

1970年代の住民運動における「公共性」構築過程に関する考察

生涯学習基盤経営コース 荻野 亮 吾

A Study on the Construction Process of “the Publicness” in the Residents’ Movement in the 1970’s.

Ryogo OGINO

The purpose of this paper is to clarify the construction process of “the publicness” in the residents’ movement in the 1970’s. Previously, “the publicness” of social activity has been mainly discussed from the viewpoint of “counter-publicness.” However, there still seems to remain to be examined from the perspective of mutual relationships among citizens. It will be necessary to focus on processes of interaction with “others” who have different concept of values.

I investigate four case examples of residents’ movement on the journal of *Gekkan-Syakai-Kyoiku* in the 1970’s. The examples are made up of three types. One is to call on the administration to construct public institutions. Other is to call on the government and the company not to build facilities or not to overexploit. To this, I take two examples. The other is to only identify the problems. For analyzing, I take particular note of three points, how the movement began and ended, what kind of repertoires and framings residents strategically used, and how mutual transformation could emerge.

As a result, I can show three common features of the movements during this period. First, “the publicness” lied between “universality” and “locality.” Second, “the publicness” was built upon residents’ uninterrupted discussion about needs or interests, and its basis was quite temporary. Third, I highlight micro-politics between citizens, which has been previously hidden.

目 次

1. 研究の目的
2. 分析の対象と方法
 - A. 分析の対象：3つの運動のタイプ
 - B. 3つの分析の観点
3. 住民運動の「公共性」構築過程の分析
 - A. 市民間の戦略の伝達と「共感」の形成
 - B. 法を巡る交渉と対話
 - C. 基準を巡る「政治」
 - D. ニーズの解釈と脱構築
4. 本研究で得られた知見と今後の研究課題
 - A. 1970年代の住民運動の特徴
 - B. 「公共性」の構築過程を捉える視座

1. 研究の目的

本研究の目的は、1970年代の住民運動に着目し、運動の「公共性」構築過程を、市民間の「関係性」の中での「他者」への対話と説得の過程、及び相互関係に基づく認識の変容という観点から明らかにすることにある。

従来の住民運動を巡る研究では、住民運動の「公共

性」とは、運動の持つ「対抗性」を中心に考えられてきた（似田貝1977）。そこでは、行政の施策や企業の経営のあり方に対する不満（「構造的ストレーン」）が起点となり、生活改善の要求を満たすことが運動の目的であるとされた。ここで説得や合意の根拠として用いられたのが「権利」であり、「権利」が侵害されている現状への抗議と、その状況の克服が運動の目標の1つとなった¹⁾。同時に、自然科学・社会科学の「真理」と結びつけられることによって、運動の正当性が主張された。この1つのモデルを沼津・三島のコンビナート建設反対運動に見出すことができる（社会教育推進全国協議会編1979:655, 1984:849）。この運動では、「専門家」（教師等）によって住民の学習会や調査が先導され、普遍的な「真理」が獲得され、それが行政や企業に対抗する根拠になることが指摘された（藤岡1977）。

しかし、このような「対抗性」に基づいた「公共性」の捉え方は見直されるべきである。その理由は4点にまとめられる。第1に、住民運動からNPO活動・ボランティア活動へ、利害を巡る政治から承認の政治へというような、近年の市民社会論で採られがちな段階論的な前提の問い直しの必要性からである（道場

2006)。住民運動には「地域エゴイズム」の扱い（宮崎1975）、参加と包摂・動員との関係²⁾、「共同性」と「公共性」の差異等、現在の市民活動にも当てはまる論点が多分に含まれており、現在改めてその検討が求められていると言える。

第2に市民間の「関係性」が適切に位置づけられていないことが挙げられる。従来の住民運動の研究では、異質な「他者」との関係が考慮されず、行政や企業との対抗関係から住民・市民の正当性が前提とされ、市民間の価値の多様性についての関心も希薄であった³⁾。そこには「権力関係」を「支配」と同一視する、もしくは「権力関係」をゼロサム概念として捉える権力観が背景にあったと考えられる（関2001）。また「他者」を、自由を抑圧もしくは阻害する存在として捉え、自由を構成するのに不可欠な存在として位置付けてこなかったことも一因であろう（井上1999）。しかし近年では「サブ政治」（Beck1986=1998）という考え方に見られるように、「真理」を巡る市民間の政治の力学への関心が高まっており（藤垣2003）、市民間の「権力関係」にも注目していく必要があると考えられる。

第3に「公共性」論において、ニーズや利害が果たす役割を見直すことの必要性を指摘できる。「公共性」を運動の帰結からだけではなくその過程から見るのが重要である。住民のニーズや利害を起点として「ニーズ解釈の政治」（Fraser1989）が展開され、ニーズや利害が問い直される過程に「公共空間」（Arendt1958=1994）の成立を見ることが可能である。ここではそれまでの公／私の区分の妥当性が問われ、その線引きを行う活動に「公共性」が見出されることとなる。

第4に、「公共性」の構築過程を明らかにする課題が挙げられる。これまでの「公共性」論は、「公共性」の内容の論議を中心とし、その具体的な構築過程への注目が希薄だった。一方社会運動の分析は、運動が起こる契機や運動の発展過程を「機会構造」や「資源」の観点から分析することを中心としていたため、運動の「公共性」という規範的な部分についての分析が不十分であった⁴⁾。この両者を結びつけ、具体的な運動における「公共性」の構築過程を明らかにすることが課題となっている。

以上の関心に基づき、本研究では「公共性」を、異なる価値観を有する「他者」の存在を前提として、その「他者」を説得する理由を形成するために行われる

話し合いの空間、「公共空間」が持つ性質であると規定する（荻野2009）。そこにおいて、自らの利害やニーズを起点としながらも「反転可能性」（井上2006）の要請に応えるために、自らの要求を問い直すことで参加者相互の間で認識変容がなされていく過程を明らかにしていきたい。

