

市民オンブズマン・情報公開運動の実証的研究

第Ⅰ章 研究目的と課題

1. 研究の背景

本研究は、近年またたく間に広がり、マスコミ等でも連日紙面をにぎわしている市民オンブズマン・情報公開運動に焦点を当て、単なる市民運動としての側面からだけではなく、地域づくり、住民自治の発達という視点から、人間発達、生涯教育の課題にせまる実証的研究を試みる。その中でも、住民自治の学習という運動の普及・組織化の側面に注目し、全国的事例（全国市民オンブズマン連絡会議）ばかりでなく、運動の火付け役となった仙台市民オンブズマンの事例と筆者の関わっている青森県の事例を中心に、地域的な実証研究を通じて、地域づくりの戦後史的理解とオンブズマン運動の関連を問題にする。

特に、マスコミ報道とは違って、全国の運動は決して一枚岩というべきものではなく、様々な形態、目的、独自の組織化、運動化の論理を持っていることを実証する。その上で、これらの過程が日本において、どの程度「新しい市民運動」として位置づけることが可能なのか、地域的事例を基に考察を加える。その際、(1) 様々な地域での住民自治をめぐる課題がオンブズマン・情報公開運動に集約化されていった過程、(2) 全国一斉情報公開請求など、全国統一の運動に集約化されていった過程、(3) 県庁所在地を中心に中心都市で作られていった運動が都道府県全体の組織化へと向かう上での実態や問題点、(4) 弁護士型の運動と住民運動統合型の運動の相違、学習の位置づけの相違などの項目にわたって普及・組織化の相違点や共通点を検討し、市民運動としての「新しさ」を評価する。

地域での実証研究を中心課題とするのは以下の理由である。それは、たとえば「社会教育」という実践が adult education には掌握されない特殊日本的な用語であり実践のあり方であるように、全国的規模で展開されているオンブズマン運動も、世界各国での市民運動の日本的形態として比較研究するよりも、独自の歴史的地域的基盤を持った日本独特のものとしてとらえる必要があるからである。現状でのこれらの運動は、組織の形も一様でなく、都道府県ごとあるいは市町村ごとに異なった運動の論理を持っているため、地域として分析していくことが不可欠である。このように、住民自治に関わる運動の実証的研究としては、運動自身の発達の論理を基本にして、地域を対象とする分析視角が有効であると考えられる。

筆者はこれまで、地域における人間の生き方や成長発達に関わる教育的実践を実証するための方法論を、発達社会学的方法として整理を試みた。近年では地域うたごえ運動、地域文化運動、原子力施設建設をめぐる住民運動などを対象に大衆運動の教育的側面に関わる実証を行っている。実証研究は具体的な場を問題にすることから、地域が対象となり、発達過程に関わる地域の二面性や、主体が地域独自の個性を持ったものとして現出してくる過程の実証を試みた。地域の諸関係の中で、実践における矛盾を見だし、その矛盾が運動発展や個人の人格形成を進める過程を、実践の原動力として明らかにする方法である。これによると、中央→地方という方向ばかりではなく、地方→地方、あるいは地方→中央という方向もみられ、その地域の諸関係、集団の発達段階の中で矛盾を

現しながら展開する関係がみいだされる予測がある。それらを、住民自治の形成との関係で実証しようとするものである。

上記の地域文化運動を始め、環境運動や教育運動など市民運動をその教育的側面を中心に実証研究を進めてきたが、これらの運動は住民自治の実現と地域づくりの運動として統合化される傾向を示してきつつある。そこで、住民自治に対する「新しい運動」といわれている情報公開・市民オンブズマンの運動を、これらの到達点としてとらえ、実証しようとする試みである。運動の火付け役となった仙台市民オンブズマンに関しては、その母胎である地方自治研究会（1975年発足）や宮城地域自治研究所（1985年に研究会が発展して設立）には結成時から会員として参加しており、資料収集に関しても協力者を得ている。また、青森県においては、地域づくりの争点となっている核燃サイクル施設県政問題をめぐって、長年アクションリサーチを続けてきたが、住民運動の発展の中から情報公開やオンブズマン運動が展開したという経緯がある。この運動組織にも結成当初から加わっており、その経緯の中で上記の課題は実証的に検討できると考えられる。

