

# 高度成長期の団地における住民自治と社会教育

久井英輔  
(2020年10月5日受理)

Resident Autonomy and Social Education in Apartment Buildings Areas  
in the High-Growth Period

Eisuke Hisai

**Abstract:** This study shows how Japanese researchers in the high-growth period grasped the characteristics of self-governing associations in newly built apartment buildings areas. This study also examines the relation between self-governing associations, learning activities of residents, and adult education services provided by municipalities during this period. Researchers focusing on sociology and education in the high-growth period pointed out the difference between these self-governing associations, mainly consisting of new middle class, and traditional neighborhood groups outside of these areas. Some of these researchers evaluated positively the activities of self-governing associations because of their orientation of democratic solidarity and progressivism. These self-governing associations often included or were accompanied with learning activities of residents. These learning activities were sometimes supported by public adult education services. The public adult education services were not indispensable to these learning activities, but played a certain degree of supportive roles for residents.

Key words: adult education, apartment buildings, neighborhood association, residents' association, new middle class

キーワード：社会教育，団地，新中間層，自治会，町内会

## I 問題設定と先行研究の検討

### 1. 団地の二つのイメージと「自治」「学習」

「団地外の人たちに連帯があるといっても、隣組のように昔ながらの、役場のいつてきたことをそのまま伝える官製のしきたりが強い。それからみると、団地の方が、役員をみんなが選んだり民主的にやっている。[……] 歴史が新しく根も浅い団地を育てようと多くの団地住民が懸命に努力しているのを調べずに、一団地のことだけで病理現象などと結論づけるのは、あまりにも一面的で、非科学的だ。」

ひばりヶ丘団地（東京都、公団住宅）のある主婦が、1967年9月の新聞紙上の座談会でこのような趣旨の

「異議申し立て」をしたように<sup>1)</sup>、高度成長期において団地住民の姿は対立する二つのイメージで語られていた。それは原武史が描いたように、一方では政治や社会運動に無関心で共同性の失われた個人(個々の家族)が住まう『私生活主義』の砦としての団地であり、他方では明確な政治意識と社会運動、住民の共同性への志向を帯びた「革新的な政治意識を支える基盤」としての団地であった<sup>2)</sup>。

ひばりヶ丘団地の主婦が「懸命に努力している」と述べたように、高度成長期の団地の多くにおいては、活動の活発さの程度には差こそあれ「自治会」等の名称の住民自治組織が結成されていた。本論文では、そのような「団地の自治」の場が研究者らによってどのように捉えられていたのか、またその自治会活動の中で学習活動・文化活動がどのように位置付き、さらに

は学習・文化活動への公的な支援枠組みである社会教育行政との間にどのような関係を有していたかについて見取り図を描くものである。

本論文のこの視点は、単に「団地住民」という限定された対象のみに関わるものではなく、1980年代に社会教育研究に大きな揺さぶりを与えた「社会教育終焉論」(松下圭一)が唱えられたことの社会的背景を改めて問うことも関わっている。

高度成長期の団地住民たちの間で自治組織と住民運動が生じた背景には、大量の団地建設が急ピッチで進められた反面、その公共施設・設備・サービスの財政支出は団地が立地する市町村の負担となるため、住民入居前(住民税等の税収が入る前)に市町村がこれらの財政支出を行うのが難しく、生活空間として大きな問題を抱えたままの団地に住民の入居が進行していった、という構造的問題が存在していた<sup>3)</sup>。このような切実な問題を背景とした自治組織、住民運動は、後に詳述するとおり旧来の地縁によらず自立した市民たちが共通の利害のために連帯し、その連帯から新たな地域的共同性が生成する可能性を蔵するものとしても当時捉えられた。またその動きは、運動の目標達成を目的とした学習・文化活動をしばしば伴っていた。都市的な性格を有した自立的な(主に新中間層からなる)団地住民が、行政の支援に依拠せずに自ら学習活動を展開し、それが新たな地域社会を形作っていくという構図は、後に松下が社会教育行政に対置した「市民文化活動」のあり方そのものであった<sup>4)</sup>。

しかし一方で、社会教育行政関係者、社会教育研究者も、高度成長期の都市社会化を背景として社会教育行政の新たなあり方を模索しつつあった<sup>5)</sup>。周知のとおり、戦後初期における日本の社会教育行政は「寺中構想」(初期公民館構想)の性格に濃厚に見られるように、学習活動を通じた地域社会振興が強く意図されていた。しかし、公民館を中核とした戦後初期の社会教育行政が既に存在する地域社会の振興・改善を意図していたのに対し、高度成長期以降になると「社会教育を通して地域社会を作り出す」という視点が特に都市部における公民館活動のあり方の見直し等に伴って浮上してきた<sup>6)</sup>。当時の社会教育行政関係者は、旧来の共同体的関係に拠らない人々の学習に対して公的な支援を充実させていくことが、むしろ学習を基盤とした地域の連帯・共同性の構築の可能性につながるものと論じていた。

この二つの動きが高度成長期の団地という場で具体的にどのように交差していたのかを整理するのが、本論文の狙いである。本論文の考察の意義は、単に高度

成長期の団地住民の意識や行動の性格を歴史的関心から明らかにするという点に留まるものではない。むしろ本論文では、「地域社会」を基盤とした戦後社会教育行政が都市社会化に伴って抱えてきた困難を考える上で、新たに生まれた「地域社会」としてのこの時期の団地における住民の自治と学習に関わる状況に光を当てることが、重要な示唆になると捉える。

