

「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」における 直接民主主義と公共政策 ～住民運動から市民的コンセンサスへ～

小林 由紀男

はじめに

日本の社会運動史を振り返る時、いわゆる「抵抗運動」の成功例がきわめて少ないことに気づかされる。1963年から1964年にかけて生じた「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」（以後「三島・沼津等反対運動」と表記）はそのひとつであり、「市民運動の原点」だとされる。国策であった重化学工業中心の地域開発を住民運動が押しとどめた最初の例とされるが、その一方で、政治エリートからは「民主主義政治の秩序を乱す」との批判も多かった。結論を先取りすれば、本研究は市民社会論の視点から住民運動と公論形成の関係について研究を進めたが、「市民運動」と呼ばれたこの住民運動は、少なくとも地域社会の亀裂を広げるものではなく、小さな集団から水平に広がる連帯を通して合意形成にむかう、草の根の民主主義的な運動であったことが確かめられた。その一方で、少なくとも1960年代にあっては、市民運動はあくまでも公共政策に反対の立場をとる人々が多数派を形成する事で政治的影響力を行使することを目的としており、誘致賛成派との断絶を修復することを目的とするものでもなく、また、その方法が確立されていたわけでもない。

それでもなお、1960年代初頭にあつて、民主主義の思想と行動規範が広範に尊重されていたことはある種の新鮮な驚きであった。多数派住民の意見を尊重することは民主主義政体にとって当然であるとの政治エリートの態度は、今日よりも1960年代においてむしろ明確であった可能性もある。少なくとも三

島・沼津等反対運動では、住民意思の在りかが明確となった時点で、政治エリートはその「民意」に従う判断を下している。国策を背景として開発政策を推進した県知事も、最終的なコンビナート受け入れの決定権が基礎自治体にあるとの立場を堅持した。この政治エリートたちの、「民意は侵すべきではない」との態度が形式的なものであったことは否めないが、それでもなお、この基本的な民主主義の枠組みがあったからこそ、住民運動は政治的影響力を持ちえたといえる。

その後、学習会や住民の連帯を基礎とする住民運動の形態は「三島・沼津型」と呼ばれ、その流れはやがて1970年11月招集の「公害国会」を経て、環境庁の設置に代表される「国による環境政策の強化」という公共政策の方針転換につながって行く。

半世紀以上たった今日も、三島市の総合計画には「せせらぎと緑と元気あふれる協働のまち・三島～環境と食を大切に～」との文章が掲げられている。現在の総合計画は、さまざまな住民参加が制度化された環境で策定されているものだが、コンビナート反対運動による住民合意の内容とほぼ完全に重なる。このことから、住民運動が持つ合意形成力の確かさが実感される。三島・沼津等反対運動から半世紀以上を経た2017年の今日、市民運動の概念も大きく変化している。あらためて三島・沼津等反対運動の経緯を分析し、市民運動としての再評価を試みたい。

1. 研究の目的、研究方法と先行研究、研究枠組み

1-1 研究の目的

本研究は、公害激甚期の1960年代に石油化学コンビナートの建設に反対した三島・沼津・清水2市1町の住民運動を事例として分析し、基礎自治体における伝統的な意思決定プロセスに住民運動が与える影響と、公論形成のプロセスが地域社会の分断にあたえた影響を市民社会論的な視点から明らかにするこ

とを目的とする。

事例研究の対象とした東駿河湾東部地域での住民運動は、従前の住民運動の枠組みを超えて「市民運動」としての評価が高い¹⁾。「市民運動」とは何か、という問いに対する立場は1つではないが、本研究では市民社会論の視点から、住民運動と市民運動の相違点を検討・分析する事で、地域社会の分断に対する「市民運動」の修復機能にアプローチする。

1-2 研究方法と事例研究の対象

運動発生から時間が経過しており先行研究も豊富であるため、研究の方法としては文献調査を主として採用し、当時の新聞報道、当事者の意見、行政資料なども併せて分析する。分析にあたっては、国レベル、県レベル、基礎自治体レベルの政治的バランスを重視し、三島・沼津・清水の2市1町については、地域の利益集団等がコンビナート反対を掲げる運動体に集約され、市長／町長や市議会／町議会に誘致政策を断念するように働きかけた経緯とその結果を確認して行く。

分析をすすめるにあたっては、当時の産業別人口の分布とその推移、歴史・文化的背景を確認しながら、なぜ、三島・沼津等の住民が石油コンビナート誘致にこぞって反対したのかを総合的に検討することを心がけた。加えて、現在の三島市の総合計画である「第4次三島市総合計画」、2017年3月に発表された静岡県による「東駿河湾広域都市計画 都市計画区域の整備、開発および保全の方針」なども参考資料とした。三島市の街づくり会社での経験から、現在の三島市民、静岡県の行政が考える東駿河湾地域のあり方と、コンビナート誘致計画に反対した市民感情の間には関連があると考えられるからである。

事例研究の主たる対象は、三島市を中心とした東駿河湾東部地域とするが、同時期に石油コンビナートによる公害被害の重要な事例とされた四日市地区に

1) 宮本憲一「市民誕生一草の根民主主義への道」、『沼津住民運動の歩み』1979、日本放送出版協会、が代表的。

における公害被害発生と深刻化のメカニズムを、必要に応じて参照・比較することとする。

1-3 先行研究

三島・沼津等反対運動は、高度経済成長期の開発政策が発端として生じたもので、国が本格的な公害対策・環境政策実施へと大きな方向転換を行うきっかけとなった重要な出来事でもあり、多くの先行研究が行われている。その第1は、社会運動史的な関心からの研究で、主に、三島・沼津等における住民運動の経緯と評価を目的としており、その後の環境運動につながる研究も多い。第2が、住民自治／地方自治にかんする研究、第3が市民社会論にかんするものである。その他、新産業都市や工業整備特別地区については社会経済学的視点からの研究も参考とした。直接引用／参考とした文献等については脚注にて逐次紹介するが、ここでは、研究を進めるにあたって特に重視した研究と本研究との関係を記しておく。

社会運動史的研究成果の第一は、運動に参加した当事者が収集・記録した資料が数多く残されていることである。基礎資料として最も重要なものは『戦後日本住民運動資料集成』に収められた『三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料』である。第1巻には『三島民報』と『沼津朝日』の地方2紙の報道資料が、第2巻から4巻までは『西岡資料』と呼ばれるもので、沼津工業高校の教員として松村調査団に加わった西岡昭夫が収集した資料。第5巻は『清水町・女性関係資料』、第6巻から8巻までが勤労者福祉協議会を中心に活動した三島市選出の静岡県会議員、酒井郁造が収集した『酒井資料』と呼ばれるものである。西岡資料には反対運動の事実経緯が多く収められ、酒井資料は運動体に関わる資料が多い。他の先行研究もまた、この『三島・沼津・清水町石油化学コンビナート建設反対運動資料』に収められた資料を多く分析に用いている。本研究でも、当事者の発言や事実関係の確認には、新聞報道、行政資料の他に、この『戦後日本住民運動資料集成』を用いている。

第5巻は、清水町における住民運動の記録と共に、女性運動についてのもの

であるが、住民運動における婦人会や、主婦などのかかわりは重要なテーマであり、三島・沼津等の反対運動の場合も石油化学工場建設予定地であった三島市中郷地区の女性たちの地道な活動が大きな影響を与えたといわれている。この女性の果たした役割については、平井和子のすぐれた研究がある²⁾。市民社会論研究において女性運動はきわめて重要な分野だが、紙幅の関係もあり本論文では分析の対象としていない。稿を改めて取り組んでみたい。

公害経験を通した当事者視点からの分析、社会運動史的研究の特徴は、住民運動の発生要因を、経済開発最優先の国・県に対する地域住民の異議申し立てという構図で捉えていることである。また、研究の目的は「三島・沼津型」と呼ばれるようになる住民運動の成功要因の分析に重点が置かれている。『戦後日本住民運動資料集成』の別冊に収められた宮本憲一の「研究史と住民運動のかかわり」³⁾の場合、「草の根民主主義による連帯」、「学習会と調査（アセスメント）」、「地方自治運動」の3点を成功要因に挙げている。

公害問題一般についての研究としては、「公害」という言葉を日本ではじめて使用したといわれる庄司光・宮本憲一の『恐るべき公害』を重視した。その理由として、同時代性と先見性があげられる。宮本憲一は、その後も四日市、沼津の住民運動にかかわり続け、『日本の環境問題－その政治経済学的考察』⁴⁾ 『日本の環境政策』⁵⁾ 『戦後日本公害史論』⁶⁾ など、環境経済学の立場からのすぐれた研究が多い。『沼津住民運動の歩み』⁷⁾ に収められた「市民誕生一草の根民主主義への道」は、本研究が目的に掲げる「『市民社会運動の原点』としての

-
- 2) 平井和子「石油コンビナート反対運動の中の女性たち」、『戦後日本住民運動資料集成 8 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料 別冊』、pp.33-45、2018、すいれん舎
 - 3) 宮本憲一「研究史と住民運動のかかわり」、『戦後日本住民運動資料集成 8 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料 別冊』、pp.5-26、2018、すいれん舎
 - 4) 宮本憲一『日本の環境問題：その政治経済学的考察』、1981、有斐閣
 - 5) 宮本憲一『日本の環境政策』、1987、大月書店
 - 6) 宮本憲一『戦後日本公害史論』、2014、岩波書店
 - 7) 宮本憲一編著『沼津住民運動の歩み』1979、日本放送出版協会

