

## 支配システムにおける問題解決過程：静岡県におけるコンビナート建設阻止を事例として

著者	舩橋 晴俊
出版者	法政大学社会学部学会
雑誌名	社会志林
巻	53
号	2
ページ	63-89
発行年	2006-09
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00002034">http://doi.org/10.15002/00002034</a>

# 支配システムにおける問題解決過程

——静岡県におけるコンビナート建設阻止を事例として——

船橋 晴 俊

本稿の課題は、社会制御過程を支配システムの側面において把握するための鍵概念群を、日本における住民運動の事例研究に立脚しながら、提出することである。

これまでの研究であきらかにしたように、社会制御過程は、「経営システムと支配システム」および「<sup>オブジェクティブ</sup>対象的＝客観的な社会構造と<sup>サブジェクティブ</sup>主体的＝主観的な行為の集合」という二重の意味での両義性に注目することによってこそ把握されうる（船橋、1980）

このうち、「対象的＝客観的な社会構造と主体的＝主観的な行為の集合」という両義性に即して、社会の変革・変動過程を把握するには、どのような概念群が必要とされるだろうか（第1節）。この両義性の相互移行の過程を把握するためには「相転移」という概念が鍵になる。支配システムに即して、相転移の成立条件を探るために、静岡県沼津市・三島市・清水町を舞台に繰り広げられた1964年の石油コンビナート建設阻止問題について、その歴史的経過をふりかえてみよう（第2節）。この事例から得られる知見を整理すると、相転移を生み出し促進する要因として、何が重要であることが示されるであろうか。とりわけ、そこに作用する主体性の質とはどのようなものであろうか（第3節）。

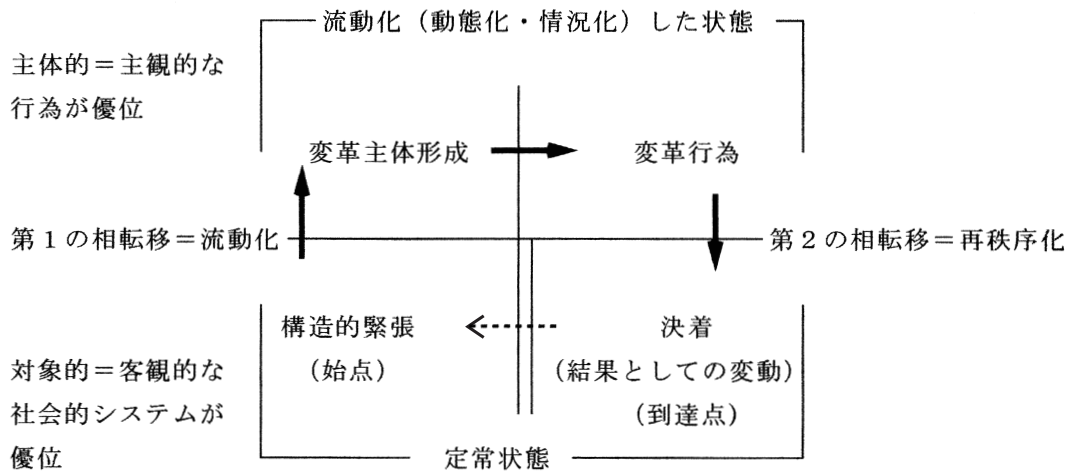
## 第1節 社会システムの変動・変革過程を把握する基本視点

### （1）変動・変革過程の4局面

「主体的＝主観的行為と対象的＝客観的社会構造の両義性」という視点に立脚して、社会システムの変革過程を把握しようとするならば、どのような概念枠組みの設定が有効であろうか。

ここで、先行の諸論考に示唆をえつつ（Smelser,1962=1973; 塩原勉,1976; 船橋恵子,1978）、「問題解決過程の基本サイクル」を、図1に示すような、「構造的緊張」「変革主体形成」「変革行為」「決着」という4つの論理的局面に分けて把握するというモデルを提出してみよう。

図1 問題解決過程の基本サイクルのイメージ



流動化： 主体的行為 > 客観的な地位・役割構造  
 定常状態： 主体的行為 < 客観的な地位・役割構造

この四つの局面は、それぞれどのような状態を指すものであろうか。

### [1] 構造的緊張

「構造的緊張」とは、構造的要因に制約されて、組織や社会システムに緊張が生じていることであり、対象的＝客観的な構造的要因の変革がなければ、それが解消できないことを意味する。ここで緊張とは、経営システムの文脈で言えば、一定の経営課題群の達成水準が許容水準以下に下落し、それと連動して、人々の欲求非充足が生じていることであり、支配システムの文脈で言えば、受益配分をめぐる急格差あるいは受苦の発生により、受益階層の下層の人々に欲求非充足が生じていること、そして／あるいは、政治システムにおいて複数の集団間に正当性意識の共有の欠如によって先鋭な対立が生じている場合である。

構造的緊張という言葉には、そこに生じている打撃や損害が偶発的なものや、関係者のミスのようなもので発生するのではなく、社会制度や組織の抱える構造的要因に起因すること、したがって、社会制度や組織の構造的要因の変革が、その解決のためには必要であることが、含意されている。社会システムの文脈での構造的緊張は、個人々人にとっては、現実のあるいは予想される「生活条件の悪化」や「生活危機」として経験される。そのことは、その場に位置する主体（個人、集団、組織など）に対して、問題解決のための「切実性」と「緊急性」を生み出す。切実性とは、自分の欲求充足や利害関心にとって、重大・深刻な影響が生じていることである。緊急性とは、それへの対処を後回しにできないということであり、今すぐ、事態改善のためのなんらかの努力や決定をしなければならないということである。

## [2] 変革主体形成

構造的緊張に由来する生活の悪化・危機、およびその解決の切実性と緊急性は、生活基盤あるいは生活状況を共有している人々に生起するものであるから、集団的に共有されることが通例である。そして、個人的および集団的に体験される生活の悪化・危機とそれらの切実性・緊急性が、当該問題の解決のための個人的な変革主体形成、および、集団的な変革主体形成の根拠を提供するのである。

構造的緊張は、変革主体形成を促す。「変革主体形成」とは、個人あるいは集団が、組織構造や制度構造や社会生活の中に、一定の解決すべき問題を自覚して、その解決に取り組むことを決意し、具体的努力を開始することである。個人的な変革主体形成とは、当該問題の解決に熱意をもって取り組む個人が形成されることであり、その個人から見れば、当該問題への取り組みを自分の生活上、あるいは仕事上の重要課題とみなし、そこに、関心・時間・労力・諸資源を自覚的、集中的に投入するようになることである。集団的な変革主体形成とは、そのような変革志向性を持った複数の個人が活発な相互作用を通して連携し、当該問題に取り組むなんらかの集団あるいは組織が形成されることである。

変革主体形成の中心的契機は、変革課題設定と変革を志向する集団の主体形成である。変革主体形成は、支配者（統率者）の側からなされる場合もあるし、被支配者（被統率者）の側からなされる場合もある。

## [3] 変革行為

「変革行為」とは、財の分配や、意志決定権の分配や、意識や規範のあり方の変革を志向してなされる行為の総体のことである。変革行為は、なんらかの程度の定常状態の崩壊と流動化の中で進行し、変革を志向する諸主体とそれに協力したり、対抗したりする諸主体の間での相互作用として展開する。それは、システムの定常状態を支える定型的行為の枠を踏み越えた、非日常的な行為の噴出である。

一口に変革行為と言っても、経営システムの文脈での経営問題解決にかかわる変革行為と、支配システムの文脈での被格差・被支配問題の解決にかかわる変革行為とは、異なる特徴を示す。経営システムの変革行為においては、より高度な水準での経営課題群の達成のために、いかに効果的な行為プログラムを案出し、実施するかということが、中心課題となる。それに対して、支配システムの文脈においては、財の分配と決定権の分配についての不平等な構造の是正が変革課題になるから、被支配者側による要求提出と対抗力の発揮が、変革行為の中心に来る。

## [4] 決着

「決着」とは、変革行為の累積の中から、なんらかの意志決定が行われ、組織あるいは社会システムが、再び定常状態に回帰することである。決着においては、当初の構造的緊張が実質的に解決される場合（問題解決）もあるし、それが解決されない場合（問題の潜在化）もある。また、決着

は変革主体が志向した組織構造や制度構造の変動を結果としてもたらず場合もあるし、もたらさない場合もある。つまり、組織構造や制度構造の変動のためには、構造を定義する社会規範を変革する必要があるが、決着が、そのような社会規範の変革にまで及ぶ場合と及ばない場合とがある。

行為主体に即して言えば、決着とは、一連の変革行為の結果によって到達した一定の社会状態が、望ましいものあるいはやむをえないものとして、関係する諸主体によって受容され、変革行為がそこで停止し、それ以上はなされなくなることである。

## (2) 相転移

### [1] 相転移の基本的意味

変革・変動過程は、これらの4局面のサイクルとして展開されるが、それは、定常状態と、流動化した状態との間での「相転移」の繰り返しを意味している。ここで「相転移」とは、社会システムにおける「優越的な作動の論理」や、それを構成している人々の「優越的な行為の論理」が、変容することである。

より詳しく言えば、相転移においては、二重の意味で、優越的なものの交替が生じる。すなわち、第1に、定常過程と変革過程の間での優越性の交替と、第2に、「対象的＝客観的な地位役割構造」と「主体的＝主観的な行為の集合」との間での優越性の交替である。ここで、後者の場合の「優越的」ということの含意は、社会システムの有する「対象的＝客観的な地位役割構造と主体的＝主観的な行為の集合」という両義性のうち、片方の契機が他方よりも前面に出ているということである。

