

# 市民オンブズマン運動における社会教育の諸問題

## Problems of Adult Education in the Primary Stage of Citizen's Ombudsman Movements

大坪 正一\*・櫻井 常矢\*\*

Shoichi OTSUBO\* and Tsuneya SAKURAI\*\*

### 論文要旨

1995年頃から全国的に広がり脚光を浴びてきた情報公開・市民オンブズマン運動における教育的側面の課題について、実証的に研究する。この運動を地域づくりの実践をめぐる教育＝学習活動としてとらえ、社会教育実践の中に位置づけると同時に、特に、「お任せ民主主義の克服」を目的とする住民自治の発達という課題において考察する。全国市民オンブズマン連絡会議に結集する各地の代表者アンケート調査によって、初期の段階の組織のあり方には3種類のタイプが認められたが、専門家中心の少数精鋭型組織における「逆のお任せ民主主義」の課題があること、学習の位置づけの弱さ等が指摘された。また、先進事例として、仙台市民オンブズマンタイアップグループの調査では、会員の中に積極派とお任せ派があるように見えるが、学習要求の違いが関わり方の違いに現れることから、これらの矛盾に対する組織の活動内容のあり方や、学習要求に応じていく課題を提示した。

キーワード：市民オンブズマン運動、情報公開、お任せ民主主義、地域づくり

### 1. 市民オンブズマン運動の展開と社会教育

#### 1. はじめに

日本社会教育学会では「地域づくりと社会教育」という課題研究の分野があり、地域の現実を反映させた実践と、そこから見いだされる社会教育の理論研究が取り組まれている。筆者（大坪）も農村地域を対象に数回報告を行ったことがあり、このテーマの研究を総括したうえで、そこには、①「地域づくりを支える（公的）社会教育のあり方」を検討するものと、②「地域づくりに結びつけて社会教育の理論を創出する」という2つの研究方向があったことを指摘してきた。<sup>1)</sup>

特に後者に関しては、研究は単に住民運動や地域学習運動のあり方を検討するだけではなく、学問研究上の方法が問われる分野であったとも思われる。地域づくりは人間発達の過程に結びついており、人間発達の原理であるからこそ社会教育学の対象として地域づくりがあることを認めざるを

得ないのである。そこから、社会教育の学問研究の単位としての「社会教育実践」を、「地域づくりの実践をめぐる教育＝学習活動」として措定してみることを試みた。もし社会教育の科学を作るなら、一個の独立した科学はその科学の対象となる事実が全一体として備えている特殊性を土台として成り立つことから、要素ではなく固有な基本的特質のすべてを備えた部分を検討することが必要である。自己教育、学習、人格の発達などを単位とするならば、わざわざ社会教育学を持ち出さなくても教育学でよいのである。地域づくりの中に具体化されている「社会教育」の諸関係の矛盾と止揚の道を実証的に明らかにすることは、以上の課題に結びつくものであると考えたのである。

社会教育の科学を問題にする中で、「社会教育実践」の概念が検討され始めたのは60年代後半のことである。そこでは、学問の対象としてある「社会教育実践」は、「社会教育活動における教育実践」では狭すぎるということが問題にされていた。<sup>2)</sup>

\* 弘前大学教育学部教育学科教室  
Department of Pedagogy, Faculty of Education, Hirosaki University  
\*\* 東北大学大学院  
Graduate School of Science, Tohoku University

90年代にいたって、鈴木敏正氏は労働内容論的視角から社会教育実践概念を再構成する試みを行っている。社会教育実践を地域住民の自己教育活動とそれを支える社会教育労働の統一として定義し、「主体形成＝エンパワーメントの教育学」を提唱する。「主体形成の時代」と言われる現代において、現代的人格を「地域住民」として把握し、「地域において自己実現と相互承認の領域を拡大し、その基盤を蓄積していくこと」<sup>3)</sup>であり、そこに主体形成の課題を見る。地域における自己教育運動と社会教育労働の結合の課題である。

日本の「社会教育総体を創造していく実践」（権利としての社会教育の実現など）を問題にするならば、国民の幅広い自己教育運動を対象とする分析を必要とする。それは理念ではなく地域の中で具体的に存在するものである。よって、この課題は実証的に検討されなければならない。そのなかでは、「生活の矛盾を反映して生まれてきた」運動＝大衆運動とその教育的側面に注目する。なぜならば、それらは教育＝学習が先に存在するのではなくて民衆の即自的な運動としてまず発現していくからである。そこに社会教育労働が関わること、その意義は「教育が教育される」という課題にまでつながって問題にされることである。「教育が教育される」過程へと視野を拡大することによって、社会教育総体の創造を問題にすることができるのである。

そこから、社会教育実践を実証的に明らかにすることは、「個人の自立＝発達」という領域よりも、地域づくりとの関連でみることが不可欠である。大衆運動を社会教育の科学との関連でとらえる研究は以上の課題で取り組まれるべきであると考え。それはまた、宮原誠一元学会長が提唱していた「社会教育学会は泥臭いアカデミズムを目指す」ということとつながっているといえまいか。

## 2. 市民オンブズマン運動の社会的背景

今回の課題は、近年新しい地域づくり運動として台頭してきた情報公開・市民オンブズマン運動を事例に取り上げ、この運動を地域づくりの社会教育実践として位置づけ、現段階を分析する。

なぜ市民オンブズマン・情報公開運動か。それは、現段階の地域づくり運動の到達点を示しているからである。資本主義発展の現段階において、地域づくりの課題そのものが変化していることで

ある。地域の住民運動として取り組まれているものが、シングルイシューの運動として始まったとしても、それらが地域づくりの総体に目を向けざるを得なくなってきたことがあげられよう。

階級社会における住民運動には、階級的運動とそれ以外の運動の2種類がある。階級的運動とは、階級に基礎をおく不平等に対して生産諸関係の再組織化を目指す階級闘争としての運動であるが、それ以外の運動といわれるものは、市民運動など階級闘争に還元できない領域などで存在するものである。後者は階級的運動を拒否する運動（無党派という党派）と階級的運動と連帯する運動（多党派の運動）に分かれているが、市民運動の歴史的展開では参加者・階層を拡大していきながら、対象とする領域を拡大していったことが重要である。特に、80年代の生涯学習政策（臨教審）によっては、社会教育の運動もその中に関わる基盤が与えられたことが大きな意義を持っている。

その過程で、市民運動のなかに市民自身の捉え方の変化が起こってきたことがあげられる。鈴木氏は「市民」における社会的個人と私的個人の分裂や矛盾の止揚を課題としているが、一連の過程の中で矛盾の自覚が深まっていったことは事実であろうし、そのことによって、市民運動自体も質的に変化してきたのである。また、以上のことは階級的運動にも反映された。「闘う階級」の闘い方とはどういうことなのか、自分たちの組織の足下を見つめ直すことから、日本型集団主義の克服へと組織方針を明確にしつつある運動も見られるようになってきたのである。

これらは、運動の理念が変わったというよりも、その基盤となっている地域が日本資本主義の展開に伴って変化してきたこと、地域づくりの課題の変化である。労働運動は地域課題を掲げざるを得なくなっていること、コミュニティづくりは労働問題を対象とせざるを得なくなっていることである。また、環境問題やエネルギー問題などを見れば明らかなように、地域の課題が全国化し、全国の課題が地域の中に顕在化してきつつあることがあげられよう。

90年代初頭にオンブズマン運動が動き始め、瞬く間に支持されていった社会的背景は以上のような地域づくり運動の展開過程から説明することができるであろう。70年代に各地で革新自治体を成立させた市民が、その後の低成長＝不況の中で中央直結のオール与党体制を支持したものの、90年

代にいたってその反対物であるオンブズマン運動を支持しているのである。これは単なるバランス感覚ではない。そこには次のような要因が存在していると考えられる。

第1に、一連の政・官・財をめぐる汚職や不祥事に代表されるように、オール与党体質への批判が浸透してきたことである。この運動の火付け役となったのは仙台市民オンブズマンであるが、まさに知事と市長がゼネコン汚職で逮捕されるという状況の中で、地方政治の腐敗への怒りと、それをチェックできなかった議会に対する異議申し立てが直接市民を動かしたということであろう。

