

地域開発と環境保全をめぐる社会的紛争のシステム分析

大分新産都紛争のケーススタディ

安 田 八 十 五* 佐 藤 幸 男**

1. 環境紛争の分析について

地域開発などのさまざまな開発行為に対して、それが自然環境を破壊する行為であるが故に反対する、環境保全のための住民運動が、地元住民などによって起こされる。これが契機となって、地域開発と環境保全をめぐる社会的紛争に発展する事例が多い。このような紛争を、ここではとりあえず、開発紛争または環境紛争と略称することにする。

環境紛争は新しいタイプの社会的紛争であるために、問題解決に困難が多い。現在提案されている解決策は、対症療法的なものが多く、根元的な解決をもたらさない。真の解決を得るためには、紛争のもつネガティブな効果だけでなく、ポジティブな機能にも着目し、紛争は合意形成過程であるという視点に立つアプローチが必要である。そのためには、紛争発生の原因、紛争の変動過程および住民運動の役割などの環境紛争の構造の分析のための理論構築と、それにもとづく実証分析の積重ねが要請される。

最近、わが国でも環境紛争に関する理論的・実証的研究がいくつか発表されている。筆者も環境問題の研究に着手して以来、この問題にとり組み、すでにいくつかの成果を公表した。本稿では、「地域紛争の社会システム分析」(現代社会学)で展開した社会システム論にもとづく紛争理論を基底にし、さらに政策決定過程の階層的構造の視点を加えて、大分新産業都市の開発に伴って発生した環境紛争のケーススタディを中心に報告する。環境紛争の分析は、筆者の環境科学研究の中心的テーマの一つで、すでに筑波大学における「社会環境システム」の講義、その他でもとり上げており、今後さらに発展させることを念願している。この課題に多くの方々に関心を寄せられることを期待したい。

なお、筆者が大分紛争の研究に着手したのは「四国・九州海底トンネルの経済調査」の調査研究以来のことである。現在、紛争は住民組織の提訴による裁判が進行するなどの進展が見られ、筆者自身も追跡調査を続けているが、本稿は、とりあえず昭和48年末までの経過にもとづいて書いた。

2. 大分新産都紛争の概要

大分新産都計画とは、大分・鶴崎臨海工業地帯に鉄と石油の大工業地帯をつくり、農業中心の大

* 社会工学系

** 武威工業大学

分県の産業構造を工業中心にかえ、所得増と人口流出を食止めようと計画され、昭和39年1月に国の新産都市指定をうけた新全総計画の一環である。図1に示すように海岸線を埋立て、企業を誘致する計画は一期と二期に分けられ、一期計画は大野川左岸の一号地から五号地まで、一号地に九州電力、九州石油、二号地に昭和電工コンビナート、三号地に新日鉄、五号地には百社を越す中小企業を誘致、新日鉄大分製鉄所の操業開始で一期計画が終えた(大分県工鉱課調べ 5/27朝日新聞)。