当時の団地住民は、都市新中間層に該当する階層が大多数を占め、かつ、互いに面識のない者同士がそれまで全く縁のなかった土地に集住するという状況に置かれていた。この点だけを見れば、団地住民の間の「共同性」が生じる条件は限りなく低いように見える。しかし一方で、当時の多くの新興団地においては、前述の通り公共施設・設備・サービスの状況が住民の要求水準を遥かに下回るものであり、団地住民たちにとっては問題解決のために何らかの運動を起こす動機付けが明確に存在していた。また住民間の階層的同質性の高さも<sup>7)</sup>、運動への動機付けに積極的に働く要因であった。このように共同性の形成にプラスに/マイナスに働く要因が、ひいては論文冒頭に示したような「団地」をめぐる相異なる二つのイメージを生きさせる要因が、当時の団地住民をめぐって併存していた。では、このような「新たな」地域社会としての団地において、実際に自発的な学習活動は、団地住民の共同性(具体的には団地自治会等の活動)とどのように関連しながら展開し、またその学習活動に対する支援はどのような形で行われていたのであろうか。

繰り返せば本論文は、高度成長期における団地住民の自治会についての同時代の研究者らによる認識を概括した上で、その自治会が住民たちの自発的な学習活動とどのような接点を持ち、社会教育行政とどのような関係を有していたかについて見取り図を提示しようと試みるものである。この見取り図を描くことはまた、当時の都市社会化の進行に伴い提唱されていた社会教育行政の自己革新の理念が、現実に問題が現れている場(「新たな地域社会」としての団地)においてどの程度実現できていたのかを確認する作業ともなる。

## 2. 高度成長期の団地自治会をめぐる研究動向

以上に関する考察にあたり本論文では、1960年代・70年代において団地の自治活動を対象として行われた調査研究、事例研究、また団地住民の自治会の作成した資料等を使用する。以下では、当時作成されたそれらの資料の具体的な動向について概観しておきたい。

高度成長期における団地の自治会活動については、既に同時代において頻繁に調査研究の対象となってきた。量的調査を踏まえた包括的な研究としては、日本住宅公団建築部調査研究課編『アパート団地居住者の

社会心理学的研究（そのⅢ）』（1963年）、生活科学調査会編『団地のすべて』（1963年）、内閣総理大臣官房広報室編『住宅団地等の住民の自治意識に関する世論調査』（1967年）、国民生活研究所編『住宅団地の施設と住民の意識に関する研究』（1968年）、全国公団住宅自治会協議会『団地生活白書』（1975年）等が挙げられる。またこれらのデータにも一部依拠しつつ理論的考察を行った論考が、特に1960年代の『都市問題研究』誌等に多く掲載されている<sup>8)</sup>。

これに関連して、近代日本における町内会（または自治会）全般の性格や歴史に関する研究については、地域社会学、都市社会学の領域で豊かな蓄積があり、特に1980年代以降に体系的な研究成果が数多く提示されてきた<sup>9)</sup>。これらの研究に基づくと、町内会は近代化開始当初は地方自治制度の中には取り込まれない、都市住民の私的な生活組織であったが、昭和期に入るとこれらの町内会が地方自治制度の一端に組み込まれる動きが明確になり、自治体行政の機能を地域の末端で担ったり、逆に自治体行政に対する圧力団体としての機能を持ったりするように変化していった<sup>10)</sup>、と概括できる。ただしこれらの研究蓄積においては、高度成長期の団地における自治会活動について十分な考察が与えられているとはいえない。

本論文のⅡの記述は、これらの先行研究のうち、特に1960～70年代の研究動向の概括を基にしたものとなる。この概括の作業は、当時の団地の自治会活動と社会教育行政との関係性を、次のⅢにおいて記述する上で不可欠である。団地自治会と社会教育行政との関係については、国立社会教育研修所、文部省社会教育局の実地調査報告書（多くはヒアリング調査を基にした記述）や、『社会教育』『月刊社会教育』等の職員・実践者向け社会教育関係雑誌に少なからず記述が見られる。ただしそれらのほとんどはあくまで事例報告としての記述で、各々の事例に見られる両者の関係について、事例横断的・包括的に整理して論じた研究はこれまでに見られない。

筆者はこれまで、高度成長期の団地を対象として、団地住民に対する社会教育のあり方をめぐる議論の動向を整理する考察や、当時の文部省や自治体教育行政の実施する社会調査による団地住民の把握のされ方を検討する考察を行ってきた<sup>11)</sup>。本論文はこれらの成果を踏まえつつ、団地自治会に焦点を置いてその性格を社会教育（あるいは住民の自発的な学習活動）との関連で明らかにしようとするものである。

## Ⅱ 高度成長期における団地自治会の状況

### 1. 団地自治会の結成状況と加入率

ここではまず、高度成長期の団地における自治会の具体的な設立状況について、確認しておきたい。

日本住宅公団は、1960年代前半に東京及び大阪の団地を対象とした総合的な質問紙調査を行っている。この中で特に自治会の活動に関しては、各団地の管理主任に郵送した質問紙の回答結果（76票）を元に考察がなされている。それによると、全体のおよそ4分の3にあたる団地で自治会が設立されており、大規模団地ほど自治会の設置率が高くなる傾向があると指摘されている。他方、団地自治会への加入率は、小規模団地の方が大きく、「加入の圧力や誘因力」も小規模団地の方が大きくなる傾向があると指摘されている<sup>12)</sup>。

また、1960年代後半の状況を確認したデータとしては、国民生活研究所が刊行した調査報告書のものが挙げられる。この調査は、首都圏（一都三県）の100世帯以上を擁する団地全てを対象とした悉皆調査、及びこれらの団地の住民を対象とした標本調査として1967年に実施されたものである。これによると、調査対象となった団地の約90%に自治会組織があり、やはり大規模団地ほど自治会が結成される傾向が高い。他方で自治会への加入率を見ると、全体としては約93%であり、大規模団地ほど低いという結果が示されている<sup>13)</sup>。総じて、自治会設置率・加入率について前出の日本住宅公団と同様の結果が示されていたといえる。