第2には、なりふり構わぬ合理化・財政再建路線の中での弱者の怒りが現れたことである。知事の辞任まで追い込んだ秋田県での運動の中心を担ったのは「生活と健康を守る会」という組織である。この組織は全国組織であり、その歴史も古いものであるが、全国的に注目を集めたのは、生活保護訴訟や消費税反対闘争を展開していたときよりも、情報公開条例をもとに税金の使い道を追及した一連の経過からである。最低限の生活も保障されないほど福祉が切り捨てられる中で、公務員のカラ出張、カラ飲食などの無駄遣いに対する怒りがわき上がったのである。

第3に、政府与党の90年代戦略は、産業構造調整の名のもとに、農林漁業者という従来の支持層に対して、米の輸入自由化に見られるように切り捨て策を断行し、新中間層を中心とした都市型市民の支持を拡大することに踏み切っていた。農業・中小企業補助金を切り捨てて、そのかわりにサラリーマン減税路線で基盤をつくり、草の根保守主義から新保守主義への転換を図ったのである。しかし、そのサラリーマンが、消費税などの増税が推進されたときに、税金の使い道そのものに目を開いたのである。これは一気に全国的反乱となって現れざるを得なかった。

さらに、その他の要因としては、特に原発・核燃など地球規模で生存に関わる領域が拡大し、ACCOUNTABILITY（行政の説明責任）が権利問題として浮上したこともあげられよう。

### 3. 市民オンブズマン組織の基盤

2001年4月1日から国の情報公開法が施行されることになったが、全国的に見ると、市民オンブズマン組織が大阪で日本で最初に作られたのは

1980年のことである。自治体レベルで最初に情報公開条例を施行したのは山形県金山町で、それでも1982年のことである。また、行政オンブズマンが川崎市で成立したのが1990年、全国市民オンブズマン連絡会議が結成されたのは1994年である。しかし、20年近く歴史の中で情報公開・オンブズマン運動が一躍脚光をあびたのは、なんと言っても、95年4月に全国市民オンブズマン連絡会議が、都道府県と政令指定都市の財政課・秘書課・東京事務所の食糧費に関する情報公開請求を全国一斉に行ったことがきっかけである。連絡会議に加盟していない県には主として弁護士の組織を中心に呼びかけがなされ、各都道府県に請求をする団体が結成されていった。それ以前に全国市民オンブズマン連絡会議に加盟していたのが17ぐらいの組織であったから、圧倒的多数はそれ以降組織化が図られたものといっても良い。どちらにしても、まだ若い組織であることは疑いえない。<sup>4)</sup>

97年7月に、この全国市民オンブズマン連絡会議に結集している各都道府県のオンブズマン組織の代表者に対するアンケート調査を実施した。沖縄県を除く46都道府県に地域を代表するオンブズマン組織があり、郵送法によって34組織代表者からの回答を得た。(回収率73.9%、未回答は秋田、山形、茨城、千葉、愛知、長野、静岡、三重、奈良、島根、北九州、熊本) この運動が全国に広がったいわば初期の時点での運動組織の内容が読みとれるものとなっている。

結成のきっかけを見れば明らかなように、オンブズマン組織は住民運動の基盤を持っている。(資料1) 市政浄化や住民自治運動一般を基盤とするものは少数であり、環境、原子力問題など地域的、個別的課題が多いのが特徴である。それらは90年代の地域づくりを巡る課題の中で矛盾として現出せざるを得なかったものであるといえよう。地域づくりにおいては、いつの時点においても、政策的に推進されるものと住民自治とが矛盾し合う形で展開していったからである。

例えば、70年代の代表的な地域づくり運動にはコミュニティづくり運動があったが、これは、地域開発での諸問題を自助・自力で乗り切るために、反対運動を体制内に包括するためのイデオロギー戦略でもあった。しかし一方では、地域主義に基づいて地域への愛着、連帯、環境改善への意志などを伴う住民運動をも醸成する基盤を作っていたことも事実である。80年代では、低成長＝不況

対策のもとで地域活性化運動が推奨された。これは「一村一品運動」など経済的自立の競争が組織されたことを意味したが、一方では地域づくりの住民の中に地方自治の経済的基盤を自己形成しなければならないとする－それは内発的発展論につながるような－運動が形づけられていったことを見逃してはならない。90年代は生涯学習のまちづくり運動がさげばれた。一気にすすむ産業構造再編策に従って、地域の流動化に対応する労働力陶冶の課題が持ち込まれ、「いつでもどこでも生きられる」人材養成が求められた。しかし、生涯学習の理念とは、地域での問題の所在を学習し解決を図る能力やそれを身につけていく学習の権利の保障を意味するものであったが故に、人権が息づく地域が問題とされてきたのである。

これらの矛盾的展開の中で、地域での様々な問題の解決のために、政策に対抗し住民自治に依拠しながら進められていった住民運動の中から、監視、情報公開という能動的な形で市民が求めたものがオンブズマン運動であった。住民自治としての地域主義、経済的基盤の自己形成を目指すために地方自治体の税金の使い道に着目し、情報公開やACCOUNTABILITYという権利を生存権に関わる学習権として位置づけてきたところに、一連の地域づくり運動の発展過程が位置づけられるし、それらの蓄積を受ける形で、具体的成果を上げながら進んでいったのである。<sup>5)</sup>

#### (資料1)

結成のきっかけが「住民運動」、「学習会等の積み重ね」である団体の「住民運動」の内容(\*は中心メンバーが住民運動のグループであるもの)

岩手＝環境  
 仙台＝地域自治  
 福島＝環境  
 神奈川＝不明  
 山梨＝婦人、平和  
 大阪府＝なし  
 京都＝環境、原子力、平和  
 \*岐阜＝環境、原子力  
 \*滋賀＝環境、原子力  
 \*徳島＝農業  
 \*香川＝環境、教育、婦人  
 高知＝環境、医療、教育、農業、業者、社会教育、原子力、文化、婦人、平和、コミュ

#### ニティ

岡山＝環境、教育、婦人、原子力  
 \*宮崎＝環境、原子力  
 \*佐賀＝市政浄化  
 \*青森＝環境、医療、教育、原子力  
 \*富山＝住民自治

### 4. 初期における市民オンブズマン運動の現状

#### ①組織形態の類型

上記した97年7月の調査は、市民オンブズマン運動が全国的に広がっていった初期の状況であるが、この時期における全国の組織を見ると、一枚岩ではなくていろいろな組織形態があることがわかる。

ここでは、組織として確立していると思われるものを中心に分析することにして。回答があった34団体のうち、会議が定期的に行われているものの17団体、機関紙が発行されているものが8団体、学習が定期的に行われている組織が6団体であり、全体で23団体と、約半数ほどが組織として一応確立されたと思われる団体である。それらは、大きく3種類に分けられる。(表1)

1つはことさら組織規模を大きくしようとしないう団体で、弁護士が中心となり弁護士の会員は多いのに比べて、日常スタッフの数は少ないという特徴をもっている。このなかでは、他団体との関係は持たずに独自に活動し、支援組織を増やしていこうとするグループ(仙台市民オンブズマンが典型)と、他団体との関係を追求している組織(市民オンブズマン高知が典型であるが、これは弁護士数が少ないところにその特徴がある。)、支援組織を持っていない組織(札幌、愛媛、香川)、に分けることができる。いわば少数精鋭型で、小回りが利く形で運営しているグループである。高知をのぞいて、都道府県を対象にするという方向は低く、その地域のみでの活動になっている。タイアップグループなどの支援組織のあり方(作ろうとするかどうかも含めて)が今後の課題となる。

2つ目は、組織規模を大きくしようとする団体で、住民運動が結成の母体になった組織の特徴である。弁護士の数も多いが他団体とのつながりを強め、地域ごとに支部を作ろうとする指向を持っている組織(大阪市「見張り番」、乃至は市民オンブズマン福岡が典型)と、他団体とは独自に活動をしようとする組織の2つのタイプがある(この