三島・沼津地域の住民運動」という問題意識の出発点でもある。他に都留重人編『現代資本主義と公害』⁸⁾も同時代的公害論として高度経済成長期の社会問題を考察する上で参考になっている。

本研究の主題とは直接的な関係は薄いが、公害発生のメカニズムや要因分析は、運動論の研究者たちが重視した点である。予防原則の概念が希薄であった当時、コンビナート誘致政策をめぐる議論は、開発計画が公害を招くものであるか否かが争点となったからである。公害防止策には発生源対策と都市計画による被害拡大防止の2つの方向性があるが、本研究では、坪原紳二による都市計画の視点からの一連の研究を参考とした。「四日市の戦後復興期における都市形成の実態に関する考察—工場操業に関わる問題を中心に—」⁹⁾「四日市の戦後都市形成史—コンビナート全面化直前期までの都市開発・整備行政の実態について—」¹⁰⁾「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」¹¹⁾など、都市計画の重要性が指摘されている。

同時代の研究の課題は、運動の成功要因分析に視点が偏りがちなことだろう。西岡らの論文「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動 住民組織の発展と学習会」の場合、運動の欠点として「革新政党の指導性の不足があった」、「社会科学的なものへの取り組みが非常に少なかったこと」の2点を自ら運動の弱点として指摘しているが¹²⁾、左派勢力の分裂、企業別労組の構造的な問題、公共事業に依存する地方経済の問題などへの対処にまでは踏み込めていない。

8) 都留重人編『現代資本主義と公害』、1968、岩波書店

9) 坪原紳二「四日市の戦後復興期における都市形成の実態に関する考察：工場操業に関わる問題を中心に」、『地研年報 4, 57-80, 1999-03』、1999、三重短期大学

10) 坪原紳二「四日市の戦後都市形成史—コンビナート全面化直前期までの都市開発・整備行政の実態について—」、『地研年報 3, 55-76, 1998-03』、1998、三重短期大学

11) 坪原紳二「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」、『日本建築学会計画系論文集 第537号 171-178、2000年11月』、2000、日本建築学会

12) 西岡昭夫、吉沢徹「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動 住民組織の発展と学習会」、『行政研究叢書 Vol.1968 (1968) No.7』、pp.240-241、1968、日本行政学会

1971年の松原治郎編の『公害と地域社会』¹³⁾、1979年の宮本憲一編の『沼津住民運動の歩み』も同じ課題を抱えている。

これらの問題意識を明確な形で示しているのが中村紀一による「住・市民参加の2つの型－三島・沼津・清水と横浜」¹⁴⁾である。中村は市民参加が運動を含めた「広い意味での政治参画である」¹⁵⁾とすることで、利益獲得のための交渉などの集合行為（運動）を、制度化された政治制度への参画と自治（制度化）の次元へと連結させる。この市民参加の理解は篠原一の政治参加の概念¹⁶⁾と重なるものである。（図1参照）

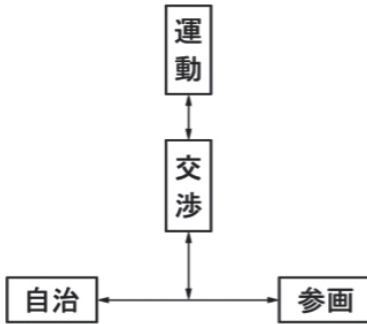


図1 市民参加：運動と制度

出典：篠原一『市民参加』、p.118、1977、岩波書店、

本研究においては、この住民運動と市民の政治参加の問題を、政治的要求を媒介する中間団体や個人のダイナミズムで捉える伝統的な媒介構造理論と、「対話」を基調とする市民社会論との比較で論じるが、詳しい理論枠組みについては次項「研究の理論的枠組み」で詳述する。ガブリエル・タルドの『世論と群衆』¹⁷⁾

13) 松岡治郎編著『公害と地域社会－生活と住民運動の社会学』、1971、日本経済新聞社

14) 中村紀一「住・市民参加の2つの型－三島・沼津・清水と横浜」、『戦後日本住民運動資料集成8 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料 別冊』、pp.47-57、2018、すいれん舎

15) 中村紀一「市民参加の意味」『都市問題の基礎知識』、p.370、有斐閣、1975

16) 篠原一『政治参加』、1977、岩波書店

17) タルド、ガブリエル『世論と群衆』、1964、未來社

における「公衆」の概念を住民運動から派生する「市民性」を理解する上での出発点とし、ジョン・デューイの『公衆とその諸問題』¹⁸⁾も参考としている。

市民社会論については、ビクター・ペストフの『福祉社会と市民民主主義』¹⁹⁾の他、坂本治也編、『市民社会論—理論と実証の最前線』（2017）を、市民自治の理論については篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』²⁰⁾、高木鉦作『住民自治の権利』²¹⁾、松下圭一『市民自治の政策構想』²²⁾、『政治・行政の考え方』²³⁾などが研究の背景にあるが、革新自治体の理論をそのまま受入れているわけではない。

1-4 研究の理論的枠組み

本研究の基本構造は、三島・沼津・清水の反対運動を1つのネットワーク型運動として、国や県、企業による開発政策への抵抗運動として評価する一方で、2市1町の運動経緯を個別に分析してその相違点を比較することで、「市民性」を評価するというものである。そのため、本研究の理論的枠組みには2つのアプローチが含まれる。

まず、運動の政治的実効性の評価にあたっては、その基本枠組みをプリンシパル・エージェント理論にもとめる。地方公共団体の首長と地方議員は共に、住民による直接選挙で選ばれる。行政を統括する首長は政策実施の面でリーダーシップを求められる一方で、エージェントとしてプリンシパルである住民意思に反した選択はできない。このことは、チェック&バランスの機能が期待さ

18) デューイ、ジョン『公衆とその諸問題』、2010、ハーベスト社

19) ペストフ、ビクター A.『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』、2000、日本経済評論社

20) 篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』、2004、岩波書店

21) 高木鉦作『住民自治の権利』、1973、法律文化社

22) 松下圭一『政治・行政の考え方』、1998、岩波書店

23) 松下圭一『市民自治の政策構想』、1980、岩波書店

れる地方議会の議員も同様である。両者ともに明らかなエージェント・スラックに陥った場合、エージェントとしての地位を失うか、政策変更を迫られることになる。従って、住民運動の開発政策への影響力は、運動がエージェント・スラックの存在を公の場で示すことができたか否かで評価することが可能である。

次に、社会運動史上の意義についての評価については、討議の場としての市民社会の理論を分析枠組みとして用いる。具体的な目標は、運動が内包する「市民性」の析出であるが、その指標となるのは「市民的コンセンサス」形成へ向けての態度 (attitude) である。あえて「態度 (attitude)」とするのは、コンセンサスが形成されるか否かは環境要因に大きく左右されるためである。市民的コンセンサス形成を志向しながら運動が展開していることが観察されれば、それが運動の「市民性」を端的に表したものとみなすことができる。

なぜならば、「市民性」とは、「全体の利益」= 公益を私的な特殊利益に優先させる態度だが、この「全体の利益」をどのように判断するかについての合意こそが、「市民的コンセンサス」の第一のものだからである。この合意は、政策そのものへの賛意や反対意見の表出とは異なり、自己利益とは直接的な関係を持たない。あくまでも、正当な民主主義的手続きについての合意であり、政治権力を正当化するルールを主権者として示すものである。

留意が必要なのは、議会における討議もまた民主主義的な議論であり、何が公益であるかをめぐって、理念的には、全体の奉仕者としての議員が合意形成を目指して行うものだけということである。しかし、その議論は政府・行政セクター内部のものであり、エージェント・スラックの存在をめぐって対峙している状態では、いかなる合意も「民意の在りか」をめぐる議論に決着をつけることができない。

このように、住民運動の政治的有効性の原動力となるエージェント・スラックの存在を明らかにしようとする試みも、運動の市民性にかかわる「全体の利益」をめぐる合意形成への態度も、民意を「正しく」政治に反映させるための取り組みという点で通底している。この2つの分析枠組みの背後にあるのは、中村紀一らと同じく、住民運動と市民運動をともに広義の政治参加であり、そ

これらの諸特徴を捉えることなくして、運動の本質を示すことは不可能であるとの視点である²⁴⁾。

2. 新産業都市構想の矛盾と限界

「三島・沼津・清水コンビナート反対闘争」は国民所得倍増計画の具体的政策としての第一次全国総合開発計画、その施策である新産業都市（以後、「新産」と表記）構想をめぐって対立する社会セクター間の政治的対立が住民運動という形を取ったものである。第2節では、反対運動の「市民的」要素を分析するに先だって、東駿河湾地域が指定された工業整備特別地域（以後、「工特」と表記）とその政策のもととなった新産構想が内包する問題点と、地域開発に対する国、企業、県の立ち位置を確認しておきたい。

2-1 新産業都市構想の矛盾と限界

格差是正と雇用創出を地方社会にもたらすことを訴えた新産構想は多くの国民の「豊かになりたい」という願望に強く訴求したが、行政側の視点で見れば、戦後の混乱期を脱しつつあった当時、スプロール現象などに代表される無秩序な開発を規制する狙いがあったことはまちがいない。新産構想の巧みなところは、地方自治体にとっては企業誘致による税収増が見込め、多数派住民はインフラ整備などの社会福祉の恩恵を受け、工業用地の不足と公害対策費用に悩む企業は、都市計画によって住民を立ち退かせることで、新たな工業地帯への進出ができるという、三者三様のメリットが見込めることにあった。