社会構造の中に構造的緊張が累積し、それを起動力として流動化が生ずること、すなわち「変革主体形成」がなされ「変革行為」が噴出し始める過程は、第1の相転移を意味している。それは、「対象的＝客観的な地位役割構造が優位の状態」から「主体的＝主観的な行為の集合が優位の状態」への相転移であると同時に、秩序の中の定型的な行為が優越している状態から、変革を志向する非定型的な行為が噴出する状態への変化が生じる過程である。この第1の相転移を「流動化」としての相転移と言うことにしよう。経営システムの文脈で生起する「流動化」が「動態化」であり、支配システムの文脈での「流動化」が「情況化」である。「動態化」も「情況化」も、変革という目的を共有する人々の間での協力的な相互作用の活発化によって開始される。

逆に、「変革行為」の結果、なんらかの「決着」がもたらされ、変革行為が終息するならば、逆方向での相転移が生ずる。この第2の相転移を、「再秩序化」としての相転移と呼ぼう。再秩序化においては、「主体的＝主観的な行為の集合が優位の状態」から「対象的＝客観的な地位役割構造が優位の状態」への移行が生じるとともに、流動化した非定型的な行為が優位の状態から、秩序の中の定常状態と定型的行為が優位な状態への変化が生ずる。再秩序化という意味での相転移は、変革という目的を志向した共同行為の終了によって特徴づけられる。

相転移が生じた場合、相転移の生じた社会システムや組織の中にいる人々にとっては、社会的雰囲気の根本的变化が体験される。定常状態から流動状態への相転移（流動化）は、変革を志向する

熱気の噴出に彩られている。逆に、流動状態から定常状態への相転移（再秩序化）は、変革を志向する社会的雰囲気沈静化・冷却化によって特徴づけられる。

## [2] 流動化としての相転移

構造的緊張に発する変革・変動過程が、問題解決をもたらすかどうかの第1の岐路は、動態化あるいは情況化という形で、流動化としての相転移が生ずるかにかかっている。流動化としての相転移とは、どのような社会過程であろうか。

流動化は次のような含意を持っている。

第一に、流動化した状態では、各行為者のもつ「自由な選択範囲」が拡大し、各人に従来の役割枠組みにとらわれないさまざまな行為の選択の機会が開ける。すなわち、他の主体から見れば、行為の不確実性が高まる。

第二に、流動化した状態においては、その後の経営システムや支配システムの状態が未決定となり、各人の選択によって、その後のシステムのあり方が大きく左右される。言い替えると、流動化した状態は、主体がその後のシステムのありかたに対して、定常状態より遙かに幅広い選択肢を持つと同時に、大きな影響力を振るえるという点で特権的な状態である。それは、主体がシステムの変革や形成について活躍できる機会の出現を意味している。

そこでなされる意志決定が、その後のシステムのありかたを大きく変化させるような選択肢のあり方を「岐路」と言うことにし、そのような岐路が表れて来るタイミングを「決定的瞬間」と言うことにするならば、流動化した状態においては、「岐路」と「決定的瞬間」が多数現れてくる。

このような「流動状態」の対概念が「定常状態」である。定常状態とは、定型的な役割期待の範囲で、主体が行為している状態であり、システムが大きな変動を被らずに作動を続けている状態である。この時、主体にとって、システムのその後のあり方を大きく左右するような選択肢は問題化しておらず、システムの将来は高度に予測可能である。

## [3] 再秩序化としての相転移

再秩序化としての相転移は、どのような特色を持つ社会過程であろうか。形式的に言えば、再秩序化は、再び、「对象的＝客観的な地位役割構造」が「主体的＝主観的な行為」に対して、優位の状態になる過程を意味している。だが、その内実は、従前の組織構造・制度構造が維持されたままの再秩序化なのか、それらを変革した上での再秩序化なのかによって、社会過程としての含意を異にする。後者の場合に初めて、変革努力が変動をもたらしたということが可能である。再秩序化にあたって、組織構造・制度構造の変動を伴うのは、それらの構造を定義する社会規範が変革される場合である。現代社会の多くの組織構造や制度構造は明文化された社会規範によって支えられており、特に、社会システムレベルの骨格的制度構造は、法令という形式をとった社会規範に根拠づけられている。したがって変革行為が、社会規範の決定アリーナ、とりわけ、法令を決定するアリーナにまで及ぶかどうか、再秩序化に際しての構造変動の実現を大きく左右するのである。また組

織レベルでは、変革行為が、組織構造を定義している社会規範の再定義にまで及ぶことができるかどうかによって、再秩序化の含意は大きく異なるものとなる。

### (3) 主体性への視点

社会問題の解決過程における鍵となるのは、動態化と情況化を通しての諸個人の主体性の発揮と集団的な主体性の発揮である。そこで問題解決過程について考察する前提として、それを可能にするような主体性の質について検討してみよう。

変革過程を支える主体性の特質をどのように把握したらよいであろうか。経験的に見られるさまざまな事例の示唆するところは、変革過程に作用する主体性には、「資源操作力としての主体性」、「手段的合理性としての主体性」、「価値合理性としての主体性」という三つの契機があるということである。この三者は矛盾するものではなくて、個々の主体においては、重層的に融合して発現するものである。

#### [1] 資源操作力としての主体性

「資源操作力としての主体性」とは、ある主体が自分の意志によって、さまざまな資源を操作できる程度のことである。ある主体の有する「資源操作力としての主体性」は、その主体が、どのような資源をどの程度、どのような形で、操作できるかということで計られる。資源操作力には、具身の個人が有するものと、社会関係の中で特定の主体に備わっているものがある。前者の一例は、物理的な資源操作力であり、それは、各個人の身体能力に依存するが、さらに、道具や機械によって拡大しうる。これに対して、協力者のネットワークを有する個人、あるいは、支配関係において優越的な地位を有する個人は、社会関係に立脚した資源操作力を有する。資源操作力は、他者に対する財の与奪を通して、他者の態度に影響を与えるような形で駆使された場合は、「交換力」となる。

#### [2] 手段的合理性としての主体性

「手段的合理性としての主体性」<sup>(1)</sup>とは、所与の目的の達成に対して、効果的な手段を選択する能力のことである。「手段的な合理性として主体性」が、徹底して発揮されれば、所与の状況や資源制約の中での最適な手段の選択が可能となる。手段的合理性としての主体性を左右するのは、目的や手段や自分を取りまく状況についての知識の豊富さや正確さである。「手段的合理性」が、社会的相互作用の中で、ある主体によって、自分の利害関心をよりよく達成するために発揮される場合を、「戦略的合理性としての主体性」と言うことにしよう。

「戦略的合理性としての主体性」とは、定常過程であれ、変革過程であれ、社会過程一般に見いだされるものである。フリードベルグが指摘しているように、社会過程の中での人々の行為は、一般に戦略的行為（仏：action stratégique）という特質を帯びている（Friedberg, 1972）。戦略的行為の含意は何か。それは、各人が、どのような状況におかれていても、自分の利害関心をよりよく

実現しようとする志向性を有する主体であること、そのために、所与の制約条件のなかで、自分の利害関心の実現のために合理的な戦略を選びつつ、各人に可能な「自由な選択範囲」を利用しながら行為しているということである。

戦略的合理性としての主体性は、手段的合理性という特徴を有する。すなわち、自分のおかれた構造化された場の中で、自分の利害関心という目的の追求にとって可能なさまざまな選択肢の中から、自分の判断によって、より適切なものを選択するという特徴を有する。

### [3] 価値合理性としての主体性

戦略的行為は、ある主体がどのような利害関心を抱いていても見いだされるものであるが、各主体の抱くさまざまな利害関心が、特定の利害関心の価値化・至上化を前提にして、首尾一貫した優先順序を与えられるようになる時、価値合理性という別の質を有する主体性が現れてくる。

「価値合理性としての主体性」とは、ある個人が一つの価値を至上のものと考え、それを他の利害関心に対して優先させ、その実現を一貫して志向し、さまざまな困難に出会ってもその価値の実現のためにそれらを克服しようという態度を維持するというかたちでの主体性である。価値合理性としての主体性を有する個人は、信奉する価値とは異なる次元の利害によっては、容易に操作されない。また、そのような個人は、至上の価値の実現のためには、さまざまな負担やさらには苦痛をも引き受けることをいとわない。変革行為、あるいは、問題解決行為にあたって、価値合理性としての主体性の発揮する機能は大きい。問題解決を志向する諸個人が、さまざまな困難や障害にぶつかったときに、それを克服していくためには、価値合理性が必要とされる。価値合理性を有する主体は、第1の方向の相転移、すなわち、動態化と情況化を、強力に推進する主体たりうる。価値合理性としての主体性という概念を使わなくては、変革過程に登場する諸個人の行為を理解することができないような事例は、さまざまに存在する。

以上のような、変革・変動過程の諸局面ならびに主体性の諸契機を捉える概念の設定の上で、地域問題解決過程についての事例を検討し、どのような諸条件が、地域問題の取り組みに重要な意義を有するかについて、検討してみよう。

## 第2節 沼津・三島・清水におけるコンビナート建設阻止の過程

1963-64年にかけて、静岡県東部の沼津市、三島市、清水町（1963年11月3日より町制施行、それ以前は清水村）において、当時の静岡県や通産省によって、石油コンビナートの建設が企図されたが、公害の発生を懸念する住民たちの反対運動によって、阻止されることとなった。この地域での石油コンビナート建設阻止は、日本の地域開発政策と公害問題の歴史における一つの転換点という意義を有するとともに、住民運動の社会変革過程に果たす役割についても、大きな示唆を与えるものである。



二市一町のコンビナート反対運動の過程はきわめて複雑であり、関与した主体も数多く、その詳細な事実経過を再現するためには、優に一冊の単行本を必要とする。ここでは、本論の課題に必要な限りにおいて、先行諸研究（福島，1968；西岡，1970；宮本，1979；小西，1979；酒井，1984）および筆者の実施したヒアリング（2002年-2004年）に依拠して、その骨格的経過を概観することにした。歴史的な事実経過の概略は、次のような五段階に分けることができる。

第一期：1963年7月以前の前史の段階

第二期：1963年7月12日より、12月13日まで。工業整備特別地域指定を端緒として、静岡県的主导により、二市一村の合併準備態勢が整えられる段階。

第三期：1963年12月14日より、64年3月14日まで。静岡県による石油コンビナート計画の発表をきっかけとして、二市一町のそれぞれで、住民運動が組織化されていく段階。