表1 組織形態の相違

|     | 全体会議<br>月1回<br>以上 | 機関紙定<br>期発行 | 定期的に<br>学習 | 日常<br>スタッフ | 組織規模 | 支援組織<br>あり | 弁護士 | 結成年 | 結成の<br>中心 | 他団体<br>との関<br>係 | 都道府<br>県内の<br>組織化 | 事務所が<br>法律事務所 | 重点目標 |
|-----|-------------------|-------------|------------|------------|------|------------|-----|-----|-----------|-----------------|-------------------|---------------|------|
| 仙 台 | ○                 | ○           | ○          | ×          | ×    | ○          | ○   | A   | C         | ×               | ×                 |               | A    |
| 新 潟 | ○                 |             |            |            | ×    | ○          |     | B   | B         | ×               | ×                 | ○             | B    |
| 栃 木 | ○                 | ×           | ×          | ×          | ×    | ○          | ○   | C   | B         | ×               | ×                 |               | B    |
| 高 知 | ○                 |             |            |            | ×    | ○          | ×   | B   | A         | ○               | ○                 |               | A    |
| 大阪府 | ○                 | ○           | ×          | ×          | ×    | ○          | ○   | A   | C         | ○               | △                 | ○             | B    |
| 札 幌 | ○                 | ×           | ○          |            | ×    |            | ○   | B   | B         | ×               | ×                 | ○             | A    |
| 愛 媛 | ○                 | ×           |            |            | ×    |            | ○   | C   | B         |                 | ×                 | ○             | A    |
| 香 川 | ○                 | ○           |            |            | ×    |            |     | C   | A         | ×               | ×                 |               | B    |
|     |                   |             |            |            |      |            |     |     |           |                 |                   |               |      |
| 大阪市 | ○                 |             |            |            | ○    |            | ○   | A   | A         | ○               | △                 |               | B    |
| 兵 庫 | ○                 |             | ○          |            | ○    |            | ○   | C   | A         | ○               | △                 |               | B    |
| 福 岡 | ○                 | ○           | ○          | ○          | ○    |            | ○   | B   | C         | ○               |                   | ○             | A    |
| 岐 阜 | ○                 |             |            | ×          |      |            | ×   | B   | A         | ○               | △                 | ○             | A    |
| 岡 山 | ○                 |             | ○          | ○          |      |            |     | B   | A         |                 |                   |               | A    |
| 大 分 | ○                 |             |            | ○          |      |            |     | B   | A         | ○               | △                 |               | B    |
| 京 都 | ○                 | ○           |            | ×          |      |            | ×   | B   | A         | ×               | △                 |               | B    |
| 広 島 | ○                 | ○           |            |            | ○    |            | ×   | B   | A         | ×               | ○                 | ○             | A    |
| 神奈川 | ○                 | ○           |            |            |      |            |     | C   | A         | ×               | ○                 | ○             | C    |
|     |                   |             |            |            |      |            |     |     |           |                 |                   |               |      |
| 佐 賀 | ×                 |             | ○          | ×          |      | ○          |     | B   | ?         | ×               | △                 |               | D    |
| 石 川 |                   | ○           |            | ○          |      |            |     | B   | B         | ×               | ○                 | ○             | B    |
| 福 島 | ×                 | ×           | ×          | ○          | ×    | ○          | ○   | B   | A         | ×               | △                 | ○             | B    |
| 東 京 |                   | ×           |            | ○          | ×    |            | ○   | A   | B         |                 | △                 | ○             | A    |
| 埼 玉 |                   | ×           |            | ○          | ×    |            | ○   | B   | B         | ○               | △                 | ○             | D    |
| 富 山 |                   |             | ×          | ○          |      |            | ×   | C   | C         | ×               |                   | ○             | D    |

## 注

- 1) 会 議 ×＝不定期（福島はほとんど開かず）
- 2) 機 関 紙 ×＝ほとんど発行せず
- 3) 学 習 ×＝ほとんど行わず
- 4) ス タ ッ フ ○＝日常10人以上 ×＝日常3人以下
- 5) 組 織 規 模 ○＝200名以上 ×＝50人以下
- 6) 弁 護 士 ○＝10名以上 ×＝2名以下
- 7) 結 成 年 A＝95年4月（東京事務所、秘書課一斉監査請求）以前の結成  
B＝96年9月（ランキングのための土木部一斉請求）までの結成  
C＝それ以降の結成
- 8) 結成の中心 A＝住民運動を含む B＝弁護士のみ C＝その他
- 9) 組 織 化 ○＝地域ごとに組織作り ×＝一地域に集中 △＝地域の組織化は手が付いていない
- 10) 重 点 目 標 A＝情報公開 B＝不正追及 C＝議会の民主化 D＝情報公開、不正追及

うち京都、広島は日常スタッフ、弁護士が少ないのが特徴）。これらの多くは、95年4月の最初の一斉請求直後に組織化された団体である。

3つ目は、上記2つのタイプに向かう途上としてみられる団体である。佐賀は日常スタッフが少ない代わりに支援組織を持っている。石川をのぞいて地域の組織化に手が付いていない状態ではあるが、日常スタッフを多く持ち、組織としては確立していると考えられる。住民運動が母体としてあり、支援組織も作っている福島、佐賀と、その他の所は違った展開を見せそうである。

## ②弁護士（法律関係者）の位置づけ

全体の内弁護士が中心メンバーになっていないのは、滋賀、徳島、宮崎の3団体であるが（徳島は弁護士ゼロ）、弁護士が占めるウェイトはそれぞれの違いがある。日常スタッフが少人数のところはほとんど弁護士が中心になっているとみてよい。

（山口のように弁護士1人だけですべてをやっているところもある。）弁護士数が多いところでは、札幌、愛媛、大阪府は弁護士が10名以上関わっており、事務所も法律事務所にある。仙台、栃木、大阪市、兵庫は団体の事務所などが事務所となっている。日常スタッフが10名以上いる団体では、福岡、福島、東京、埼玉が弁護士数も多く、事務所が法律事務所になっている。岡山、大分、石川は法律事務所以外が事務所で、弁護士数も少ない。弁護士がどれだけ中心に関わっているのかが、組織や運動の形態をも規定している関係が存在しているように見える。

情報公開や、不正追及などは運動が進展すればするほど法律の改正や裁判など、専門的認識や力量が求められる。一般市民が自治体や行政に対して直接関わっていくという運動のスタイルを作り上げてきたオンブズマンの運動であるが、展開の中では、「専門家に任せる、お願いする」といった

「逆のお任せ民主主義」の側面が出てこないかどうか、課題となるところである。

### ③運動の重点目標

アンケートでは、「情報公開」「不正追及」「議会の民主化」「オンブズマンの組織化」の4つの内1つを選んでということであったが、「オンブズマン組織化」のみを選んだところはなかった。「情報公開」と「不正追及」は半々であり、両者を選んだのが6ケースあった。これはそれぞれの地域的課題の中でオンブズマン運動が進められていることを示しているが、途上型である場合に課題が未分化（すべてを引き受ける組織）となっている傾向が強い。札幌と仙台が「オンブズマン組織化」を重点課題に挙げている。

### ④どのような学習，自己教育運動となっているか

運動の中心に住民運動があり，ネットワーク，組織化を考える場合は，弁護士中心の組織に比べて学習が問題にされざるを得ないし実際に位置付けている組織が多い。（表2）

（表2）運動の中心と学習の位置付け  
中心が弁護士のみ

|           |              |
|-----------|--------------|
| 計画的に学習    | 札幌           |
| 希望者に呼びかけて | 新潟，石川        |
| 会員にまかせて   | 東京，埼玉，愛媛     |
| ほとんど行わない  | 栃木，群馬，和歌山，山口 |

### 中心に住民運動

|           |                                    |
|-----------|------------------------------------|
| 計画的に学習    | 仙台，兵庫，岡山，佐賀<br>福岡                  |
| 希望者に呼びかけて | 神奈川，山梨，大阪市<br>高知，香川，鳥取，宮崎<br>大分，青森 |
| 会員にまかせて   | 広島，岐阜，滋賀，徳島<br>鹿児島，                |
| ほとんど行わない  | 岩手，福島，富山                           |

また，コピー代が高かったり，非開示条項が多かったりと情報公開条例自体の不備等があることを考えれば，オンブズマン運動はそうした状況を改善していくためにも，市民の中での多数派形成自体が目的とされている。オンブズマン自体を多数にするかどうかはそれぞれの考えがあるのだろうが，支援してくれる「味方」を多く組織しなければならないことに変わりはない。そのような支

持者を獲得するためには，組織活動であると同時に，市民に向けての学習活動が必要とされる。自らの課題解決に必要な力量を持つためには，学習の位置付けが課題としてたち現れるであろう。それが組織として位置付けられない場合，自らの果たすべき役割や意義についての認識は弱められる可能性もある。