また、厳密には高度成長後の時期の調査ではあるが、全国公団住宅自治会協議会により、全国の公団住宅のうち自治会がありかつ連絡のつく266団地（約31万戸）を対象とした質問紙調査が1975年に実施されている。この調査では、自治会の活動内容、団地を取り巻く環境、自治会の組織的特徴、自治会と地方自治体との関係、等多岐にわたるデータが収集されている。特に組織的動向としては、大団地（5000戸以上）で組織率が高いこと、女性が自治会活動に大きく進出していること等が指摘されている<sup>14)</sup>。当時の公団賃貸住宅約1000団地（約50万戸）のうち小規模団地には自治会の設置されていないところも多く、自治会が設置されているのは約350団地（約35万戸）であった<sup>15)</sup>。

### 2. 「町内会」／「自治会」という認識枠組み

団地における自治会に関する量的データではなく、事例の検討を通じてその性格について検討したものは、比較的早い時期から見られた。例えば、東京都教育委員会が刊行した1961年の報告書が挙げられる。この報告書では団地の自治会について、住民の何らかの

不満や要求が刺戟にならなければ団地内限りの自治会は結成されにくいという点、その要求の実現とともにその自治会は解体の危機にさらされるという点等が指摘され、団地の自治組織の拡大には悲観的な見通しを示しながら、「問題は果たして自治会的なものを結成する必要があるのかという点にもどってくる。団地のよう移動性が高いところで、しかも多くの人が住居を単なるねぐらと考えているところで、地域組織が何のために必要なかということが問われなければならないであろう」と、既にこの時期に、自治会の存立理由に関する根源的な問いが投げかけられている<sup>16)</sup>。

こういった団地の自治会の性格はその後、しばしば「町内会」と「自治会」という二項図式を用いて把握されていく。例えば、民間研究団体である生活科学調査会が1963年に作成した研究報告書の中で、教育心理学者の藤永保は団地における住民自治組織を説明する際に、「地縁的集団」としての町内会と「機能的集団」としての自治会という対比を掲げている。藤永は前者について、住民同士が近隣に居住しているという事実を基盤として生まれた組織であり、地域名望家との結合が強く、行政から事務委託をうけるいわば地域行政の補助機関であると同時に、行政に対して個人的な人間関係を基に圧力を及ぼす団体でもあるとする。またこのような組織は「温和な保守的集団」となる傾向があるとしている。それに対して後者については、住民自身の利害に関わる問題の解決を目的として生まれた集団であり、近隣地域への関心は薄く、行政機関に対して協力的ではなく、団体交渉や陳情等の公式な手段によって行政に圧力をかけていく団体とされる。またその団体の性格は「革新的」「進歩主義的」傾向があるとされていた<sup>17)</sup>。

この「町内会」的団体と「自治会」的団体について社会学者の大橋薫は、1964年の『都市問題研究』誌上の論文で、結成の背景から見た性格区分をより具体的に述べている。すなわち、「町内会形式」は、市街地内やその隣接地域に立地する比較的小規模な団地に見られ、町内会下部組織として存在しており、本体とは別に親睦的組織をも結成するケースが多いという。これに対し「自治会形式」は郊外の団地に多く見られるが、市街地内であっても比較的大規模な団地にもこの形態で設立されることが多いとされる。また、「自治会」形式の団体にも親睦会的要素はあるが、相対的に要求貫徹型の組合的性格が大きく、活動が政治的色彩を帯びると離反、分派も起きやすいと述べられている<sup>18)</sup>。

このように、団地という新しい集住空間における住民自治組織が旧来の町内会と異なる要素を有しているという点は、1960年代前半までにおいてすでに研究者

らにより言及されていた。この団地自治会の特徴については、高度成長期後半以降その独自の可能性の面が次第に強調されるようになっていく。

例えば社会学者の大道安次郎は、地域社会成立の条件として、①同じ地域に住んでいる、②人々の間に何らかの接触、交渉、心の通いがある、③「われら」意識がある、④日常生活が支障なく営まれる、⑤社会構造の多様性、の五点を挙げ、団地がこれらの条件を十分に満たしていないと述べる。その一方で、「新しい酒にはそれにふさわしい革袋が必要である。だから従来の地域共同社会にみられるようなものを「団地」社会に期待することをやめて、むしろ新しい形のコミュニティの形成を期待すべきであろう」と論じ、旧来的な地域社会を前提とした認識枠組みで団地を捉えるべきではない、と強調している<sup>19)</sup>。

またD.C研究会（日本住宅公団の関係者で構成された研究会）の考察では、旧来の町内会の機能と比較して、団地の自治会については、慣習的表象形態（＝伝統的祭礼等の実施）と行政的被支配形態（＝行政機能の下請け）という機能がほとんど見られない点、問題解決のルートが確立されていない点、（地域を基盤とする議員等の）政治家とのつながりは欠くが団地住民の政治意識が弱いわけではなく、居住環境の類似性や階層的同質性を背景として意見がまとまりやすく共通利害に立った集団的行動を取る可能性が高い点、等が挙げられている。この考察は「団地コミュニティ不在論」に対して批判的なスタンスに立っており、むしろ団地住民のその民主的側面には見習うべき点が多いとしており、さらには団地住民を「社会の中堅層からやがては指導者層へ、と成長する」可能性をもつ存在として、高い期待を表明している<sup>20)</sup>。

「団地の自治」の積極的可能性の側面は、当時の団地の住民自治の状況を批判的に捉えていた研究者においても、ある程度認めざるを得ないものであった。例えば渡辺博史（社会教育学・教育社会学。彼の提示した論点については後述）は、当時の団地の自治活動の現状について、その政治的・宗教的偏りの観点から批判的に論じていたが、1960年代末の段階において同時に彼は、団地住民の地域定着は進行しつつあるものと認めていた。渡辺はまた、これまで団地住民のネガティブな傾向として捉えられていた諸点が、団地住民の決定的な特質では必ずしもなく、団地住民を定型的に捉えるべきでない、とも付言している<sup>21)</sup>。

ちなみに、後の地域社会学・都市社会学研究の動向を見ると、「町内会」と「自治会」の用語法的区別は、ここで見たような分割線に従って規定されているわけではない。例えば鳥越皓之は、農村部の部落会や都市