第四期：1964年3月15日より6月18日。3月15日の二市一町住民連絡協の結成を背景に、清水町議会、沼津市議会、三島市長、三島市議会が、当初計画に対する反対を表明し、その変更が必至となる段階。

第五期：1964年6月19日より、10月29日。富士石油が沼津市片浜地区に進出するという修正計画が発表されるが（6月25日）、最終的に、沼津市長、沼津市議会がコンビナート反対の意志表示を示し、清水町への住友化学の立地も断念される段階。

以下の歴史的経過の概略的記述に際しては、理解の便宜のために、関連地域図（図2）、コンビナート計画の概要（表1）、略年表（表2）を提示しておきたい。

表1 石油コンビナート計画の概要

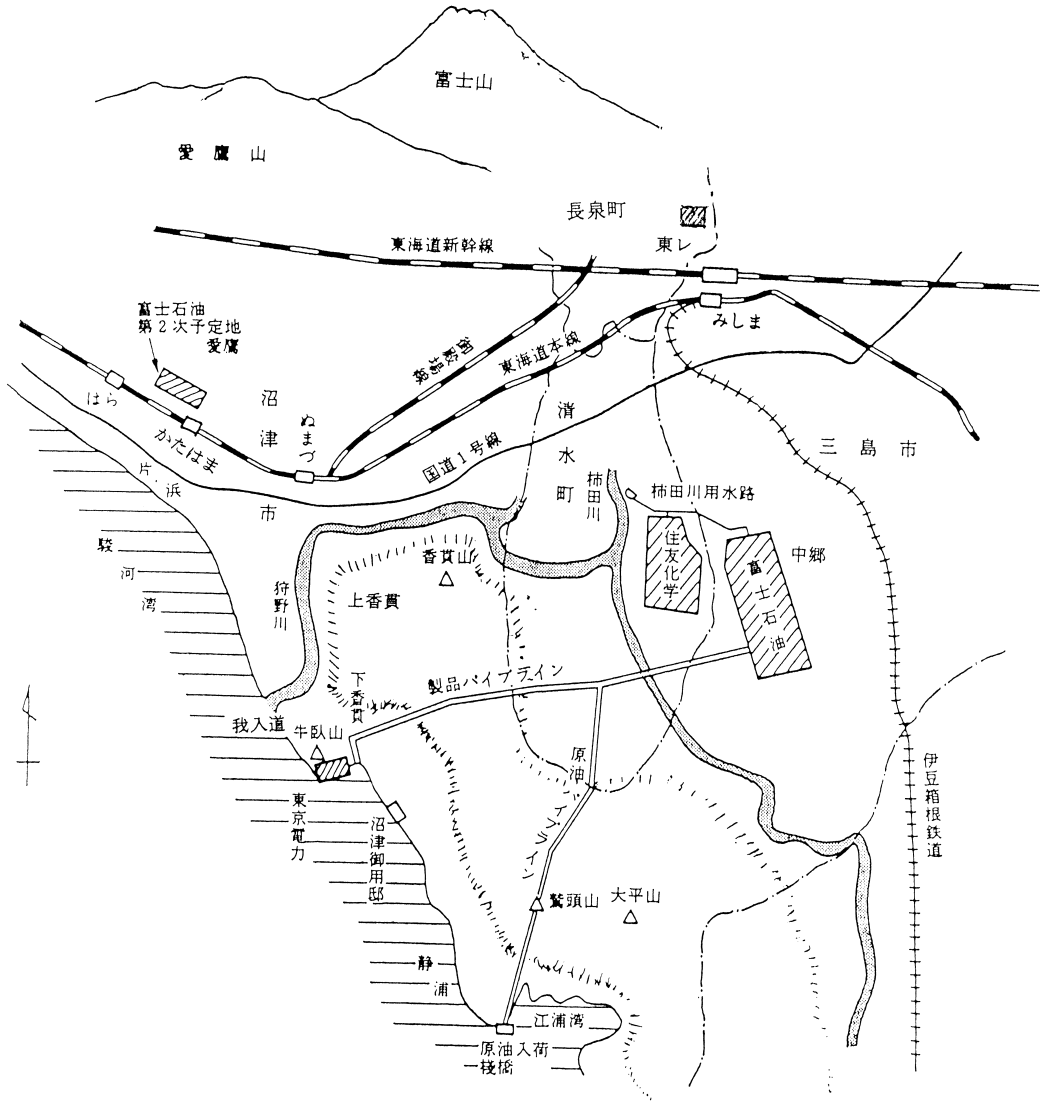
	住友化学	アラビア石油 (富士石油)	東京電力
業種 立地	石油化学 清水町と三島市中郷地区、 約30万坪、 約100万平方メートル	石油精製 三島市中郷地区 約30万坪 約100万平方メートル	火力発電 沼津市牛臥地区 約4万7千坪
総工費 従業員 着工 完成 売上高	534億円 1200人 1964年3月 1965年12月 252億円	260億円 750人 1964年度上期 1965年度末期（第1期） 1967年度末期（第2期）	520億円 1966年 1969年
製品	エチレン、二塩化エタン、 ブタジエン、ベンゼン、 トルエンなど	年産15万バレル ナフサ、ガソリン、軽油、 灯油、重油等	電力140万Kw 35万Kwの発電機四基

（出典：松村調査団，1964；酒井，1984より作成）

表2 沼津市・三島市・清水町におけるコンビナート建設問題の経過概要

1963年	
7.12	東駿河湾工業整備特別地域の指定の発表。
12.14	広域都市行政研究連絡協を沼津市で開催。広域都市建設基本方針案が可決承認。県企画調整部長が、石油計画を発表。
12.15	三島市で「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談会」が結成。
1964年	
1.16	清水町ではバス二台で四日市視察第一陣を行う。
2.1	沼津市牛臥地区で、「石油コンビナート反対期成同盟牛臥地区対策委員会」が発足。
2.8	沼津市で「下香貫地区火力発電所反対期成同盟」が発足。以後学習会を活発に行う。
2.9-10	三島市民バス二台で、四日市を視察。
2.15	沼津市で「上香貫火力発電所反対期成同盟」が発足。
3.1	沼津市我入道区の区民大会に千名参加。8町内会が参加する「石油化学コンビナート反対期成同盟」が発足。
3.5	「石油コンビナート反対沼津市民協議会」の結成。
3.9	清水町の石油コンビナート対策町民協議会は、「石油コンビナート反対清水町民会議」として再発足。
3.10	三島市中郷地区の石油コンビナート対策協議会は、参加者の圧倒的多数で反対期成同盟に切り替えることを決議。
3.15	「石油コンビナート反対沼津市・三島市・清水町連絡協議会」（略称、二市一町住民連絡協）が発足。
3.21	清水町議会は、石油コンビナート反対の請願（5120人の反対署名）を10対9で可決。
3.25	二市一町住民連絡協議会の第一次中央陳情。17名参加、通産大臣などに会う。
3.30	二市一町住民連絡協議会の第二次中央陳情。約600名参加。
4.30	清水町で、三島市・清水町の約400人の住民が参加して、住友ノーガタック社の土地買収交渉を阻止。
5.18	松村調査団の（中間）報告書が、三島市広域都市行政研究協議会連絡会の席上で発表。
5.23	三島市公会堂で石油化学コンビナート進出阻止市民大会、1500名参集。三島市長が反対決意を表明。
6.16	沼津市民5千人が市役所に。沼津市臨時議会で反対決議。
6.18	三島市議会、全会一致で、石油コンビナート反対を決議。
6.25	富士石油は、三島市への進出を断念と三島市に伝え、同時に、沼津市役所に、沼津市片浜地区進出計画について協力を要請。
8.1	松村調査団ら16名が、東京で黒川調査団と二時間にわたり会見。
8.12	沼津市長が市議会全員協議会の席上で、富士石油の片浜地区誘致の所信表明。沼津市民協は2000人を動員して抗議。市議36名中21名の反対署名を提出。
9.13	石油化学コンビナート進出反対沼津市民総決起大会、三島市・清水町の住民もあわせて、25000人参加。3班にわかれてデモ行進。
9.18	沼津市長が、市議会で「石油化学コンビナートの進出拒否」を表明。
9.30	沼津市議会在、コンビナート建設反対を決議。市民協が1000人の動員。
10.27	住友化学は、「清水町断念」を清水町長に電話で通告。

図2 沼津・三島・清水石油コンビナート計画の関連地域略図



[出典：酒井郁造，1984，『見えない公害との闘い』12頁，一部加筆修正]

(1) 石油化学コンビナート建設計画と地域社会に引き起こされた構造的緊張

この問題の背景は、1960年代の高度経済成長とそれを推進した政府および自治体の地域開発政策である。1960年代前半においては、1962年5月に公布された新産業都市建設促進法にもとづいた新産業都市の指定を得るために、全国の自治体が、政府に対する熱心な陳情合戦を繰り広げた。静岡県もそのような自治体のひとつであったが、自治体間の競争の中で、結局、静岡県東駿河湾地区は、新産業都市の指定を獲得できなかった。しかし、1963年7月12日、静岡県東駿河湾地区は、政府によって、新産業都市に準ずる工業整備特別地域（略称、工特）の1つに指定される。

この地域指定に対応する形で、静岡県は、該当する三島市、沼津市、清水町に働きかけ、各自治

体ごとに、広域都市行政研究協議会を設置させ、ついで、それらの連合体として、「広域都市行政研究連絡協議会」を結成させた（11月4日）。この静岡県による二市一町合併構想は、石油化学コンビナートの建設とセットになったものであった。12月14日の二市一町広域都市行政研究連絡協議会のあと、県企画調整部長が石油コンビナート計画を発表するに至る。