調査では「やってみて変わったこと」や「運動の新しさとして自覚されているもの」を質問したが，自覚されていない部分が多い事がわかった。以下資料2で示すが，学習を定期的に位置付けている団体では，「運動論」における「新しさ」の自覚が目立っている。学習を位置づける組織であれば情報公開や監視という運動自体から市民運動の質を問題に出来る運動が展開されつつあることがわかる。（札幌・仙台など）日本型集団主義を克服し，自分の目と手と足で考えるという自立した市民の運動を形作ることにつながる課題である。

### （資料2）

#### 【変わったこと】

#### ①住民の活動

- ・はけ口が見つかって多数の意見，何かしたいという申し出が寄せられるようになった（福島・広島・佐賀・京都・鹿児島・宮城・大分）
- ・行政に対する不信感を堂々と言えるようになった（福島）
- ・特に動員をかけなくても多数の人が集まるようになった（和歌山・神奈川）

#### ②住民の認識

- ・情報公開，行政監視についての認識の深化（埼玉・大阪市・滋賀・香川・福岡・青森）
- ・税金の使途の関心（岡山）

#### ③行政に対して

- ・行政を絶対的なものと考えなくなってきた（石川）
- ・不満から改革しようとする意識，不正追及の可能性への期待（栃木・埼玉・山梨・鳥取）
- ・社会参加，主権者意識の形成（群馬・高知・愛媛・宮崎）

#### ④組織

- ・地域ごとに任意のオンブズマン組織が出来始めたこと（東京）
- ・オンブズマン運動についての住民の認識ができた（徳島）
- ・住民の立場で問題を取り上げる団体ができた

(富山)

⑤その他

- ・市民の意識よりもぶつけられている側の意識の変化の方が強い(岐阜)

自覚された【運動の新しさ】○=定期的に学習

①行政・民主主義

- ・情報を武器に一般市民による行政のコントロールのルートを作った(富山・香川)
- ・お任せ意識を克服し、情報を活用し市民が直接監視、是正しようとしたこと(群馬・大阪市・宮崎・岐阜)

○行政の内情を公表し、常に住民が行政を監視していることを意識づける(岡山)

○議会の体質改善、住民の直接的監視のシステムを気づくこと(佐賀)

- ・自治体や監査委員、企業の姿勢を正させ、自治体との緊張関係ができた(京都・徳島)
- ・行政を身近なものにしていった(愛媛・鳥取)
- ・「選挙のみが民主主義」という日本の民主主義の貧困を気づかせた(鳥取)

○住民が主人公であるという原則を実践しているところ(兵庫)

②運動論

- ・反対運動ではない市民運動(石川)

○一定の方向(主義・主張)を持たないで民主主義の原点を明らかにする(北海道)

- ・特定の問題の追求よりは「しくみ」の改革を目指す(岩手)

○自立した個人単位の市民運動(宮城)

○各論から出発する運動(宮城)

○義務感ではなく遊び心を持った運動(宮城)

○「新しさ」は認識していない。自治体を少しでもいいものにしていきたいという市民の声を生かしていける運動のあり方を追求(福岡)

③戦術・戦略

- ・表に出せなかった誰の目にもおかしい公費支出をわかりやすい形で世に明らかにしたこと(広島・鹿児島・滋賀)
- ・方法論、戦略戦術の提起、裁判の活用など、活動しやすくて具体的な成果が上がる(埼玉・高知・大分)
- ・税金の使途に対して発言ができることに楽しさを感じる(福島)
- ・全国一斉運動と素早い対応(東京)

④その他

- ・「オンブズ」という性差別のない表現で差別問

題に一石(富山)

- ・コメンテーターの地位、内部告発、苦情を受け止めて行政に反映する組織ができた(富山)

## 5. 実証研究上の課題

市民オンブズマン運動の広がりは、従来の公的社会教育に対して次の2点の課題を突きつけていると考えられる。一つは、言うまでもなく、これまでやってきた社会教育活動が情報公開に耐えられるかどうかである。社会教育労働のありかたが公務労働としても問題にされることである。公的社会教育はその教育力の如何と同時に、予算配分のプロとしてその適正計画や執行自体がまず問題にされるようになったということである。

もう一つは、公的社会教育そのもののあり方についてである。「条件整備」や住民の自己教育の援助など地域集団の「後衛」に徹することが本来の任務であったはずであるが、松下圭一氏の社会教育「終焉論」<sup>6)</sup>でも指摘されていたように、主権者意識が芽生え、自分の目と手足で確かめる運動が地域できつつあるならば、すべてお膳立てしてやるのが社会教育の「援助」という問題が、「お任せ民主主義の克服」というテーマにおいて再浮上してきたということである。

オンブズマン活動に参加する多くの住民にとっては、前節での意見聴取に現れているように、今までのような保守と革新、組織と組織といった運動理念ではなくて、市民文化に基づく新しい動きという意識が高いものがある。しかも、情報公開という権利をちょっと行使しただけで、大きな運動効果を発揮してしまったという経験を持ったのである。少数のオンブズマンの人たちの活躍によって地域や自治体の姿勢が変わる、これはどの様な効果をもたらしているのか。運動が最も進んでいると評価されている仙台市民オンブズマンの回答の中では、「総論中心ではなく、各論から各論につなぐ運動」、「世論の説得は各論つまり事実の持っている説得力に任せる」といった新しい運動論を主張していた。最も効果的な動きをその時その時で探っていくという運動、これは一面で見れば、自立した市民による直接民主主義での運動=市民文化の成熟ということになるだろう。

市民文化活動の成熟を背景とし、「社会教育行政による日本の進歩」という発想の終焉を説いた松下理論に対しては、社会教育学者から「学習なき

教育論」,「政治と教育の混同」などという批判が投げかけられた。<sup>7)</sup>人権としての学習権や「権利としての教育」の発想の欠落の問題である。「生涯学習で飯が食えるか」といった反応が一般的な日本の勤労諸階級の状態を前に、リカレント方式の社会教育や都市型市民文化の成熟などということで、簡単に置き換えることができるかという指摘がなされていた。確かに、進学率の上昇によって国民の教育水準が上がれば、市民としての成長、成熟が押し進められるという傾向は可能なかもしれないが、今日の文化状況、イデオロギー状況はそう単純に進んではないことも事実であろう。「学びからの逃走」<sup>8)</sup>といわれている子ども、青年をめぐる教育環境は、社会教育の場における「学び直し」を強く求めているし、生涯学習の時代に向けて地域における人間発達の課題として浮かび上がってきているのが実状であろう。教育政策と教育運動の矛盾の中でしか教育現実を展開してこなかったのである。

住民自治の形成や自治能力形成に役割を果たしてきた社会教育に対しては、地域の中で自治の「主体」がオンブズマンという形で形成されれば、教育行政はいらないという議論になるだろうか。オンブズマン運動という「政治」と社会教育を混同しないためには、オンブズマン運動の中における教育＝学習の課題を検討しなければならない。松下理論は、理論そのものも又その批判もともに実証される必要がある。オンブズマン運動の全国的広がり、それらを実証的に検討できる基盤が与えられたということである。

松下理論は、文化政策が充実すれば教育政策や教育行政は不要だと説き、よい政治を実践できる政策立案担当者集団を高く評価していたが、これは何のことはない「善政主義」への依存のことである。そうだとするならば、議会の「お任せ民主主義」の克服の課題を実践しているオンブズマン運動の中で、オンブズマン型「お任せ民主主義」という事態が進むことは考えられないだろうか。初期オンブズマン運動の組織を検討した我々の実証研究上の課題はそこにある。オンブズマンの運動が効果的であったが故に、運動が先鋭化してくればくるほど、弁護士や公認会計士、大学教員など専門家 (professionals) の位置が高まることになるのは必然である。「少数精鋭で動きやすい」という組織形態を持つ組織であればあるほどこの傾向は無視できないものではなかろうか。その意味で、

多数の住民の地域自治に対する自治能力を問題にする場合、オンブズマンでことたれりという状況はあり得ないのではないか。むしろ、「終焉論」に結びつかない学習権の保障における社会教育専門職の役割はますます大きくなるだろうし、行政と市民を学習の側面 (自治の主体形成) でつなぐ、地域づくりが核となる公的社会教育がクローズアップされるのではないか。税金の使い道を自分のものにすること、あるいは情報公開、これらは市民の権利の保障ということであるが、保障を勝ち取ることが地域づくりに結びつくような自治のあり方が検討されなければならないし、それらを担う主体の形成をめざす社会教育活動の「援助」や条件整備は、ますます課題が示されてきていると考える。