部の町内会を包括する用語として「地域自治会」という語を用いているが、他方で「町内会」／「自治会」という語の間の相違について彼は地縁性／機能性として捉えてはおらず、町内会（や部落会）の実際の事例における名称としてのみ「自治会」の語を使用している<sup>25)</sup>。それ以外の80年代以降の地域社会学研究においても、上に触れたような「町内会」「自治会」の対比は共有された見解とはなっていない。

ともあれ1960年代後半以降、団地研究者や公団関係者らが「町内会」／「自治会」の対比を用いることによって、団地における住民自治組織の形成に、それまでの町内会とは異なる新たな共同性の積極的契機を見いだすようになっていたといえよう。

ただし、実際の団地自治会が上述の「町内会」／「自治会」図式のうち、後者の要素のみを純粹に有していたというわけではないということも同時に論じられていた。既に言及した日本住宅公団による1963年刊行の調査報告書では、団地自治会について「親睦的団体」の側面と、明確な課題解決を目的とする「機能集団」としての側面から説明を行っている。ここで特に指摘されているのは、問題解決のための「機能集団」としての自治会よりも、「集団活動をすることそれ自体が目的」となる親睦団体が組織され、そのような性格がメンバーを引きつけるケースの方が多い、という点である。ここではこの二つの側面を単に相反する要素としてだけでなく、「親睦団体的な行き方をして団地の連帯性を日頃から強調していくことが、一旦、課題場面に際した場合、集団の機能的価値を高めるゆえんとなる」とも述べられており、この二つの性格の相補的な関係も指摘されている<sup>26)</sup>。

また同年に刊行された前出の生活科学調査会の報告書でも、団地の組織が必ず「自治会」類型の性格を有すると断じているわけではなく、むしろ「町内会」的傾向と「自治会」的傾向の両方が「二つながらにできあがっていく可能性と必然性が、団地のなかには潜んでいる」とし、二つの要素の現れ方は団地によっても異なると指摘されている<sup>27)</sup>。

なお、以上の議論と関連して、高度成長期における団地自治会の語られ方を捉える上では、団地が立地する地域の周辺に以前から居住していた住民のコミュニティとの関係についても確認しておく必要がある。

日本住宅公団による調査報告書では、団地の規模によっても既存の町内会組織との関係の傾向が変わってくるのが指摘されている。すなわち、小規模の団地の自治会ほど、町内会、防犯協会等の既存の地域組織に自治会が加入する傾向が強いという点である。また、これらの既存の地域組織への団地自治会加入は、団

地自治会を行政管理機構の末端に位置づけようとする行政の希望でもあったが、団地の規模が大きくなるほど、団地のコミュニティとしての独自性の主張が強くなり、そのような行政の希望を受けいれなくなる傾向があることも指摘されている<sup>25)</sup>。

渡辺博史のように、団地周辺の住民も含めた範囲として「地域」を捉え、その観点から見たときの団地住民の排他性、個人主義性を批判的にみる議論も1960年代後半において存在していたが<sup>26)</sup>、少なくとも実際問題としてみれば、団地単独で地域社会として独立しているのか、または周辺地域とあわせて地域社会として捉えられるのかは、明確に断ずることはできず、地域の現実の状況にも大きく依存していたといえる。

### 3. 「団地の自治」の政治性

高度成長期における団地の自治会活動の有する政治的性格は、原武史が既に詳述しているところでもあるが<sup>27)</sup>、このような政治性の発現を団地自治会、団地コミュニティの健全な発展という視点から批判的に捉えていた論者の代表的な一人が前項にも挙げた渡辺博史であった。渡辺は、団地の住民自治組織の特定の政治・宗教的偏り（具体的に言及していないが、創価学会や日本共産党を指していると考えられる）や、そのような特定の背景を持つリーダーを問題視しつつも黙認する団地住民の態度に対して批判的に捉えていた<sup>28)</sup>。

そのような政治的闘争の場が団地において発現する背景について当時指摘していたのが、政治学者の柚正夫である。柚は、千葉県船橋市の高根台団地（日本住宅公団）を事例として、自治会が政治性の高い取り組みを行ってきたことに触れた上で、むしろ自治会が中立を標榜することで、住民の党派性が直接に現れる（＝住民に革新支持が多いと、自治会においても革新派幹部が多くなる）と指摘する。柚はまた、同団地の自治会と関連した新日本婦人の会（日本共産党系の団体）の活動に触れつつ、このような活動に批判的な団地住民も存在すること、また自治会の会員一般が、自治会役員をめぐる保革対立から距離を置いていたことも指摘しており、「政治的闘争」熱の大きな格差が、同一団地内にも存在していたことに言及している<sup>29)</sup>。

これに加え柚は、団地が「既に「ある社会」ではなく、「現に作られつつある社会」であることを、その自治活動が政治的熱を帯びやすい構造的要因として指摘する。すなわち「既に「ある社会」では、そこにおける問題の構造は煮詰まってしまっており、根本的な対処への動きが生じにくい」のに対し、「現に作られつつある社会」においては、諸問題が「露骨な形」で噴出し、住民が意識的に対処しなければならなくなる（または意識的に対処することで、問題構造が大きく改善

される可能性が期待できる)。このことが、いわゆる政治の季節が団地に現出した背景であると指摘している<sup>30)</sup>。

団地自治会の活動の政治性の強さについては、住民リーダーのパーソナリティによってかなり影響されるという点も指摘されていた。日本住宅公団の調査報告では、団地自治会の性格の違いは団地の抱える課題によって影響されると同時に、リーダーの個人的性向にもかなり依存する、と指摘されている<sup>31)</sup>。大橋薫もまた、多摩平団地を例に挙げて、団地自治会が組合的であるかどうかはリーダーのパーソナリティにもよるものであり、活動が政治的色彩を帯びると、離反、分派も起きやすくなるという点を指摘している<sup>32)</sup>。

このような個人的な性向の影響の強さについては、一般的に団地住民の多数が自治会活動について必ずしも積極的ではなく、また団地自治会が建前上任意の参加に基づく組織であり運営に関する外部からの強い制約がないという状況が、リーダーのパーソナリティが自治会の性格に直接反映しやすくなる土壌となっている、とする指摘も当時見られた<sup>33)</sup>。