経済成長の過程にあって、都市計画やインフラ整備が必要とされながらその原資を欠く地方自治体にとって、さまざまな財政支援措置が受けられる新産指

24) 図1、『市民参加：運動と制度』を参照

定は「夢の政策」であった。そのため、1962年に新産業都市建設促進法が成立して公募が始まると、想定された10の地域に対して全国44の候補地から申請が寄せられた。自治体からの多数の応募に対し、国は想定した10の候補地に対し、瀬戸内海に面する岡山県南、徳島、東予、大分地区を含めた15地区を新産都市に指定した。

1962年当時、四大工業地帯の環境破壊は相当程度に広がっており、「公害」という言葉こそまだ生まれていなかったものの、実態として公害は全国に広がりつつあった。環境破壊にかんする陳情も年を追う毎に増加しており、1961年には、ばい煙や粉じんなどの大気汚染の被害件数は全国で4000件、騒音や振動などの生活被害が8246件、工場、鉱山からの排水汚染が1466件に及んでいる。数としては東京、大阪、愛知、福岡などの四大工業地帯が多いものの、北海道、山形、愛媛などでも被害が報告されており、その被害が全国に拡大しつつあった²⁵⁾。新産構想の理念は政策として多くの国民に受入れられていたものの、その同意は、公害問題の拡大は抑えられるという企業の主張を前提としていた。

しかも、飽和しつつある四大工業地帯の公害問題は激化の一途をたどり、対策コストの面からも新たな工場立地は喫緊の課題であったが、公害防止技術が未熟な当時において、莫大な公害対策費用を避ける唯一の方法は、土地が安く近隣住民からの苦情が出にくい地域に工場を建設することであった。しかし、そもそも人が住んでいないような消費地にも遠く、交通の便も悪い寒村に工場を建設しても経済合理性の確保は困難であり、港湾や高速道路の整備には数十年という期間が必要であった。喫緊の工場用地不足に新産都市構想で対応することは現実的に不可能であった。

そこで、四大工業地帯にも近く、既存の港湾や交通網が利用できる立地が求められ、鹿島、東駿河湾、東三河、播磨、備後、周南の6つの地区が工特に指定された。しかし結果から見れば、企業の説明とは異なり、実効力のある公害

25) 庄司光、宮本憲一『おそろべき公害』、pp.30-31、1964、岩波書店

防止技術が実用化し、公害問題が沈静化に向かうまでには、その後10年以上の年月を要した。この期間が公害激甚期といわれる公害被害が全国の一般住民にまで広がった時代である。新産と工特指定という地域開発政策は、公害防止は可能だとの企業の主張と現実の公害防止技術の未熟さ、企業進出によって地域の経済と福祉は両立するとの政府・行政の主張と工場用地の喫緊の不足を解決したいという企業の思惑のすれ違いによって大きな矛盾と限界が内包されていたのである。

2-2 静岡県におけるコンビナート誘致政策と新産業都市指定申請

それが環境問題であれ、消費者問題であれ、住民による抗議が社会運動にまで発展する場合、最初に問題とされるのは情報の非対称性である。加害者が企業で被害者が住民の場合、問題の発生を政府・行政が知りつつ必要な予防措置を講じなかった場合、不作為の責任が問われることとなる。国が不作為を理由に責任を問われるケースは少ない²⁶⁾が、その理由の一つは、国が地域開発を原則として「民間」の問題だとし、あくまでも政府の役割を、地域支援という形式に留める態度が功を奏してきたからである。

三島・沼津等反対運動の場合も、国が打ち出したのは新産、工特という地域開発構想であり、さまざまな財政支援・特例政策だけである。この政策を活用し、地域経済の発展のために自ら手をあげ、企業にアピールを行って工場誘致活動を行ったのは静岡県知事や県議会である。県はさまざまな優遇策を提供して企業進出を促したが、それでも企業と地方自治体の関係は非対称なもので、開発計画策定の主導権は企業にあった。

斎藤寿夫静岡県知事は、「県という行政団体は国の一つの構成単位にすぎません。県は国という立場と異なり、完結した経済というものを持ち得ないのです。従って手法としても、資料面においても限界があります」²⁷⁾と発言してい

26) 2004年10月の「関西水俣病訴訟」最高裁判決では環境省の不作為が厳しく問われた

27) 『東部開発計画の一端』、p.5、1963、静岡県

る。しかし、そのことを理由に県独自の判断を放棄して、国や企業の政策形成能力を信じて丸呑みにすべきだと主張した知事の選択は、いわゆる「官治主義」との批判を住民から受けても仕方がない。「3割自治」といわれた時代において国の政策に抗うことの難しさを考慮に入れたとしても、この説明で地元住民が納得するわけもなかった。奥田道大は、コミュニケーション論の視点から、三島・沼津等反対運動激化の主要因を、「コミュニティ・リレーションズ・アプローチの欠如」にあったと分析している²⁸⁾。

科学的知見に基づかない、一方的な工場無害論に偏った静岡県による広報活動の一例として、1963年に静岡県が作成したパンフレット『東部開発計画の一端』がある。「新産には指定にならなかったけれど、それより一段と高いところに格付けされ、公共事業の集中化を約束されたこの地域が、静岡県のみならず、日本全体の経済発展上如何に大きな期待を寄せられているかを考え、その使命と責任遂行の為に努力しようではありませんか²⁹⁾」との抽象的で扇情的な記述が踊る一方で、工特が持つリスクについては何も示されていないことは、地元住民の感情を逆なでするものであった。「工業立県と申しても他産業を政策的にないがしろにするのではなく、各産業の均衡ある発展を期していることは申すまでもないのであります³⁰⁾」との言葉もまた、企業誘致と住民の福祉が相反するものでないことを示しているが、その具体策の記述はないなど、この広報物がコミュニティ・リレーションに配慮したものでないことは、当時の反対派住民やマスコミからの批判が示している。

県の広報紙である『県民だより』³¹⁾をみれば、「公害は全く考えられない」「人

28) 奥田道大「マス・メディアにおける地域社会の発見—沼津・三島地区石油コンビナート反対運動の事例分析—」『新聞学評論 Vol.16 (1967)』p.59、1967、日本マス・コミュニケーション学会

29) 『東部開発計画の一端』、p.2、1963、静岡県

30) 前掲書、p.7、1963、静岡県

31) 静岡県広報室『県民だより 石油化学コンビナート特集号 1964年2月』、1964、静岡県

体、農作物に影響はない」「亜硫酸ガスはごく微量」「四日市公害の特殊性」「排水は無害 近代設備で完全処理」「コンビナートは漁業を妨げない」などの見出しが躍る。このような情宣は虚偽とまではいえないかも知れないが、明らかに誇張された主張であることは間違いない。常識的に考えて、知事や行政担当者がこの文言が意味するところをそのまま信じていたとは考えられず、ますます県当局の立ち位置が、「国の出先機関」的性格を有するものであったことを示すものとして理解される。

斎藤知事が主導した石油コンビナート誘致を推進するための広報活動をみれば、新産と工特の間の理念的な相違点も、石油コンビナートが拡大し続けた場合の地域社会の問題も、すべて「問題ない」という根拠のない楽観論で片付けられてしまっている。この一見、稚拙で無恥ともいえる言辞の背後に、国と県との間の非対称性、県と企業との間の非対称性があったことが強く推測される。しかし現実問題として、住民運動と政府・行政間の政策決定原理としての「対話」を県が実質的に拒絶したことにはかわりはない。県の態度はコンビナートの受け入れか拒絶かという二者択一の選択を迫るものであり、三島市など2市1町の住民は、必然的に賛成派と反対派が対峙する構造の中で、運動を展開することとなった。

企業誘致に際しては、港湾や道路の整備、工業用水の確保などと並んで、地方自治体は住民の説得を企業から請け負う協定を結ぶ。反対運動対策もまた企業進出の条件として地方自治体の責務とされるのである。マスコミや住民は、必然的に知事と住民の間のエージェンシー・スラックを言い立てた。知事が企業のエージェントとして、県民に対する義務に企業利益を優先させたのではないかとの疑念は運動終結まで晴れることはなかった。

3. 三島・沼津・清水2市1町における集計型民主主義と熟議型民主主義

第3節では、「三島・沼津・清水コンビナート建設反対闘争」の実際を振り返り、

コンビナート誘致をめぐる政策決定プロセスを、伝統的政治制度と直接民主主義の関係性を中心に分析する。この過程で、「市民的コンセンサス」を志向する試みを抽出し、その役割と意義を検討することとする。

分析にあたり、三島・沼津等反対運動の概略と、運動に強い影響を与えた四日市における公害問題を最初に確認しておく。

3-1 「三島・沼津・清水石油コンビナート反対闘争」の概要

三島市・沼津市・清水町の2市1町で1963年から1964年にかけて行われた石油化学コンビナート誘致反対運動は、公害反対を訴える市民運動が全国に広がったきっかけのひとつに数えられている。東駿河湾東部地区におけるコンビナート誘致計画は、三島市中郷地区に日産処理能力15万バレルの製油所をつくり、そのナフサの供給をうけて清水町に石油化学工場を建設、さらに沼津市に140万キロワットの火力発電所を建設しようというもので、四日市を上まわる規模の石油コンビナート建設計画であった。(図2「石油コンビナート第2次計画案」参照)