その概要は図2と表1に示したとおりであるが、当初の計画は、三島市中郷（なかざと）地区には、アラビア石油が母体となって富士石油という新会社を設立し製油所を、清水町には住友化学が石油化学工場を建設し、沼津市牛臥地先には東京電力が火力発電所を建設するとともに、沼津市の江の浦湾に港をつくり、港及び各工場をパイプラインで結ぶというものであった。この計画発表に対して、二市一町のいずれにおいても県当局の計画に反対する住民運動が組織化されていくことになる。

この石油化学コンビナート計画が発表がされると、ただちに、関連地域住民は、公害への懸念を問題関心の中心におきつつ、先行事例の実態調査に取り組むようになる。もっとも強い関心を集めたのは三重県四日市コンビナートとその公害の実情であった。四日市市では1958年4月からの石油コンビナートの操業開始とともに、伊勢湾の汚染と亜硫酸ガスや硫酸ミストやススによる大気汚染が発生していた。当時の四日市市では、有効な対策がとられないままに、公害は激化を続け、ぜん息患者が増え続けていた。1963〔昭和38〕年は、「魔の38年」と呼ばれ、3月にはボイラーテストに伴う騒音被害、4月中旬には全市を覆う猛烈なスモッグ、5月には大協和石油からの大量のばい煙と、中部電力1号機よりの90ホンを越す騒音、6月には高浜町に正体不明の有毒ガスの流出、という形で被害が続発した（小野, 1971: 26以下）。

四日市の石油化学コンビナートが臨海型の立地であったのに対して、静岡県の計画は内陸型立地であり、予定地およびその周辺の住民生活や農漁業に与える影響は、臨海型立地よりも重大になることが予想された。その代表的なものは、①大気汚染、②水資源の枯渇、③工場排水による水質悪化、④廃油やバラストの投棄などである。しかも、1964年当時、公害問題が日本の各地で発生するようになっていたが、公害対策の法制度や行政組織はまったく確立していない状況であった。このような状況の中で、静岡県東駿河湾地区に、コンビナートが立地した場合、その周辺地域の漁業も農業も住民の健康も、とりかえしのつかない損失、打撃を被ることが深刻に懸念された。

また、1957年には、三島市に隣接する長泉町に、東レ株式会社が工場を立地していた。しかし、この工場の操業に伴い、地下水が大量に汲み上げられ、豊富であった三島市の湧水が減少し、1962年春には農家では田植えの水にも不自由するという事態が生じていた（酒井, 1984: 17）。このことは、とりわけ三島市住民が、新たな工場立地に警戒的になる要因となった。

当時、公害という言葉は、ようやく人々に知られるようになった時期であり、詳細な情報が行き渡っている段階ではなかった。だが、計画の発表とともに、公害の危険を考えるならばこの石油化学コンビナートの立地は阻止されなければならない、と直感的に判断した人々が、二市一町の各所に存在していた。

しかし他方で、コンビナートの建設に向けての政治的推進力は、強力であった。第1に、当時の

自治体においては、全国的に工場誘致という政策が支配的な潮流であり、静岡県当局も政府・財界と連携しながら、東部地域の工業開発を熱心に推進しようとしていたからである。第2に、計画の発表時点で、沼津市長、清水町長、沼津市議会の多数派は工場立地推進の立場をとっていた。三島市長は中立的であったが、三島市議会では推進派が多数を占めていた。第3に、清水町の工場予定地を有する地権者の中には土地売却を望む者がおり、一部の農家は、計画発表前から企業との折衝に入っていた。

## (2) 各自治体における反対運動の組織化

1964年12月14日の石油化学コンビナート建設計画の発表に対して、二市一町では、反対運動の組織化がさまざまに進展するようになる。各自治体では、どのようにその組織化が進んだのであろうか。

### [1] 三島市における反対運動の組織化

三島市では、県による計画案の発表の翌日、早くも12月15日に、「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談会」が開催されている。そして、1964年1月25日には、新たに青年団、農民層、婦人連盟(婦人会の連合体)にも呼びかけて、組織を拡大し、「石油化学コンビナート対策三島市民協議会」が形成されるに至る。1月から2月にかけて、三島市では、コンビナート建設にかかわる学習会が連鎖的に開かれるとともに、地元紙『三島民報』(5日ごとに刊行)が、継続的に石油コンビナート建設問題についての批判的記事を掲載した。

反対運動の組織化にとって非常に大きな要因として作用したのは、先例としての四日市コンビナートの現状の見学であった。三島市民グループ約100人は、バス二台で、2月9日深夜から10日にかけて、四日市を見学した。三島市の運動の鍵を握るのは、富士石油の立地が予定されている中郷地区の住民の動向であったが、中郷地域の多数の住民は、四日市見学を大きな契機として、コンビナート反対の意志を強めていった。とりわけ、中郷地区の女性たちのグループは、必死の意気込みで反対運動に取り組んだ。3月3日につくられた中郷地区石油コンビナート対策協議会は、3月10日には、圧倒的多数で反対期成同盟に切り替えることを決議する。さらに、富士石油工場予定地の地権者たちは、「土地不売同盟」を結成し、短期間に地権者の大多数の署名を集めた。

三島市では、商工会の幹部の中にも観光産業へのマイナスを意識して公害を警戒する声が強く、さらに全市的組織である町内会連合会と婦人連盟も積極的な取り組み姿勢を示し、町内会連合会と婦人連盟は、全世帯を対象にした石油コンビナート進出の賛否を問う世論調査を協力して実施することを、2月中旬に決定した。3月下旬に集計された二つのアンケート(世帯単位のアンケートと、婦人連盟会員のアンケート)結果では、ともに圧倒的多数(前者は82%、後者は91%)の反対意見が表明された(酒井, 1984: 158)。

### [2] 沼津市における反対運動の組織化

沼津市には、東京電力が牛臥地区の海岸を埋め立て、重油専焼火力発電所を建設することと、江の浦湾に原油入荷栈橋をつくり、そこからパイプラインを敷設して、三島市中郷地区の富士石油に原油を輸送することが、コンビナート建設計画では予定されていた。

計画どおりにこれらの施設が立地した場合、水の汚染と大気汚染が絡まり合っ、火力発電所の近隣住民の生活破壊と、漁業と水産加工業への致命的な打撃が引き起こされることが危惧された。沼津市の7つの漁協の漁業者と、干物やニボシやけずりぶしを製造する水産加工業者にとっては、コンビナートの立地を認めるかどうかは、死活問題であったのである。

コンビナート建設計画の発表は、近隣地域住民にも、漁業関係を中心にした職能団体にも、深刻な危機感を呼び起こしたが、沼津市では、地域の自治会単位の対応と、さまざまな職能組織の対応、さらに、文化団体などの対応とが、絡まり合う形で進んだ。

沼津市では、自治会単位の住民組織や、職能組織や各種団体が、まず、開発計画や公害問題についての学習会・研究会を行い、そこでの討論と認識を基盤にして、次々と、反対の態度を決定し、反対運動を組織化していくという進展をたどった。

いち早く反対運動が組織化されたのは、火力発電所の立地予定地に近い下香貫<sup>しもかぬき</sup>、上香貫<sup>かみかぬき</sup>、我入道<sup>がにゅうどう</sup>の三つの地区であった。まず1月26日には、18の自治会から構成されている下香貫連合自治会が、最初の「公害研究会」を開催し、約100人が参加した。それをふまえて、2月8日に、下香貫地区連合自治会（2200戸、約9000人）を基盤にして、「下香貫地区火力発電所反対期成同盟」が結成される。隣接する上香貫地区でも、2月15日には、同様に学習会を行い、その日に、上香貫地区連合自治会をあげての組織として「上香貫火力発電所反対期成同盟」が発足する。さらに、我入道区（1100戸、5000人）でも、2月12日と19日に公害学習会が開催され、3月1日には、同地区自治会の役員がそのまま幹部になる形で「我入道地区石油コンビナート反対期成同盟」が結成される。

また、水産加工業者は2月に四日市などの現地調査を行い、3月2日には、「静浦水産加工組合石油工業火力発電所建設反対同盟」が結成される。他方、漁民も、3月になると、漁協主催の講演会を3日間にわたって開催し、3月15日に、沼津市の7漁協は、「石油工業誘致反対委員会」を結成するにいたる。

このほかに、さまざまな地域団体が、石油コンビナート反対の意志表示をした。社会党沼津支部（1月29日）、沼津地区労（2月24日）、沼津文化会議（2月25日）、沼津農協（2月25日）といった諸団体も、次々に反対の姿勢を明らかにしていった。

これらの反対運動に立ち上がった諸組織の連絡機関として、3月5日に、「石油コンビナート反対沼津市民協議会」が、結成される。沼津市民協も、三島市民協と同様に、各種団体の代表者の協議体という性格を有していた。ただし、漁民組織は、市民協に加入しなかった。

### [3] 清水町における反対運動の組織化

三島と沼津の間に位置する清水町には、当時、日量110-130万トンの柿田川湧水が存在していた。静岡県当局は、この自然湧水のうち、まず100万トン工業用水化して利用することを計画してい

た。そのような膨大な工業用水利用は、地域住民から見れば、生活用水を奪い、湧水を枯渇させ、地盤沈下を引き起こすおそれがあるものであった（石油コンビナート反対連絡協議会編，1964: 34-36）。

ところが、南部の農民層の中には、この際、農地を売却しようという意向が見られた。「所有農地に対する農民の観念も中郷地区とは異なり、集約されている農地にはせまい農道しかなく、個別売買が困難であるということも、買い手さえあれば、一挙に集団で手離したいという気持ちを起こさしていたといわれている」（星野他，1993: 77）。実際、コンビナート計画の正式発表の以前から、地権者は企業に土地を売却しており、当時のT町長さえも1963年に土地を売却していたのである（同: 77）。

清水町では、1964年1月8日に、各種団体から70人の参加を得て「石油コンビナート進出対策研究会」が開催され、1月16日夜には、バス二台で四日市への視察に向かい、現地視察を行った。この視察後、清水町の研究会の中では、コンビナート反対の空気が圧倒的になるようになった。清水町では、労働組合を基盤にした革新系の人々に加えて、保守系の商工会の大勢も反対の態度をとった。婦人会は会長が賛成派であったが、婦人会とは別な形で、地域の一般の女性からも反対運動に立ち上がる人々が続出した。