関係者の利害やニーズの具現化と調整の過程と見なされる住民運動の中で、「公共空間」が具体的にどのように成立してきたのかを問うことによって、行政や企業への「対抗性」ではなく、市民間の「関係性」に基づく「公共性」について論じることが可能となる。

2. 分析の対象と方法

A. 分析の対象：3つの運動のタイプ

ここでは、雑誌『月刊社会教育』の1970年～80年の記事の中から、住民運動について扱った記事をピックアップし、その中から代表的な運動を取りあげ分析を行うこととしたい。分析の対象として『月刊社会教育』を取りあげるのは、(1)住民運動における学習過程について、記事の量が豊富であること、(2)運動の中心的人物や参加者が運動の過程を記述した、一次資料としての価値を有する記事が多いこと、の2点からである。またこの10年間に時期を限定するのは、この期間に住民運動の記事が集中しているからである。

住民運動についてはその主張の内容から公共施設や教育・福祉施策の整備・拡充を求める「作為要求型」と、公害その他の生活環境の悪化を招く開発行為に抵抗する「作為阻止型」の運動に分けられることがある（西尾1975）。これまで「作為要求型」の運動としては、公民館や図書館の施設づくり運動や、職員配置の充実を求める運動が、「作為阻止型」の運動としては、公害運動や建設反対運動が中心的に取りあげられてきた（社会教育推進全国協議会編1979, 1984）。この分類に基づいて同誌の記事を見ると、1970年代前半は「作為阻止型」の運動の記事が多く、後半になると「作為要求型」特に社会教育施設づくり運動の記事が増加するという特徴が見られる。加えて、これら2つの分類に収まらない、「問題把握型」の運動、つまり「明示的な要求は存在しないが、データの測定やアンケート調査を実施することで問題の所在を明らかにする運動」の記事も見られる。この運動は「作為阻止型」「作為要求型」の運動と異なり、抗議や要求の対象や内容が明確でないことが特徴である。住民運動における学習活動を重視する同誌の性質から1つの運動のタイプと

して取りあげることが妥当であると考えられる。

これら3つのタイプを代表する運動を3.では取り上げる。

B. 3つの分析の観点

分析は以下の3つの観点を中心にして行う。

(a) 運動の起点と帰結

「各運動における、住民の当初の要求はどのようなものであったか。そして、その要求は結果としてどのような形で実現されたか」。

これまでの住民運動の研究では、住民が持っていた要求がどの程度実現されたかという点に運動の正否が求められてきた。本研究でも、運動の起点と帰結の関係が住民運動を評価する際の重要な観点であることは否定しないものの、住民運動の過程における話し合いの空間の成立や、説得や対話の過程に焦点を当てたいがゆえに、運動の正否への関心は二次的なものとなる。運動の過程で参加者相互の間でどのような認識の変容がなされたか、それが「公共性」の構築といかに関連するかを重視することとしたい。

(b) 運動の戦略

「要求を実現するために採られた戦略や、運動の過程で展開された『フレーミング』、採用された『抗議のレパトリー』はどのようなものだったか」。

「フレーミング」とは、社会運動が展開されるにあたって、支持者や構成員を動員し、敵対者の動員を阻止するために行われる「関連する出来事や状態を枠づけ、それに意味を与え、それを解釈する社会運動組織の試み」(高木2004:123)のことを指す。運動組織や指導者によって「フレーム」は、参加を促す目的で、つなぎ合わせられたり、拡張されたり、転換させられたりすることがあるとされ、「フレーム」の内容も「診断的フレーム」(問題の同定)、「予言的フレーム」(解決策の示唆)、「動機的フレーム」(参加の動機づけ)に分けられるとされる(西城戸2008)。ここでは「他者」を説得する際に、どのような枠組みやフレーズが用いられたのかという点に注目する。

また「抗議のレパトリー」は、時代ごとに異なり、伝播し、盛衰があることが指摘されている(Tarrow1998=2006)。これまでに「レパトリー」から社会運動の特徴を明らかにした研究や(中澤2004)、運動のイベント分析等が行われてきた(山本・渡辺2002)。どのような方法で運動のアピールが行われて

いるかという点は、運動の「フレーミング」とも関わる。両者は運動の特徴を記述する際の重要な要素であると言える。

(c) 参加者の認識変容

「運動の過程で、参加者はどのように認識を変容させたか」。

住民運動における「主体形成」の価値については、社会教育研究・実践において強く関心が持たれてきた領域である⁵⁾。例えば、「社会教育は民主的な住民運動と結合してこそ全面発達をめざす教育が可能になる」とする福尾(1976:215)は、「住民運動のもつ教育力」として「実践的、科学的知識の発展」と「自治能力の形成」の2点を挙げている。また松原(1974:28)は「態度変容の論理」として、「個別利害(生活不満や環境施設要求や反対)→社会的利害(政策的領域として組織された共通利害)→社会的価値(地域集团的イデオロギー=合意)→個人的価値態度(市民的権利意識の醸成)」という道筋を示している。その他にも、参加者の「主体形成」が住民運動の展開に重要な役割を持つことがしばしば指摘されてきた(藤岡1977, 宮坂1992)。以上の研究では、運動によってなされる「主体形成」とは、社会科学・自然科学の学習による「真理」への接近と、運動の過程での市民意識の醸成という2点から構成されると考えられてきた。

しかしそこでは、異質な「他者」との「関係性」についての考察が2つの意味で十分ではなかった。1つは「主体形成」とは「他者」との対話や葛藤の中で生じるということである。もう1つは、運動の過程で「他者」との関係の持ち方や結び方についての学習がなされるということである。本研究では、運動の過程における「他者」の存在を意識した参加者の認識変容について考察を行う。

