考える。事例として取り上げるのは、首都ロンドン⁵の北部に位置する基礎自治体の一つ、バーネット・ロンドン区 (London borough of Barnet、以下単にバーネット区とする) において、公立小学校の定員拡張のプロポーザルを行うために実施されたコンサルテーションである⁶。また、この事例を通じて、大都市ロンドンが今日抱える教育問題、英国のシティズンシップ教育や公立学校の経営や運営の特徴等についても言及し、我が国との相違についても論じていきたい。

² 以下、本稿ではイングランドを指す。

³ その後、「実施規準」は、コンサルテーションの透明性、応答性、利用しやすさの向上と負担の低減などから2004年と2008年に改訂され、2008年の第3版では、実施時期、期間、内容の明確性、利用しやすさ、負担、応答性、担当者の能力に関する7つの規準が示されている (<http://www.bis.gov.uk/file47158.pdf>)。この実施規準については、藤原真史「パブリックコメント手続きの10年」『都市問題』100巻12号 (2009年)、107-113頁に詳しい。

⁴ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Consultation-Principles.pdf>

⁵ ロンドンは、広域自治体であるGLA (Greater London Authority) と、基礎自治体である32のロンドン区及びシティ (City of London Cooperation) から構成されている。ロンドン区及びシティは、教育、道路、交通計画、社会福祉、住宅、図書館、レジャー・レクリエーション、環境・保健、ごみ収集、ごみ処理、計画申請、戦略的計画、地方税の機能を担う。自治体国際化協会『英国の地方自治 (概要版) —2011年改訂版—』2011年、16-19頁。<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j40.pdf>

⁶ 筆者は専修大学長期在外研究員及びロンドン大学経済政治学院 (London School of Economics and Political Science) の客員研究員として2011年9月から2012年8月まで英国に滞在した際に、在校生の保護者という利害関係者の立場でこのコンサルテーションに参加する機会を得た。なお、本稿は当該研究期間中の成果の一部である。

1 ロンドンの公立学校の定員不足問題

英国では、5歳から16歳までの11年間（初等教育6年間、中等教育5年間）が義務教育とされている。小学校は、第1、2学年のインファント・スクールと第3～6学年のジュニア・スクールに分かれて設立されている場合もあり、また、就学前の4歳児をレセプション・クラスとして受け入れている小学校も少なくない⁷。中学校の義務教育の5年間が終了すると、今日では7割以上の卒業生が、2年間のシックス・フォーム（日本の高校に相当）での教育を受けている。また、小学校からシックス・フォームまでの全生徒の約7%が私立学校に在籍している。

英国では各学校で受け入れ可能な児童・生徒の定員が定められており、地域の中で学校定員を超える就学児がいる場合にも、特別の措置が無い限り、各学校は定員を超える受け入れを行えない。そのために、1996年教育法第14項に基づき義務教育年齢のすべての子供に就学の機会を保障することが基礎自治体の責任として法定されているにもかかわらず、就学年齢に達している子供が就学できずに自宅待機等を強いられるという問題が、特に人口が集中するロンドンにおいて深刻になっている⁸。ロンドンの33の基礎自治体を代表するロンドン・カウンスिल्ズが2011年3月に行った調査によれば、2011年から2015年3月までの間にロンドンでは約6万5000人分の小学校の定員不足が予測されるということであった。この問題に対応するために、政府はロンドン区及びシティへ2011年末に5億2800万ポンド、2012年4月にも3億ポンドの追加資金を学校定員の拡大のために配分した。このような財源措置を背景に、2012年9月の新学期に向けて、ロンドン全体で241教室の新設が進められたが、ロンドン・カウンスिल्ズによれば、2016年までの定員不足に対応するためには、更に17億ポンド以上の財源が必要であるという⁹。

ロンドンにおいては、公立学校への児童・生徒の入学許可は基礎自治体が一括して管理しており、2011年9月入学者からは、ロンドンの全基礎自治体が同一日に一斉に入学許可の結果を発表するようになった。そのために設置された全ロンドン入学許可委員会によれば、2012年9月の入学予定者で第6希望までの小学校に入学を許可されなかった児童は、ロンドン全体で約6%、6200名いるという。そのうち、4700名は第6希望までの学校以外の学校を指定され、更に1500名は入学できる学校が全くないという状況であるという¹⁰。