反対運動の高揚に直面して、T町長は辞意を表明し、1月27日には議会も辞表受理を決定した。だが、2月23日の町長選挙では、反対運動派の候補を破って、推進派のSK氏が町長に選ばれた。しかし、反対運動は学習会を開くなどして、態勢を再構築し、3月9日には、反対運動組織を「石油コンビナート反対清水町民会議」という新たな名称のもとに再発足させる。

#### [4] 「二市一町住民連絡協」の結成

以上のように、二市一町のそれぞれに、コンビナート反対の運動組織が次々と結成される流れを受けて、3月15日には、「石油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、二市一町住民連絡協）が、結成される。ここには、各市単位の市民協議会には未加入であった沼津市の漁民の運動団体や三島市中郷地区反対期成同盟も加わっていたので、以後の動員力の増大に大きく寄与することになる（酒井，1984: 155）。

この住民協の発足以後、反対運動は巨大な動員力を有するようになり、一声かければ、何百人もの住民が、抗議行動に参集するというような流動化した状態、すなわち政治システムの状況化が生まれたのである。三島市の中心的リーダーであった酒井県議は、3月26日の三島市におけるデモの日を回顧し、「私も先頭の耕耘機に乗り、デモの指揮をとったが、大衆のエネルギーが反対運動に大きく結集して、もはやなんぴともこの流れを阻止することはできないことを痛感した」（酒井，1984: 166）と記している。

### （3）反対運動の高揚と自治体議会と首長の態度表明

#### [1] 三自治体議会での反対決議と当初計画の頓挫

住民連絡協が、その結成時に採用した運動方針は、各市町議会への反対陳情と反対決議をかちとることであり、石油審議会における富士石油の認可阻止であった。

清水町では、もっとも早く、3月21日の議会で、石油コンビナート反対町民会議から、5120名の署名を添えて提出された請願の審議がなされた。この請願への賛否は9対9の同数となったが、議長が請願賛成に加わり、10対9で可決されることになる。

三島市でも沼津市でも、反対運動は、3月後半以後、市長と議会に対する働きかけを強めたが、3月から4月にかけての段階では、開発推進を志向する沼津市長と両市議会の態度変更や反対の態度表明を引き出すことはできなかった。

東京の政府各省および進出予定企業に対する要求提出としては、3月25日に住民連絡協の代表17人による第一次陳情が、3月30日に、バス11台に分乗した約600人の住民による第二次陳情が行われ、福田通産大臣、通産省、厚生省、住友化学、アラビア石油、東京電力、富士石油設立準備室などに働きかけがなされた。

4月段階においては、公害問題についての科学的予測態勢の構築という課題と、住友化学による清水町における土地買収問題が、この問題にとっての焦点となった。第1の公害予測調査の態勢づくりは、政府側による黒川調査団の設置と、三島市長による松村調査団への調査委嘱という対抗関係として浮上する。厚生大臣と通産大臣の委嘱によって、黒川真武東大教授らの専門家からなる「沼津・三島地区産業公害調査団」が、4月1日に発足する。この調査団は、以後、団長の名を冠して「黒川調査団」と呼ばれ、その動静と調査報告書の内容が、開発賛否の双方から注目されることになる。この黒川調査団の発足に対して、コンビナートについて慎重で県当局とは距離を保っていた三島市のH市長は、4月6日に地元の研究者と高校教員を団員とする、独自の調査団を委嘱するに至る。調査団は三島に設置されている国立遺伝学研究所の松村博士を団長とし、さらに団員としては、同研究所のM博士、ならびに、沼津工業高校の四人の教員をもって、合計6名で発足した。この調査団は「松村調査団」と呼ばれた。

第2に、清水町における土地買収問題が4月末には、厳しい争点となる。4月28日になって、住友化学の子会社である住友ノーガタック社が3万坪の土地買収と登記を30日にも実施しようとしていることが露見した。緊急事態と受け止めた住民連絡協は、きわめて素早い対応をとり、4月30日に、清水町に約400人、住友化学沼津事務所に約500人を同時に動員し、住友化学より土地買収をしないという確約書をとることに成功する。

他方、松村調査団は、発足後ただちに精力的に調査を進めた。5月4日づけで松村調査団の中間報告書が執筆され、5月18日には発表された。その結論は、コンビナート建設によって「用水の不足とその排水により河川と海水の汚染にも心配がある。これらによる農業、水産および公衆衛生に対する公害の恐れは充分にあるといえる」（松村調査団、1964: 40）と記されていた。この松村調査団の研究活動は、以後の公害反対世論を支える柱となり、後に黒川調査団の報告書が出された後には、8月1日における東京での両調査団の討論へとつながっていくのである。

三島市民協は、黒川調査団の報告書をまたず、早期に、三島市長にコンビナート拒否の態度表明



をするように働きかけた。そして、5月23日の夕方、三島市公会堂にて、町内会連合会と婦人連盟主催による「石油コンビナート進出阻止市民大会」が開催されることになった。これには、市民約1500名が参加し、各界代表26名による反対の決意表明が次々になされ、沼津市と清水町の運動団体の代表も発言した。最後に、H三島市長が、反対の決意を表明し、すでに県知事にそのことを伝えたと言った。三自治体の首長の中でもっとも早い反対の態度決定であり、これは、運動全体の画期となった。市民大会は、「コンビナート進出に対し、全市民総力を結集してこれを阻止する」という大会宣言を發した。

このように市民世論の高揚と市長の反対決意表明を受けて、三島市議会も6月18日には、満場一致で「石油化学工場の中止を要請する」との決議を可決した。これによって、三島市中郷地区の富士石油立地計画は、完全に地元から拒否されたことになった。

また、このような三島市の動向に対応する形で、6月16日には、沼津市議会も火力発電所反対を決議するに至り、これによって、二市一町のいずれの議会も、当初計画に反対の意向を表明したことになった。

## [2] 修正計画の発表と計画の最終的中止

6月中旬までの反対運動の高揚の中で、富士石油の三島市立地は不可能になったが、静岡県当局と富士石油は、立地をあきらめたわけではなかった。6月25日に、富士石油は、三島市への進出を断念することを三島市当局に伝えたが、同時に、沼津市片浜地区に進出する新たな計画を打ち出し、沼津市役所に協力を要請した。新たに富士石油の進出予定地とされたのは、東海道線片浜駅と原駅間の線路の北側にあたり、片浜・愛鷹地区にまたがる165万平方メートル（50万坪）であった。新計画によると、ここに、212億円を投じ、日産15万バレルの製油所を建設し、あわせて、牛臥に港湾を建設し、牛臥港と製油所と清水町内の住友化学の工場を結ぶパイプラインを敷設するというものであった（『沼津朝日』1964.8.5）。このパイプラインは下香貫地区の通過を想定しているものであったので、これに対して、沼津市民協会は反対姿勢を硬化させた。他方、沼津市議会は、6月16日の議会反対決議は火力発電所に対するものであり、新たな片浜計画については、別途に対処するという方針を打ち出した。当時、沼津市片浜・愛鷹地区においては、農地の売却に前向きな農民たちが存在しており、片浜農協、愛鷹農協の役員は、コンビナート建設に協力的であった。このような状況の中で、愛鷹・片浜地区の住民の意向が、コンビナート計画の成否を左右するものとして、注目を浴びるところとなった。

この新しい段階で賛否両派の論戦の焦点になったのは、7月27日に公表された黒川調査団の報告書（正式名称は「沼津・三島地区産業公害調査報告書」）（沼津・三島地区産業公害調査団、1964）であった。報告書は、二千万円もの予算を使った地域の気象条件調査に基づくものであり、工場からの排ガスの拡散について予測を行うとともに、産業公害防止対策など、4項目にわたって「勧告」を記している。報告書は全体として、大気汚染公害を防止しようという印象を与えるものとなっていた。翌日（7月28日）の新聞は、「公害の心配ない／沼津・三島地区調査に結論」（毎

日新聞)、「事前の措置で解決できる」(朝日新聞)、「計画守れば公害ない」(読売新聞)、と報道したのである。

これに対して、住民側は、松村調査団の報告書に基づいて、全面的な批判を展開した。

住民側と黒川調査団の科学論争の頂点は、8月1日に東京でなされた、両調査団の対決とも言うべき話し合いであった。この日の討論を通して、結果として、黒川調査団の報告書の不備と欠陥が浮きぼりにされることになった。松村調査団をはじめ住民側による主な批判点は次のようなものであった。

黒川調査団報告書の第1の欠点は、公害調査と銘打ちながら、実際には、亜硫酸ガスしか調査対象としておらず、悪臭、騒音、水質汚染、水源枯渇などの関心事項が取り上げられていない(『沼津朝日』1964.8.5)。第2に、中心的な内容である硫酸化物の大気汚染予測には実験法に疑問点があり、信頼度の高いものとは言えない。第3に、「勧告」は絶対やらなければならない条件とされているが、「工場と住宅との混在の防止」ひとつとってみても、数千戸の移転が必要であり、それは現実性がなく不可能である(『三島民報』1964.7.30;1964.8.5)。第4の欠点は、その調査方法において、会社側の情報にのみ偏って依拠しており、地域住民の意見を聞く努力をしていないことである(住民の生活知の無視)。

結果として、黒川調査団報告書を利用した事業推進という推進派の作戦は、肝心の黒川調査団の報告書に対する信頼性を住民に対して維持しえなかったため、実現しなかったのである。