図2 「石油コンビナート第2次計画案」

出典：宮本憲一編『沼津住民運動の歩み』、p.26、1979、日本放送出版協会

沼津沖は急に水深が深くなるため港としては良好な条件だが埋め立てには不向きで、広い後背地を必要とするコンビナート建設のためには、三島市、清水町を含めた広域開発が必須であった。1960年のアラビア石油を中心としたコンビナート建設第一次計画では、沼津の地盤が軟弱で工場立地に不向きである

ことが判明し、アラビア石油は建設予定地を沼津から三島市中郷に変更している。このため港湾整備の負担に対する税収のメリットがなくなった沼津市は片浜への誘致を目指すなどしたが、三島市との間で対立が生じ、計画は無期延期となった³²⁾。

しかし、天然の良港を擁し、京浜地帯にも近い好立地のため、喫緊の工場用地不足に悩む国や県・企業の思惑は一致しており、1963年12月、県はあらためて地域開発計画という形で3地区の住民にコンビナート建設計画の受け入れを求めた。当初、県はこの開発計画を推進するために新産指定を受けるべく努力したがかなわず、最終的に工特指定を受けて誘致計画の実現を2市1町に強力に働きかけた。コンビナート建設計画にとって、三島・沼津・清水は一体のものであり、その内のどれ1つが欠けても建設は困難となるため、県は強力に広域都市合併を推進した。しかし、このコンビナート誘致を前提とした強引な都市合併に反発した住民たちは横の連携を強めて対抗した。

運動の特徴として、数百回にもおよんだとされる小グループ単位の学習会、環境アセスメントを行うなど、科学的根拠を示してたたかったことが知られており、このような特徴を持つ住民運動は「三島・沼津型」と呼ばれている。三島・沼津等反対運動は、経済優先の開発に歯止めをかけ、環境庁の設立など一連の環境重視政策へと公共政策が転換するきっかけとなった住民運動の1つである。

3-2 四日市の石油コンビナート公害が与えた反対運動への影響

ここで三島・沼津等反対運動に大きな影響を与えた四日市における公害問題の概要を確認しておく。四日市市で発生した公害は、「四大公害」と呼ばれるものの一つであり、政治が十分に機能することなく訴訟によって問題解決が図られた。東駿河湾東部地区に石油化学コンビナート誘致の計画が持ち上がった時、関係者が真っ先に訪れたのが「公害先進地域」であった四日市である。今

32) この第一次コンビナート建設計画が中止に至った経緯は「静浦事件」と呼ばれることもある。詳しい経緯は、西岡昭夫、吉沢徹（1968）、p.218を参照のこと

日、「四日市喘息」という名で知られた亜硫酸ガスを主原因とする大気汚染が四大公害病の一つとして語られることが多いが、当時は水質汚染による「臭い魚」の漁業被害が広く知られていた³³⁾。

四日市では旧第二海軍燃料しょう跡地に石油会社が進出して後に水質汚濁が始まり、異臭魚が出現した。1959年に第一コンビナートが稼働を始めるや、1960年には異臭魚が取れる範囲が四日市の沖合4キロまで広がり漁業被害が拡大した。コンビナートの操業開始とともに大気汚染も広がり、同時期、磯津地区ではぜんそく症状を訴える人が急増している。四日市市では公害反対運動が拡大し、公害訴訟で勝訴しながらもコンビナート建設の拡大を防止することができず健康被害が広がった。

東駿河湾地域への石油コンビナート誘致計画が発表されると、賛成派反対派ともに、各地の工業地帯を視察しているが、四日市は、反対派住民がもっとも重視した地域である。行政関係者や漁民、住民の代表などは、住宅地域と石油コンビナートが隣接する中で大気汚染被害が激甚化している様を目のあたりにした。この経験がその後の反対運動の方向性を決定づけたとされている³⁴⁾。石油化学コンビナートが稼働すれば、東駿河湾地域でも同様の問題が発生するのではないかとの疑念を抱いたことが、その後の公害調査などに発展して行くと同時に、視察を記録した写真や証言テープは貴重な学習会の資料となった。

3-3 日本社会党とコンビナート反対運動

2市1町の反対運動の詳細を分析する前に、野党第一党であった日本社会党とコンビナート反対運動の関係を確認しておく。まず、政治的背景となる政党勢力を1963年11月に行われた第30回衆議院議員総選挙でみると、自由民主

33) 異臭魚発生時の漁民の苦悩については、沢井余志郎編『くさい魚とぜんそくの証文』、1984、はる書房、などに詳しい。

34) 酒井郁造『見えない公害との闘い—三島地区石油コンビナート反対住民運動史』、pp.91-103、1984、静岡教育出版社

党 283 議席、社会党 144 議席と、2 党が全体の 91% を占めている。民主社会党は 23、無所属は 12、日本共産党はわずか 5 議席にすぎない。自民党と社会党の比率は 66 対 34 と、まさに「1.5 大政党制」と揶揄された 55 年体制の典型的な議席配分である。この選挙結果を受けて池田勇人は第三次池田内閣を組閣、高度経済成長政策を継続する。

静岡県における勢力配置は、自民党 9、社会党 4、民社党 1 と保革の比率は全国平均と大きく変わらないが、静岡県東部の 2 区に関しては自民党 3、社会党 2 で、若干社会党の比率が高い。この内の一人は、当時社会党の政策審議会長であった左派理論家の勝間田清一である。もう一人は田方郡韮山村長から中央政界に転じた久保田豊で、労働者農民党出身であったが 1960 年労農党が解党したため日本社会党に転じた。この時に次点で落選したのが「小日本主義」を掲げていた石橋湛山であったのが象徴的である。

静岡県は東西に長く広がっており、東と西では伝統も文化も異なる。明治以前の駿河国と遠江国、伊豆国がおおよそ現在の静岡県だが、廃藩置県直後は静岡県、浜松県、足柄県などに分かれていた。そのため、静岡県議会は異なる地域の代表の利害が複雑で、静岡、浜松が多くの議席を占めるがそれ以外は分散している。駿河地域についても東部と西部では必ずしも利害は一致していない。議員定数は 1963 年の選挙から 2 名定員増となり 71 人となっており、その 1 つが三島市に配分された。この時に選ばれたのが酒井郁造で、2 つとなった議席を自民党議員と分け合っている。酒井は地元三島市の住民代表等と緊密に連絡を取り、活発な反対活動を展開している。

しかし、日本社会党静岡県本部がコンビナート誘致に正式な反対を表明したのは、「2 市 1 町住民連絡協議会」が発足し、コンビナート立地自治体の足並みがそろそろ 3 月 15 日のわずか 2 日前、3 月 13 日のことである。社会党三島支部は前年の 12 月中旬には早々に反対声明を出しており、沼津市、清水町の支部もこれに続いている。県本部の動きが遅すぎるとの批判が出たのも当然であった。

もっとも、このことは酒井を中心とする社会党議員がそれまで何もしていなかったことを意味するものではない。1964 年 3 月 12 日、静岡県議会の一般質問最終日には、「2 市 1 町住民連絡協議会」のメンバー約 350 人が詰めかける中、

酒井県議はそれまでに社会党県本部から出された公開質問状とその回答を中心に知事を追求している³⁵⁾。

酒井は、県本部の反対表明が遅れた理由の1つとして、党本部の指導方針をあげている。「地域開発、石油コンビナートの進出については、後進地域のことを考えてか、ケースバイケースという指導方針であり、まして企業の進出を、住民の反対運動で拒否するというのは最初のケースであって、情勢判断と方針決定はほとんど現地の対策委員会並びに支部に一任されていた」³⁶⁾というのである。静岡県の中部、西部には開発後進地域も多く、それらの地域が経済開発推進、企業誘致歓迎のムードにある中、コンビナート誘致絶対反対の方針を県本部が取るのが容易ではなかったことは確かで、結局、基礎自治体の住民意思が固まるのを見きわめての反対表明となったため、そのタイミングが微妙に遅れたのである。

55年体制が労使和解体制であり、日本社会党内でも、国政レベルでは高度経済成長路線に対して総論として賛成の立場であった。県レベルでも開発後進地域を中心に絶対反対表明への慎重論が多く、結局のところ公害被害の発生を怖れる基礎自治体レベルのみが積極的反対の立場を住民と共有していたといえるだろう。酒井が反対運動に積極的だったのは県議ではあるものの、三島市出身という例外的な当事者であったからである。

3-4 第一次産業従事者のグループの反対理由と孤立

石油コンビナート誘致政策に対して真っ先に反対を表明したのは一部の漁民たちと水産加工組合である。特に当時沼津の基幹産業の1つであった水産加工組合の結束は高かった。1960年に第一次誘致計画が発表されると、沼津市志下の水産加工組合では、すぐさま四日市市と和歌山県下津町の石油工業地帯を視察し、魚類に与える被害が甚大だとして組合員35名連記で絶対反対を表明

35) 「コンビナート進出で論戦」『朝日新聞静岡(駿東)版』1964年3月13日、1964

36) 酒井郁造(1984)、前掲書、p.158、1984、静岡教育出版社

した。沿岸漁業や水産加工業といった沼津地域で盛んな地場産業は、石油コンビナートなどを中心とする臨海工業地帯では衰退を余儀なくされる。斎藤知事は、既存地場産業の発展を図ることは当然のことと繰り返していたが、四日市への視察などで公害問題の深刻さが住民に理解されるにつれ、第一次産業関係者は知事が示す都市計画の「公共性」に疑いを持つようになった。