⁷ 英国で幼児教育施設が充実していなかったことを反映して、1990年代末頃までに多くの小学校で4歳児を受け入れるようになった。

⁸ 2010/11年度から2014/15年度にかけての児童・生徒数の増加率が、ロンドンを除くイングランドでは4%であるのに対し、ロンドンは9.2%に上るといふ (<http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1477&showpage=-1>)。その背景としては、ロンドンにおける移民の増加、予測以上の出生率の上昇や子どもが生まれてからもロンドンに住み続ける親の増加などが指摘されている (<http://www.londoncouncils.gov.uk/policylobbying/children/schools/primaryschools.htm>)。ロンドンで最大のフリーペーパーであるイブニング・スタンダード紙も、レセプションとして就学すべき4歳の少女が、就学機会を提供されず、3歳児が通う幼稚園への通園を強いられている事例を報じている。"Girl is forced to stay at nursery as all primary schools are full", Evening Standard, 7 October 2011, p.10.

⁹ <http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1477&showpage=-1>

¹⁰ <http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1478>

なお、定員自体の不足とともに、ロンドンでの入学問題を複雑にしている要因として、地域間格差と学校間格差の問題もある。英国では、1980年教育法で保護者による学校選択制度が導入されていたが、1988年教育改革法により、学校の定員を物理的に可能な最高限度まで上げるオープン・エンロールメントが実施され、学校選択の幅が広げられた。また、同法で設定されたナショナル・カリキュラムの到達度を調べるために、7歳、11歳、14歳の生徒を対象とする全国テストが実施され、リーグ・テーブルにより、学校ごとの成績が公表される。さらに、1992年教育法で設置された教育基準局（OFSTED）により、4年に1度実施される学校評価の結果も公開される。こうした要因が保護者による学校選択を強く動機付けているという。実際に人気の高い学校の周辺地域の不動産価格は他の地域よりも割高であり、不動産の広告にも人気校の学区である旨が表示されていたり、子供を人気校へ入学させるためにその学区内の不動産を探す親も多い。そのために、評判の高い一部の学校に入学希望者が殺到するという現象も生じている。1980年代から90年代にかけて、英国では社会階層の格差が拡大したとされるが、地域格差の拡大と併せて、保護者の学校選択制度が学校間格差の拡大、学校の階層化を促進させたとの見方もある¹¹。

2 バーネット区とモスホール・インファント&ジュニア・スクールの概要

次に、筆者が観察したコンサルテーションの実施主体であるロンドンのバーネット区、及び、定員拡張のプロポーザルの対象となったモスホール・インファント・スクール（以下、MHIとする）とモスホール・ジュニア・スクール（以下、MHJとする）の概要について紹介する。

（1）バーネット区概要

バーネット区は、ロンドンの北部に86.74km²の面積を有し、様々な移民のコミュニティを統合して形成された歴史を持つ。2011年の登録住民数は約35万6400人であり、その民族的内訳は、白人64.1%、黒人9.4%、インド人7.8%、パキスタン・バングラディッシュ人2.1%、中国人2.3%、他のアジア人7.9%、その他6.3%である¹²。同区は、「成功したロンドン郊外」として、2001年からの10年間で約3万300人、9.5%の人口増加がみられ、今後も2016年までに1万9400人、5.5%の増加が予測されている。年間出生数もこの10年間で28%上昇しており、2011年には約5300人の新生児が生まれている。年間出生数の上昇率はロンドン全体では23%、全国では17%であり、同区の28%は非常に高い数値である¹³。

¹¹ 佐貫浩『イギリスの教育改革と日本』高文研、2002年、29頁。英国の教育制度については、同書に負うところが大きい。

¹² *Profile of Children and Young People in Barnet*, December 2012, p.7. http://www.barnet.gov.uk/downloads/downloads/id/619/profile_of_children_and_young_people_in_barnet

¹³ Barnet Insight Unit, *State of the Borough 2011*, p.3, 9, 22. http://www.barnet.gov.uk/downloads/download/352/state_of_the_borough_2011