以上の分析の観点を用いて、参加者の認識の相互変容と、運動の「公共性」について考察を行う。この作業を通じて、運動の展開の中で、市民間で様々な対話や説得の技術が用いられ、それが新たな「関係性」を形成していくことを示し、そこから「公共性」への新たなパースペクティブを提示する。本研究は、従来しばしば取りあげられてきた運動を対象にして、「公共性」の構築過程に関して異なる視座を示すことに主眼を置いており、今後一次資料の分析や関係者への聞き取りを用いた各運動の詳細な分析を行う際の基礎作業として位置付けられる。

3. 住民運動の「公共性」構築過程の分析

A. 市民間の戦略の伝達と「共感」の形成

まず、1970年代前半に各地で起こった「作為阻止型」の住民運動における「公共性」構築過程について見ていくこととする。ここでは開発反対運動の典型例とされる（社会教育推進全国協議会編1979）、鹿児島県志布志湾の住民運動を取りあげる。

(a) 運動の起点と帰結：1971年12月、鹿児島県は日南海岸国定公園の一部の指定を解除し、志布志湾を沖合2 kmにわたって埋め立て、臨海工業地帯を造り、石油コンビナートを建設する「新大隅開発計画」を発表した。1971年前半から反対運動は始まっていたものの、計画の発表を受けて、1971～72年にかけて、同県東串良町柏原地区で「柏原地区石油コンビナート絶対反対期成同盟」（「柏原反対同盟」）、同県志布志町・東串良町で「志布志湾公害反対連絡協議会」、志布志町で「志布志湾公害を防ぐ会」、宮崎県の串間町で「串間市志布志湾郊外反対期成同盟会」が結成される等、志布志湾に隣接する全ての市町で反対運動が組織されていった（根井1973:89）。運動は、1971～72年にかけて継続的に行われ、計画は72年の8月に一度廃案となった。その後、同県により各市町に「地域開発研究協議会」が組織され、そこにおける話し合いによって住民の合意が得られたとして1975年に「第二次骨子案」、76年に第2次開発計画が発表された。それに対して再び反対運動が展開されることとなった⁶⁾。

(b) 運動の戦略：1971年12月～72年1月にかけて、「柏原反対同盟」によってコンビナート建設反対を訴える署名運動が展開され、有権者の約8割の署名が集められた。さらに72年1月には、柏原地区の住民により漁船パレードと陸上集会が開催され、同月串良町にて600人集会が開催された。さらに同年4月には「九州自然を守る志布志研究大集会」が開催され、九州各県から2,000名の参加者が集まった。並行して、町長・町議会・県知事・県議会への働きかけや、各地の住民団体との交流が行われた。

運動に際して、「日南海岸国定公園解除反対」「漁場埋め立てを許さない」「石油コンビナート絶対反対」等の要求内容が掲げられていたが、賛同者を多く集めるには至らなかった。そこで、三重県四日市市の公害反対運動を参考とし「四日市コンビナートの“あやまち”を再び繰り返すな」「全国のコンビナートで起こっ

ている公害をなくせ」と他の公害運動との関連性を強調し、「公害で苦しむのは子どもと老人だ。母親よ立ち上がろう」と、運動に消極的であった母親の参加を求めることで、運動の支持者の動員に成功したとされる（安松1976:50-51）。

(c) 参加者の認識変容：運動に際して、各地の住民運動の関係者が訪れ、経験を語ったことが強調される。断続的な座談会（四日市市の公害を題材にした映画「あやまち」の上映が中心）や、静岡県沼津・三島コンビナート反対運動や大分県臼杵市の公害運動の参加者による講演会が行われ、その中で「我々の敵は、公害企業であり、それと癒着した行政である」「学習活動は単調にならないように、スライド、映画、図表など、役立つものを工夫しながら、科学的、系統的に組み立てていこう」という方針が定まって行った（安松1976:52）。また学習活動の一環として公害地域の視察も行われた（瀬治山1979）。

県や町の行政との対話集会の中で、住民から行政への迫りが行われ、そのやり取りが運動の正しさを確信する契機になったとされる（安松1976:53）。

この開発反対運動の特徴として、埋め立てとそれによる石油コンビナート建設という事態を前にして、「講演会」が開かれ、各地の開発反対運動の知識や技術が利用されていったことが挙げられる。これは単なる「真理」の伝達ではない。むしろ、どのように運動を進めるべきかの「戦略」を伝達したものと見ることができる。ここでは四日市市や三島・沼津市、臼杵市等の開発反対運動の先進地域と問題のあり方が同型であることを示し、その認識を広めることで運動への支持を得ていくという「診断的フレーム」が用いられていたと見ることができる。

座談会を開催して公害の悲惨さに対する「共感」を形成したこと、各地の視察を行いその状況をレポートしたことも、運動の正当性を主張する1つの根拠になったと考えられる。自らの置かれている状況は「特殊」でありながらも、各地で起きている状況の1つに過ぎないという意味で「普遍」的であり、決して単なる「地域エゴイズム」としてだけでは捉えきれないことが示されたのである。加えて、映像や当事者の話を通じて、他の地域の公害の被害者という異なる状況に置かれた「他者」への想像力が喚起されることで、翻って目の前の状況を改善していくことの必要性が示唆されることになったとも考えられる。

B. 法を巡る交渉と対話

次に、これとは異なる説得の根拠を提示した例として、東京都練馬区で展開された道路建設反対運動の例（寺沢1976）について取りあげよう。この事例は、「月刊社会教育」実践史刊行委員会編（1980b:233-245）でも取りあげられている。

(a) **運動の起点と帰結**⁷⁾：1970年秋練馬区で、住宅街を横切る形で都道（放射35・36道路）と地下鉄の建設計画が発表された。これを受けて住民は対策協議会を作り、建設計画の中止と、地下鉄建設に際して最新工法を採用することを求める運動を始めた。翌年7月には、同区家庭教育学級で、都道補助134号の建設により中学校の校庭の面積が狭くなることが指摘され、運動を経て東京都都民室の仲介を得て工事を延期させることに成功した。さらに、以前から被害が訴えられていた環状7号線の騒音・振動・排気ガスについても都や区への陳情が行われた。