住民自治形成における主体的参加や自分たちの手による調査活動の意義を認めた上で、オンブズマン組織の持つ学習面の課題に対応する社会教育を考える必要がある。それは、大衆運動の課題から学習論の課題へと進むものであり、運動 (学習) の質を問題としながら、大衆運動の教育的側面の拡大・進化のために自己教育活動の質の課題を位置づける学習論が、新たな次元で展開される必要があるだろう。

## Ⅱ. 仙台市民オンブズマンタイアップグループの事例

### 1. タイアップグループについて

市民オンブズマン運動の教育的側面の実態を明らかにするために、全国的に最も進んでいると評価されている仙台市民オンブズマンの協力・支援組織である仙台市民オンブズマンタイアップグループ (以下「グループ」) を事例として取り上げ、実証的に検討することにする。

グループの組織立ち上げは、1994年7月に遡る。仙台市民オンブズマン (以下「オンブズマン」) 発足時 (1993年6月) に、当時のオンブズマン事務局長小野寺信一氏等から「オンブズマンと共に行動し、支援する市民グループ」の結成についての呼び掛けがなされていたが、実際にはオンブズマンの発足からおよそ1年後にそれは具体化する。オンブズマンへの市民による何らかのサポートが必要であることは、当時全国で展開していた他県のオンブズマンもまた共通に認識していることであった。<sup>9)</sup>グループの結成集会が、同時期仙台市で



行われていた全国市民オンブズマン連絡会議発足集会（1994年7月29～30日）の最中に開かれたことは、このグループの存在が全国に先駆けた取り組みとして内外からの注目を集める大きな契機になったものとも思われる。

さて、オンブズマン運動自体の設立の陰には、それ以前から地域の住民運動を見つめてきた宮城地域自治研究所（以下「自治研」）の存在があったことを見逃せない。自治研は1985年の発足以来、学習活動や地域からの情報収集と発信、あるいは住民運動の支援などをその活動の柱に福祉、教育、環境、人権、平和等の多様な地域課題に取り組んできた。自治研は、「自治とは何か」「市民とは何か」という根源的な問いをまさに実践を通じ追求してきたのである。こうした取り組みの中で、自治研内部では各々の運動への個別的な対応から、多様な要求に恒常的に対応できる専門家による機関の必要性が唱えられるようになる。<sup>10)</sup> このことが仙台市民オンブズマン、ひいてはグループの結成に結びつくわけだが、自治研を拠点とした多様な運動との連携による地域づくりの経験は、新たな市民運動を創り出す重要な契機となっていたのである。

会員数は結成の際、当時の仙台市長の贈収賄事件など行政不信の高まりも手伝ってか120名あり、その後も少しずつその数を増し、現在約300名となっている。組織体制は、役員会（会長1名、副会長若干名、会計1名、会計監事2名）と事務局からなり、年1回の総会と役員会（不定期の開催）によって運営されている。実際の運営は、役員と有志の会員によって行われていることから、会員の自主的な参加に委ねられた比較的緩やかな組織運営をとっているといえる。また、グループでは会員の名簿についての情報を非公開としている。後述する調査結果でも触れるが、このグループには自治体職員や議員、企業関係者などが所属しており、名簿を公開にした場合、各々の職場で不利益を受ける恐れがあるということからこうした方針をとっているのである。多様な会員構成であるがゆえに生起してしまう諸問題を回避する意味での名簿非公開だが、そのことは運営上の系統性が比較的強固でないことや、他方担い手の偏りを生むなどの要因となっているとも考えられる。実際、会員の中には会費や寄付によるオンブズマン運動へ経済的支援のみの参加を希望する声も多いのである。

グループの会則には、「仙台市民オンブズマンの活動の趣旨に賛同し、支援する意思のある個人」ということが「加入資格」として記述されているものの、その目的や理念については特に明記されていない。‘タイアップ’という名称については、オンブズマンの「後方支援」なのか、あるいは「共に行動する」一つのグループなのかといったこのグループの位置づけをめぐる議論の後に生まれたものであることが、現在代表を務める藤田紀子氏（1999年10月6日実施）の中で指摘されている。グループの組織化を進める上で、オンブズマン運動への市民参加のあり方が、まさに理念として問われていたことを示している。

## 2. グループの活動

グループの活動については、その会則のなかで「年2回の会報の発行」「市民の為の公開講座などを開催する」「その他の事業の企画・実施」の3点が明記されている。ここで具体的な実際の活動内容について、以下に整理してみよう。

まず第1は、オンブズマン運動によって情報開示された資料等の整理といった事務的な作業である。特に1996年の食糧費の全国一斉開示請求の後を受け、宮城県内の再調査をオンブズマンが行った際などは、開示請求によって得た膨大な資料(36,000枚)の分析作業にグループが精力的に参加し、実質的にオンブズマン運動の一翼を担っている。

第2は、全国に展開しているオンブズマン相互の情報交換、あるいは幅広い市民層からの理解の要となる情報誌等の作成である。全国機関誌『市民オンブズマンNETWORK』の編集・発行をこれまで一貫して手掛けているのがグループなのだが、各地のオンブズマンに、全国的・地域的な情報を発信する中心的な役割を果たしているのである。

第3は、市民向けのイベント、フォーラム等の企画・運営である。例えば、年1回行われてきた「オンブズマン・フォーラム」は、その年毎の注目すべき課題を取り上げ、参加者との討論を取り入れながら、工夫を凝らした形で行われている。その他の企画として、オンブズマン支援コンサートや演劇なども行っている。また、情報公開ツアー等の勉強会を企画したり、1995年の「青葉山、大年寺山公園用地買収訴訟」では裁判傍聴ツアーと称し、グループの参加が呼びかけられるなど実に多様な形で展開されている。いずれも、オンブズマ

ン運動の意義の地域的普及と運動を市民にとってより身近なものにすることを目的としていたものと思われる。

グループの活動は大きく上記の内容に整理されるが、特に3番目に整理したイベントやフォーラム活動の成果は、その一つとしてオンブズマン運動への経済的支援となって現れている。グループの会則では、「年会費の30%をオンブズマンの支援金として拠出する（会則8）」ことが明記されているが、オンブズマンによる突然の訴訟などがある場合には、そのための費用として緊急に資金が必要となる場合もある。その際にイベントの企画などによる収益をオンブズマン運動への経済的な援助として充てるなどの対応をしているのであるが、そのことはオンブズマンの活発な活動の展開を支える大きな要因となっている。過去のオンブズマンの情報誌などからは、全国のオンブズマンからの「活動を支える資金はどこから出ているのか」「どうしてそんなに活発に活動できるのか」といった指摘に触れ、グループの存在がオンブズマンを大いに勇気づけるものであることを対外的に誇示する記述が見受けられる。<sup>11)</sup>

### 3. 仙台市民オンブズマンにとっての存在意義

オンブズマン運動にとってのグループの役割について、グループ代表の藤田紀子氏へのインタビューを踏まえながら以下に整理してみる。それは、①経済的支援 ②精神的援助 ③市民感情に照らした舵取り ④オンブズマン運動への参加及び学習の場の4点に要約される。①経済的支援については会則にも盛り込まれており、オンブズマン運動の過程で起こる訴訟や裁判に必要な経費を援助していくということが大きな目的となっている。他方、その他の3点については、オンブズマンとグループとの両者の関係、すなわち弁護士を中心とした運動のプロフェッショナル集団とアマチュアとしての市民グループとの関係に関連することから吟味が必要である。

②精神的援助とは、少数精鋭のオンブズマン運動の社会的孤立を防ぐことを意味している。グループによるサポート活動の展開・前進は、オンブズマン運動が幅広い市民から理解を得られているとする地域的「普及」と表裏一体の関係にある。③市民感情に照らした舵取りとは、行政や企業の不正を徹底追及するオンブズマン運動に対して、「もうこれだけ資料ができれば十分なのでは…」と

いった具合に、いわば不正追求の「納めどき」を市民的な視点から判断する役割を担っているということである。機動性をその強みとする専門家集団の「暴走」は、こうしたグループの存在によって担保されるということなのである。④オンブズマン運動への参加及び学習の場とは、例えばグループのメンバーがオンブズマンとして何か活動したいとしても、法律の素人ができることには実際上一定の限界がある（少なくとも法廷に立つことは困難）。しかし、オンブズマン運動に対して何かできることがあれば、可能なことからグループの一員としてはじめることができるのである。具体的には、資料の整理やビラ配り、コンサートやフォーラム等のオンブズマン支援のための各種イベントの企画・実践などが上げられる。こうした参加の場は、漠然と情報公開について学びたい、あるいはもっと具体的に自らの地域で情報公開条例を作りたいという人にとっても、そのための学習の場として位置づけられている。

