

「環境紛争経験地域の再生」をめぐる議論から

——ダム事業を参照に——

■ 浜本篤史

本シンポジウムのテーマ設定は、生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）開催を10月に控えた名古屋において、環境といえば自然環境のみに目が行きがちなところ、過去に生じた公害問題や環境紛争を経験した地域社会に目を向け、諸事例の「その後」を再検討していくものであった。このような趣旨は、私自身の研究課題である「ダム事業による地域社会への影響」と相通じる点が多く、以下、この観点からもコメントを記したい。

第一に、本シンポジウムの主題である「問題解決」について、公害・環境などの社会問題が発生した地域においては、短期間の全面的解決というのはそもそも難しいと捉えるべきであろう。関報告がまさに「解決といっても、ある枠組みのなかで問題が片付くということにすぎない」と指摘したように、少しずつ前進していき、積み重ねていくことが現実的な「解決」といえる。このことは逆にいえば、裁判が終わればすべての問題が「解決」するわけでもなく、あるいは汚染がとまれば直ちに「解決」するわけでもないことを意味している。このように地域の観点から、問いを立てていくこと自体がシンポジウムの趣旨であり、また、社会学的であるといえるだろう。

さて、社会学研究においてこれまで「解決」について考えるとき、運動側の観点からアプローチすることが多かったように思われる。しかし、いかに運動が展開しえたのか／しえなかったということだけでなく、解決過程において、企業や事業者側がどのようにそれに同意したのかということも注目されるべきであろう。柳川報告では、御嵩の場合、産業廃棄物処理場の計画白紙化については、知事交代という政治的出来事とパブリックコメントが影響力をもったという指摘があったが、なぜ業者がそれに乗ったのか、その背景にある政治社会条件、業者の思惑というものはどうだったのだろうか。また、四日市については、企業が控訴を断念したという要素が大きかったといわれるが、それにいたった背景はどういったものなのか、そこに行政やメディア等の動きはどのように関与しているのか。このような企業や事業者側の動向は、運動論でもこれまで「外部条件」としては検討されてきたが、各報告を受けながら、このような点も改めて重要であると気付くことができた。

関連して第二に考えたいのが、計画が中止になった場合の地域社会の「その後」についてである。筆者が研究しているダム事業では、計画半ばで中止となった事業の場合、地域への補償はなされないことが多い。なぜなら、公共事業の補償制度は、財産補償制度が前提となっているために、土地家屋の収用段階まで至らずに事業が中止となれば、当然に補償する必要がないからである。しかし、「予定地」での生活が長くなること自体が地域生活に影響を与え、事業の是非をめぐる議論は人間関係の亀裂ももたらし、大きな苦痛となるものである。このように

考えれば、事業中止ですべてが「解決」したことにはならず、事業撤退後の地域社会がいかにあるべきか、補償措置を含めて大きく問われることになる。ダム中止後の地域支援モデルケースとされる旧中部ダム（鳥取県）の場合は、実質的な補償措置として地区への振興費用が配分され、その使途は地区に委ねられるという方策もとられた。御嵩では予定地住民が戻ってきているということだが、地域住民同士のかかわり、関係修復といったことについてはどのような実態があるのか、本シンポジウムのサブテーマである「環境紛争経験地域の再生」を考える上で、大変重要な点であると思われる。

第三に、いかに経験を伝えていくのかということについてである。再びダム事業の例をひけば、地域活性化の拠点施設としてダム資料館等が建設されることも多いが、その施設の名称、展示物の在り方、運営方法などについて、現在さまざまな課題が提起されているところである。「ハコモノ」を建てた後の維持管理が負担になっているケースも少なくない。本シンポジウムで取り上げられた事例では、四日市ではなぜこうした資料館が建設されてこなかったのか、また御嵩ではこれらについて計画があるのかといった点を考えるのも興味深い。また、経験継承という点でいえば必ずしも常設施設ではなく、四日市での取り組みのように、ウェブサイトを通じた取り組みや語り部による伝承もありうるだろう。これらを考えるにつけ、新潟、四日市、御嵩はそれぞれ異なる公害・環境問題ではあるが、共通して論じられる課題であると思われた。

学会のシンポジウム企画はなかなか難しいものである。大きすぎるテーマを掲げてしまうと議論が拡散してしまい、個別的過ぎると一部の関心しか集められない。また、全体テーマと個別報告が十分噛み合わない場合も少なくない。今回の企画はその点でバランスがよく、非常に有意義であったように感じられた。シンポジウム企画者の青木聡子会員、山崎仁朗会員、報告者のみなさまに感謝申し上げたい。