以上の運動の結果、①35・36道路については住民投票を実施するための調査会（36調査会）を設け、地下鉄の建設とは切り離して開発を進めること、②134号線建設に伴う中学校の校庭の縮小については、校舎の移転をすることで対処をすること、③環状7号線については都に環7対策会議を設け一定の区間で道路幅の縮小を行うこととなった。

(b) **運動の戦略**：35・36道路の建設については、住民対策協議会によって、1万人余りの署名が集められ、議会への請願が行われた。134号道路の建設については、中学校のPTA有志が中心となり「子どもたちの教育環境と生活環境を守る会」が結成され、建設計画中止について都民室に斡旋を求めた。その後、1971年8月に行政関係者と住民の話し合いの会がもたれた。これらの運動を経て、計画段階からの参加が重要であることが認識された。そこで、練馬区と同区議会に対して、都市計画審議会の設置についての陳情が行われ、住民代表の参加と会議の公開が認められた。その後も継続的に、住民団体やPTA等によって陳情書や意見書の提出が行われた。

(c) **参加者の認識変容**：運動の中心となった主婦たちは、環状7号線が建設された際、通学安全確保のため歩道橋建設の運動を行った経験を有していた。これらの主婦が中心となって作られた練馬区母親連絡会は、住民運動の団体やPTAをつなぐ「ひろば」（寺沢

1976:245）の役割を果たしたとされる。また「子ども達の教育環境と生活環境を守る会」では開発計画の根拠である都市計画法についての学習会が行われた。学習会の中で、都市計画法に定められた手続きが開発に際して採られていなかったことが明らかとなった。さらに、道路建設に反対する根拠として「建設六法」についての学習が行われ、都道の事業計画の変更を求めるためには建設大臣の許可が必要であること、道路計画予定地に対して私権の制限が行われている場合、その補償を行う責任が知事には生じるため、計画の白紙撤回が難しいこと等が明らかとなった（寺沢1976:239-240）。

この運動においては、運動が当初持っていた建設中止の要求が貫徹されたわけではなく、この点から運動は成功していないという評価をすることもできる。しかし、主婦たちの要求は中途から都市計画法の学習を通じて、計画そのものの参加へと変化していることに注目すると運動への評価は異なってくる。

参加者が認識を変化させる契機となったのは、都市計画法の学習を通じてであった。これについては2つの記述が可能である。1つは、この学習を通じて都市計画法を深く理解し、開発の根拠である都市計画法を逆手にとって開発計画を中止・変更させるという戦略が採られたということである。これは、運動の要求実現のために法を手段として利用するという、「道具的法志向」（阿部2002）として記述することができる。つまり運動の要求の持つ「特殊性」を、法の「普遍性」・「形式性」を媒介させることにより、正当なものとして認知させようとした試みとして記述できる。

もう1つは、都市計画法の学習を通じて、主婦たちは開発計画を中止させることの難しさに気付いたということである。計画の途中段階での変更が困難であるということを把握したからこそ、計画の策定段階での参加へと運動の要求がシフトしていったと考えられる。ここから学習会を通じて参加者の間で認識に変容が起きたことが推測できる。これは法の「普遍性」が状況の「特殊性」を全て説明しつくすものではなかったことを表していよう。

このように、運動側が都市計画法を開発の根拠と見なしたことにより、行政側と運動側で法を巡って、交渉と対話の土台が形成されたのがこの運動の特徴である。そこでは運動の要求の持つ「特殊性」と、法の「普遍性」の接合が1つの焦点となり、その可能性と困難さが同時に明らかになったと言える。

C. 基準を巡る「政治」

次に、明確な争点は持たないが、公害問題に対して、「科学的」な測定を行うことによって、運動の基準となるような「真理」の提示を目指した「問題把握型」の運動として、東京都目黒区の公害学習運動を取りあげる。この運動については、「月刊社会教育」実践史刊行委員会編（1980a:47-56）で取りあげられている。

(a) **運動の起点と帰結**：1971年目黒区教育委員会社会教育課と婦人団体連合会が共催する「主婦大学講座」において、公害講座が設けられた。1年目は講座型の学習を中心としていたが、2年目からは周囲の大気汚染の調査と実験が行われ始めた。

(b) **運動の戦略**：運動の中心は測定とその分析であった。各家庭で空き缶の中にアルカリろ紙を入れた簡易測定器を用い、大気中の亜硫酸ガス（ SO_2 ）や二酸化窒素（ NO_2 ）の濃度測定が行われ、その分析を高校の教職員が行った。この他にも、小中学生による車の通行台数の調査、簡易騒音計を用いた騒音調査、アンケートによる振動調査、粉塵調査等が行われた。この際にも高校教職員による指導が行われる一方で、区の公害課から器具の貸し出し等の援助を受け、測定したデータをもとに行政との対話集会が開かれた。

(c) **参加者の認識変容**：この調査を通じて、「『目黒には公害がない』と思い込んでいた主婦たちの認識がにわかにかわった」（重田1973:18）とされる。各種調査を通じて、自分たちの住む環境を客観的に把握できただけでなく、「自然科学的認識を基礎に、社会科学認識も高まって」きたことが指摘される（宮崎1978:48）。「科学を一部特権者の独占物にするのではなく、もっと広範な大衆の共有財産として役立てていく努力」として社会科学の学習が深められたこともこの運動の特徴とされる（宮崎1978:49）。

この運動の目的は自らが住む地域の大气や交通の状況を客観的に把握することにあった。つまり「診断的フレーム」の形成のために各種調査が行われたと言える。この際に自然科学的な学習だけでなく、問題の原因や発生源についての社会科学的な学習も深められたとされるが、一方で状況の改善のための明確な要求や運動が生じていないことが特徴である。行政との関係も「作為阻止型」の運動とは違い、器具の貸し出しを受ける等比較的友好的なものであった。