バーネット区には、4つの幼稚園 (nursery school) (2012年の在校生数495人、以下同様)、89の小学校 (2万8552人)、22の中学校 (2万2174人)、4つの特別校 (412人) がある¹⁴が、上記のような人口と出生数の増加を受けて、学校定員が不足する状態が続いており、2009年からの3年間は毎年30名分ずつレセプションの定員を臨時増員させてきた。こうした状況は今後も継続することが予測されていたため、バーネット区は抜本的な対策をする必要があり、政府の方針を受けて区財政も縮小される中で、学校教育関係費には高いプライオリティがつけられていた。

(2) MHI/MHJの概要

MHI/MHJは各学年3クラス制で、MHIはレセプションから2年生までの270名、MHJは3年生から6年生までの360名の児童が在籍する。両校合わせて、貧困家庭児童が13%、要特別教育児童が23%、英語を母国語としない児童が50%、民族的少数派の児童が69%であり、児童の流動率は10%である。両校にはそれぞれ校長と学校理事会 (Governing Body) が置かれており、独立して経営されているが、MHIからMHJへの在校生の継続性や、隣接する敷地で調理室やプール等の共用施設もあり、保護者主催の行事の多くも共同実施されるなど、両校は非常に密接である。教育基準局の学校評価もMHIは最高位のOutstanding、MHJもGoodの評価を受けており、2012年9月レセプション入学の募集では、定員90名に対して、292名がMHIを第1希望か第2希望にするなど、地域の人気校として位置づけられている。

なお、英国の公立学校は、1980年代以降の教育改革の結果、各学校に置かれる学校理事会が、財政や人事、教育方針に関する決定権限を持つ。例えば、校長の人事は学校理事会が決定し、教職員の採用は校長が理事会の同意を得て決定する。校長及び教職員は理事と協議しながら、年度ごとや長期の学校改革と教育成果の向上計画を作成し、その達成度を報告するなど、学校の経営と運営は学校理事会によって遂行されている¹⁵。MHIの学校理事会は、1998年教育法に基づき、校長、教員2名 (1名は副校長)、職員1名、保護者4名 (1名は事務担当)、地域3名、地方教育当局3名で構成されている。

3 MHI/MHJ定員拡張プロポーザルとコンサルテーションの経緯

(1) 非公式協議

既述のとおり、バーネット区は学校定員不足に対応しなければならない状況にあり、2011年11月3日のバーネット・カウンシル会議において区内の小学校の定員拡張が了承されたことを受け、担当の子供サービス局は区内の小学校長と定員拡張の可能性に関する協

¹⁴ *Profile of Children and Young People in Barnet*, p.11.

¹⁵ 佐貫、前掲書、81-82頁。

議を開始した。MHI/MHJを含む数校から拡張の提案を受け、当局はそれらの提案の中からどれをバーネット区の事業として採択し、バーネット区によるプロポーザルとするか、それを決める基準として、①地域の需要、②敷地の適合性と貨幣価値、③保護者の選択、④学校のビジョンと抱負、の4項目を示した。MHI/MHJの提案は、2012年度よりレセプションを1クラス（30名）増設し、7年かけてすべての学年を現行の3クラス制から4クラス制にし、最終的に両校で210名の増員を実現させるものであった。子供サービス局は各学校の提案について、学校設備等に関する調査等を行い、局内で検討した結果、2012年2月には、MHI/MHJの提案を採用することを内定した。2月20日のバーネット・カウンシル会議にて、MHI/MHJの拡張関連の経費を含む250万ポンドの財源措置も了承された。

地方自治体が学校拡張を行う場合には、2006年教育・視察法第19項（1）に基づく公示義務があり、さらに30名以上の増員等の場合には2007年学校組織規則と2009年学校組織統治規則に基づくプロポーザルとそれに先立つコンサルテーションの実施が要求されている。そこで、子供サービス局は、MHI/MHJの定員拡張計画のプロポーザルを行うためのコンサルテーションを実施することになった。