代表への聞き取りによる整理は以上であるが、そのほかにグループはオンブズマンの「母体」であるとする指摘もある。すなわちそれは、オンブズマン運動の人的資源をグループからも送り出すという関係であり、実際にメンバーの入れ替えが行われた経過も過去にある。<sup>12)</sup> 後述する会員への調査結果においても、その一部に同様の認識が垣間見られる。

オンブズマン運動にとってのグループの存在は、このように物質的にも精神的にも必要不可欠なものとなっている。しかし重要なことは、この運動が地域をつくる運動をどれだけ前進させているのか、理念を実践の中でどの程度体现できているのかである。具体的には、現在のグループないしオンブズマン運動が、過去の自治研の活動において実感していた地域の住民運動の諸要求に対応できるものであるのかどうかである。情報公開とそれによる不正追及という運動の全国的波及の直中で、地域住民の求めに十分に応えているのかがグループの存在意義との関連で問われているのである。

### 4. 会員への調査結果

#### (1) 回答者の属性

調査は1999年12月上旬に郵送法によって実施し、調査回答数は116名、回収率は40%であった。（調査結果資料参照）

回答者の属性についてみると、男性87名、女性29名、年齢は50歳代が50名で最も多く、次いで60歳代、40歳代、70歳代、30歳代の順になっている。職業別にみると、自営業者が25名で最も多く、次いで研究者や弁護士等の専門職が24名、会社員18名、無職17名、教職員9名、その他自治体職員等の公務員6名となっており、農業、漁業等の第一次産業従事者は今回の調査では見受けられなかった。

また、各人の市民運動の経験についても聞いているが、グループへの参加前後で運動経験の相違は特にはみられなかった。全体的な特徴としては、グループの活動以外「特に何もやったことがない」と答えた者が46名で約4割を占めていることや、参加している運動の内容が多様な地域課題に及んでいるという点、特に近年の傾向として医療・福祉運動や環境運動への参加者が増えているという点も指摘できる。また、支持政党の有無についても聞いているが、「支持政党がある」と答えたのは51名、他方「今は特にない（55名）」「政党にはあまり関心がない（10名）」を合わせ、いわゆる無党派層に属すると思われる者は65名で全体の半数以上に及んでいる。

## （２）グループの活動と学習

### ①参加の実際

会員の主な参加理由については、最も多い理由が「オンブズマン運動の支援」「オンブズマン運動への関心」等のオンブズマン運動を意識したものであり、次いで「役所の不正追及」「議会への不満」といった公的機関への異議申し立てを理由に挙げる者が多くなっている。また、各地域で取り組んでいる「自分の活動に役立てる」や「住民自治活動の推進」という理由も少なくない。さらに参加契機についてであるが、「オンブズマンからの誘い」が60名で最も多く、次いで「グループのメンバーからの誘い（21名）」「自治研のメンバーからの誘い（12名）」となっており、関連する運動関係者による個人的な繋がりをもとにした参加が半数以上であった。他方、「マスコミ報道を見て」「勧誘の宣伝・チラシを見て」「グループ企画によるイベントに参加して」等による参加は併せて3割近くに及んでいる。

各人のかかわり方としては、「会議やグループの活動に積極的に参加している」と答えた者は16名（13.8%）で、「会費のカンパをする程度」「執行

部に任せている」「名前だけの参加」と答えたものが79名（68.1%）とかなりの割合になっていることは重要である。関心はあっても活動への参加自体には消極的な態度がかなり多く、グループの実際の活動がごく一部の会員に委ねられており、いわば「積極派」は少数でどちらかというと「お任せ派」が多数を占めているという実態がある。

### ②活動への理解と評価

グループの目的、特にオンブズマン運動に果たす役割に関する会員の理解について見てみよう。前述したように、代表の藤田氏によるグループの存在意義は4点に要約されたが、重要なことは、会員各人がどれだけこれらに自覚的なのかということである。

オンブズマン運動に対するグループの役割への実際の会員による理解で最も多いのは「経済的援助などの後方支援活動」、次いで「市民に身近なものにする活動」といった普及に関することである。ここで最も注目すべきなのは、代表が強調していた「舵取り役」という認識が極めて弱いことである。加えて、先にも指摘したが、回答者の自由記述からは「グループはオンブズマンの供給源である」といったように、両者の関係を独自のスタンスから捉えている意見もあり、会員と代表の認識との大きな相違が明らかとなっている。

また、これらの「役割」とはその優先順位のつけ方によっても意味づけが異なってくるであろう。「経済的支援」ということが強まれば、あくまでもオンブズマンの後方支援でしかなく、他方、市民的な視点からの「舵取り役」という意味合いが強まればオンブズマンと共に行動する、まさに‘タイアップ’するグループとしての性格が前面に押し出されることになる。こうした内容は、単に運営上の問題であるとか、個人的意見の相違という次元で捉えるべきではない。すなわち、オンブズマン運動という専門的な力量を必要とする運動に対して、いかに市民の関与を可能なものとし、かつ地域民主主義の担い手の創造に関連しているのかという、運動における「参加」や「連帯」のあり様にもかかわった教育的な課題として捉えるべきだからである。

それでは、会員各人は、グループの活動目的やあるいはこれまでの活動をどのように認識しているのだろうか。現在の活動についての評価は、グループの活動を「市民により分かり易く示すべ

きだ」が57名で最も多く、次いで「独自の活動を増やすべき」「オンブズマン運動に関わりたい」「広く会員の意見を聞くべき」等の活動の改善点を提起する声が聞かれた。また、「活動の主旨が次第に分からなくなってきた(11名)」「法律家でないと取り組めない(13名)」といった活動へのマイナスイメージも少なくないことが見て取れる。他方、「現状のままでよい」と肯定する意見が30名(25.9%)であることから、活動について何らかの改善を求める声が多いことは否定できない。

### ③学習との関連

学習との関連を見てみると、グループは、情報公開に関する学習会としてシンポジウムや情報公開ツアーなどを企画し、オンブズマンのサポートだけでなく会員の学習の場としての性格ももっている。こうした学習活動に関する会員の意見として、「これまでの取り組みで十分だ」とする意見が全体の25.9%、また「学習など必要ない」「特に関心はない」とする消極的な意見(10.3%)を除き、6割以上の会員が何らかの改善を求めている現状がある。しかしその意識は、活動への関与の度合いによって学習の必要性への認識も異なっていることが指摘できる。上述した「積極派」「お任せ派」で比較してみると、「積極派」は学習のあり方を十分と思っておらず「不足である」という意見が圧倒的であるのに対し、「お任せ派」の半数は学習不足を感じていないのである。グループでの学習の現状を肯定する意見とその不足を指摘する意見は、参加の仕方によって逆転していることが分かる。(図1)

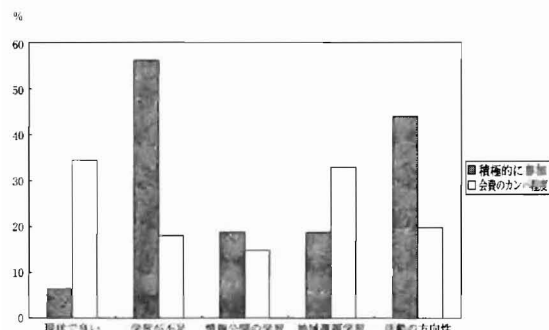


図1 学習に対する意識の相違

しかしこのことから、活動への関わり方と学習の必要性への認識とに因果関係があることは指摘できず、むしろ活動への関わり方の相違をもとに、それぞれが今後どのような学習内容を求めているのかに注目したい。図1にあるように「情報公開

に関する学習」と、環境や福祉さらには教育といった多様な「地域課題に関する学習」とを比較すると、「積極派」の会員には相違が見られないものの、「お任せ派」と見られる会員からは「地域課題に関する学習」を求める声が圧倒的に多くみられる。このことは、「お任せ派」が情報公開に関するだけでなく、地域の多様な課題に対する取り組みへの要求を持っている捉えることもできよう。