このような住民側の主張の説得性にもかかわらず、沼津市のS市長は、富士石油の片浜地区進出計画について、黒川調査団の報告が出された後、8月12日の市議会全員協議会で、「公害問題など地元の条件が通るならば受入れるべきだ」と、誘致の方針を初めて表明した(『沼津朝日』1964.8.14)。その結果、8月末から9月前半にかけては、片浜地区において、推進派と反対派の両勢力が働きかけを活発化し、賛否双方の潮流がぶつかりあって緊張が極点に達するという時期になる。諸団体による声明や集会が繰り返される中、沼津の攻防の決着をつけたのは9月13日の石油コンビナート進出反対沼津市民総決起大会であった。この集会は沼津市第一小学校で開催され、三島市、清水町からも多数の住民が参加し、三島市中郷地区の農民は耕耘機を繰り出した。この集会の参加者は、住民運動側の資料によれば、2万5000人に達し、3班に分かれて市内をデモ行進した。

この圧倒的な住民の意志表示を前にして、ついに、沼津市のS市長は9月18日の市議会全員協議会で、富士石油の進出拒否を表明し、沼津市議会も9月30日に、石油コンビナートに反対の決議を行うに至る。

このような沼津市での中止の公式決定を受けて、住友化学は10月27日に、進出を撤回すると清水町長に申し入れた。最後に、清水町のSS町長(5月27日の選挙で選出)も10月29日に、石油化学コンビナート問題は自然消滅するとの所信を表明し、議会特別委員会も「住友化学の進出は事実上不可能になったことを確認する」との決議を行った。このようにして、二市一町のコンビナート建設問題は、中止という形で最終的に決着したのである。

### 第3節 問題解決過程の特徴と問題解決を可能にした要因

#### (1) 争点の性格と問題解決過程の特徴

##### [1] 支配システムにおける総合的選択型の問題

この石油コンビナート建設阻止問題の基本的性格は、支配システムにおける「総合的選択型」の問題である。

すなわち、この問題解決事例は、一つの事業システムの建設企図に対して、その影響を被る地域住民が、受益の側面と受苦の側面を総合的に考量した結果、受苦の側面があまりに強いことを認識し、それにもとづく総合的評価によって、当該計画の総体としての拒否を選び、それによって被支配問題の発生を未然に防止したという性格のものである。

被支配問題の解決という意味では、コンビナート建設問題は、他のさまざまな公害問題と同様に、支配システムの文脈に位置しており、両者には共通点がある。公害被害や生活破壊を危惧する住民側は、支配システムにおける被支配者の立場にあり、自分たちにふりかかるであろう被支配問題（公害による生活破壊・農業漁業への打撃など）を回避することを目標としている。これに対して、事業を推進しようとしている諸主体（静岡県知事、通産省、立地予定企業など）は、経営問題の解決努力と支配問題の解決努力とを融合させながら展開している。すなわち、コンビナートという一つの事業システムの建設は、一つの経営システムを建設しようという側面を有すると同時に、支配システムの文脈では、自分たちの意志を地域住民に受け入れさせようということを含意している。このような対抗関係の基本特徴は、他の多くの公害問題と共通するものである。

だが、石油コンビナート建設阻止問題は、例えば、新幹線公害問題（船橋他、1985）と比較してみると、大きな性格の相違がある。両事例の焦点には、それぞれ一つの事業システムが位置しているが、両事例の根本的相違は、事業システムの部分的修正が争点なのか、それとも、事業システムの全体としての是非が問われているのか、という点である。新幹線公害問題においては、新幹線の公害対策の徹底という意味で、事業システムの部分的修正が争点になっていた。住民の要求は、新幹線そのものの廃止ではなく、新幹線の存在を認めた上でのそのあり方の改良である。それは、「要求の経営課題への転換」と「受苦の費用化」によって実現される課題であった。これに対して、コンビナート建設問題における争点は、事業システムの部分的な修正・改良ではない。そこでは、一つの事業システムの立地の是非について総合的選択が問われたのであった。それは、いわば、0%か100%かという選択である。住民たちは、コンビナート建設のもたらす受益の総体と受苦の総体とを比較考量した時、総合的に見て受苦のほうが大きいと考えた。住民の多数派が求めたのは、事業計画全体の中止である。それは、事業の目標自体を放棄させることを含意していた。彼らにとっては「要求の経営課題への転換」とか「受苦の費用化」ということは、問題解決の鍵ではなかった。

##### [2] 利害対立の深刻さと、巨大な対抗力の必要性

支配システムにおいて、総合的選択型の問題が登場した場合、その含意は何であろうか。総合的選択型の問題の基本特徴は、部分修正型の問題に比べて、利害対立がより深刻であり、非妥協的なものであることである。コンビナート建設阻止とは、たとえば言えば、新幹線の減速ではなく、運行中止を求めるようなものである。潜在的な受苦者が被支配問題を避けるためには、事業者の企図を部分的に修正するのではなく、全面的に阻止することが必要なのである。それゆえ、より強い対抗力の発揮が求められる。

静岡県のコンビナート建設問題においては、さらに付加的な条件として、行政主導の計画であることから、建設中止という形での最終的決着のためには、首長や議会が中止の意志表明をする必要があった。ところが、斎藤知事や沼津市長（S氏）や当初の二人の清水町長（T氏、SK氏）は一貫して建設推進の立場に立ち、二市一町の議会においても建設推進の潮流は根強いものがあつた。住民運動側には、事業推進を志向する首長や議会の態度を転換させ事業中止を選択させるだけの巨大な対抗力の形成が必要であつた。それは、この争点について「地域社会での多数派形成」を要請するものであつた。

総合的選択型の問題においては、二者択一的な形で、どのような選択をするのが、政治システム内で対立する諸主体の間で問われる。最終的な決着を規定するのは、コンビナート建設事業を推進しようとする諸主体と、それを阻止しようとする諸主体の間での勢力関係である。

しかも、両者の対抗関係の焦点は、それぞれの自治体における首長や議会の公式の意志表明であつた。それゆえ、住民運動組織と首長の間形成される交渉のアリーナ、議会というアリーナ、住民運動組織と議会・議員の間形成される要求提出のアリーナが、いずれも重要なものになつた。住民から見れば、これらのアリーナにおいて、首長や議会の態度を住民の意向に従わせるような勢力を有する住民の多数派を形成できるかどうか、この問題の解決の鍵であつたのである。

住民運動側が被支配問題を回避するためには、これらのアリーナにおいて、非常に大きな対抗力を形成し発揮する必要があつた。しかも、その対抗力の形成と発揮は、コンビナートの立地決定以前に、すなわち被害が顕在化する以前に、なされねばならなかつた。「見えない公害との闘い」（酒井、1984）が必要であつたのであり、それは、運動の組織化の困難さを加重するものであつた。

## （２）問題解決を可能にした要因は何か。

なぜ、強力な住民運動が形成され、しかも、運動は勝利を取めたのか。この主題を運動の成功を支えた主体的要因に注目しながら検討してみよう。

ここで、注目したいのは、「多様な集団の広範な連帯形成」「運動形成の鍵としての学習会・住民調査・住民メディア」「運動の共鳴基盤としての地域社会の特質」である。

### 〔１〕多様な集団の広範な連帯形成

政治システムにおける被支配者たる住民が、政治システムにおける支配者である行政組織に対し対抗力を持つためには、住民たちがばらばらのままではなく統合されなければならない。すなわ

ち、諸個人の分散的な主体性が一つの共同の意志のもとに統合され、政治システムにおける一つの主体として自己主張できることが必要である。この運動の第1の特徴は「多様な集団の広範な連帯形成」である。すでに見たように、二市一町においては、多様な集団が運動に立ち上がり、それらの多様な集団が、それぞれの自発性・主体性・個性を生かしつつ、効果的に連携・協力した。運動の大衆的動員力の基盤は、地域社会のさまざまな集団の動員力が支えていた。この運動が示しているのは、それぞれ自律性を有する多様な多数の集団の大連合という組織形態である。多様な運動集団の連携を実現するやり方が、「市民協議会」や「二市一町住民連絡協」という方式であった。

このような大連合が可能になる条件は何だったのであろうか。その一般的条件は、①さまざまな地域集団を横断する形で多様な立場の住民たちが事業の利害得失について認識と価値判断を共有したこと、②主体性・批判的知性を備えたリーダーがさまざまな地域集団に存在し、その働きかけによって、各集団が能動的に反対の意志表示をしたこと、③それらのリーダーの間の協力のネットワークを媒介にして、諸集団間の協力関係が作られたこと、である。

では、多様な立場の住民たちが、また、各集団のリーダーたちが、認識と価値判断を共有し、一つの共同の目的のために連帯することは、いかにして可能になるのだろうか。この事例が示しているのは、学習会、住民調査、住民メディアの3要因こそが、そのような連帯を形成するのに、決定的な役割を果たしたことである。

## [2] 学習会

世論形成に力があつた、第1の要因は、学習会である。中郷地区のあるリーダーは、「学習会こそがすべてであつた」、すなわち、住民運動勝利の原動力であつたと回顧している<sup>(2)</sup>。また、学習会の重要性は、このコンビナート建設阻止についての先行研究においても繰り返し指摘されている(宮本編,1979)。この地域の学習会の特徴は、①連鎖的に波及し、回数が非常に多いこと、②講師が主として地域内の専門家であること、③学習会の内容充実に工夫がなされた、という特徴を有する。

第1に、学習会の開催回数については、厳密な測定は困難であるが、各地区での講師を担当した西岡昭夫氏は「私たちが関係したものだけでも1日に数カ所ということもあり、運動期間中では300回ぐらいにはなつたかと思います」と回想している(西岡,1974:10)。学習会は、一つの会場にきていた他の地区の人が、次には、自分の地区で近所の人を集めて学習会を行うという形で連鎖的に拡大していった。

第2に、大多数の学習会は、地域内部の専門家や住民運動リーダーが講師となつた。地域内部の専門家としては、三島市の国立遺伝学研究所の研究者、医師たち、および、沼津工業高校の教員たちが貢献した。沼津工業高校の教員が学習会の講師を担当した背景には、地域社会において解決すべき科学的問題や技術的問題があると、地域住民が同校の教員に相談にくるというそれまでの実績があつた<sup>(3)</sup>。