（2）利害関係者等（保護者・地域住民等）への周知

MHI/MHJの在校生と保護者が定員拡張計画を最初に知ったのは、2011年11月17日に配布された、両校の校長の連名による「バーネット学校定員計画」と題するプリントであり、そこには、近年の学校の定員不足の現状を踏まえ、MHI/MHJは1学年を4クラス制にする拡張計画をバーネット区に提案したこと、今後、担当局による調査とコンサルテーションが行われること、保護者からの率直な意見を求めるとともに今後も随時情報提供を行っていくことが記されていた。

2012年2月10日には、学校より保護者に対する2回目の通知が配布された。前回の通知以降、区当局は定員拡張の適否を判断するためにMHI/MHJの施設に関する調査を実施したという経過説明の上で、3月1日に説明会が開催されるとの通知であった。

また、地域住民に向けても、MHI/MHJ両校の数か所の校門のフェンスに、定員拡張に関する説明会実施の掲示がなされた。なお、バーネット区では公式ウェブサイトのコンサルテーション・ハブというページ¹⁶にて、実施予定、実施中、実施後のコンサルテーションの概要を公示している。

（3）コンサルテーション（2012年3月1日～29日）

¹⁶ <http://engage.barnet.gov.uk/>

①MHI/MHJ学校理事会合同会議

コンサルテーションの開始日である2012年3月1日午後、保護者向けの説明会に先立って、MHI/MHJ両校の学校理事会の合同会議が行われた。

会議では、まずMHI/MHJの2人の校長から、定員拡張を提案した理由や施設面での対応の見通し等が理事に対して説明された¹⁷。英国では基本的な学校予算が生徒数に応じて配分されるシステムであり、1学年4クラス制というバーネット区で唯一最大規模の小学校となる今回の提案は、MHI/MHJの更なる発展の機会であるとの認識であった。

この会議には、バーネット区の担当職員2名が同席し、近隣の小学校にはMHIへ入学できない約200名の児童を受け入れる余裕がなく、定員拡張の計画もないこと、MHI/MHJの拡張のために200万ポンドの資金が確保されていることなどを説明した。特に区担当者が強調したのは財源のメリットであり、臨時のクラス増設のコストが8万ポンドであるのに対し、今回の200万ポンドは巨額であり、この金額を超える財源獲得の機会は今後は無いであろうと述べた。そして、区担当者は他校も含めた学校側との連携の意向を強調する一方で、学校定員の確保は区全体の責任であり、たとえある学校が否定的な姿勢を示したとしても、区は必要ならば拡張を行わなければならないと主張した。区担当者の姿勢を象徴したのは「これは、コンサルテーションであり、ネゴシエーションではない」という言葉であり、それは、コンサルテーションによる原案修正の可能性が低いことを示唆していた。

②第1回保護者説明会 (Parent Consultation Meeting)

同日午後6時半からはMHIのホールで保護者説明会が開催された。約100名（区公表数。筆者の計上では約70名）の出席者にはバーネット区によるコンサルテーション文書と回答票、説明資料が配布され、説明会は、区担当者によるプレゼンテーション、MHI/MHJの2人の校長による情報提供、出席者からの質疑応答の順序で進められた。

区担当者のプレゼンテーションは、地域の学校定員に対する需要の増大と対応の必要性、MHI/MHJへの入学希望者の多さなどプロポーザルの背景と今後のコンサルテーションのスケジュールなどについての説明であった。

続いてMHI校長は、教員の質の向上や学校設備や資源の充実、そして地域の要請への貢献など、定員拡張をした場合の利点について説明し、MHIが2009年にバーネット区の要請を受けてレセプションを1クラス臨時増設した際も、短い準備期間にもかかわらず受け入れを成功させたことに言及した。また、MHJ校長は4クラス制になることで施設・設備面で予想される課題（食堂の混雑、教室の確保など）とそれらへの対応策（時間割の見直し、

¹⁷ 以下の内容は後日公表された議事録による。議事録はMHIのウェブサイト<http://www.mosshall-inf.barnet.sch.uk>より閲覧・入手したが（2012年8月16日）、2013年1月31日現在、同サイトは工事中のため、閲覧不能となっている。