なお、自治会の政治的中立性を（建前上であれ）維持するため、政治的主張・活動を行う団体が自治会と関連を持ちつつ併存するケースもあった。日本住宅公団の調査報告書では多摩平団地（東京都、公団住宅）を事例にしてその具体的状況が示されている。すなわち同団地では当初、団地管理主任の関与で団地住民の文化サークルの連合体である「文化連盟」が結成されたが、それとは別組織で団地の生活問題を解決することを目的とした自治会が結成された。同自治会は下水道料金問題を契機に行政（南多摩郡日野町）と対立するが、その対立路線を必ずしも地域住民の多数は支持していなかったとされる。ただしそのような性格の自治会であっても建前上あからさまな政治的活動には踏み込みにくいという状況があったため、自治会とはまた別に「声なき声の会」という団体が自発的に結成され、政治的主張も多く行う組織として、また自治会リーダーの供給源として機能していたという<sup>34)</sup>。

一方で、行政に協力的な団地自治会の事例も同報告書では紹介されている。矢部団地（神奈川県、公団住宅）では、1960年の入居開始から程なくして自治会が結成されており、この自治会は団地住民の利便性向上のために、区役所、警察署、保健所、戸塚駅、電電公社等、様々な公共機関に要望を行ってきた一方で、既存の（団地建設以前から存在する）近隣地域の町内会組織と連合し（自治会が既存町内会に進んで編入される形）、町内会との協調姿勢を保ってきた。このような町内会との協調姿勢は、市政への協力にもつながっ

ていた。同自治会は行政末端機構として市の広報活動に協力する見返りに、町内会に交付される市政交付金の配分を受けていた。矢部団地がこのような立ち位置にあった背景として報告書が挙げていたのもまた、自治会リーダーのパーソナリティであった<sup>35)</sup>。

このように、団地住民の自治活動が帯びる政治性には当時から様々な注目が集まっていたが、単にその政治的な熱量の高さだけでなく、その背景的要因や、政治的熱量の住民間での格差など、団地における「政治の季節」を相対化して捉える視点も同時に指摘されてきた、という点を見逃してはならないであろう。

### Ⅲ 団地自治会と学習活動

#### 1. 自治会と関連した学習活動

高度成長期の団地においては、教育・生活環境の問題に切実な取り組み住民運動の一環として学習活動が生成したり、趣味・教養のグループ活動、教室が自然発生的にまたは自治会や団地管理主任等の働きかけで設立されたりするケースが多く見られた。

前述のD.C研究会は、1966年8月に大阪府及び兵庫県合計10箇所の団地（いずれも公団住宅）を対象として、団地内グループの活動を調査している。この調査結果を踏まえると当時の団地におけるグループ活動の様相は、自治会が婦人会、子ども会、その他各種教室と並列して存在するパターンと（兵庫県の明石団地、東舞子団地等）、団地自治会の組織の中に文化部、婦人部、少年部、体育部等が置かれ、それぞれの組織が学習活動に関わっているパターン（大阪府の五月ヶ丘団地、向ヶ丘団地等）に大まかに分けられるといえる<sup>36)</sup>。

より具体的な例として、高島平団地（東京都、公団住宅）のケースを見てみたい。同団地は1万戸を超える大規模団地であり、1972年1月の入居開始当初から保育所不足等の深刻な問題が発生していた。このような公共施設・サービスの極端な不足・不備が、住民による自治会結成の背景となっていた。準備会の活動を経て高島平団地自治会が結成されたのは同年11月である<sup>37)</sup>。同自治会では、子どもたちの貧困な保育、教育環境の問題をめぐる学習活動が、行政への要求運動と結びつく形で盛り上がったが<sup>38)</sup>、それとともに、住民の親睦を目的とした自治会の重層的な取り組みも見られた。自治会結成前の準備会の段階からすでに、住民の親睦のための「団地まつり」が、開催準備会メンバーが運営する形で実施され、その後も団地運動会や、団地内の文化サークルの発表の場となる文化祭が年中行事として自治会によって実施されていった<sup>39)</sup>。また、

1973年11月～1974年1月の自治会機関紙では、22のサークルが団地内で活動していることが紹介され、囲碁サークル、文芸サークル、コーラス、サッカークラブ等の各サークルの活動概要も掲載されていた<sup>40</sup>。

また、自治会とは別に学習・文化活動グループの連合体が作られる場合もあった。例えば多摩平団地では自治会結成に先立って、団地管理主任の関与によりサークルの連合体（文化連盟、1959年1月結成）が作られ、団地自治会が規約で掲げる「住民相互の文化的向上を図り親睦を深めること」は実質上、別組織であるこの文化連盟内の各サークルが担う形になっていた<sup>41</sup>。

このような学習・文化活動は自治会関係者にとって、団地の自治を底辺で支える住民同士の「親睦」の場として捉えられるものであった。

例えば先に挙げた高島平団地の自治会による各種イベントについては、自治会記念誌の中で「行事そのものの交流はもちろんのこと、それらを作りあげるプロセスでの、役員や会員たちのチエの出しあい、信頼関係、助け合い、奉仕——といった直接目には見えない、大きな支えこそが、どれほど街づくりに役立っているかは、いうまでもありません」と記されている<sup>42</sup>。また、『月刊社会教育』誌上で紹介された、稲沢団地（愛知県、公団住宅）では、1960年代半ばにおいて、自治会文化部、教養部の主催する教室が盛んに実施されていたが、この取り組みを紹介した事例を紹介した自治会長は、「団地の自治会活動は、リクリエーション的要素も含めて文化性をもたねばより豊かに発展することが期待できないと思うのです」（傍点原文）と述べており、このような学習活動が、自治会の単なる付随的活動ではなく、自治活動の機能として不可欠な要素であることを強調していた<sup>43</sup>。