第3に、公害問題の解明には、気象、化学、医学といったさまざまな専門分野の知識が必要であ

るので、学習会は複数の講師が話をする機会が多かった。講師は、それぞれ手作りの資料を持参し、それを配布しわかりやすく説明する努力をし、それが学習会に参加すると得をするという感想を生み出した。また、講師が一方向的に教えるというのではなく、参加者がそれぞれの情報や意見を出し合い、それが講師自身にも勉強になるということが、繰り返された。

### [3] 住民調査

世論形成の第2の要因は、「住民調査」である。住民調査とは、住民自らが、当面する問題の解明と解決のために必要な調査を実施することであり、その内容は自然科学的なものも、社会科学的なものも含まれる。住民調査によって得られたデータは、学習会で提供される基本情報となって、学習会の充実を支えたのである。

第1に、四日市コンビナートの現地調査を、二市一町の住民たちは入れ替わり立ち替わり実施し、四日市現地住民の生の声を豊富に集めた。

第2に、2月に行われた三島市での住民意識調査は、住民投票的機能を発揮した。これは、住民の圧倒的多数がコンビナート立地に反対していることを明らかにすることとなった。

第3に重要なのは、松村調査団を中心とする、この東駿地域に即しての環境アセスメントである。松村調査団のデータ収集の中でも特筆すべきは、沼津工業高校生約300名が、高校教員の指導のもとに、5月連休中にこいのぼりを使って、包括的な気象調査をしたことである。

### [4] 住民メディア

住民運動を支えた第三の要素は、住民メディアである。ここで、住民メディアとは、住民の視点にたって地域に発生している問題について、情報を提供するメディアのことである。この運動の中で見られた住民メディアにもいくつかのタイプがある。

第1に、住民運動団体が作成したビラ、パンフ類。それには、さまざまなものが存在し、これらのビラやパンフ類は学習会の資料と連続しているものである。

第2に、ローカル新聞。『三島民報』『沼津朝日新聞』『沼津新聞』などのローカル新聞が、三島市と沼津市には存在しており、これらのローカル紙が、世論形成に積極的な役割を果たした。三島市では約3500部という最大の部数の『三島民報』が、一貫してコンビナート計画に批判的な報道と主張を繰り返した。『三島民報』は、5日に一回ずつ発行されていたが、山場となった1964年前半には、数回にわたり、三島市全世帯に二万五千部を配布するとともに、「工場進出計画地の中郷地域（約二千世帯）には、約二百日にわたり無償配布をつづけ」という（小西政三、1996: 128）。

また、沼津では、コンビナート建設問題の前半期には、日刊紙『沼津朝日』が火力発電所に対する批判的報道を展開した。後に、沼津への工場立地計画が片品地区への富士石油の立地に変更された64年6月ごろからは、『沼津新聞』がとってかわって、はっきりとコンビナート批判を打ち出すようになった（星野他、1993: 99）。

### (3) 地域社会の特質

以上のような、学習会、住民調査、住民メディアに支えられながら、多様な集団が連携しつつ大きな運動を形成するという事は、どのような地域社会の特徴に基盤をおいていたのだろうか。このことは、運動方針の適否のレベルの考察では、説明することができない。というのは、他地域においては、類似の運動方針を採用しようとしても、それが効果的に実行できないという事例があるからである<sup>(4)</sup>。そこで、上記のような努力が効果的であり得た理由を、主体の集合としての地域社会の特徴に注目して考えてみよう。これらの地域の住民たちの能動性の鍵は、戦術の適否という要因（手段の合理性としての主体性）ではなく、一定の特徴を備えた「主体群の先行的な存在」あるいは「共鳴基盤の存在」という点に求められるべきであろう。

そのような先行条件を、沼津市と三島市に即して探ってみよう。

#### [1] 共鳴基盤を用意する先行条件としての地域内の集団活動とネットワーク

沼津市の住民運動の特徴については次のような証言がある。「沼津の場合、短歌、文芸、絵画、宗教、教育、医学、子供を守る会、母親等々の各種サークルが機関誌に石油問題を取り上げて、会員相互の関心を深め合い、学習会を開くなどして知識を吸収し意見発表や声明を出すということが多かった」（西岡, 1970: 209）。ここには、文芸活動などを担う小集団の先在と集積が、住民運動の発展の核になったということが示されている。

また、6月下旬以後、沼津市の住民運動の焦点となった片浜地区は、農業を中心とする保守系の気風の地域であり、労働運動などの革新系の社会運動に対しては距離があった。だが、1964年当時は青年団活動が活発であり、青年団は常日頃から地域社会のさまざまな問題にかかわり、地域をよくしようという活動を続けていた。そのような背景のもと、青年団のメンバーは四日市に調査に出かけ、「見てきたとおりのこと、本当のことを住民に話そう」（元沼津市住民からの聞き取り[2003年8月]）という形で報告を行い、片浜地区の住民運動の中心的担い手となっていった。

次に、三島市の住民には、三島の自然に愛着と誇りを持つというような広範に共有された社会意識が存在していた。北に富士山、東に箱根山、市内には豊富な湧水という自然的条件は、観光地という自己意識をうみだし、観光の基盤たる自然的条件を大切にしようという志向を生み出す。三島の商工会関係者にコンビナートに対する警戒心が強かったのも、観光産業の基盤防衛という意識が作用していた。

また、三島では、戦後、さまざまな文化活動が展開した。1945年9月に結成された「伊豆文芸会」、1945年11月に設立された（第一次の）「三島文化協会」、1946年に多数の進歩的な学者・文化人を講師として組織化された「庶民大学三島教室」、1949年の「三島演劇研究会」の結成、1951年に開始された三島美術展覧会、1953年から開催された三島商業美術展、1953年に結成された（第二次の）「三島文化協会」、1948年発刊の『伊豆文学同人』や1954年創刊の『市民文芸』といった文芸誌の刊行、1949年以後の高校演劇の隆盛、1957年の伊豆市民劇場の結成など、戦後、一貫して、さまざまな文化活動が活発に行われていた（小西, 1979: 76-135; 星野他, 1993: 106-108）。なかでも、

庶民大学三島教室は、丸山真男、川島武宜、木部達二、飯塚浩二などの豪華な講師が登壇し、「この聴講生の中から多くの労農運動などの指導者を出していった」と回顧されている（小西，1979：113）。石油コンビナート反対の住民運動組織は、人脈的にも、組織運営のスタイルという点でも、1945年以後1950年代を通して続けられてきた以上のような文化活動との連続性を示しているのである。

学習会と住民調査と住民メディアが開花するためには、それらを支える資質を有する諸個人、および、住民のネットワークが必要である。すなわち、学習会の講師たりうる人々、呼びかけ人たりうる人々、住民調査の企画提唱者となりうる人々、住民メディアを発行しうる人々などが存在することが必要である。また、地域社会の危機に対処するために多様な諸集団が短期間に連携し討論や学習の場を設定しうるためには、これらの人々に以前からのネットワークが存在することが必要である。文化活動というかたちでの集団活動とネットワークの先行的存在が、学習会、住民調査、住民メディアに支えられた沼津・三島の運動を可能にした条件になっていたのである<sup>(5)</sup>。

## [2] 「社会関係資本」及び「公共圏」概念による照明

このような地域社会の特質については、パットナムの言う「社会関係資本」や、ハーバーマスの提示した「公共圏」という言葉によって、照明を与えることができる。

パットナムによれば、社会関係資本<sup>(6)</sup> (social capital) とは「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴をいう」(Putnam, 1993=2001：訳書206-207)。

この定義の含意は、第1に、「一般化された互酬性の規範」と「市民的積極参加のネットワーク」が、「社会的信頼」を支え、それら三つの契機が社会関係資本を構成すること、第2に、豊富な社会関係資本が存在する地域社会においては、人々の自発的な協力が可能になり、経済のダイナミズムや政府の良好なパフォーマンスが促進されることである。

二市一町の住民運動の力強さを支える基盤に、このような意味での「社会関係資本」の豊富さがあったという仮説を提示することが可能である。三島市や沼津市に先行的に存在していたさまざまな集団活動や市民的積極参加のネットワークは、豊富な社会関係資本の存在を示すものであると捉えることができるからである。

学習会、住民調査、住民メディアは、地域社会のネットワークを基盤に形成されたものであるが、それらは、単なる地域社会における濃密なネットワーク以上のものを示している。これらには、意見交換の機会の豊富な組織化、批判的言論、批判的認識、社会参加のエートス、精神の自立性などの特質が、現れている。それらは、ハーバーマスのいう意味での「公共圏」という言葉によって把握できるような特質である。

理念的的に説明するならば、公共圏とは、文芸的テーマや政治的テーマについて、人々が平等な立場で参加する批判的討論が持続的になされるような開放的な場である。公共圏概念は、ヨーロッパを起源としており、ハーバーマスによれば、イギリスにおける17-18世紀のコーヒーハウスは討論



の場として、新聞は情報流通を支える媒体として、公共圏を支える基盤であった（Habermas, 1990=1994,第一章,第二章）。

この視点に立脚すれば沼津市や三島市における盛んな文化活動は、「文芸的公共圏」の開花として把握しうるものである。ハーバーマスは、「文芸的公共圏」を基盤にして「政治的公共圏」が形成されてくるという視点を提示しているが（Habermas, 1990=1994: 48, 72-78），沼津市や三島市において、さまざまな文化的活動をする集団を基盤にしなが、住民がコンビナート反対運動へと立ち上がった過程は、「文芸的公共圏」から「政治的公共圏」が成長してきた過程として解釈することも可能であろう。

つまり、コンビナート反対運動の中での学習会と住民調査と住民メディアは、先行する公共圏を基盤にしなが、発展したが、同時に、1964年という時点において、その時代の課題に即して地域社会内部の公共圏を活性化させ、より豊富にしていく柱でもあったのである。それゆえ、この三つは、住民運動の強さと成熟性を測定するメルクマールとなりうるとともに、公共圏の豊かさを測定する基準ともなりうるものであろう。そして、コンビナート反対運動の経験そのものが、この地域に新しい歴史的刻印を与え、次の時代に生起してくる問題に対して対処する際の新しい前提条件を形成していったとも言えよう。