他方、「積極派」の会員が最も強く望んでいたことは「グループの方向性に関する討論の場」ということであった。「積極派」のなかではグループの活動を「現状のままでよい」という意見はあまり見られず(18.8%)、「独自の活動を増やすべき」「一部の会員だけの参加」「もっとオンブズマンに関わりたい」とする活動に対する問題意見や不満が8割以上に及ぶが、「お任せ派」はそうした活動内容に対する不満は少ない。「もっと市民に広めるべき」という意見も半数以下である。(図2)

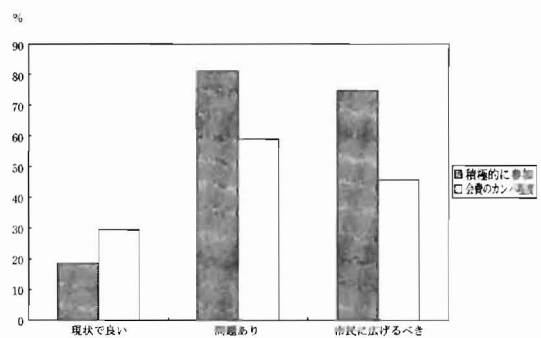


図2 活動に対する意識

### (3) 宮城地域自治研究所の存在

そこで、教育＝学習との関わりの中で、母胎となった自治研の意義が検討される必要がある。自治研は、仙台市民オンブズマンそしてグループの双方にとっての活動の拠点として、さらに地域の様々な課題についての情報交換や課題解決の学習の拠点としても位置づけられるからである。グループの月一回の例会やオンブズマンをサポートする作業の多くはここで行われており、オンブズマンとの接点をもてる唯一の場所といえる。調査では、自治研の会員であるかどうかについても聞いているが、「現在会員である」「過去に会員であった」「今後会員になりたい」を含め、自治研とのかかわりを表明している会員は全体の3割にも至っていない。ちなみに「自治研の存在を知らない」48名(41.4%)、「知っているが非会員」33名(28.4%)であった。

自治研の存在は、グループの活動の目的・役割

やあるいはそこでの学習活動に何らかの影響を与えているのであろうか。調査回答者のうち自治研の会員（但し、過去に会員であったものも含む）である者と非会員である者との学習への要求、さらにグループの役割への認識に関する比較を行ったのが図3である。まず学習についてであるが、

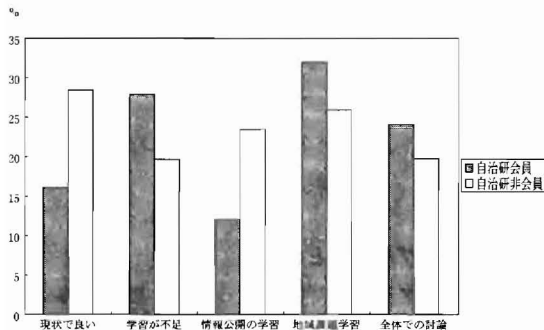


図3 自治研会員と学習要求

学習の現状を肯定する意見（「現状でよい」とその不足を指摘する意見（「学習が不足」）は、自治研の会員、非会員の別によって逆転していることが分かる。非会員である方が、現状への肯定的認識をもっているようである（表には示さなかったが、この傾向はグループの活動そのものへの認識とも合致している）。しかし、具体的にどのような学習活動（内容）を希望しているのかについては、両者にそれほどの違いは見られない。

次に会員・非会員の相違からみたグループの役割への認識についてみると、これについても両者にそれほどの相違は見られない。藤田代表がその役割として掲げる「舵取り役」についても、自治研においてその共有化が図られているとは言いがたいのである。（図4）

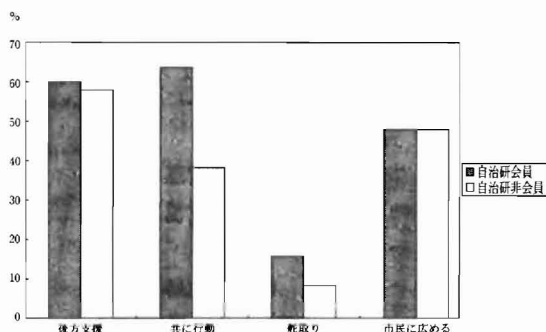


図4 グループの役割認識

## 5. おわりに—学習への課題について

藤田代表は今後のグループの課題について、ただ数を増やせばよいというのではなく、片寄りのない参加を求めているということと、活動を

持続させていくことが最大の課題であり、ひたすら前進するオンブズマン運動を市民の参加によって継続的に支援していくことにあるとしている。しかし、今回の調査から示唆されることを述べれば、次のような課題が指摘できる。

①グループへの市民による参加はどのようにあるべきか。「後方支援」なのか「意識的な組織や地域への働きかけなのか」という会員の認識・実践にかかわる課題。②グループが学習の拠点になりうるか。その際の自治研の位置づけも検討課題である。多様な地域課題への学習要求の存在（特に積極的なかわりをもたない人たちから）があるが、その拠点の一つである（はずの）自治研については、その役割を担っているという積極的理由は認識されていない。③地域の様々な諸要求にオンブズマン運動、グループがどの程度こたえているのか。④環境や福祉、教育などの地域課題を克服する運動への足掛かりになるのかどうか。

これらの課題はまさにグループの集団としての発達の課題であるし、特に学習活動における課題ともいえるであろう。仙台におけるオンブズマン運動の前進の中で、その市民的な広がり我代表しているグループのメンバーは、その実態からいって「傾向の定まった集団」とか「自立した市民」とかというような確立された強固な結合を持っているとはいえないからである。これはグループの組織化に当たった当時のオンブズマン事務局長小野寺信一氏の報告にもあるように、組織の基本は個人的人間関係、何の変哲もない個人の信頼と友情に基本を置き団体代表は入っていないこと、オンブズマン1人が5人の知人、友人をかき集め、「連帯保証人」のようにして会費が集まるという機能を果たしているということであった。<sup>13)</sup> 強固な組織を中心とする組織化ではなく、「一人が一人を誘う」という市民的な結合である。よって、大衆運動の特徴を示すかなりバラエティに富んだ人々の集まりなのであって、「グループとしての性格」などというもののイメージは最初から存在しないという中での組織化であることが特徴である。であるからこそ、多様な要求に基づく教育＝学習の課題は、その権利の保障も含めて活動上の大きな課題となることは必定であろう。

特に、「積極派」からは会員相互の理念・目的の共有化を求める声＝グループの集団理念に関わる学習が求められているのに対し、「お任せ派」と思われた活動（組織）への関与の度合いが低い会員

からは多様な地域課題に関する学習要求があった。2者の違いは「お任せ」しているのかどうかではなく、自己の活動目的の違いであるといえよう。オンブズマン運動そのものに対する問題意識か、自己に関わる地域的課題の問題意識かということである。これはグループ参加者の中に、他の大衆運動と同じように、他者変革を目的として関わる積極的な段階にいる個人と、自分自身の成長＝発達のために関与するという自己変革の段階の個人が存在していることを裏付けるものである。それぞれの要求はぶつかり合いながら集団としての発達を遂げていくと考えられるが、担い手の成長を組織しようとしたグループにおける実際の活動は、会員のこうした学習要求が意味するものを検討し、応える必要がある。「お任せ派」が存在しているわけではなくて、個々人の目的段階の違いによって学習要求の差があるということである。この側面を直視することによって「オンブズマンお任せ民主主義」の克服が可能であると考ええる。

現在、宮城県での情報公開の動きは全国からも注目を集めている。それは情報公開度が進んでいる(自治体ランキングで全国一位を堅持している)ということに加え、これまでその対象に含まれなかった警察の情報公開に関しても動きを見せていることである。その陰には当然オンブズマン運動の存在があったことは多くの県民が認めるところであり、この取り組みによって量的にも質的にも一層情報公開が進展することは疑い得ない。しかし、こうした取り組みに対してどれだけの市民が自らの問題として自覚的であるのだろうか。少数精鋭のオンブズマンが拍手喝采をあげることは小気味よいことではあるが、結果として、地域の課題を克服に向かった(情報公開が前進した)ということと、民主主義の担い手が成長した(市民の存在)ということは別ものであり、独自の課題として追求する余地はかなり残されていると思える。