このような運動に、「作為阻止型」の運動との同質性と異質性を見ることが可能である。一方で、公害の原因を客観的な測定や調査を用いて、誰もが納得できる形で明らかにしようとする点は「作為阻止型」の運動と共通している。他方で、そこで測定された数値を巡って、明確な要求が存在しない点異なる。例えば施設建設に対する反対運動においては、施設を建設させないことが目標となるのに対し、有害物質の測定運動においては、数値を少なくすることが望ましいことには共通理解があっても、数値を具体的にどこまで減らすべきなのか、その責任が誰に帰属するのか明らかとならない。ここから「問題把握型」の運動は、行政に要求をすることで自らの利害を実現しようとする「作為阻止型」の住民運動とは異なる政治過程を有するものと見ることができる。

実はリスク社会における「政治」とは、この基準を決めることが目的となる「政治」に他ならない（Beck1986=1998）。このような「政治」において重要になるのが、専門家ではない「市民」の果たす役割であり（藤垣2003）、測定されたデータを意味づけ、解釈し、基準を定めて行く過程が市民間の「政治」に委ねられることになる。しかしこの運動では、データの測定やアンケート調査が行われることが中心となり、その意味づけや解釈が行われなかった。これは当時の運動の限界を示すものであったと考えられる。

D. ニーズの解釈と脱構築

4つ目に、施設づくり運動の例として、神奈川茅ヶ崎市の公民館づくり運動を取りあげたい。同運動は、社会教育推進全国協議会編（1979,1984）でも取りあげられている。

(a) **運動の起点と帰結**：茅ヶ崎市では1960年、63年に公民館建設に関する請願が議会で採択され、1973年も市内の小出地区から陳情が出され採択がなされていた。しかし、1975年の段階において市内には1館も公民館が存在していない状況にあった。

1975年の市民教養講座において保育施設が存在しないことに参加者が不満を持ったことが契機となり、図書施設・保育施設を併設する公民館建設の要望書が市長・教育長宛に提出された。その後の運動を受けて、1978年6月の市議会にて小出地区に公民館が着工されることが決定され、1980年に市の第一号公民館である小和田公民館が開館した⁸⁾。

(b) **運動の戦略**：「学習と運動を切り離す」（西山1979:33）ため、学習体とは別に運動体としての「茅ヶ崎市に公民館をつくる会」が組織された。この会には、地域に存在する読書グループや母親クラブ等の諸団体が加入し、1976年6月に市長交渉、8月に「地域公民館に関する意見・要望書」の提出、機関誌発行等が行われた。またPTAとの交流会から「教育を考える会」「教育と文化を考える会」が組織され、分野ごとの学習会、行政への要望書の提出、アンケート調査の実施、予算要求等の活動が行われることとなった。また1977年には市内の文庫の交流会から図書館づくり運動が起り、議会に請願が行われ、職員の増員や図書館費の増額がなされた。また1979年の市長選挙に際して市民連合の代表を応援する選挙運動にも参加が見られた。

(c) **参加者の認識変容**：学習の起点となったのは、社会教育課の職員の発言であった。教養講座開講に際して、主婦から保育施設の要望が出されたことに対して、「公民館があり、その中に保育室があれば保育も可能だけど」という言葉が発されたことが運動のきっかけになったとされる（茅ヶ崎市に公民館をつくる会1977:29）。また公民館建設の運動に対しても、「公民館がほしいというだけでなく、公民館について学習しなければならない」（西山他1980:27）という対応がなされ、単なる施設建設要求に留まらない、市民の積極的な学習を促す役割を果たすことになった。

職員からの示唆を受けて「公民館について勉強する会」が組織され、社会教育課からの委託費の助成を受けつつ（市民学習グループ委託制度）、学習活動が行われた。「勉強する会」では、社会教育の歴史、公民館の歴史・法律についての学習が行われた。さらに東京都の出した「新しい公民館像を目指して」の学習が行われ、それを受けて「茅ヶ崎市の公民館像をめざして」という冊子が作成された。公民館開館の前後には「公民館条例」の案を作る段階となったが、この段階になると参加者の減少も見られるようになった。

会での議論は「またとない人間解放の場」（西山他1980:35）であったとされる。加えて同運動は単なる施設建設の運動ではなく、「茅ヶ崎の文化をつくろう」という運動に展開していったと述べられている（西山1979:26）。

この運動で注目されるのは社会教育課職員の役割である。市民の間に潜在的に眠っていた公民館建設のニーズを引き出すとともに、そのニーズを具体化して

いく過程に職員が関与しており、この点で職員はニーズを表出させ、またニーズを組み替える役割を担っていたと見ることができる。ここから「ニーズ表出型」「ニーズ脱構築型」の職員像が描かれることとなる⁹⁾。これらの職員の働きかけを通じて単なる施設要求を行うだけでなく、なぜ、もしくはどのような施設が必要なのかというニーズの不断な問い直しが行われた点が注目できる。これは「ニーズ解釈の政治」（Fraser1989）の過程として捉えることができる。この結果、参加者の意識も、施設の要求という運動から、施設自体の必要性も含んだ地域全体の教育や文化のあり方へと向かっていったと考えられる。

さらに、運動体と学習体が切り離されている点も注目に値する。従来の運動においては、学習は運動の要求を実現するための「手段」として位置付けられがちであったが、この運動においては、学習と運動は表裏一体のものという基本的認識は持たれながらも、学習自体の価値や意義が自覚的に追究されている。この点から参加者それぞれの中で、運動の意味を問い直し意味付けけるものとして、学習が位置づいていたと推測される。

4. 本研究で得られた知見と今後の研究課題

A. 1970年代の住民運動の特徴

ここまで、1970年代の『月刊社会教育』の記事の中から、4つの運動を取り上げ検討してきた。以上、分析の観点ごとに明らかになったことをまとめておく。

第1に、運動の起点と帰結を見ると、今回取りあげた運動はこれまでしばしば「成功」事例として取りあげられてきたものだが、必ずしも要求の貫徹という意味で「成功」したわけではなく、当初の要求が最後まで貫徹されず要求そのものが途中で変化していることが分かる。このことは運動を単線的な発展過程と描くことの妥当性を問い直すものであり、要求の一貫性以外の部分で「公共性」を見ていくことの必要性を示唆している。