設備の移動など) について説明した。2人の校長はこのプロジェクトを積極的に推進させたいという態度が明確であった。

質疑応答において出された多数の質問は、大きく次の3つに整理できる。

第1は、このプロポーザルに至る前段階の決定過程の詳細、つまり、他校の定員拡張の検討の有無や状況についてである。区担当者は、MHI/MHJの拡張は区全体のより大きな学校定員拡張計画の一部であり、他に検討中のプロジェクトもあるとしたが、具体的な学校名や検討の状況、MHI/MHJの提案を優先事案として採用するに至った経緯などは明らかにされなかったため、これを不満に思う出席者も少なかった。

第2は、プロポーザルを評価する判断材料として、より詳細な情報の要求である。例えば、学校理事会において強調された200万ポンドの財源措置については、区担当者の最初の説明では触れられず、出席者から質問が出て初めて言及された。また、当局によって実施された学校施設調査の報告書や、今後の学校施設・設備の増改築等に関する計画案の提出を求める要望もあった。

第3は、予想される懸案事項、特に、両校が提供する教育の質の低下と学校周辺の道路の混雑についてである。前者については、2人の校長と区担当者がその懸念を否定したが、後者については、彼らも深刻な問題と認識しており、区の学校通学計画の担当者との協力の必要性を示唆する一方で、先の財源をこの問題には使用できないことも指摘した。

回答票

モスホールインファント(ジュニア)スクールの3クラス制から4クラス制への拡張のプロポーザルに対するあなたの意見を歓迎します。決定の際には全ての意見を考慮します。

下記の回答票に記入し
・学校事務室に提出するか、
・下記の宛先まで返送して下さい。(宛先省略)

またオンラインでも回答することができます。(URL省略)

締切: 2012年3月29日

あなたの属性は?
 MHI(MHJ)の児童の保護者
 近隣の小学校の児童の保護者
 教職員
 地域住民
 MHI(MHJ)の児童
 その他(具体的に)

あなたはMHI(MHJ)の4クラス制への拡張についてどのように考えますか?
 プロポーザルに賛成
 わからない
 プロポーザルに反対

あなたの意見の理由を教えてください。あるいは、このプロポーザルに関するコメントを記入して下さい。

もし、MHI(MHJ)の拡張のプロポーザルが、平等性に関する肯定的あるいは否定的なインパクトを(例えば、障害者や特定の人種、特定の性別に対して)与えうるとあなたが考える場合には、教えてください。

回答ありがとうございました。

コンサルテーション文書に添付された回答票



第1回説明会の様子

以上のように、この説明会では質疑応答の際に若干の対話があったものの、全体としては、当局から関係者への「告知」機能に重点が置かれ、プロポーザルに関する説明を行い、保護者や地域住民の理解を得ようとするものであった。しかし、それまでの非公式の協議の過程に関する情報や定員拡張のメリットを判断するための客観的材料が十分に提示されていたとは言えず、出席者の間には不満や物足りなさが残るものであった。

③第2回保護者説明会（Expansion Proposal Coffee Morning）

3月23日午前9時から2回目の説明会がMHIのホールで開催された。前回の説明会は出席者全員が前方のスクリーンを見ながら区担当者と学校側の説明を聞く形態であったのに対し、今回は入り口で飲み物が提供され、クッキーが置かれたテーブルを囲んで10名程度ずつ座るといった形態であり、約40名が出席した。この日の配布物は、前回の説明会で要望があったMHIとMHJの各々の施設と増改



第2回説明会の様子

築案の資料、及び、在校生の意見をクラスごとにまとめた資料であった。区担当者とMHI校長が施設面に関して説明した後、2人の校長と2人の区担当者が1人ずつ各テーブルに着き、出席者との対話を重ねた。テーブルを取り囲む形態は、出席者と校長や区担当者との直接の対話だけでなく、出席者同士で疑問点や意見を確認しあうことなども可能となり、前回よりも活発な意見交換がみられた。出席者の多くは、示されたばかりの増改築案に全面的に納得したわけではないが、前回の説明会での出席者からの要望に応える形で施設面に関する資料が用意されたことに関しては、概ね肯定的な評価であった。出席者の意見や質問は学校周辺の交通渋滞の問題に集中したが、区担当者も深刻な問題として認識していることが確認されたにすぎず、具体的な対策案は提示されなかった。