ただし、このような団地のグループによる学習・文化活動の不活発さが指摘されるケースも実際には見られた。文部省の調査報告書で紹介された中田島団地（静岡県、県営・浜松市営）について、塚本哲人（社会教育学）は、団地住民の自主グループの学習活動も活発ではなく、グループ間の連携も弱いと評価している<sup>44</sup>。なお、この自主的グループの活動の不活発さの背景には、この団地が公営住宅であり、公団住宅と比較して所得水準の低い住民が多いため、共稼ぎ（内職含む）の家庭が多い<sup>45</sup>ということも背景にあると考えられる。また、宇佐川満（社会教育学）も同団地について、住民グループによる学習活動そのものは活発ではないと評価し、特に「市教委からの強力な援助、奨励、指導、助言がないかぎり、いまのところこれ以上の活動は期待されそうにない」と述べている<sup>46</sup>。

## 2. 団地の学習活動と社会教育行政との関係

このような団地住民の学習・文化活動が、自治体の社会教育行政との明確な関係を有していたかどうかについては、ケースバイケースであった。

例えば1960年代後半の小港団地（神奈川県、公団住宅）では女性たちの読書グループ「どんぐり」が活動していたが、同市の社会教育課が同団体に団地地区での婦人学級開設を呼びかけたところ、団地自治会が主体となって住民に呼びかけた方が運営しやすいと「どんぐり」の代表者が提案し、自治会文化部の主催で婦人学級を開設することになった<sup>47</sup>。このように、社会教育行政が推進する婦人学級事業が自治会主催の文化活動の一部として担われるケースも多く存在していた。

また、政治色の強い活動を行っていたと評価されることの多い自治会においても、必ずしも自治会による学習事業が社会教育行政と没交渉だったわけではない。高根台団地（千葉県、公団住宅）では、自治会員（特に主婦層）による値上げ反対運動、産地直送販売、生協設立の取り組み、等が活発に行われていた。同団地では1967年より自治会婦人学級が実施され、当初は様々な社会問題を学習課題として扱っていたが、さらに日本史、女性史、教育問題等の系統的学習へと進み、この婦人学級を母体として「たかね教育を考える会」が設立され、教育集会を実施する等の活発な活動を担っていった。この会の母体となった自治会婦人学級は、船橋市東部公民館の婦人学級の開設枠を利用して、自治会文化部に婦人学級担当をおくという形で実施に至ったものであった<sup>48</sup>。このような自治体社会教育行政と団地自治会の関係性は、自治会の展開する値上げ反対運動や、日本共産党系の団体である新日本婦人の会の学習活動（物価問題、憲法、女性史）を船橋市の社会教育主事が積極的に社会教育関係雑誌で紹介するという<sup>49</sup>、住民運動と行政とのこの地域ならではの関係性にも依拠していたと考えられる。

自治会とはやや性格が異なる団地住民組織が、積極的に多様な学習機会の提供に関与していった例もある。千種台住宅団地（名古屋市営）では、1955年から市バス開通・路線変更を求める請願運動、総合病院設置に関する陳情運動、市議会議員候補者立会演説会や県・市議会議員との市政懇談会開催等、住民による活発な活動が展開されてきた。このことを背景として、この団地地域の小学校学区独立に伴い、各種住民団体とともに社会教育協力委員会が1960年に設立されている。社会教育協力委員会は社会教育推進の一環として成人式、成人学級、懇談会等を実施するとともに、住民組織化のための活動（アンケート調査、会報・学区

報の発行等)を、名古屋市の委託研究費や新聞社の後援費、広告料等を使用して行っていた<sup>50)</sup>。

一方、社会教育行政が団地自治会の関与する学習活動との距離の取り方を図りかねているような事例も見られた。西武庫団地(兵庫県、公団住宅)では、団地内に「保育所を作る会」が結成され、この団体を前身として1966年に自治会が発足した。この団地を調査対象とした1968年刊行の文部省の報告書によると、団地における当時の学習活動としては、県教委、市教委から自治会(内の女性グループ)が委託を受けた婦人学級事業がそれぞれ存在していた。また自治会文化部内のサークルとしては、茶華道部、コーラス部、民謡部、絵画部が各々月二回程度活動しており、またそれ以外にも団地内に様々な自主グループの活動が見られた。これらのグループが自治体から活動補助を得ているケースもあったが、グループに対する指導や、グループのリーダーに対する研修等は十分でないという点が同報告書には記されている<sup>51)</sup>。その背景として、団地の新中間層が自発的に実施する学習活動に対し、社会教育職員が指導・助言を行うことの困難さが挙げられていた。同報告書には以下のように述べられている<sup>52)</sup>。

「団地や新興住宅には、大学卒の学歴を持った家庭婦人をふくめて、有識者や発言能力をもった人々、あるいはまた、教員、保母その他の職業経験をもつ婦人も、少なからず住んでいる。こういう知識や能力の水準が高い人々を対象にして、社会教育行政を滲透させていく困難さが横たわっている。したがって市教委などではややもすると団地などを敬遠したり、そこからの要望などをうるさがったりする傾向が感じられないでもない。」

また、団地における学習活動が社会教育行政とほとんど関係性を持たないケースもあった。例えば、前項でとりあげた中田島団地の場合、「公民館」が団地内に設立されていたが、制度上その「公民館」は市の庶務課が管轄しており、その実質的な管理は団地自治会その他の地域団体(自治会婦人部を前身とする団地婦人会、子ども会世話人会、PTA、幼稚園母の会等)の代表者で構成される公民館運営委員会(委員長は団地自治会会長)が担っているといういわば集会施設であり、社会教育行政とは無縁の施設であった<sup>53)</sup>。

これに対し、高度成長期からはやや後になる時期であるが、芝園団地(埼玉県、公団住宅)における事例は、社会教育行政が積極的に関与して地域の学習活動の活性化を図ろうとするケースであったといえる。同団地