第2に、運動の戦略を見ると、運動参加者や運動組織は、行政に対して署名や、陳情、請願、対話集会等を通して、自らのニーズや要求の表明を行う一方で、その根拠を示すために様々な戦略を駆使していたことが分かる。例えば、今回取りあげた運動で言うと、問題の同定を行う「診断的フレーム」の提示や¹⁰⁾、アンケート調査や測定を含んだ「真理」の提示、さらには法の「道具的使用」等の戦略が用いられていた。「抗

議のレパトリー」の行使以外に様々な戦略が用いられた理由は大きく2つに分けられる。一方で、行政や企業に対して、自らのニーズや要求が単なるエゴイズムの現れではなく根拠を有するものであることを主張するためであり、他方で市民の中の潜在的な賛同者や参加者を獲得し自らの運動への支援を得るためである。この過程で運動が当初持っていた要求自体が変質していく例も見られた。このことは価値観の異なる「他者」との交渉や対話を通じて形成される「公共空間」の存在を示唆するものである。運動の展開の中で、参加者は学習を通じて社会科学・自然科学の知識を獲得し、具体的な行動を通じて市民的有効感等の市民意識を高めただけでなく、「他者」との対話や交渉の技術を身につけていったと見ることができる。

第3に運動の過程を見ると、参加者の学習を不可避に含み込んでいたことが分かる。しかしここで、運動を「目的」、学習をその「手段」として捉えることは妥当ではない。運動の過程で行われる学習は、運動の目的に添うものであるように見えながら、時に運動の目的や進め方そのものを見直させ、運動とは別の方向へと展開していく可能性を有するものである。運動の参加者は学習の中で、相互に認識と「関係性」を変容させ、それに応じて運動と学習のそれぞれが予定調和的ではない展開を見せていったと考えられる。社会教育は、現在行われている市民活動や地域での社会的な活動に対しても、このような運動との距離を保った独自の役割を担う可能性がある。

学習が展開されるにあたって、その起点となる人々が存在していたことも注目に値する。今回取りあげた事例で言えば、教職員、教育委員会の職員、リーダー的な存在の主婦等の働きかけによって、学習が大きな広がりを見せていったと言える。これらの人々は相互的だが必ずしも対等ではない住民の「関係性」の中で指導的な役割を担うことになった人々であり、その役割を理論化していく作業が必要である¹¹⁾。このようなリーダーの働きかけや、それに基づく相互変容の場として社会教育の学級や講座が存在していたとすれば、そこにまた社会教育の役割を見出すことも可能である。

B. 「公共性」の構築過程を捉える視座

今回住民運動の「公共性」を「関係性」の観点から分析したことに3つの意義がある。

第1に、この時期の住民運動の「公共性」の所在を、「特殊性」と「普遍性」という観点から明らかにでき

たことである。運動側は、行政や企業の掲げる「公共性」——これはしばしば「公共の福祉」と呼ばれたのが——に対抗するために、自らの持つ要求やニーズの正当性を主張し、異なる価値観を有する「他者」を説得し、運動が単なるエゴイズムではないことを示すことが求められていた。そのため、他の運動との同型性を主張したり、法の「普遍性」を利用したり、客観的な根拠を示すことで、運動の「特殊性」を「普遍性」に接合しようと試みていたのだと考えられる。

しかしここで「普遍性」はあくまでも普遍的でしかありえず、地域の特殊な状況を全て説明するものではないこと、つまり「普遍性」に媒介されない残余の部分としての「特殊性」が存在することが問題となる。その地域に存在する要求やニーズの上にしか、そして地域に住む住民の関係の中にしか「公共性」が存立しないにも関わらず（関係概念としての「公共性」）、行政や企業の掲げる「公共性」に対抗するための「公共性」（実体概念としての「公共性」）を具体的に描こうとしたために、「普遍性」を再び「特殊性」へと接続させていく回路が見失われてしまったのではないかと考えられる。このことが運動の性質を大きく規定したものと考えられる。

なお今回検討した『月刊社会教育』誌上に掲載された記事は、基本的に運動の「対抗性」の側面を中心に描かれたものが多く、当時の住民運動や市民活動全てを代表するものではないことに留意が必要である。例えば、1970年代から80年代にかけて市民活動に果たす社会教育の役割に疑問を付した「市民派」の議論では（西尾1973, 松下1986等）、市民活動の「普遍性」が志向されていたと考えられるが、そこで地域の「特殊性」がどのように扱われていたのかが問題となる。今後は別の雑誌媒体の記事の分析と比較を行うことで、「普遍性」と「特殊性」の関係を明らかにすることが求められる¹²⁾。

第2に、住民運動の「公共性」を市民間の話し合いの空間、「公共空間」の成立として示したことである。運動の中で、行政や企業に対抗する根拠を示すため、もしくは異なる価値観・関心を有する市民の中の「他者」に関心を持たせるために、様々な話し合いや学習が行われており、そこに「公共空間」の現れを見ることができると考えられる。ニーズや利害と離れた形ではなく、それを正当に実現するためにこのような空間が開かれたのであり、ここに、ニーズと「公共性」、利害を巡る政治と承認の政治の接続の可能性が示されていると考えられる。つまり日常生活や、住民の意識から離れた部

分に「公共空間」が成立するのではなく、生活を基盤とする形で「公共空間」が成り立っていたことを示せたと考えられる。

問題は、このような空間が一時的にしか成立しないことにある。その要因の1つとして、このような空間は、運動側と交渉や要求の相手側の双方が言語を用いたコミュニケーションに同意している場合、つまりメタレベルでの合意が成立している場合にのみ成り立つということが挙げられる。このような合意が崩れ、強制や暴力によって問題の解決が図られれば、公共的な空間は成立しなくなる。今後の課題として「公共空間」の成立の条件や基盤を示し、その危うさや現れがたさを描いて行くことが挙げられる。