なお、説明会では、在校生の意見をまとめた資料に関する説明は加えられなかったが、MHIでは各クラスの担任が児童から挙げられた意見を1枚のシートにまとめ、MHJでは児童会が中心になって意見をとりまとめた。多くの意見は、友達を作る機会の増加、学校への誇り、遠距離通学は望ましくないなどの理由で拡張を支持するものであったが、校庭や道路の混雑に関して心配する声も見られた。

④コンサルテーションの終了と意見回収結果

上記の2回の説明会の他に、当局と教職員との意見交換も別途行われ、MHI/MHJ各々

の学校理事会によるコンサルテーションへの公式回答も提出された。いずれにおいても、プロポーザルを基本的には支持しつつも、在校生間の公平性確保への留意や周辺の交通問題への対策などが要望された。

最終的に、3月29日のコンサルテーションの終了日までにバーネット区へ寄せられた意見は総計97件であり、そのうちの45件が賛成、52件が反対を表明していた。内訳は、回答票による回答が38件（21件が賛成、17件が反対）、オンラインによる回答が43件（16件が賛成、26件が反対）、手紙による回答が1件（賛成）、emailによる回答が15件（6件が賛成、9件が反対）であった¹⁸。寄せられた意見の半数以上が反対であるが、いわゆるサイレント・マジョリティの存在が想定されるため、回答結果から反対者の比率を把握するのは困難である。また、回答者の属性に関する情報は公表されなかった。

（４）その後の最終決定までの経緯

以上のコンサルテーションの結果を踏まえ、2012年5月3日にこのプロジェクトを次の段階に進めることが、バーネット区子供サービス局長によって承認された¹⁹。これを受けて、5月17日にMHI/MHJの4クラス制への拡張に関する公式のプロポーザルが公示され、同日から6月14日までの4週間が再プレゼンテーション期間とされたが、再プレゼンテーションは1件も寄せられなかった。そして、2012年7月10日、バーネット区の教育・子供・家庭担当のキャビネット・メンバーにより、このプロポーザルを認める最終的な決定が行われた²⁰。

4 コンサルテーションの機能

以上が、筆者が参与観察したコンサルテーションの事例の概要である。単一事例からの一般化には限界があることを承知しつつ、この事例に則してコンサルテーションの機能について考察してみたい。

本事例は、狭義のコンサルテーションの実施前に予算措置も含めたプロポーザルの原案が固まっており、学校側の支持も強かったため、コンサルテーションによる原案の修正可能性は非常に低かったと言える。そのために、2回の説明会を振り返れば、「参加」機能よりも「告知」機能に重点が置かれていたと言えよう。ここで言う「参加」とは、既述のとおり、政策形成に影響を及ぼし得る実質的な参加のことである。本事例では、そのような実質的参加は見られなかった。しかしながら、政策決定者の視点からみると、ウォルター

¹⁸ 賛成理由は、学校定員へのニーズ、大勢の待機児童の存在、質の良い教育の共有化、臨時の拡張より望ましい、などであった。一方、反対理由は、周辺の交通、学校施設利用の混雑や制限、いじめ等の増加の可能性など、主に現在の教育環境の低下を懸念するものであった。

¹⁹ <http://barnet.moderngov.co.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=4112>

²⁰ <http://barnet.moderngov.co.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=4211>, <http://barnet.moderngov.co.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=4212>

ズらが整理したように、①発見、②教育、③測定、④説得、⑤正統化という機能(目的)を見出すことができる²¹。すなわち、説明会では、区担当者が保護者を中心とする関係者へ問題状況を説明(「教育」)し、その反応を確認(「測定」)しながら、保護者と対話を重ねることで「説得」が続けられた。ここで、対話の継続が、保護者への説得、すなわち保護者のプロポーザルの受容に効果的であったことを指摘しておきたい。最初の説明会で出席者から要求された資料を、区担当者が2回目の説明会で提供したことにより、議論がより具体化され、区担当者及び校長と保護者らとのコミュニケーションが向上しただけでなく、保護者間に見られた当局への不信感が緩和され、プロポーザルを受け入れる素地が作られ始めたように観察できた。そして、次第に保護者の関心は、最も懸念される学校周辺の交通問題に集中していった。原案修正が困難と感じられる本事例において、保護者のねらいは、区担当者から懸案事項への対応を約束する言質をどれだけ引き出せるかに移行し、あたかも条件闘争に近い様相になった。保護者にとってコンサルテーションに参加する意義は、将来の予想される課題を早期に指摘して当局に認識させ、それを根拠に、その課題が現実化した際には当局に対応を迫る、そのための機会や権利と捉えられていた。換言すれば、たとえ原案修正が適わない場合でも、将来的な課題設定を自ら行うという機能的意義をコンサルテーションに見出していたのである。これは区担当者にとっても「発見」の機能を意味していた。