日本においては市民オンブズマン運動自体の歴史が浅く、全国的に知れ渡ったのもここ数年のことである。市民運動研究としてヨーロッパやアメリカ型の情報公開やオンブズマン運動の研究は政治学的、法律学的、あるいは社会学的にも研究されているが、日本の現状を問題にする場合はあくまでも紹介ないしは比較研究が中心であった。最近までは運動自体が存在しなかったわけであるので、オンブズマン組織間の比較研究はできなかったのである。つまり、日本においては実証研究自体が未開拓な分野であった。動き出しつつある運動の実証研究においては、法律や政治論、あるいは単なる事例研究というだけではなくて、発達論、教育論を含んだものが必要である。本研究は、住民自治の形成過程に焦点を当てることによって市民運動論や組織論だけではなくて、地域づくりをめぐる生涯教育論、住民自治論、自治体論、としても位置づけることが可能であると考えられる。

2. 住民運動研究の社会学的方法論

農村社会学であれ都市社会学であれ、地域社会を対象に研究をする社会学においては、「住民運動」というのは中心的なテーマ、対象の一つであることは疑い得ない。地域研究とは、もともと国策と民衆の関係を問題にしてきたからである。国家政策とは時の権力に支持された政治理念であり、国家や国土（地域を含む）の形成や再編に関わっては大きな力を発揮してきた。権力を持っていない住民は、地域の多数者でありながらも地域の「設計者」としては機能しておらず、他者にその力を利用された状態＝疎外された状態によって地域を担ってきた。戦前の地方改良運動や自力更正運動、戦後のコミュニティづくり運動に見られるように、住民運動は必ずしも国家政策に対抗するものばかりではない。政策に対応して意識的な行動をとる「運動」は、そのことによって（疎外された形態であっても）現実の地域を担っているわけであるから、地域の状況をあらしめる構造概念に含まれるものとしても検討がなされてきたのである。

一方、「住民運動論」というならば、それはまさに運動論＝実践であって、学者であろうが一般住民であろうが運動参加者としては同じ立場で関与しているものである。民主的な運動であればあるほど、「先生」とよばれている学者や教育者が運動をリードしているばかりではないことは明らかであろう。理論は実践の中で創り出されていくものであり、住民運動を研究している社会学者の専売特許ではない。原子力政策をめぐっても、自然科学者の中では、「核燃サイクルは安全か危

険か」を解明しようとする研究があるし、財政学者や経済学者による「原子力事業によって地域が豊かになるかさびれるか」の研究もある。それぞれは、研究を通じて十分と言っているほど住民運動に関わっているはずである。住民運動を研究対象としている社会学者個人は、これらの運動に対して独自の役割を果たすことはできるし、結果として運動に「貢献」する事も可能である。

社会学者の場合の専門的特徴の一つは、実証的な研究をするということであろう。住民運動を実証的に研究することを通じて運動に関わるということである。住民運動を対象とする場合、その方法は大きくいえば二つに分けられる。外側から「客観的に」調べるという方法と、内側に入り込んでいって「その内実をとらえる」という方法である。筆者の方法は後者である。これは「参与観察法」と呼ばれる場合もあるが、どちらかと言えば、東京大学教育学部宮原研究室（社会教育学）がかつて編み出した「アクションリサーチ」に近いものといえる。