（浜本篤史：名古屋市立大学）

○シンポジウム・コメント

澤井余志郎報告へのコメント

■ 富樫幸一

四大公害裁判の一つである「四日市ぜんそく」の判決（1972年）から35年後を記念して、日本環境会議は報告を行った（宮本憲一監修『環境再生のまちづくり——四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書房、2008年）。われわれはこの調査の際に、澤井さんから多くのことを教えていただいている。遡ると個人的には1980年代前半の石油化学産業の構造不況と構造改

善計画の時期に、当時の通産省の元で四日市を含めて全国のコンビナートについて地域的な影響調査を行っている。それからでもさらに20年後にあたる今回の調査では、三菱化学のエチレン停止(2001年)などをめぐる企業の動向について報告した。今回の澤井さんの報告へのコメントは、これらを踏まえて4点ほどにまとめた。

第一に、脱硫装置などの大気汚染対策によって、四日市ぜんそくのように深刻な公害は解決しているが、コンビナートでも四日市市全体でも、環境・防災上の問題がなくなっているわけではない。原告の一人の野田さんが判決の集会で「公害がなくなる時まで、ありがとうとはいえない」と述べられたが、今でもこの言葉は遺されているのではないだろうか。

公害被害者の高齢化や生活保障も調査では取り上げられた。今でも工場で事故が発生することがあるし、環境調査で虚偽の報告がされていた問題も生じている。工場周辺のパイプラインやタンク群などの防災対策もまだ十分とはいえない。

さらに周辺でもRDF(ゴミ固形燃料)発電所の事故や、日本最大の大矢田の産廃不法投棄問題、四日市発という意味では石原産業のフェロシルト事件などが起っている(産廃問題は最近、全量残置という対策が地元と県・市によって合意された)。北部にわずかに残されている高松干潟を、道路建設のために干拓する問題も住民によって取り組まれている。

第二に、コンビナートの生産システムが再編されてきている。三菱化学を中心とするコンビナート(第一、塩浜)では、エチレンなどの基礎原料と汎用誘導品のプラントが廃棄され、機能性樹脂や特殊化成品にシフトしている。空地には発電施設やエコプラントが導入されている。東ソーをセンターとするもう一つのコンビナート(第二・午起、第三・霞コンビナート)は、フルセット型の体制が維持されている点で違いがあり、それぞれの実情に即して理解しておかなければいけない。またJSRのように、半導体フォトリソストや液晶材料などの事業展開を図ってきた企業もある。縮小、再編されながらも、コンビナート全体としては、中部地方のエネルギーや自動車・電子材料の供給拠点としてのポジショニングを追求している。

第三に、コンビナートと地域社会の関係が、高度成長期の地域開発と公害をめぐる問題群にとどまらず、より広範なかたちになってきていることが、上記の報告で「環境再生」や「まちづくり」として提案されている背景にある。塩浜地区のコンビナート工場が、塩浜の市街地を両側から挟んで拡張され、鈴鹿川対岸の磯津地区には鈴鹿おろしによって硫酸化物を大量に含んだ排煙を吹きつけた。このことが公害判決では「立地・操業上の過失」として、自治体の責任も指摘された。公害疎開や住民の移転が行われた他にも、四日市全体としては住宅団地やロードサイドショップなどで郊外化が進み、中心市街地や商店街が衰退している。こうした都市計画のあり方が見直されており、コンパクトシティが都市マスタープランでは掲げられている。

国内の他のコンビナートを調査した経験からみると、企業と地域との関わりは時代や地域によってもさまざまである。最近の調査をしていた際にも、企業の方からは、戦前戦中の歴史のある工場では地域とのつながりが深いものに対して、四日市では工場が何を作っているかも住民の皆さんに知られていないので広報に努めていると述べていた。化学も苦手な学生にコンビナートのことを話すときにも、ポリ袋やPETボトルの原料になることから切り出す。身近にある電子製品や吸水材の中にも、四日市の製品が使われていることをご存知だろうか。

欧米やアジアの石油化学工場でも環境問題は発生しているが、コミュニティとの関わりや地域政策の課題は日本とも違った面がみられる。リストラが進んだ場合には、環境問題よりも失

業対策が課題となっていたようである。土地の狭さや潮の干満のこともあるのだが、日本ほどに直接、海に面した臨海部に、工場と市街地が本当に隣り合って存在することもあまりない。

企業にとっても、環境・防災対策だけではなく、それ以外にも社会貢献や地域連携が問われる時代である。四日市でも本格的な塩浜コンビナートの操業開始（1959年）以来、半世紀が経ち、事業の新設や拡張時に採用された職員も定年を迎えている。四日市に配置替えされてきた人たちも、郊外に住宅を求めて定住している。最初に述べた新たな公害問題をめぐって、かつてコンビナートで働いていた人たちが、今度は市民の一人として運動に取り組んでいることも教えられた。そのお一人からは、「自分たちが作り、働いてきたコンビナートは何であったのか」という問い直しも頂いた。地域や歴史の文化にも関心を持ち、まちづくりに関わっている人もおられる。