この疑念を裏付けるように、都市計画の中身が移住／疎開計画であることが県の広報活動から次第に明らかとなる。その代表的なものが1964年元旦号の『県民だより』での知事の発言である。「平地は工場、山麓部は住宅地とし、これからの人間は海で泳ぐことばかり考えず、眺めのよい高台にプールを作りそこで泳ぐことを考えるべきだ」との発言は、住民の移住を前提とした開発計画の本質を端的に示している³⁷⁾。三島市役所での説明会では「農業を続けたければ箱根山の開墾も良いだろう」との趣旨の発言もあり、伝統的な生活を根本から覆そうとする県の態度が明らかになるにつれ、第一次産業従事者と県との溝は深まっていった。

それでもなお、かろうじて斎藤知事の行動がエージェンシー・スラック状態にはなかったと言えるのは、知事が誘致政策を強行しなかったからである。知事は終始「最終決定権は基礎自治体にある」との態度を変えることはなかった。その結果、沼津市や清水町では民意が大きく分かれ、市政／町政は大きく混乱したが、コンビナート誘致が失敗に終わった後も、工特指定に基づく開発は続ける事ができた。

留意すべきは、この時代の一次産業の開発に対する反対運動は「補償主義」に偏りがちであって、公害そのものを抑止する「発生源主義」³⁸⁾を主たる運動目的とするには至っていないことである。企業が実施する公害防止策に効果のないことは、当時の漁民たちにとっては常識的な知識であり、漁業被害を容認して補償金を受け取るか、発生源である工場の稼働を止めるかという二者択一

37) 西岡昭夫、吉沢徹（1968）、前掲書、p.221

38) 松原治郎編著『公害と地域社会－生活と住民運動の社会学』、pp.225-227、1971、日本経済新聞社

の選択肢しかないと考えられていた。工場の排水基準などを強制力のある法令によって規制し、漁業と工業の共存を図るという発想は理論としては存在しても、現実的な選択肢とはいえない時代である。

このような事情を背景とし、1964年3月に「石油化学コンビナート進出反対沼津市・三島市・清水町連絡協議会」が結成され、コンビナート誘致絶対反対の地域方針が決定するまで、漁民たちが他の住民運動グループと連携することはなかった。沼津地区では、コンビナート計画の第一次案が迷走した時に、各漁協の間には利害対立があったとされている。片浜への石油精製工場誘致計画が持ち上がるなど、条件次第では誘致容認に議論が傾きがちな中で、反対派漁民は「絶対反対」を掲げていた。

理由は異なるが、工場用地候補の地主であった農民の立場も公害反対を唱える他の住民たちとは一致していない。東駿河湾地域に開発計画が持ち上がった当初、農民の間では近隣地区の工業開発をうらやむ声もあったという。1950年代からの高度経済成長は所得格差を徐々に広げつつあり、農業収入は相対的に低かった。地方にあって農協は保守政党の支持基盤であり、富農は代々地方の名士である。政府・行政とのつながりも強く、住民の政治的な要求を媒介する構造の重要な一角であったことも忘れてはならない。

しかし、農村の一部に化学工場ができることへの不安は次第に工場立地の地主を反対意見へと向かわせることとなった。石油精製基地建設予定地であった三島市中郷地区では、1962年頃から水不足に悩まされていたが、その理由は化学繊維工場による大量の地下水の汲み上げだと地元民は信じていた。わき水から流れ出る市内の清水は枯れ始め、どぶ川のような悪臭を放つようになったことに、人々の怒りは高まっていたのである。

1964年2月22日、「中郷地区コンビナート対策協議会」が結成されると、三島市における住民運動の中核的存在となって行く。3月10日には「中郷地区コンビナート反対期成同盟」へと改編、地主436名の署名による「土地不買申し合せ」書を作成して絶対反対の意思を表明した。

このように、第一次産業関係者と進出企業との関係は、漁業権や土地の権利を介在した利害関係である。環境権や入浜権などの権利概念がその後発達して

行くが、1960年当時であって、明確な権利をめぐって交渉が可能であったのは主として第一次産業従事者たちであった。同時にそのことは、反対運動が補償主義へと安易に流れやすいことも意味していた。一部の地主が売却に応じれば、なし崩し的に反対運動は補償額をめぐっての交渉になりかねない。そのため、内部の結束を高めるために、絶対反対の立場を打ち出したといえるだろう。

3-5 清水町長選挙と清水町議会におけるコンビナート反対決議

1962年に官僚出身で自民党を支持母体とする斎藤寿夫が静岡県知事に四選されたことは既に述べた。その当時、三島・沼津等反対運動の舞台となった2市1町の内、沼津市と清水町の首長が保守系、三島市の市長が革新寄りであった。

このバランスの変化は、清水町の高田次郎町長が1964年1月22日、緊急町議会を招集して辞意を表明したことからはじまった。高田町長はコンビナート誘致推進派であったが、清水町対策研究会の役員等が四日市市を視察後、急激に反対の世論が高まるのを受けて議会で辞表を提出する。「石油コンビナート工場進出に伴う今後の諸問題につき、政治の姿勢を正して町政の不信を避けたい」³⁹⁾と述べていたことから、民意を問うために選挙を行うべきとして辞意を表明したものとされている。

しかし、その後の町長選挙の経緯をみれば、この高田町長の意向は貫徹されなかった。まず、内外からの圧力を受けて高田町長自身が辞表撤回を申し入れるが、議会は辞表の取り扱いをめぐって採決を強行して辞任を決めてしまった。結果的に高田町長の当初の判断の通り町長選挙で民意を問うことになったのである。ところが後継をめぐって争った二人の候補のうち、清水町商工会、清水町食品衛生協会、社会党清水町支部などの推薦を受けた中野英太郎候補はコンビナート誘致反対を明言したが、農協組合長であった関口候補はコンビナート

39) 酒井郁造『見えない公害との闘い－三島地区石油コンビナート反対住民運動史』、p.107、1984、静岡教育出版社

誘致についての明言を避けて、コンビナート誘致問題を選挙の争点にすることを回避してしまった。両候補とも、町長在任中は無所属を通すことや、民主主義的な町政の運営を公約に掲げるなど大きな差はなく、選挙の争点は農協と商工会、南部と北部の争いという構図となり、コンビナート問題に関する民意を問うために辞任した高田町長の目的は果たせなかった。

この町長選挙には他にも問題があった、投票日の2月23日の前日に、県による選挙干渉と疑われる事態が発生したのである。県は投票日の前日に、新聞折り込みによって「コンビナートについて」と題した『県民だより』の特集号を沼津市、三島市、清水町の2市1町に配布した。この特集号は「公害は全く考えられない」「人体、農作物に影響はない」「亜硫酸ガスはごく微量」「四日市公害の特殊性」「排水は無害 近代設備で完全処理」「コンビナートは漁業を妨げない」などの見出しが躍る、あからさまな誘致推進を目的とする広報物であり、従来、市町村役場から自治会／町内会を通じて隣組に配布されるルートではなく、新聞折り込みという特殊な方法で配布されたことも問題となった。反対派の住民や地元メディアからは露骨な県の選挙干渉であるとの声が上が⁴⁰⁾、結果は不問とされたものの、後に選挙管理委員会の判断が問われる事態に発展している。

この時の清水町長選挙の結果は、投票率75.56%、関本嘉一郎候補が3090票を獲得して当選、中野英太郎候補は2114票と惨敗しているが、選挙の争点をめぐる操作と広報紙による干渉がなければ、より透明性のある形で、反対運動を沈静化させることができたかもしれない。しかし、コンビナート誘致の民意を問わず、県による広報紙をつかった介入という二つの出来事により、反対派の抵抗意識は強化され、連帯を強める結果となった。この時に、賛成派と反対派の間で「対話なき民意の分断」が広がったと判断しても良いだろう。

町長選挙の敗北を受けて運動の立て直しを迫られた石油コンビナート進出対策研究会は、それまでの運動が市民を置き去りにしていたとの反省から組織を

40) 「関所」(コラム)、『三島民報』、1964年2月25日

再編、3月9日には石油コンビナート反対清水町民会議として再出発している。3月15日には、2市1町の住民組織代表が集まって結成された「石油化学コンビナート進出反対沼津市・三島市・清水町連絡協議会」（略称：2市1町住民連絡協議会）に参加するなど、横のつながり重視へと転換する。

新しい組織となったコンビナート進出反対町民会議は署名運動を展開、誘致問題についての請願書を議会に提出、清水町議会は、3月21日にその取り扱いを協議した。請願の取り扱いは満場一致で採択され、さらに一部の議員からは「町議会でも町民とともに、すみやかに反対決議をおこなうよう」という請願書の記載について、「今議会で」決議するよう動議が出された。動議は挙手採決され、出席議員19名のうち、賛成反対ともに9名で同数となったが、森崎議長が反対を表明し、清水町議会でのコンビナート反対決議が成立した⁴¹⁾。2市1町のなかで議会が反対を決議したのは清水町が最初である。

その後も清水町はコンビナート誘致に対する賛否で揺れ動くことになるが、その最大の理由は清水町の立地にあった。新たな行政中心として発展が見込めるといふ、2市1町の中でもっとも広域都市への合併メリットが大きいと考えられていたことが根強い賛成派の根拠となっており、化学工場予定地の周辺と、それ以外の地域の住民では問題意識が大きく異なっていた。

結局、清水町では賛成派と反対派の溝は運動の最終段階まで埋まらなかった。清水町でのコンビナート誘致政策の決定プロセスは、代表制民主主義の制度設計そのままといってもよく、住民運動の政策決定に与えた影響は、議会や首長との関係性を基礎にした典型的な「媒介構造型」の運動であった。