もとより、欧米の現実から出発して形成された理論概念を機械的に日本の現実にあてはめようとすると、日本社会の固有の特質を見失うことにもなりかねないという点は、注意しなければならないが、「社会関係資本」と「公共圏」概念は、強力な住民運動の基盤となった、地域社会の本質的特徴を把握するのに、きわめて示唆深い概念だと思われる。

### [3] 変革・変動過程についての示唆

1964年におけるこの地域での社会過程は、情況化という第1の相転移と、再秩序化という第2の相転移を示すものである。変革・変動の基本サイクルの把握という点で、どのような示唆が、この事例から得られるであろうか。

第1に、流動化の中で「集合的諸力」の形成と発揮とも言うべき状態が見られることである。集合的諸力とは、ある集団がそれに属する個人に対して、一定の態度と行為を選択し続けるようにと及ぼし続ける規制的、動員的な圧力であって、個人の主体性は、集合的諸力を生み出すと同時に、それによって方向づけられている。

第2に、この事例においては、流動化の中から社会的意志決定を生み出していく過程が、知的に洗練されたものであった。流動化からいかなる形で再秩序化がなされるかについては、多様な可能性がある。流動化は、場合によっては、衝動的あるいは感情表出的なものにとどまり、社会を組織化する原則の再定位に至らない場合もありうる。ところが、この事例の著しい特徴は、公害問題についての政策論の深化が社会的選択を準備したことであり、流動化は批判的認識と批判的世論形成と絡み合っていたことである。それを具体的に体現したのは、学習会、住民メディア、住民調査であった。

第3に、流動化の中での政策論の深化の過程の中心には、松村調査団と黒川調査団の論争が位置していた。両調査団の科学論争の過程は、「生活知と専門知」をめぐるさまざまな問題を提起している。松村調査団の調査費用は、黒川調査団のおよそ100分の1であったが、得られた知見は、より包括的で説得力のあるものであった。松村調査団の調査には専門知と生活知の結合という特徴が見られ、このことは、公害問題というような総合的認識が課題になる場合の方法論に示唆を与えるものである。

第4に、流動化した状態での社会過程を把握するには、定常状態を把握するのとは異なる独自の概念枠組みが必要なことが示唆される。というのは、各個人の主体性の発揮に際して、自由な選択範囲が非常に拡大し、また、一人の主体性の発揮が連鎖反動的に他の人々の主体性の発揮を次々と喚起するからである。これに関連して、流動化した状態や相転移に関しては、社会学理論は、どのような役割を果たし、何を目標にすべきかという問題が提示されうる。

第5に、主体性の発揮という点から見ると、この事例では、資源操作力、手段的合理性（戦略的合理性）、価値合理性という主体性の諸契機が、それぞれ活発に発揮されている。さらに、この事例を詳細に検討すると、「自己超越性としての主体性」と言うべき質を備えた主体性の発揮が、随所に現れている。「自己超越性としての主体性」とは、個人が、既成の観念や外的利害状況に還元されない形で、自分自身の内的促しにもとづいて、行為を選択し、認識を深化させ、独自の価値判断や自己主張を行い、それまでの自分のあり方を乗り越えていくような質の主体性である。それは、森有正の言葉を使えば、経験の深化の過程を支えるような質の主体性であり、不可知論的態度を生み出すような主体性である<sup>(7)</sup>。例えば、三島市民協会は、組織の統合と支持基盤への配慮から、あえて代表を置かないという選択をしている。また、松村調査団の環境アセスメントに参加した高校生たちは、工場立地が一面では自分たちの就職機会を拡大することを知りながら、公害を排出する工場に対する批判意識を有していた。学習会の過程では、講師自身が、参加者との質疑の中で、自分の知識を豊富化し認識を深化させていった。三島の婦人連盟のリーダーは、情報を提供した上で、判断は各人にゆだねるという態度をとっていた。これらは、価値合理性としての主体性に加えて、自己超越性としての主体性が、さまざまな形で発揮されたことを示しており、そのことが、住民運動の成功の根底に存在していたと見るべきである。

## 結び

以上の本章の検討の要点をまとめておこう。

- ①このコンビナート建設問題は、支配システムにおける被支配問題の回避を焦点にしているという意味で、第一義的には支配システムの文脈に位置している。
- ②この問題においては、コンビナート建設という一つの事業の全体としての是非が問われたのであり、そういう意味で、支配システムにおける「総合選択型」の問題であった。
- ③コンビナート建設を推進しようとした諸主体（静岡県、通産省、立地予定企業など）の努力は、一つの事業システムを実現しようという経営問題の解決努力と、様々な抵抗を排除して自らの意

- 志を貫徹しようという支配問題の解決努力が融合しているという性格を有する。
- ④これに対抗した二市一町の住民運動の努力は、公害問題という形の被支配問題を回避しようという性格を有する。
  - ⑤これら両陣営の意志は、政治システムにおいて対立したが、対立の決着を左右した決定的要因は、両陣営の政治システムにおける勢力関係である。
  - ⑥対立の決着の焦点は、直接的には二市一町の首長と議会の態度選択であったが、反対派住民は、地域住民の中で多数派を形成することに成功し、首長や議会の反対の意志表明を引き出すほどの巨大な対抗力の形成に成功した。
  - ⑦巨大な対抗力を有する異議申し立て主体の形成を可能にしたのは、広範な住民たちが連帯することによってであるが、そのような連帯と主体形成の根底には、充実した内容の学習会・住民調査・住民メディアが存在し、それを担う諸個人が存在していた。
  - ⑧充実した学習会・住民調査・住民メディアが存在し得た基盤には、この地域に以前から組織されていた文化的活動や政治的活動を担う諸集団や社会関係の豊富なネットワークの存在があり、これらの集団における人々の活動経験や豊富なネットワークが、強力な住民運動形成の土壌になったのである。
  - ⑨そのような地域社会の特質については、ハーバーマスの言う「公共圏」や、パットナムの言う「社会関係資本」という概念によって、照明を与えることが可能である。
  - ⑩また、この変革過程は、集合的諸力、生活知と専門知、自己超越的主体性などの論点について、豊富な示唆を提供するものでもある。

〈注〉

- (1) ここで言う手段的合理性とは、MaxWeberの言う「目的合理性」と同じ意味である。「手段選択に関する合理性」という意味を明らかに表現するために、手段的合理性という用語を採用する。
- (2) 三島市住民、M氏からの聞き取り（2003年3月）による。
- (3) 沼津市住民、N氏からの聞き取り（2002年9月）による。
- (4) 富士市の事例を見ると、学習会を組織しようとしても、なかなか組織できない、あるいは、広がっていかない、という事情が見られた（星野他，1993）。
- (5) 清水町では、沼津市、三島市のような、活発な文化活動は存在していなかった。ただし、当時の清水町の町民で、沼津市や三島市の文化団体に参加する者が見られたという（清水町元町議会議員からの聞き取り（2004年9月）による）。
- (6) 邦訳書では、social capitalを「社会資本」と訳しているが、その含意をより適切に表現しうると思われる「社会関係資本」という言葉を採用する。
- (7) ここで不可知論態度とは「自己に対する根本的懐疑とすれすれのものであり、自分は間違っているかも知れない、ということを決して忘れない心性である」（森有正，1999：73）。

〈文献〉

- 小野英二, 1971, 『原点・四日市公害10年の記録』勁草書房.
- 小西政三, 1979, 『三島沼津石油コンビナート阻止の住民運動』三島民報社.
- 酒井郁造, 1984, 『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』「見えない公害との闘い」編集委員会・編集発行.
- 塩原勉, 1976, 『組織と運動の理論—矛盾媒介過程の社会学』新曜社.
- 石油コンビナート反対連絡協議会編, 1964, 「対策資料」.
- 西岡昭夫, 1970, 「駿河湾広域公害住民運動—三島・沼津から富士へ」, 宮本憲一編『公害と住民運動』自治体研究社: 189-212.
- 西岡昭夫, 1974, 「教育と公害」(公開自主講座「公害原論」実行委員会『公害原論講義録』第7学期10班紀書房).
- 沼津・三島地区産業公害調査団, 1964, 「沼津・三島地区産業公害調査報告書」.
- 福島達夫, 1968, 『地域開発闘争と教師—沼津・三島, 姫路, 南島の住民運動—』明治図書.
- 船橋恵子, 1978, 「社会変動と変革主体」吉田民人編『社会学』日本評論社: 115-136.
- 船橋晴俊, 1980, 「協働連関の両義性—経営システムと支配システム」現代社会問題研究会編『現代社会の社会学』川島書店: 209-231.
- 船橋晴俊, 2004, 「環境制御システム論の基本視点」『環境社会学研究』第10号: 59-74.
- 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美, 1985, 『新幹線公害—高速文明の社会問題』有斐閣.
- 星野重雄・西岡昭夫・中嶋勇, 1993, 『石油コンビナート阻止—沼津・三島・沼津二市一町住民のたたかい』技術と人間.
- [松村調査団], 1964, 「石油化学コンビナート進出による公害問題(中間報告書)」(通称「松村調査団報告書」).
- 宮本憲一編, 1979, 『沼津住民運動の歩み』日本放送出版協会.
- 森有正, 1999, 「旅の空の下で」『森有正エッセー集成4』筑摩書房: 69-103.
- Friedberg, Erhard, 1972, *L'Analyse Sociologique des Organisations*, GREP, Paris = 1989, 船橋晴俊・クロード・レヴィ=アルヴェレス訳『組織の戦略分析—不確実性とゲームの社会学』新泉社.
- Habermas, Jurgen, 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit—Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, = 1994, 細谷貞雄・山田正行訳, 『[第2版] 公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探究』未来社.
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. = 2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義』N T T 出版株式会社
- Smelser, Neil J., 1962, *Theory of Collective Behavior*, Free Press, = 1973, 会田彰・木原孝訳『集合行動の理論』誠信書房.

付記: 本研究にあたっては, 住友財団環境研究助成(2004年度)を受けている。