第四に、澤井さんのお話を伺っていると、最初の頃に紡績工場の女工さん達と始められた生活綴り方の記録に始まって、公害反対運動の中でも「公害トマレ」というミニコミ誌を出し続けられたし、資料集としても取りまとめられている。今でも、公害学習に四日市を訪れる小学生たちに、「公害の語り部」として澤井さんや野田さんが説明されている。

教科書にも四大公害事件の一つとして「四日市」は出てくるので、授業でコンビナートを取り上げるときも、学生は名前だけは知っていたようである。しかし、大気汚染が起った原因として、中東の高硫黄分の原油・重油が使われていたこと、公害対策もないまま硫黄酸化物を含んだ排煙が周辺に排出されたこと、四日市特有の工場立地や都市計画上でも問題があったこと、そして脱硫装置への投資によってようやく環境は改善されたことなどは、学ぶ余裕もなかったのだろう。

三重大学や四日市大学では「四日市学」として、公害の経験と反省をまとめてきている。澤井さんたちの努力によって、四日市判決の資料がアーカイブとして保存されているし、本格的な資料館の設置に向けてなお努められている。このシンポジウムの当日も東海テレビの取材が入っていて、澤井さんを中心とした番組（「記録人 澤井余志郎 四日市公害の半世紀」、2010年11月7日）が放映された。

最近の話題としては、「工場萌え」のブームに始まって、産業観光の一つとしてもコンビナート見学が注目されている。工場で働いておられた方も詳しい説明に当たられたようであったが、ただ景色をデジカメで撮るだけではなく、公害の歴史を知り、工場で働いてきた人たちの言葉を聞き、美しい海や空を守って、これからのまちづくりに繋いでいくことが大切ではないだろうか。

（富樫幸一：岐阜大学）

環境紛争後のローカルガバナンスの構想と現実 (の先へ)

——政治社会学の立場から——

■ 丸山真央

「問題は『解決』したのか?——環境紛争経験地域の再生を考える」という論題を聞いたとき、どこか居心地の悪さを感じた。和解しがたい亀裂が幾重にも走る社会で「問題の『解決』」がそう簡単でないのは、少なくとも社会学を学ぶ者にとっては常識である。「解決」とはいったい何を・どういう状態を指すのか。解決が難しい(あるいは原理上不可能)という現実を浮かび上がらせる以上に何を明らかにしようとする問いなのか。

さらに強く感じたのが「再生」という表現への違和である。「問題」が沈静化することが「再生」なのか。亀裂が糊塗され秩序が回復することが「再生」なのか。そこまでの反動性を含意していなくても、たとえば再生の「再」に力点を置くならば、過去的生活環境を過剰に美化することになりはしないか。……

3つの報告と議論を聞きながら、そうした違和感はだいぶ解消した。環境紛争とその後の経験が生き生きと／生々しく語られる中で明らかになったのは、「解決はありえない」(関報告)、「公害は絶対に終わらない」(討論での澤井氏の発言)という現実だったからだ。また、産廃問題から地域民主化を考え始めた御嵩の住民グループや、四日市で公害の記憶継承に取り組む市民活動、新潟水俣病問題を議論する「懇談会」の設置など、どの地域でも「再生」というよりむしろ新たなものが生まれていたのが印象的だった。

解決しえない問題を前に、それを語り継いだり考え続けたりするしかけをつくらうとする格闘——それこそが環境紛争経験の遺産だったのではないか。換言すれば、3つの事例が示唆していたのは、環境紛争後のガバナンスのありようである。また、そこで今問われているのは、世代交代と紛争の記憶の風化の中でそうしたガバナンスを行政や企業だけに任せず地域住民が主体的にかかわるものとしていけるか、ということではなかったか。

それと同時に、3つの事例に共通していたのは、そうしたガバナンスの民主化の困難だったようにもみえた。御嵩では、町長の交代と住民投票の成功で一時は「民主主義が根付いた」(柳川・山崎報告)にもかかわらず、現職の町議が鋭く発言していたように、問題が鎮静化したあと「民主主義の盛り上がりはどう持続させていけるか」という課題に直面していた。新潟水俣病の「懇談会」は、制度化が一定程度進んだ民主的ガバナンスの姿だが、それでもこれが根付くかどうかはまだ道半ばのようにみえた。四日市の市民活動も、公害の記憶を払拭したい行政に対して、語り部活動や資料館設置要求を通じて対抗する、いわば記憶のガバナンスを民主化する試みだったといえる。