ところで、日本のパブリック・コメント手続を分析した原田久は、フォーマルなパブリック・コメント手続に先立つ立案段階でのインフォーマルな関係者との接触とそこでの調整が、パブリック・コメント手続において提出される意見数の少なさと同手続を通じた原案修正率の低さの要因であることを指摘している²²。つまり、重要な原案修正や決定はパブリック・コメント手続の前段階で終了しているのである。この原田の指摘した特徴が、英国のコンサルテーションにも一般的に当てはまるのかどうかについては、別の研究として検証が必要であるが、少なくとも本事例に関しては、プロポーザル原案が公示される前の区担当者と区内の校長らによる非公式の協議が実質的決定に大きな影響を及ぼしたと考えられる。そのために、非公式の協議の内容やMHI/MHJ案の採用に至る決定過程に関する説明がなされなかったことは、保護者らの当局に対する信頼、ひいては決定への「正統化」を損ねる可能性が大きかった。このようなインフォーマルな過程の透明性をいかに確保すべきかというのは、今後取り組むべき重要な課題である。

²¹ L.C. Walters, J. Aydelotte & J. Miller, "Putting More Public in Policy Analysis", *Public Administration Review*, Vol. 60, No.4, 2000, p.352. 新谷浩史「討議民主主義を巡る理論的考察」『早稲田政治公法研究』69号(2002年)、123頁。

²² 他の要因としては、パブリック・コメント手続に機能的に代替し得る審議会等の存在も指摘されている。原田久『広範囲応答型の官僚制—パブリック・コメント手続の研究—』信山社、2011年。

おわりに

本稿では、英国の地方自治体で実施されたコンサルテーションへの参与観察に基づいて、その機能について考察した。本事例で中核をなしたのは2回の説明会であり、区担当者と保護者等の関係者との対話は、狭義のコンサルテーション、すなわち文書による意見提出を補完する役割を果たした。そして、関係者には、このような一連の過程全体がコンサルテーションとして認識されていた。

日本においても、パブリック・コメント手続をより効果的なものにするためには、パブリック・コメント手続だけを単体で捉えるのではなく、インフォーマルな意見交換や公聴会の開催、あるいは、パブリック・コメントの代替機能と考えられている審議会等への諮問など形式の異なるコミュニケーションをすべて包摂した広義のコンサルテーションの概念を導入し、それぞれの機能を有機的に結びつけていくことが一つの方法になるのではないかと考えられる。その際には、パブリック・コメントに先立つ非公式協議の過程の透明化も検討されるべきである。

最後に英国の教育に関する側面における日本との相違について2点ほど付言しておきたい。

第1は、英国のシティズンシップ教育についてである。本事例の回答票の、回答者の属性に関するチェック欄に「在校生」という選択肢があったことからわかるように、この事例では、4歳～11歳のMHI/MHJの在校生も回答主体として認められており、彼らはまた、学校の授業を通じて自分たちの意見を表明し、コンサルテーションへの参加を果たした。こうした子供達の参加の背景には、「活動的な市民」の育成をめざす英国のシティズンシップ教育の普及が指摘できるだろう。1999年にナショナル・カリキュラムとして位置づけられたシティズンシップ教育は、①情報豊かな市民としての知識と理解、②調査・コミュニケーション能力の発達、③参加と責任ある行動のための技能の発達を主な内容とし²³、2002年より中学校において必修となったが、小学校においては、「人格形成・社会性の育成・健康教育（Personal, Social and Health Education: PSHE）」の学習領域の中でシティズンシップ教育の内容が取り入れられたにすぎなかった。しかしながら、MHI/MHJの児童のコンサルテーションへの参加は、学校・地域・より広い共同体での生活に積極的に関与することを奨励するシティズンシップ教育の一環として位置づけることが可能である。ま