3-6 沼津市における2万5千人デモと政治決着

結論を先取りすれば、沼津における住民運動は、「対話」による政治的合意に至ることができず、1964年9月13日に行われた「石油コンビナート反対沼

41) 酒井郁造（1984）、前掲書、pp.156-157

津市民総決起大会」と呼ばれる大規模なデモによって政治的決着への道が開かれた。このデモには、地元の漁師や水産加工業者のトラックに加えて、医師会の救急車、消防団の消防車なども加わり、参加者の数だけでなく、多様な地域社会団体の集結を誇示した。三島中郷地区の農民たちのトラクターなど、三島市、清水町からも数多くの反対派住民が参加している。

この大規模デモを指して市民の連帯の象徴とする研究も多いが、むしろ、沼津市の民意が合意ではなく分断に向かっていたために、誘致反対派はデモを必要としたと考える方が合理的である。市議会では賛成派と反対派の勢力が拮抗しており、政府・行政による「コンビナートによる公害の心配はない」との情宣活動も活発化していた。議会で誘致賛成決議が行われることに不安を感じた反対協議会が、誘致反対の民意を誇示するために大規模なデモを必要としたのである。

この時期、沼津の塩谷市長はこの分断された民意に翻弄され、斎藤知事の場合と同じくエージェンシー・スラックのディレンマに陥っていた。保守党を地盤とする塩谷知事の場合、コンビナート誘致政策は国・県からの強い圧力の下で推進されていたもので、市長の独断で覆せるような性格のものではない。一方、住民から直接選挙で選ばれた首長としては、その義務として、市民の意思を政策に反映させる立場である。この二つの異なるエージェントとしての立場を破綻させないためには、コンビナート建設と、市民が危惧する公害問題の発生が矛盾しないと強弁するほかはなかった。コンビナートによる公害発生の懸念はないので推進するとの市長の主張と、コンビナートは公害を発生させるおそれが強いので反対するとの住民運動の立場はそもそも表裏一体のもので、今日「予防原則」⁴²⁾ と呼ばれる概念をめぐる争いと同じ構図である。

このディレンマを回避して政治決着をつけるために、市長にとって最も望ま

42) 環境に重大かつ不可逆的な影響をおよぼす恐れがある場合、科学的に因果関係が十分証明されない状況でも規制すべきとの考え。1992年の環境と開発に関する国際連合会議(UNCED)リオデジャネイロ宣言の第15原則や、EUのマーストリヒト条約に盛り込まれている。

しいことは、政府から委嘱された黒川調査団の「公害の心配はない」との報告を住民が受入れることであった。5月18日に三島市から委嘱された松村調査団の「公害の恐れあり」との報告は、三島市におけるコンビナート誘致反対派の拡大に決定的な影響を与えており、「民意」を覆すには「公害の心配はない」との国や県、企業の主張を裏付けるものが必要であった。その決定打として期待されたのが黒川調査団報告書である。

しかし、7月27日の黒川調査団の報告書が公表されても事態は好転しなかった。8月1日の松村調査団と黒川調査団の意見交換会の後、再び公害を懸念する声が大きくなって行ったのである。二つの調査団が異なる結論を出した理由を中須正は「受益圏」アクターと「受苦圏」アクターの間に生じた相違であると分析している⁴³⁾が、「受苦圏」の住人であった沼津市民の多くが松村調査団の報告書に信頼を置いたのはある意味当然であった。

この反対派の動きに対抗するため、沼津市は9月1日になって黒川報告書を全戸に配布する。9月3日に「金曜会」、「自由クラブ」、「革新議員団」の野党3会派が富士石油に計画撤回の要望を出したかと思えば⁴⁴⁾、5日には保守系の「友和会」、「葉月会」の2派が賛成を表明⁴⁵⁾するなど、沼津市議会でのコンビナート誘致への賛成、反対の勢力はここにきてほぼ拮抗していたといえる。そして一カ月におよぶ賛否両派の膠着状態が続くのである。この膠着状態に塩谷市長はなすすべがなく、地元メディアから厳しい批判を浴びることになる⁴⁶⁾。

繰り返しになるが、塩谷市長にとってこの膠着状態を抜け出す最良の道は、住民の多数が黒川報告書を信じ、コンビナート誘致を容認することであった。この時期、時間の経過と共に住民の多くが容認論に傾くであろうとの予測がな

43) 中須正「環境運動における専門家集団の役割—三島沼津清水石油化学コンビナート反対運動の教訓—」p.168、『実践女子短期大学紀要 第29号』、2008、実践女子短期大学

44) 『沼津朝日1964年9月5日（日刊）』、1964、沼津朝日

45) 『沼津朝日1964年9月8日（日刊）』、1964、沼津朝日

46) 「責任ある行動で混乱と不安の解消を」「無為無策の一ヶ月 市民あって市政なし」、『沼津朝日1964年9月16日（日刊）』、1964、沼津朝日

されていた。どんなに批判されようとも、反対論をかわしながら時間稼ぎをすることが最良の選択であると信じられていたであろうことはおそらく間違いない。過去、住民運動が国策である開発計画を阻止した例はなかったのである。現役の知事と市長が推進派である以上、県・市の広報資源はすべてコンビナート推進論の拡大に投入できたことも市長を強気にさせた。同時期には、千人規模の賛成派集会も開かれている。

このように、どのタイミングで与党がコンビナート誘致賛成決議を強行するか予断を許さない環境で「2万5千人デモ」は実施されたのである。当時の沼津の人口は約16万人であり、デモ参加者は有権者の約3分の1にのぼったことになる。この時点で議会勢力はまだ賛成派が多数で、強行採決をすれば賛成派が多かったと考えられるが、市長は住民の多数が反対派であることを認める決断をした。16日に上京して富士石油に自主的な計画撤回を申し入れ、断られはしたものの、17日には県知事にその了解を求めている。そして、18日になって「円滑な市政の運営を困難ならしめる」としてコンビナート受入れ拒否を表明した。この沼津市長の受入れ拒否表明を受け、9月24日に始まった県議会では、斎藤知事が質問に回答する形で「石油コンビナートの建設は事実上不可能になった」と表明し、コンビナート反対闘争の政治決着が確定した。

沼津市の塩谷市長の政治判断は民意が分裂したことによる混乱を避けるための「受入れ拒否」であり、斎藤知事は、最後までコンビナート誘致の決定権は基礎自治体にあるとの建て前を崩さなかった。両者ともにエージェンシー・スラックの存在を最後まで認めなかったのは、おそらく、その後の政治生命が絶たれるのを恐れたためである。民意にあからさまに反する言動は、少なくともこの時期、政治家としての資質に欠けるものと一般に考えられており、政治生命にかかわる重大な問題であった。

市議会もまた、反対派住民の急激な増加に配慮して市長の拒否声明を追随するかたちで反対決議を行ったが、市議会35議席のうち、保守系議員に一部野党議員も加わった14議員が本会議を欠席していることには留意が必要である。形の上では決着したが、議論に決着がついたわけではなかった。東駿河湾地区の工特指定は既定事実であり、地域開発計画そのものがなくなったわけではない。

沼津市における「市民運動」が広がるのは、むしろコンビナート反対運動収束後である。広大な臨海部を持つ沼津市では、1971年、風水害防止を目的とする防潮堤かさ上げ工事の計画が持ち上がり、景観を重視する住民による反対運動が生じている。この時は最終的に反対派の支持する市長が当選、工事は中止されている。その後も亜鉛公害問題、PCB問題など多くの社会問題に対する反対運動が続くが、これらの運動の基本形態は、学習会や横の連帯を重視するコンビナート反対運動で培われたもので、宮本は「草の根のたたかい」と呼んでいる⁴⁷⁾。いわゆる「三島・沼津型」運動は、コンビナート反対運動終結後に、沼津市で確立されたといってもよい。分断された社会において横の連帯を模索する中で、人々は「市民性」を獲得していった⁴⁸⁾といえよう。

3-7 三島市における学習会とムシロ旗の市民集会

賛成派と反対派が拮抗して民意が分断された清水町や沼津市と異なり、三島市ではコンビナート誘致反対運動は9割を超える人々に支持されることとなった⁴⁹⁾。その理由として、大きく二つの要因をあげることができる。第一は、市長の支持層が、革新勢力を主としていたこと。第二は、地域を分断させるような一部住人等に対する利益誘引が石油コンビナート建設計画になかったことである。三島市がコンビナート誘致で得られる利益は、中郷地区の地主が得る売却益と、企業から市に収められる税収が主なものであって、公害リスクと比べて相対的に小さなものであった。社会的分断がそもそも軽微なのである。

このことは清水町や沼津市と比較するとはっきりする。相対的に2市に比べて発展が遅れていた清水町の場合、2市1町の合併で生まれる広域都市圏の中央に位置するため、大きく経済開発が進むと期待された。沼津市の場合は景観

47) 宮本憲一（1979）、前掲書、「草の根のたたかい」、pp.177-280、

48) 宮本憲一（1979）、前掲書、「市民誕生一草の根民主主義への道」、pp.281-294、

49) 1964年2月に三島市婦人連盟が行った三島市全戸を対象とした世論調査では、91%が反対であったとされる：西岡、吉沢（1968）、p.231

や環境破壊への不安はあったが、港湾整備などのインフラ整備が進むことで、利益を得る集団が数多く存在した。一方、古くから東海道の宿場町として栄えた三島市は、国道1号線と東海道本線が合流する交通の要にあり商業が盛んであった。いまさらコンビナートを誘致しても得られる利益は限られていた。土地売却益を得る中郷地区の地主たちが反対意見でまとまった時点で、運動の方向は決していたとも言える。2017年の現在も、中郷地区には美しい稲田が広がっている。