に建設された芝園公民館は、「市民意識の高揚」「連帯感の醸成」を目的として、初年度は住民が特に関心を寄せたスポーツ活動中心に事業を展開している。続く2年目は文化活動を中心とするともに、自主グループ結成の支援も行っていた<sup>54)</sup>。

以上のように、団地自治会と関連した住民の学習文化活動と社会教育行政との関係性は、必ずしも一様ではなかった。社会教育行政は団地の学習活動において大きな役割を果たせていない場合も多かったが、逆に、婦人学級等の社会教育行政の事業の枠組みを自治会・住民側が自らの学習活動に活用していた例も稀ではなかった。少なくとも高度成長期の団地地域をめぐる両者の関係性は、単純な図式に落とし込んで理解するべきものではないと考えられる。

#### Ⅳ 考察：見取り図の提示とその意味

以下に、ここまでの本論文の検討を概括したい。

高度成長期における団地自治会は、「町内会」/「自治会」という二項図式を用いて、主にその後者の性格を有する組織として同時代において把握されていった。それは、団地の生活・教育環境に関わる切実な問題を解決するためという明確な目的を持った「機能的集団」としての性格であり、行政との結びつきの強い従来型の町内会とは、(事例による多様性もあるとはいえ)大きく性格の異なる組織として捉えられていた。このような団地自治会の特徴は、高度成長期後半以降になると、その限界や問題性よりもむしろ民主的な連帯のあり方としての可能性、積極的意義を持つものとして強調されていくようになった。「町内会」/「自治会」という二項図式は、地域社会において保守性を脱した新たな民主的連帯の在り方を団地自治会に託すための解釈図式としても機能していたといえよう。

このような当時の団地の自治活動が、多分に政治的性格を帯びていたことについても、当時からしばしば言及されていた。ただし団地の自治活動については、そのような政治的熱量の高さのみが指摘されていたのではなく、政治的熱量をもたらす背景要因(特に団地自治会がリーダー層の性格の反映をしやすくなる要因)や、政治的熱量を帯びた活動が必ずしも団地の全面を覆っていたわけではなかった点について当時から既に注目がなされてきたことも押さえねばなるまい。

このような団地自治会の活動状況と関連しつつ、当時の団地においては、自治会活動の一環として学習・文化活動が展開されるケース、あるいは自治会から相対的に独立した形でそれらの活動が展開されるケースがそれぞれ見られた。これらの取り組みは、切実な地

域課題解決のための学習活動が含まれるとともに、団地住民間の「親睦」を作り出す場としても意図されていた。特に後者について、団地自治会関係者は、学習活動に参加することによって互いに見知らぬ者同士であった人々の間に生まれる「親睦」こそが、団地住民にとって必要な要素であると見なしていた。趣味・教養的な学習・文化活動は、一方では団地生活における問題解決のために必要な社会関係資本の形成、という手段的価値としての側面も有していたが、それだけではなく学習活動自体、またそれによって生まれる親睦自体を目的とする、いわば表出の価値としての側面も同時に有していたといえる。

また、当時の団地における学習活動と社会教育行政との関連性をみると、社会教育行政事業としての婦人学級を団地自治会主催の学習活動と位置づけて行うケースが特に多く見られた。ただし、団地における住民の学習活動と社会教育行政との距離感は一様ではなく、新中間層中心の住民の高度な学習活動に対して社会教育行政職員が「指導・助言」を行うことの難しさ、という問題が表面化する事例も見られた。

本論文の I-1 で触れたように、高度成長期において社会教育行政は新しい自己イメージを模索し、「学習活動を通じて地域社会を創り出す」という方向性を提示していたが、社会教育行政が当時の団地住民の学習活動に対して果たした役割は、必ずしも全面的、中心的なものではなかった。しかし他方で、住民の学習活動と社会教育行政の事業とを一律に対立的に捉えたり、前者を後者が抑圧していると概括したりすることも、当時の状況の多様性をあまりに捨象した見方であろう。

本論文では高度成長期における「団地の自治」と「社会教育」の関係を捉える上での簡略的な見取り図を試論的に提示するに留まった。しかしながらこれまでの戦後社会教育史研究においては、実践への志向性が非常に強いあまり、事例紹介という行為が特定の政治的・運動的・政策的文脈のみを想定した形でなされることが多く、事例の位置づけを複眼的に捉えることができていない状況がしばしば見られてきた。もちろん本稿で示した「見取り図」もまた相対化されざるを得ないものではある。だが少なくとも本論文では、複数の異なる政治的・運動的・政策的文脈からなる事例記述を並列させつつその見取り図を描く試みを行った。この点で、様々な異なる視点を持つ社会教育研究者・関係者が参照しうる全体像を提供したといえる<sup>59)</sup>。

## 【付記】

本論文は、JSPS 科研費 (JP19K02429) の助成を受けて行った研究の成果の一部である。

## 【注、参考文献】

- 1) 『読売新聞』(中央版)1967年9月2日朝刊, 13頁。
- 2) 原武史『団地の空間政治学』NHK 出版, 2012年, 16-17頁。
- 3) 日本経済新聞地方部編『団地を考えなおす: “灰色の巣箱” からの解放』日本経済新聞社, 1974年, 82-83頁。
- 4) 松下圭一『社会教育の終焉(新版)』公人の友社, 2003年(初版:1986年), 67-77頁。
- 5) 久井英輔「再定位された「地域社会」「集団」「共同性」と都市社会教育: 戦後初期・高度成長期の都市公民館, 成人学校を中心とした歴史的素描」『教育科学』32号, 2020年, 21-24頁。
- 6) 同上, 21-24, 32頁。
- 7) 日本住宅公団大阪支所 D.C 研究会「団地コミュニティについて: 自治会組織にみられる意識を中心に」『都市問題研究』18巻4号, 1966年, 60-61頁。
- 8) 大橋薫「団地社会におけるコミュニティ・オーガニゼーション」『都市問題研究』16巻5号, 1964年, 大道安次郎「コミュニティとしての「団地」社会」『都市問題研究』16巻5号, 1964年, 日本住宅公団大阪支所 D.C 研究会, 前掲, 等。
- 9) 岩崎信彦他編『町内会の研究』御茶の水書房, 1989年, 倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, 1990年, 玉野和志『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社, 1993年, 鳥越皓之『地域自治会の研究: 部落会・町内会・自治会の展開過程』ミネルヴァ書房, 1994年等。
- 10) 鳥越, 前掲, 10-15頁。
- 11) 久井英輔「団地と社会教育・再考: 高度成長期における都市住民の連帯をめぐる議論の一側面」『広島大学大学院教育学研究科紀要 第三部』66巻, 2017年, 同「高度成長期における団地の社会教育と社会調査: 都市住民における集団, 共同性形成の契機に注がれた視線」『広島大学大学院教育学研究科紀要 第三部』67巻, 2018年。
- 12) 日本住宅公団建築部調査研究課編『アパート団地居住者の社会心理学的研究(そのⅢ): 団地と地域社会』1963年, 47-48頁。この調査研究は、東京大学新聞研究所, 同社会学研究室, 東京女子大学心理