²³ 英国では、1997年に教育改革を最優先課題とした労働党政権の下で、バーナード・クリックを議長としたシティズンシップに関する諮問グループが設置され、翌年に報告書「学校におけるシティズンシップのための教育と民主主義の教育」（通称「クリックレポート」）が出された。その報告書は、公的生活に影響を与え、政治文化までも変えるような活動的な市民を想定した「活動的シティズンシップ」の育成が目標とされ、社会的・道徳的責任、共同体への参画、政治的リテラシー（社会で効果的に活動するのに必要な知識・技能・価値観を身につけること）の3つを柱とした。若干の相違点はあるものの、ナショナル・カリキュラムはクリックレポートをほぼ踏襲して制定された。また、2007年に当時の教育技能省（Department for Education and Skills）は、第4の柱として「アイデンティティと多様性」の導入を提言した。蓮見二郎「英国のシティズンシップ教育：経緯・現状・課題」『政治研究』55号（2008年）、63-92頁。

た、英国のシティズンシップ教育の授業は、政治的市民の育成へ向けて実体的活動を重視する傾向があるという指摘もある²⁴。日本では、政治的行政的手続への子どもの参加という事例²⁵がまだ非常に珍しいことを考えると、日本で今後いかにシティズンシップを育成させていくかという観点から見てもMHI/MHJの児童のコンサルテーションへの参加は非常に興味深いものであった。

第2は、英国の学校理事会と校長の強いリーダーシップについてである。英国の学校理事会に相当するものとして、日本では学校評議員制度が想起されるかもしれないが、学校評議員制度は、校長が保護者や地域の意向を把握し、その協力・支援を得るための仕組みであり、「学校運営について責任を持って決定する学校理事会のようなものとは制度的に異なり、校長が行う学校運営に関し、“学校外の意見を聴取する機関”という性格を有するもの」²⁶として導入されたので、英国の学校理事会とは機能的に全く異なることは留意すべきである。既述のとおり、英国の学校理事会は学校の経営と運営に関する決定権限を有している。校長の採用も学校理事会が決定するが、一般的に、採用された校長は学校運営に関して強いイニシアティブを発揮している²⁷。このような英国の校長の強いリーダーシップの要因の1つとして、英国の公立学校は私立学校に近い経営を行っており、校長と教職員はその学校に雇用されるので、定期的な他校への人事異動がないことが指摘できる。校長は長期間同一校に在職することが可能なため、教職員の採用に大きな影響力を有し、広い裁量の下で学校運営に取り組むことができる。しかしながら、校長の評価は教育基準局による学校評価とナショナル・テストの成績によりなされ、良い結果を出せなければその職を追われ、失業さえしかねない。一方、日本では、学校評議員制度導入の背景に校長権限の拡大のねらいがあったものの、校長が一つの学校に勤務する期間は英国より短く、学校に人事面や財政面での自律性が担保されていないことなどが、校長のリーダーシップ発揮の制約になっている。このような制度上の相違が、両国の校長のリーダーシップに影響を与えていると考えられる。

²⁴ 一方、日本の授業は論理的思考の育成に向けて分析的活動を重視する傾向があり、そうした相違が生じる背景として両国の市民性意識の基盤の違いが指摘されている。田中伸「シティズンシップ教育実践の多様性とその原理」『教育方法学研究』36巻（2011年）、39-50頁。

²⁵ 「社会に参画する権利」を含む子どもの権利条例を定め、周辺市町との合併の是非を問う住民投票の際には、参考とするために小学校5年生以上の「子ども投票」を実施した北海道奈井江町の例がある。『朝日新聞』2012年11月28日付夕刊。

²⁶ 地方課「学校評議員制度について」『教育委員会月報』52巻1号（2000年）、27頁。

²⁷ 佐貫、前掲書、140頁。