住民運動の中核をなしていたのは「石油コンビナート対策三島市民協議会」(「石油コンビナート誘致反対・二市一町早期合併反対三島市民懇親会」を1964年1月25日に改称)であるが、そのサブ・グループは、既に述べた直接の被害者である農民や漁民などの特定の利害関係者⁵⁰⁾ではなく、地元住民という資格において参加するさまざまな集団であり、その中心は自治会、婦人会、青年団などの地域集団である。これら地域集団に教職員組合や商工会議所などの職域グループが次々に加わっていった。合意形成が地域として最終段階に至った段階で、連絡協議会という横のつながりが組織化されるが、それまでの間、あくまでも「地域住民」という資格で人々は多様な所属集団と関わりながら反対運動に参加していた。運動中心は、あくまで運動の展開を個々の中間団体やグループの自主性に委ねたのである。

住民グループの間での情報共有についても、三島地区では相対的に短期間で進んだ。その理由の第一は多様な学習資料を使用した学習会の存在である。学習会の多くはひざ詰めで行われた少人数のもので、納得のできないことはほとんど話し合うというスタイルが取られた⁵¹⁾。のべ数百回にも及んだ学習会で使用された資料には、当時ではじめてばかりの『恐るべき公害』⁵²⁾などの公害にかんする出版物、公害調査委員会による調査資料、マス・メディアによる報道資料、学習会の講師等が手作りした資料などが含まれている。

50) 第3節4項を参照

51) 西岡昭夫、吉沢徹(1968)、前掲書、pp.228-230

52) 庄司光、宮本憲一(1964)、前掲書、岩波書店

その中でも住民の意思を反対運動に結束させる上で最も効果的だったのは、四日市などの公害被害を記録した写真などをまとめた住民自身が作成した資料だった。この時期、住民グループの代表たちはバスを連ね、四日市や千葉市などの視察に出かけているが、その体験を自分たちの言葉でまとめ、学習会などで視聴覚資料として使用していた。

3月23日にはアンケート結果が発表されており、3月26日には約700人を動員した「ムシロ旗デモ」が行われている。この時、デモは市議会を取り囲み、反対決議を迫って3万2千筆の署名簿が提出された。しかし、反対決議は見送られ、特別委員会付託となっている。黒川調査団の報告を待つというのがその理由であった。

しかし、その後も反対派の地域団体の取り込みは進み、5月1日には三島商工会議所も反対決議を表明している。商業都市である三島市にとって、その意味は大きい。そして、5月23日になって長谷川市長が三島市民の「民意」は決したと判断して反対の声明をだし、反対運動は事実上の決着を見たが、市議会での議論は沼津市での決着がつくまで続いた。

反対運動開始から反対声明を出すまでの間、長谷川市長は「中立」の立場を守ったが、沼津市の塩谷市長と同じく、県からの圧力と住民の反対運動に挟まれ苦しい立場にあったことは間違いない。しかし、革新勢力の支持を多く受けていたことが長谷川市長をエージェンシー・スラックのディレンマから救い、松村調査団を委嘱して科学的根拠によって住民意思の正しさを評価、早い時期に反対声明を出すことに成功した。全戸アンケート調査によって多数意思が確認されたことも「民意の在りか」を客観的に示すことに大きく貢献している。

4. 結論に代えて ～三島・沼津での民主主義の危うい経験

運動の成功要因分析に偏りがちであるとの同時代的研究の課題から出発し、本研究は地域社会の分断に果たす住民運動の「市民性」に着目して分析を進めてきた。第一の課題であった、「伝統的な枠組みにおける政治的決着に対す

る住民運動の影響力を確認する」、という点については、概ね先行研究に沿った評価が確認できた。1960年代前半という時代にあつて、住民運動は確かに、地域住民が政治への影響力を行使する有効な方法であつた。

一方、第二の課題である、「住民運動における市民性と公論形成の関係を明らかにすること」については明快な結論はでなかつた。表1は、伝統的な住民運動と市民社会運動の特徴を理念的に示したものであるが、もとより、発生から収束まで一貫してどちらかの特徴を明確に示す運動は少ない。それでも、三島・沼津等反対運動の場合、学習会、科学的アセスメント、小規模グループのネットワークによる連帯構造など、「市民運動」としての特徴を運動の展開過程で数多く見いだすことができた。しかし「清水・沼津型」運動が「市民運動の原点」である以上、その運動の特徴が「市民運動」の定義を後に形作つていったという、原因と結果の循環は否定できない。ある意味、三島・沼津等反対運動が「市民運動」の特徴を持つのはあたりまえのことである。

	媒介構造を介する伝統的な住民運動	対話による合意を旨とする市民運動
目的	政策に賛同する個人・集団による多数派の形成	全体の利益にとって望ましい政策の形成
制度へのアプローチ	媒介構造を介した影響力の行使	住民が合意した対案の提示
運動中心	階層的イデオロギー組織 (政党、労働組合など)	住民リーダー（専門家、活動家、政治家個人など）
運動中心の役割	トップダウンによる啓蒙活動	小集団の連帯を図るコーディネーター

表1 「住民運動」と「市民運動」の諸特徴 出典：筆者作成

そこで結論に代えて、あらためて住民運動の政治的実効性と、運動の「市民性」とはどのような関係にあるのかを、「市民的コンセンサスとは何か」という問題設定と若干の理論的考察を加えて整理を試みる。

まず沼津での政治決着になぜ大規模なデモが必要であつたのか、という点から論点を掘り起こしてみたい。運動全体を見渡せば、学習会などの積み上げが

功を奏した三島での政治決着が既についている以上、沼津での大規模なデモは不自然でさえない。「住民運動は民主主義を暴力で歪め、破壊するものだ」との政治エリートからの批判を招く可能性もある。対話による合意形成を問題解決の主たる方法に位置づける市民社会論の立場からみれば、暴挙といえなくもない。

しかし、この批判は政治権力と住民間の非対称性を前提としていない。確かに、静岡県や沼津市は多数派住民の意思尊重の立場は崩さなかったが、多数派の「中身」については頓着しなかった。形式的民主主義といってもよい。第3節でみたとおり、権力の地位にある現役的首長が、行政機構を使ってコンビナート誘致推進をめぐる「世論」形成に動いた。この行為は一般市民にとっては情報格差の拡大を意味する。実質的な世論への介入、世論操作といってもよいだろう。そこで、世論への介入は「公論」を歪めるものであり、見せかけの合意を作り出す非民主主義的なルール違反であるとして、住民運動の側は大規模デモを繰り出して世論を一気に誘致反対へ押し戻すという行動に訴えたのである。しかし、このような力による多数派形成に向けての押し合いが長らく続けば、背景に下がっていた暴力による問題解決の欲求が前面に現れる契機となりかねない。

この時に留意しておくべきは、具体的なコンビナート反対に向けての合意が形成される前提として、「為政者の権力は民意に基づく」という基本的な民主主義にかんするもう一つの「市民的コンセンサス」が存在していたことである。しかし、このルールを縛るものは政治倫理でしかなく、権力側が政治倫理をかなぐり捨てて、形式的な民主主義の制度に則って政策を強行しようとした時、住民側にはこの行為を押しとどめる具体的な方法はない。リコールなどの制度では、巧みに誘導された世論を覆すことは難しい。「民意を問う」として選挙を行ったとしても同じことである。

集計型民主主義の弱点は、このような形式的民主主義の罠に陥りやすいことであり、政治の腐敗に対する抵抗力が強いとはいいがたい。民主主義国家に分類される一部の国の選挙に、海外からの監視団が派遣される光景を見れば、この制度のもつ危うさが理解される。民主主義制度には、常に権力の濫用と腐敗

のリスクが内包されているといえるだろう。

単に政治決着さえつければ良いとしてなりふり構わず多数派を形成しようとするれば、必ずその政治手法を批判・反対する人々が現れ、社会の亀裂は大きくなる。この時、形式的な正当性が担保されていることは社会の亀裂の拡大をとどめるよりも、制度化されない方法で政治決定を覆そうとする人々の背中を押すことになる。熟議民主主義の議論は、このような集計型民主主義への反省から出発しているといえる。

理念的には、地域社会にとって望ましい選択を下すことが政治的対話や熟議の目的である以上、その合意は、「公論」あるいは「市民的コンセンサス」として尊重される。単なる多数派の意見は「世論」であるが、熟議の場合は「公論」⁵³⁾である。したがって、学習会などの小グループでの対等な立場の会話を通して得られた結論は、たとえ小規模なものであっても「公論」である。多数派意見を形成するには、同じ「公論」に至った小グループが連帯して、その支持を明らかにすればよい。おそらく、この草の根グループでの合意を連帯によって積み上げて公論を形成するという運動形態こそが、「三島・沼津型」住民運動が獲得した最大の「市民性」である。

しかし、運動全体をみれば政治的な勝利を決定づけたのは「2万5千人デモ」という数の論理である。住民運動の政治的勝利であるが、同時に、市民社会論の視点から見れば、「市民運動」の敗北の始まりでもある。1960年代にあって、地方自治における住民の請求権制度⁵⁴⁾と請願・陳情制度という直接民主主義のレパトリーを背景に、住民運動は段階的に熟議型の市民運動へと脱皮する段階にあったといえる。そのタイミングでの大規模デモによる政治決着は、住民