ではそうした民主化はなぜ困難なのだろうか。環境紛争後のローカルガバナンスをどうつくり、民主的なものにしていくかという課題と困難は、コメンテータが以前調査にかかわった四

国・吉野川の可動堰建設反対運動でもみられたものである。そこでやや我田引水的だが、この事例から少し考えてみたい（以下、詳しくは久保田滋ほか編『再帰的近代の政治社会学——吉野川可動堰問題と民主主義の実験』ミネルヴァ書房、2008年を参照）。

吉野川に巨大ダムを造るという行政の密室の決定に対して、住民運動が「みんなで決めよう」を合言葉に掲げて住民投票にもちこみ、それを成功させることで建設を阻止したという徳島の出来事は全国的にも知られていよう。ここで重要なのは、運動のその後である。河川のガバナンスを民主的な方向へとこじ開けた運動の盛り上がりは、その後、県政そのものを「みんなで決め」るべく、県知事選挙に候補者を擁立し当選させることに成功した。

しかし環境紛争から自治体民主化への道のりは平坦ではなかった。住民運動出身知事が当選した直後から相次いだ行政官僚の抵抗、知事と議会の泥沼の対立、それに伴う県政の意思決定の停滞、住民運動内部の動揺、結局この知事は1年足らずで保守系会派から不信任を突きつけられて引きずり降ろされ、出直し選挙では保守側の候補に僅差で敗れた。

なぜ自治体そのものを「みんなで決め」る試みは挫折したのか。換言すれば、自治体ガバナンスの民主化はなぜ困難なのか。地域住民の世論に着目してみえてきたのは次のようなことである。

ひとつは、環境紛争の中で盛り上がった世論はその後沈静化し長続きしなかったということである。生活環境の悪化を招く喫緊の環境問題ならいざ知らず、自治体という複雑なシステムを日々監視し、そのあり方を「みんなで決め」るのは、住民の多数にとってあまりに煩瑣で重たい課題だった。ひとたび紛争が収まれば住民の多くは日常に戻る中でかつての無関心に再び沈潜する。そこで住民運動は孤立を余儀なくされることになる。だからこそ、住民運動が擁立した知事は短期間に引きずり降ろされ見離されたのだった。

もうひとつは、そうした無関心とともに、ある意識が住民の中に根深くあったということである。自治体運営には日々さまざまな意思決定が必要である。そこでは当然、政治的な交渉が必要となる。だが複雑な利害や意見の調整には時間や手間がかかる。参加型デモクラシーを実践するうえでこれは不可避の必要コストだが、住民の多くにとってこれは煩わしいものでしかなく、それが長く続けば「揉めごと」や「停滞」と映るものとなる。

代わりに、政治的交渉を回避して行政があらゆる決定を技術合理的に行えば、そうした時間や手間は省ける。「揉めごと」や「停滞」も防げる。徳島では、住民運動出身の知事の県政運営が頓挫したあと、今流のトップダウン型自治体経営に長じた地方行政テクノクラートが知事に当選した。「揉めごと」の亀裂を巧みに糊塗しながら、リーダーシップを発揮して「停滞」なく意思決定を進め、協働施策によって擬似参加機能を強化する——そうした手法で県民の高い支持を集めるテクノクラート型「改革派」知事の背景には、効率志向のネオリベラルな心情と「揉めごと」忌避の草の根保守的心情の混ざりあった住民意識がある。

このように参加型デモクラシーがテクノクラシー（技術合理的支配）に簡単に墮するという事態は、環境紛争経験地域でしばしばみられるものである。御嵩でも四日市でも新潟でも似たような事態や課題があるらしいことは議論の中でたびたび窺えた。たしかに、紛争が深刻化したり長期化したりした地域で、「揉めごと」が忌避され、敏腕のテクノクラートによる「停滞」なき効率的な意思決定が歓迎されるのは、ある意味で理解できない。

しかし、環境紛争を引き起こした問題の根っこに、地域や自治体の重要な決定から住民が疎外されていたことがあったのを思い出したほうがよい。だからこそ環境紛争の経験が、地域や

自治体の参加型デモクラシーを生んだのではなかったか。だが、「みんなで決め」ることなく技術合理的な行政経営ですべてが処理されるテクノクラシーの攻勢を前に、環境紛争で呼び覚まされた参加型デモクラシーは再び萎んでゆく。

テクノクラシーに抗って参加型デモクラシーを根付かせるガバナンスの具体的な構想をどう描けるか。これはシンポで正面から問われなかったことであるが、それぞれの現場の格闘はこの難問への解答を見出すカギを確実に垣間見せてくれていたと思う。コメンテータが興味をもったのは、だからむしろ「解決」と「再生」のその先だった。

(丸山真央：滋賀県立大学)