第3に、住民運動の見直しを行うことで、行政や企業との「対抗性」を強調するあまり不可視化されていた、市民間の「関係性」の動態の一部を明らかにし、市民社会論に一定の理論的貢献を果たしたことが挙げられる。分析の中で市民間での「戦略」の伝達、「他者」への想像力の喚起、「診断的フレーム」の提示による動員、職員と市民の間におけるニーズの表出と再解釈等、市民間には多様な「関係性」が存在したことが確認できた。この「関係性」は、権利や自由や平等という抽象的な概念では説明しきれない現実の運動の多様性や複雑性を示すと同時に、それらの概念の基盤をなすものとして位置付けられる。このような市民間の「関係性」、言い換えればミクロな「政治」は「公共空間」の成立の条件と内部の動態を表すものであると言える。

今後は、1つ1つの運動を丹念に見ることで、「関係性」の具体的な動態を検討することが課題となる。例えば本研究では運動参加者による運動の記述の分析を中心としたが、この方法では(a)運動における参加者間の「関係性」の詳細、例えば用いられた言語や身振りについて把握できないこと、(b)非意図的で参加者が知覚していない行為や、結果として形成された「関係性」を分析できないこと等の課題を抱えている。運動を記述するにあたって、分析の方法をより洗練させることが必要だと考えられる。

これらの課題については別稿に期したい。

(指導教員 牧野 篤教授)

注

- 1) 例えば、「住民運動は、地域において国民の生きる権利を、具体的な生活に即して実現しようとする運動である」という記述を参照のこと(荒井1979:655)。

- 2) 住民運動の行政への「包絡」の可能性については、篠原(1977)等で指摘されてきたが、近年ではボランティア活動が一種の「動員」として機能していることが指摘されている(渋谷2003, 中野2001等)。
- 3) 例外的にそのような関心を示した研究として梶田(1988)の「受益権」「受苦圏」の議論や、西城戸(2008)、帯谷(2002)の分析等が挙げられる。
- 4) 例外的に、「関係性」に開かれた「公共性」を論じた荒川(2002)、「対抗的」でない「普遍的」な「公共性」を提示した今西(1999)、「共同性」と「公共性」の違いを論じた長谷川(2000)等の研究が挙げられる。しかしこれらの研究の「公共性」へのアプローチは大きく異なり、共通の議論の基盤が形成されているとはいえない。
- 5) それを端的に示すのが、「社会教育は大衆運動の教育的側面である」として、広く影響力を持ったとされる「枚方テーゼ」(1963年枚方市教育委員会「社会教育をすべての市民に」)である。
- 6) 当時開発計画の制約として、住民運動の他に環境庁の国定公園の指定が存在したことが指摘されている(福島1985:94-95)。しかし1981年に石油公団によって石油備蓄基地の建設計画が発表されると、1982年2月に環境庁長官による事実上の承認がなされこの制約がなくなり、3月に県議会による強行採決を経て建設が決定された(法政大学大原社会問題研究所編1983:319)。
- 7) 酒井(1972)は、この運動において、政党との関わりや距離が運動の進展を阻害する要因になったことを指摘している。
- 8) 市の総合計画では7館構想だったが、そのうち5館が建設された(西山1996)。
- 9) 宮本(2005)は福祉国家の役割の変化を「ニーズ決定型」から「ニーズ表出型」への変化として記述している。本研究ではその視点を援用するとともに、ニーズそのものを変化させる「ニーズ脱構築型」の政治過程もこの運動に見出されると考える。
- 10) 一方で問題の解決方法を示す「予言的フレーム」の形成が行われなかったことを運動の限界として見ることもできる。
- 11) このような対等でない市民間の関係の広がりについては、すでに矢野(2008)、牧野(2009)等で「交換」と「贈与」という観点から考察が行われている。
- 12) この点については、「主体」と「言語」の関係について、「普遍性」と「特殊性」の観点から論述した牧野(2004)の議論が参考となる。

〈参考文献〉

- 阿部昌樹(2002)『ローカルな法秩序：法と交錯する共同性』勁草書房。
- 荒井邦昭(1979)「解説：地域教育運動・住民運動」社会教育推進全国協議会編『社会教育ハンドブック』エイデル研究所、pp.654-656。
- 荒川康(2002)「まちづくりににおける公共性とその可能性」『社会学評論』53-1、pp.101-117。
- Arendt, H. (1958) *The Human Condition*, The University of Chicago Press = (1994)『人間の条件』志水速雄訳、筑摩書房。
- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag = (1998)『危険社会：新しい近代への道』東廉・