#### 調査結果資料

- (1)性別 ①男 87 ②女 29  
 (2)住所 ①仙台市内 88 ②仙台市以外 28  
 (3)年齢 ①20代 0 ②30代 6 ③40代 23  
 ④50代 50 ⑤60代 26 ⑥70代 11  
 (4)職業 ①公務員 6 ②農業・漁業・林業 0  
 ③専門職 24 ④教員 9 ⑤自営業 25  
 ⑥会社員 18 ⑦専業主婦 4  
 ⑧無職 17 ⑨会社役員 7 ⑩その他 6

- (5)宮城地域自治研究所との関係  
 ①現在会員 23 ②過去に会員だった 2  
 ③今後会員になりたい 6  
 ④存在を知らない 48 ⑤その他 4  
 (6)オンブズマン運動を知った時期  
 ①仙台市民オンブズマン結成('93年6月)以前 37  
 ②全国一斉開示請求('95年4月)以前 41  
 ③タイアップグループ参加以前 29  
 ④タイアップグループ参加以降 7  
 ⑤無回答 2  
 (7)支持政党 ①ある 51 ②今は特にない 55  
 ③関心がない 10

#### タイアップグループとの関係

- (1)タイアップグループ加入きっかけ 複数回答  
 ①オンブズマンのメンバーからの誘い 60  
 ②タイアップグループのメンバーからの誘い 21  
 ③宮城地域自治研究所のメンバーからの誘い 12  
 ④マスコミの報道を見て 21  
 ⑤タイアップグループによる勧誘の宣伝などを見て 6  
 ⑥自分の所属団体からの話から 1  
 ⑦グループの企画したイベントに参加したのをきっかけに 5  
 ⑧その他(具体的に) 10  
 (2)グループ加入以前に、参加していた市民運動 複数回答  
 ①医療・福祉運動 15 ②環境運動 19  
 ③教育運動 11 ④消費者(生協)運動 10  
 ⑤農業運動 3 ⑥中小業者運動 8  
 ⑦労働運動 19 ⑧原子力・核燃反対運動 10  
 ⑨文化運動 7 ⑩女性運動 5  
 ⑪平和運動 16 ⑫まちづくり運動 18  
 ⑬情報公開運動 3  
 ⑭特に何もやっていなかった 46  
 ⑮その他(具体的に) 12  
 (3)現在、タイアップグループ以外に参加している市民運動 複数回答  
 ①医療・福祉運動 18 ②環境運動 21  
 ③教育運動 7 ④消費者(生協)運動 12  
 ⑤農業運動 3  
 ⑥中小業者運動 6 ⑦労働運動 9  
 ⑧原子力・核燃反対運動 6 ⑨文化運動 8  
 ⑩女性運動 5 ⑪平和運動 14  
 ⑫まちづくり運動 16 ⑬情報公開運動 6  
 ⑭特に何もやっていない 48  
 ⑮その他(具体的に) 12  
 (4)タイアップグループに加入した理由 複数回答  
 ①役所の不正を追及したかったから 51  
 ②オンブズマン運動の支援のため 79

- ⑧オンブズマン運動への興味があったから 41
- ④自分の取り組んでいる活動に役に立つと思ったから 15
- ⑤住民自治運動の推進のため 20
- ⑥自分が知りたい情報を得るため(情報公開) 16
- ⑦議会のあり方に不満を持っていたから 26
- ⑧周囲(知人、所属団体等)との関係で参加した 6
- ⑨情報公開などについて勉強したいという個人的な理由から 13
- ⑩特に理由はない 2
- ⑪その他(具体的に) 5
- (5)タイアップグループの活動にどのように関わっているか 複数回答
  - ①積極的に参加している 16
  - ②会費のカンパをする程度である 61
  - ③ほとんど代表(執行部)の人たちに任せている 31
  - ④直接参加することは少ないが、タイアップグループの活動は情報紙等でチェックしている 51
  - ⑤名前だけの参加である 14
  - ⑥タイアップグループの活動よりもオンブズマン運動の方に関心がある 20
  - ⑦その他(具体的に) 4

#### その他の質問

- (1)現在のタイアップグループの活動への評価 複数回答
  - ①現状のままでよい 30
  - ②もっと独自の活動を増やすべきだ 19
  - ③一部の会員だけが盛り上がっている 19
  - ④オンブズマンへの経済的支援のみでよい 9
  - ⑤タイアップグループの活動内容をもっと市民にわかりやすく示すべきだ 5
  - ⑥オンブズマン運動自体にもっと関わられた方がよい 19
  - ⑦もっと広く会員の意見を聞くべきだ 19
  - ⑧オンブズマン運動ともう少し距離をおくべきだ 0
  - ⑨タイアップグループの活動の趣旨が次第に分かなくなってきた 11
  - ⑩法律家(弁護士等)でないと取り組めない活動だと感じている 13
  - ⑪会費が高すぎる 8
  - ⑫特に関心はない 3
  - ⑬その他(具体的に) 14
- (2)タイアップグループの学習活動について 複数回答
  - ①グループのこれまでの取り組みで十分だ 30
  - ②グループには学習の場が足りないと思う 28

- ③情報公開に関する学習会を企画して欲しい 23
- ④グループの活動の方向性について皆で討論する場が欲しい 2
- ⑤様々な地域課題(環境・福祉・教育等)に関する学習会を企画して欲しい 32
- ⑥学習会はオンブズマンと共同で開催した方がよい 23
- ⑦グループでの話は専門的すぎて分かりにくいところがある 5
- ⑧学習など必要ない 3
- ⑨特に関心はない 9
- ⑩その他(具体的に) 6
- (3)タイアップグループに参加してよかったこと 複数回答
  - ①様々な人たちと関わりがもてたこと 33
  - ②行政や議会のあり方を変えるその展望が見えたこと 41
  - ③情報公開の意義について理解できたこと 51
  - ④情報公開のノウハウについて知ることができたこと 22
  - ⑤住民自治や地方政治といったことが自分にとって身近なものになったこと 35
  - ⑥オンブズマン運動を支援できたこと 77
  - ⑦自分自身の活動を進める上で参考になったこと 15
  - ⑧他のグループ・団体との横のつながりがもてたこと 7
  - ⑨議員や行政の不正を実態として理解できたこと 49
  - ⑩特にない 9
  - ⑪その他(具体的に) 4
- (4)タイアップグループがオンブズマン運動に果たしている役割 複数回答
  - ①経済的援助など、あくまでもオンブズマン運動の後方支援活動 67
  - ②オンブズマンと協力しあって共に行動する一つの大きなグループ 52
  - ③先鋭的なオンブズマン運動を市民感情に照らしながら舵取りする役 11
  - ④オンブズマン運動を市民にとって身近なものとして感じる(広める)活動 54
  - ⑤あまり役に立っていない 2
  - ⑥よく分からない 9
  - ⑦その他(具体的に) 3

#### 注

- 1) 大坪正一「東北の地域づくりと社会教育」, 日本社会教育学会編『日本社会教育学会紀要』No. 31, 1995年
- 2) 小川利夫『社会教育と国民の学習権』勁草書房,

- 1973年，藤岡貞彦『社会教育実践と民衆意識』草土文化，1977年，参照。
- 3) 鈴木敏正『自己教育の論理』筑波書房，1992年，111頁。同『エンパワーメントの教育学』北樹出版，1999年，等参照。
  - 4) 全国市民オンブズマン連絡会編『日本を洗濯する』教育史料出版会，1998年。
  - 5) 大坪正一「住民自治と住民運動」新妻二男・内田司編『都市・農村関係の地域社会論』創風社，2000年，所収。
  - 6) 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房，1986年。
  - 7) 例えば社会教育推進全国協議会編『社会教育の新しい視野をえがく』1987年，等参照。
  - 8) 佐藤学「『学び』からの逃走する子どもたち」『世界』1998年1月号。
  - 9) 全国市民オンブズマン連絡会議発足集会で報告者の一人であった大阪オンブズマンの辻公雄弁護士はオンブズマンと市民との連携の重要性を指摘している。仙台市民オンブズマン編『官壁を衝く』1999年，毎日新聞社，107頁
  - 10) 1992年9月の自治研理事会では，「仙台市民（草の根）オンブズマンの発足についての検討」が正式議題に上げられている。同上書，20頁参照
  - 11) 例えば，仙台市民オンブズマン・仙台市民オンブズマングループ編『オンブズマン』No.2，1995年，1頁
  - 12) 同上資料No.1，1994，7頁，及び前掲書1，156頁，等参照
  - 13) 小野寺信一「市民オンブズマンの成果と行政民主化」宮城地域自治研究所編『宮城の地域自治』20，1996年。