戦後地域社会教育実践では、住民教化としてのみ存在していた戦前の社会教育を改め、学習権保障に基づく権利としての社会教育を作り出そうとしていた。しかし、新しい教育改革のもとでの活動は、それまで「確立されたものがない思想」であったことから、研究者と実践者との協同・協力を得ながら、「活動」の次のサイクルを獲得していく教育実践としての社会調査の方法が模索された。つまり、研究者と調査対象者双方の思想形成の内実を探求することをその問題設定に位置づける研究スタイルをとったのである。⁽¹⁾ 住民運動の形成や展開、特にその発達を問題にするアプローチでは、上記の視点は重要なものであると考える。この場合、調査者が実践に埋没することによって客観性が得られるかということや、調査者が「教育者」になってしまう傾向があるのではないかという疑問も提示されているが⁽²⁾、住民運動の実態を実証するという上での「客観性」は、外側から見た場合と同じ程度のものであろう。なぜならば、運動には「敵」が必ず存在し、その「敵」を明確に位置づけている場合などでは、表明されている「公式文書」や「公式見解」と実際とではかなりのずれがあることは当然であるからだ。調査研究における「タテマエ」と「ホンネ」の関係が、課題として常につきまとうのである。筆者はこのアクションリサーチの方法を取り入れて、これまで地域文化運動など教育や住民自治の発達に関わる実証研究を行ってきた。研究方法とそれに基づいた調査研究は平成7～9年度文部省科研費報告書『文化運動の普及に関する実証的研究』1998年3月、に示してある。

社会学者による住民運動研究では、もう一つ方向がある。それは、社会学的な運動論を理論として展開することである。政治学や経済学をベースとした運動論ではなくて、実証的な研究という社会学的特徴を持った理論の構築である。理念よりも事実を中心に物事を考えていくという姿勢である。本来社会学というのは民主主義の時代の社会科学であるから、民主化や民主主義の発達に関わる諸活動に対しては有効な方法が存在しているはずである。住民運動の曲がり角の時期においては、新しい理論の建設が求められているが、その理論化は遅れているといえよう。こうした視角から戦後日本の住民運動の運動論、組織化論を検討してみると、社会学的な方法は着実に脚光を浴びてきていると思える。

情報公開・市民オンブズマン運動の「新しさ」は何か。マスコミが注目したこともあり、近年瞬く間に広がった様に見える情報公開・市民オンブズマン運動は、それぞれの地域的基盤を持ちながら展開されている。筆者が行った全国市民オンブズマン連絡会議の都道府県代表者に対してのアンケート調査によると（97年7月）、全国組織結成や一斉情報公開請求という統一的な運動を示しているものの、組織や組織化のあり方は全国様々であることがわかる。（Ⅱ章参照）しかしいずれの団体も、情報公開条例を武器にして地域自治へ主体的に参加し、自治体の監視を行う中で地域づく

りに積極的に関与していることは事実である。旧来の動員型の大組織ではなく、参加者の意志で動く市民運動が楽しく展開されているのが特徴である。

この中で着実に、いわば、日本の近代史を貫く課題がより鮮明になってきている。明治維新によって身分制的社会編成は原理的に否定され、集権的な国家の主権性を完成させたはずではあるが、「身分制的な中間団体」から解放され国家と直接向き合う「個人」が未確立のまま、戦後の諸団体（地域を含む）が結成されているということである。「大本営発表」に代表されるような、事実論証抜きで物事が進み、そのことに対して問題提起がなされないできたことである。それは「市民（シチズン）の未成立」というキーワードで捉えることもできるが、「会社人間」や「みんなでわたれば意識」の頑強さを思うとき、住民自治に依拠した地域づくりも同じ課題が存在していることを示している。だからこそ、数の大小や「ぐるみ」にこだわるのではなく、「個人」の解放（これは人権理念の実現でもある）の課題を追求しながら、同時にそれを自覚した個人＝市民によって形成される組織や運動が目指されてきたのである。それだけに、その地域における他の住民運動や地域づくり運動との関わりが、運動の発展においては問われているといえよう。

以上のような住民運動の発展から考えると、事実の力を発見する、事実の力を評価することを研究を通じて運動論に積み上げていくという課題が、社会学研究にこそ求められているとはいえないだろうか。社会学研究は、理論的な課題として意識的に取り組む必要があると考える。

3. 教育研究としての位置づけ

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。¹³⁾

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。¹⁴⁾ 90年代にいたって、鈴木敏正氏は労働内容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」⁽⁵⁾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。

注

- (1) 小川利夫、「戦後社会教育実践の思想 その2」、『名古屋大学教育学部社会教育研究室紀要』、第2号、12頁1978年
- (2) 山田正行「社会教育実践分析の過程とアクション・リサーチ」、『日本社会教育学会紀要』、No.20、1984年
- (3) 拙稿「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s』No.31、1995年
- (4) 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。
- (5) 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。