- 伊藤美登里訳, 法政大学出版局。
- 茅ヶ崎市に公民館をつくる会 (1977) 『茅ヶ崎市に公民館をつくる会の地道な活動』『月刊社会教育』21-7, pp.28-33.
- 藤垣裕子 (2003) 『専門知と公共性: 科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会。
- 藤岡貞彦 (1977) 『教育の計画化: 教育計画論研究序説』総合労働研究所, pp.120-121.
- 福尾武彦 (1976) 『民主的社会教育の理論 (下巻)』民衆社。
- 福島達夫 (1985) 『新全総下の教育と地域開発 (2): 志布志湾開発で教育を考える』国民教育研究所環境と教育研究会編『地域開発と教育の理論』大明堂, pp.84-111.
- Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Cambridge University Press.
- 『月刊社会教育』実践史刊行委員会編 (1980a) 『地域に根ざす社会教育実践』(70年代社会教育実践史Ⅰ) 国土社。
- 編 (1980b) 『国民主体の社会教育実践』(70年代社会教育実践史Ⅱ) 国土社。
- 長谷川公一 (2000) 『共同性と公共性の現代的位相』『社会学評論』50-4, pp.437-450.
- 法政大学大原社会問題研究所編 (1983) 『日本労働年鑑』第53集, 労働旬報社。
- 今西一男 (1999) 『住民運動による普遍的公共性の構築: 区画整理住民運動による『まちづくり』を事例に』『社会学評論』49-2, pp.221-237.
- 井上達夫 (1999) 『他者への自由: 公共性の哲学としてのリベリズム』創文社。
- (2006) 『公共性とは何か』井上達夫編『公共性の法哲学』ナカニシヤ出版, pp.3-27.
- 梶田孝道 (1988) 『テクノクラシーと社会運動: 対抗的相補性の社会学』東京大学出版会。
- 松原治郎 (1974) 『地方自治の変質と住民運動』松原治郎編『住民参加と自治の革新』学陽書房, pp.3-39.
- 松下圭一 (1986) 『社会教育の終焉』筑摩書房。
- 牧野篤 (2004) 『〈わたし〉の再構築と社会・生涯教育: グローバル化・少子高齢社会そして大学』大学教育出版。
- (2009) 『「無償=無上の贈与」としての生涯学習: または社会の人的インフラストラクチャーとしての生涯学習』『生涯学習・社会教育学研究』第33号, pp.1-12.
- 道場親信 (2006) 『1960-70年代『市民運動』『住民運動』の歴史的位相: 中断された『公共性』議論と運動史的文脈をつなぎ直すために』『社会学評論』57-2, pp.241-258.
- 宮本太郎 (2005) 『社会的包摂の政治学: ワークフェアと対抗構想』『福祉社会研究』第6号, pp.2-9.
- 宮坂広作 (1992) 『生涯学習と主体形成』明石書店。
- 宮崎一郎 (1978) 『社会教育実践としての二酸化窒素簡易測定運動』『月刊社会教育』22-10, pp.43-50.
- 宮崎省吾 (1975) 『いま, 「公共性」を撃つ』新泉社。
- 中野敏男 (2001) 『大塚久雄と丸山眞男: 動員・主体・戦争責任』青土社。
- 中澤秀雄 (2004) 『争議のサイクルとレパートリーから見る社会変動』曽良中清司・長谷川公一・町村敬志・樋口直人編『社会運動という公共空間: 理論と方法のフロンティア』成文堂, pp.25-52.
- 根井哲夫 (1973) 『巨大開発反対闘争をささえる学習活動』『月刊社会教育』17-3, pp.89-92.
- 西城戸誠 (2008) 『抗いの条件: 社会運動の文化的アプローチ』人文書院。
- 西尾勝 (1973) 『市民と都市政策』篠原一他『市民参加』(岩波講座現代都市政策Ⅱ) 岩波書店, pp.61-82.
- (1975) 『行政過程における対抗運動: 住民運動についての一考察』日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店, pp.69-95.
- 西山正子 (1979) 『施設づくり運動から地域づくり運動へ: 地域の教育と文化の主体をつくる』『月刊社会教育』23-12, pp.20-26.
- ・渡辺保子・鈴木敏治 (1980) 『公民館づくり運動と職員役割: 神奈川県茅ヶ崎市』『月刊社会教育』24-11, pp.31-38.
- (1996) 『公民館づくりから始まった私の学習と実践』『月刊社会教育』40-12, pp.28-34.
- 似田貝香門 (1976) 『開発政策=計画と住民運動: 住民運動の提起している諸問題』松原治郎・似田貝香門編『住民運動の論理: 運動の展開過程・課題と展望』学陽書房, pp.237-238.
- 帯谷博明 (2002) 『ダム建設計画をめぐる対立の構図とその変容: 運動・ネットワーク形成と受益・受苦に注目して』『社会学評論』53-2, pp.53-67.
- 荻野亮吾 (2009) 『社会活動の公共性についての考察: 「関係論アプローチ」の観点から』『生涯学習・社会教育学研究』第33号, pp.35-44.
- 酒井武史 (1972) 『「市民運動多発地帯」の練馬』『朝日ジャーナル』12月8日号, pp.96-100.
- 瀬山治茂 (1979) 『青年団の開発運動へのとりくみ: 今私たちは何を』『月刊社会教育』23-7, pp.37-44.
- 関良徳 (2001) 『フーコーの権力論と自由論』勁草書房。
- 渋谷望 (2003) 『魂の労働: ネオリベリズムの権力論』青土社。
- 重田統子 (1973) 『公害学習と社会教育行政の任務』『月刊社会教育』17-11, pp.16-22.
- 篠原一 (1977) 『市民参加』(現代都市政策叢書) 岩波書店。
- 社会教育推進全国協議会編 (1979) 『社会教育ハンドブック』エイデル研究所。
- 編 (1984) 『改訂社会教育ハンドブック』エイデル研究所。
- 高木竜輔 (2004) 『「住民投票」という名の常識へ: 社会運動のフレーム抗争』大畑裕嗣・成元哲・道場親信・樋口直人編『社会運動の社会学』有斐閣, pp.117-132.
- Tarrow, S. (1998) *Power in Movement*, Cambridge University Press = (2006) 『社会運動の力: 集合行為の比較社会学』大畑裕嗣監訳, 彩流社。
- 寺沢和子 (1976) 『「六法」片手に母親運動の輪を』『月刊社会教育』20-5, pp.20-27.
- 山本英弘・渡辺勉 (2002) 『社会運動の動態と政治的機会構造: 宮城県における社会運動イベントの計量分析, 1986-1997』『社会学評論』52-1, pp.147-162.
- 矢野智司 (2008) 『贈与と交換の教育学: 漱石, 賢治と純粹贈与のレッスン』東京大学出版会。
- 安松良和 (1976) 『志布志湾開発反対の住民運動と学習活動』『月刊社会教育』20-1, pp.49-55.

〈付記〉本研究は、平成21年度日本学術振興会科学研究費補助金
(特別研究員奨励費) の助成を受けて行われたものである。