53) 佐藤卓巳は、ほぼ同じ意味で「世論」に「輿論」を対置させている：佐藤卓巳『輿論と世論 日本的民意の系譜学』、2008、新潮社

54) 地方自治法によれば、普通地方公共団体の住民は、条例の制定または改廃の請求、監査の請求、議会の解散の請求、議会の議員および長の解職の請求、主要公務員の解職の請求の5種の請求権が認められている。(地方自治法(昭和22年法律第67号)第12条、第13条)

運動に対する為政者の考えを一変させるものであった可能性が高い。「民意は他にある」と、うそぶいていられた時代が終わったのである。以後、住民対策はより念入りに行われるようになり、重要な政治案件については、賛成多数派を形成するための経済的インセンティブが露骨に投入されるようになる。

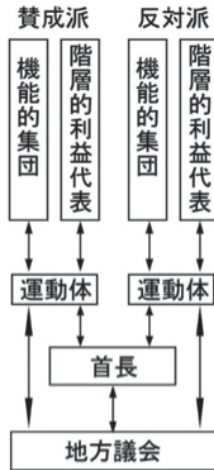


図3 住民運動の構造
出典：筆者作成

視点を変えれば、沼津市で大規模デモが要請された理由は、三島市で大規模デモが発生しなかったことの裏返しである。党議拘束で縛られた中央の政党政治と異なり、会派毎に投票行動が示される地方議会の場合は多少の柔軟性が見られるが、清水町、沼津市の市議会での保守党議員の投票行動は、住民間で反対意見が多数派を形成して行く中でもほとんど変化が見られない。このことはおよそ9割の住民が反対派であった三島市でも同様である。住民の意見に従うとしながらも、所属する党や支持団体の意向に政治エリートの意見は大きく左右されていた。

一方でこのことは、首長が住民との間で意見を共有していれば、むしろ住民運動側に有利に働く。革新系の長谷川市長の場合、松村調査団を委嘱して科学的根拠に基づく合意形成を促すとともに、斎藤知事のプロパガンダ的広報物を一部市役所に留めおくなど、情報の非対称性への取り組みを行っている。市長が革新系であれば強引な開発を防げるとの住民の気づきは、その後の革新自治

体の拡大へとつながるものである。

もう一つの三島市の特徴は、開発計画などなくても豊かな地域であったことである。そのため、コンビナートの有害性が人々に知られるに従って、誘致反対の「公論」は自然に形成されていった。地域の豊かさは、外部からの経済的誘引に対して一定の耐性を発揮する。おそらくこのことは、「三島・沼津型」の抵抗運動に成功事例が少ないことの説明にもなっている。

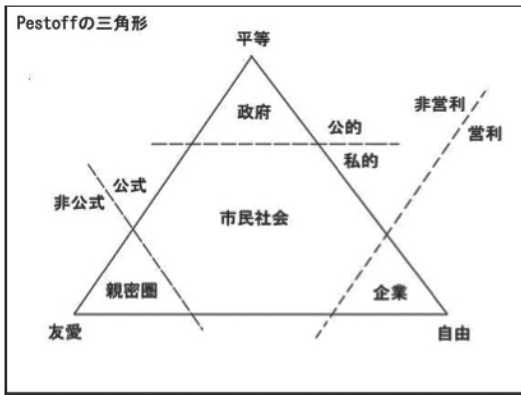


図4 「ペストフの三角形」

出典：坂本治也編『市民社会論－理論と実践の最前線』p.2、2017を参考に筆者作成

もちろん、「自然に」とはいつても、三島市の場合も公論を形成するにあたっては、対話を重ねる個人や団体に「市民性」が求められたことはいうまでもない。個人、企業、政府・行政という属性に基づく特殊利益を離れて、「公共の利益」のための政策を模索したからこそ、半世紀以上を経ても崩れない「公論」を形成することができたのである。ペストフによる市民社会のモデルは、このような公論形成の場としての市民社会の概念を示している（図4）。中間団体等を政治的意見の媒介構造とする住民運動のモデル（図3）と比較する時、異なる属性を持つアクター間の関係性が明らかに異なる。そもそも市民社会の概念は、異なるセクター間の垣根を越えて、対話が可能な空間として構想されている。

本研究が先行研究の数多くの成果に付け加えることがあるとすれば、この対話の場としての市民社会の存在を前提として住民運動を分析する事の可能性の

豊かさである。社会の多様性と格差が広がる中で、現代社会はさまざまな社会問題を抱えているが、集計型民主主義が導き出すものとは異なる問題解決の道筋が、熟議型の民主主義には存在する。もとより、三島市の事例のみで「市民的コンセンサス」の形成メカニズムが明らかになったわけでも、その政治的効果、特に社会的亀裂の拡大と収束に与える影響が示されたわけではない。地方自治体の首長による政治的リーダーシップと住民運動の関係も曖昧なものである。これらの問題については、稿を改めて取り組みたい。

参考文献リスト

書籍

- オークショット、マイケル『市民状態とは何か』、1993、木鐸社
オルソン、マンサー『集合行為論』、1983、ミネルヴァ書房
近代日本研究会編『昭和期の社会運動』、1983、山川出版
酒井郁造『見えない公害との闘いー三島地区石油コンビナート反対住民運動史』、1984、静岡教育出版社
坂本治也編、『市民社会論ー理論と実証の最前線』、2017、法律文化社
佐藤卓巳『輿論と世論 日本的民意の系譜学』、2008、新潮社
沢井余志郎編『くさい魚とぜんそくの証文』、1984、はる書房
篠原一『市民の政治学ー討議デモクラシーとは何か』、2004、岩波書店
庄司光、宮本憲一『おそるべき公害』、1964、岩波書店
高木鉦作『住民自治の権利』、1973、法律文化社
高島通敏『市民政治再考』、2004、岩波書店
タルド、ガブリエル『世論と群衆』、1964、未來社
チェンバース、ロバート『参加型開発と国際教育』、2000、明石書店
デューイ、ジョン『公衆とその諸問題』、2010、ハーベスト社
トゥレーヌ、アラン『ポスト社会主義』、1982、新泉社
都留重人編『現代資本主義と公害』、1968、岩波書店

- 西尾勝・小林正弥・金泰昌『自治から考える公共性』、2004、東京大学出版会
ハーバーマス、ユルゲン『公共性の構造転換』、1973、未來社
ペストフ、ビクター A.『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』、2000、日本経済評論社
ペッカネン、ロバート『日本における市民社会の二重構造』、2008、木鐸社
正村公宏『図説戦後史』、1993、筑摩書房
松岡治郎編著『公害と地域社会—生活と住民運動の社会学』、1971、日本経済新聞社
松下圭一『市民自治の政策構想』、1980、岩波書店
松下圭一『政治・行政の考え方』、1998、岩波書店
三島市広報広聴課 等『戦後日本住民運動資料集成 8 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料』、2013、すいれん舎
宮本憲一『沼津住民運動の歩み』1979、日本放送出版協会
宮本憲一『日本の環境問題：その政治経済学的考察』、1981、有斐閣
宮本憲一『戦後日本公害史論』、2014、岩波書店
山之内靖『総力戦体制』、2015、筑摩書房

論文

- 足立泰紀「都市臨海部の工業化と沿岸漁業—姫路市における事例—」、『国際常民文化研究叢書 2』、2013、神奈川大学
牛山久仁彦「二代表制と直接民主主義の課題」、『生活経済政策 2011.3 No.170』、pp.20-23、2011、生活経済政策研究所
奥田道大「マス・メディアにおける地域社会の発見—沼津・三島地区石油コンビナート反対運動の事例分析—」『新聞学評論 Vol.16』 pp.56-67、1967、日本マス・コミュニケーション学会
小山陽一郎「全国総合開発計画とは何であったのか【前編】」、『土地総合研究 2011 春号』、pp.13-33、2011、土地総合研究所
小山陽一郎「全国総合開発計画とは何であったのか【後編】」、『土地総合研究 2011 夏号』、pp.36-45、2011、土地総合研究所

高島通敏『『市民社会』とはなにか』、『高島通敏集 1 政治理論と社会運動』、2009、岩波書店

坪原紳二「四日市の戦後都市形成史－コンビナート全面化直前期までの都市開発・整備行政の実態について－」、『地研年報 3, 55-76, 1998-03』、1998、三重短期大学

坪原紳二「四日市の戦後復興期における都市形成の実態に関する考察：工場操業に関わる問題を中心に」、『地研年報 4, 57-80, 1999-03』、1999、三重短期大学

坪原紳二「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」、『日本建築学会計画系論文集 第 537 号 171-178, 2000 年 11 月』、2000、日本建築学会

中須正「環境運動における専門家集団の役割－三島沼津清水石油化学コンビナート反対運動の教訓－」、『実践女子短期大学紀要 第 29 号』、2008、実践女子短期大学

中村紀一「市民参加の意味」、『都市問題の基礎知識』、有斐閣、1975

中村紀一「住・市民参加の 2 つの型－三島・沼津・清水と横浜」、『戦後日本住民運動資料集成 8 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料 別冊』、2018、すいれん舎

西岡昭夫、吉沢徹「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動 住民組織の発展と学習会」、『行政研究叢書 Vol.1968 (1968) No.7』、1968、日本行政学会

平井和子「石油コンビナート反対運動の中の女性たち」、『戦後日本住民運動資料集成 8 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料 別冊』、2018、すいれん舎

福士哲生「昭和期の市町村合併と地域経済・地方財政：静岡県富士市を例に」、『資本と地域 (2004) 1:1-23』、2004、京都大学