- 学研究室の協力を得て行われたものである。
- 13) 国民生活研究所編『住宅団地の施設と住民の意識に関する研究』1968年、145-147頁。
  - 14) 全国公団住宅自治会協議会『団地生活白書』1975年、17-18頁。
  - 15) 同上、iii頁。
  - 16) 東京都教育委員会『大都市における社会教育集団の研究：その1 団地について』1961年、68-71頁。この調査は、東京都立大学の研究者等の協力により実施されている。
  - 17) 藤永保「団地生活の設計と計画」生活科学調査会編『増補 団地のすべて』ドメス出版、1973年、226-231頁。ただし引用部分は、初版(1963年)において既に執筆されていた記述である。
  - 18) 大橋、前掲、39-43頁。
  - 19) 大道、前掲、17-22頁。
  - 20) 日本住宅公団大阪支所 D.C 研究会、前掲、59-67頁。
  - 21) 渡辺博史「団地と社会教育」『都市問題研究』21巻8号、1969年、46-48頁。
  - 22) 鳥越、前掲、9-10頁。
  - 23) 日本住宅公団建築部調査研究課、前掲、49頁。
  - 24) 藤永、前掲、231頁。
  - 25) 日本住宅公団建築部調査研究課、前掲、16-18頁。
  - 26) 渡辺、前掲、41-43頁。
  - 27) 原、前掲、56-58頁。
  - 28) 渡辺、前掲、43-46頁。
  - 29) 柚正夫「団地社会の政治態度：千葉県船橋市高根台団地自治会活動を中心にして」『都市問題研究』16巻5号、1964年、68-74頁。
  - 30) 同上、72-73頁。
  - 31) 日本住宅公団建築部調査研究課、前掲、47-50頁。
  - 32) 大橋、前掲、41-42頁。
  - 33) 宮本功「団地における自治会活動の実態」『調査季報』29号、1971年、63-64頁。
  - 34) 日本住宅公団建築部調査研究課、前掲、57-78頁。
  - 35) 同上、117-126頁。
  - 36) D.C 研究会「団地コミュニティの再検討：団地内小集団と住宅管理についての一考察」D.C 研究会編『団地コミュニティの再検討：高層・高密度社会へのアプローチ』1973年、227-231頁。
  - 37) 同自治会は、後に分譲住宅地域や孤立した賃貸住宅地域にそれぞれ別の自治会が結成されたこと等を受けて、1976年4月に「高島平二丁目(団地)自治会」に名称変更している。
  - 38) 高島平二丁目団地自治会『自治会10年のあゆみ』1982年、2-8頁。
  - 39) 同上、9-13頁。
  - 40) 『たかしまだいら自治会報』12号、3頁、13号、3頁、14号、3頁。
  - 41) 日本住宅公団建築部調査研究課、前掲、68-69頁。
  - 42) 高島平二丁目団地自治会、前掲、9頁。
  - 43) 上田はる「婦人たちで運営される団地自治会：稲沢市若草会の歩み」『月刊社会教育』9巻2号、1965年。
  - 44) 塚本哲人「浜松市中田島団地視察調査報告」文部省社会教育局『団地視察調査報告書』1968年、75-76頁。
  - 45) 同上、76頁。
  - 46) 宇佐川満「浜松市中田島団地視察調査報告」文部省社会教育局、前掲、85-88頁。
  - 47) 石本保子「団地の婦人学級(横浜市)」『社会教育』22巻2号、1967年、21頁。
  - 48) 小林律子「船橋・高根台団地自治会の学習文化活動」『月刊社会教育』20巻1号、1976年、33-36頁。
  - 49) 山下正「内職からめざめる主婦たち：団地の諸活動のなかから」『月刊社会教育』11巻4号、1967年。
  - 50) 自由ヶ丘地区社会教育協力委員会『新しい町(団地)における町づくりと住民の社会意識の調査』1963年、9-18頁。
  - 51) 駒田錦一・松原治郎「尼崎市西武庫団地視察調査報告」文部省社会教育局、前掲、121-128、132-133頁。
  - 52) 同上、133頁。
  - 53) この施設は、団地住民の統一自治会が集会所の設置を要求し、その要求が公民館(社会教育法に基づく正規の公民館ではなくいわゆる自治公民館)として結実したものであった。塚本、前掲、74-76頁、宇佐川、前掲、80-83頁。
  - 54) 藤田良三「新しい団地の中の公民館」『社会教育』35巻9号、1980年。
  - 55) このような見取り図の意義に関連して筆者は、倉内史郎がかつて提示した「統制」「自発性」「適応」理論(倉内史郎『社会教育の理論』第一法規出版、1983年、179-182頁)を参考に、パラダイムの複数性、相対性を社会教育研究において自覚することの重要性を論じている。津田英二・久井英輔「転形期の社会教育・生涯学習研究」津田英二・久井英輔・鈴木眞理編『社会教育・生涯学習研究のすすめ：社会教育の研究を考える』学文社、2015年、214頁。