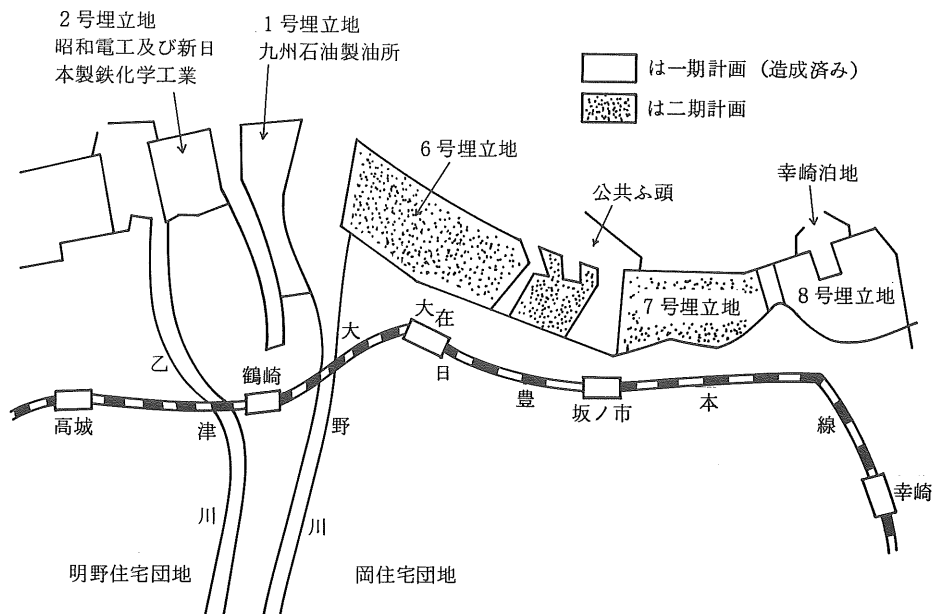


図1. 大分臨海工業地帯計画平面図

一期計画が進むころ、大分市では住民運動は全くなく、昭和46年ごろから国内各地で起りつつあった公害反対の住民運動に歩調を合わせるようにして、その発芽が大分にも見られるようになっていた状況の中で、二期計画が進められていった。二期計画は大野川の右岸の大分市の六号地、公共ふ頭七号地、それに北海道郡佐賀関町の馬場、神崎、中ノ原地区の八号地の計約1040ヘクタールを埋立て、造船、石油化学部門などを立地させる予定で、すでに六・七号地に漁業権をもつ大分市内の三漁業と大分県との間で漁業権放棄の補償交渉を終え、昭和48年1月末に公共ふ頭部分を着工、八号地の埋立て予定地に漁業権をもつ佐賀関漁協との交渉が残されていたが、地域住民の反対運動と環境庁の現地調査等によって、八号地埋立て問題が昭和48年5月25日の立木知事の一応中断の声明がなされた現在、その紛争要因を客観的に判断し、その地域社会における構造的特質性を把握す

ることは今後の地域開発にとって、重要な視点を与えているように思われる。

したがって、ここでは佐賀県漁協紛争と住民諸階級の生活に影響を及ぼす公害というイニシャル・キックとが相関し合い、八号地埋立問題に対して住民運動を助長せしめた要因を抽出する。とくにこの場合を考えるに際して、漁協紛争と八号地埋立問題を切り離して考えることは不可能であり、ここでは並列的に述べるのが妥当のように思われる。これらの紛争は一般的に、社会的価値の配分をめぐる利害関係の対立としてとらえることができよう。この対立を解決する機能として本質的には政治の役割、すなわち「権力ないし権威をなかだちにして、社会的価値の配分をめぐる利害関係や意見の対立を調整し、統合に導く機能」(永井陽之助著「現代政治学入門」)の存在を無視することは出来ない。その意味からして、わが国の自治体においても常に政治の機能は存在しており、そこには必然的に公共政策の決定をめぐる政治的契機が内在していると考えられる。これらの政治的機能の拡大にともなって、利害関係の複雑化を背景とする地域開発の政策決定過程の分析が必要となってくるだろう。

3. 政策決定過程の階層的構造

行政過程は権力過程とコミュニケーション過程とが重なり合っており、表面的には行政過程は、上からのリーダーシップとして上から下への一方的な情報の流れ、すなわち一方的なコミュニケーション過程そのものとして存在している。しかし実質的には権力過程は、二つに分轄され、政策形成過程と政策遂行過程とが考えられる。コミュニケーション過程の一方方向性は、したがって一方では、政策形成過程と重なり、他方では政策遂行過程と重なり合うことでそれは意味をもつ。

たとえば、行政機構内・外の特定の個人や集団は、みずからのうちの社会的要請と、それにもとづく恣意をもち、それをコミュニケーション過程を通じてそれらが反映された政策が、一定の社会的権威をもち、行政機構内の正当な意思として成立する。

つまり、実はいろいろな情報がさまざまな形において交換されているコミュニケーション過程が存在し、その窮極の地点で政策の具体的な青写真が成立する。それに加えて行政機構自体の正当な意思を実現した政策はその現実の遂行過程のなかではじめて意味をもつ。その政策が遂行される社会体制は、相互関係に重積し、さまざまな価値や目的をもつ行動の沈殿物であって、ともすれば政策理念の抽象性と政策遂行の具体性との間のジレンマにおちいる。

この場合、政策遂行過程に対応するコミュニケーション過程は、政策形成過程によって制約され、具体的には権力によって裏打された政策、それを遂行するために規定された手段、行政機構をとりまく体制的条件およびそれへの行政機構の実際的な反応によって特質づけられる。

この場合のコミュニケーション過程の問題は、調整機構の問題に結びつけられる。行政機構における調整過程は、一方には権力の正当性の基盤や秩序的なチャンネルの確立、他方には結果的に権力の実質的な役割の寄与が考えられる。すなわち、一般的には行政的包摂に寄与し、他方において

は、行政的参加に寄与する政治システムが要請される。この問題は紛争吸収システムの方向の項でとり扱うことにするが、ここでは、その地域社会の支配構造の基本的なモデルにしたがって、地方自治体の政治システムを概略的にみることにとどめ、住民諸階層の生活と住民運動のメカニズムに焦点をあてて考察することにしたい。

4. 住民運動の発生・成長過程

住民運動の発生・成長過程にふれるまえに、住民諸階級の生活構造に影響力を与える要因となったと考えられる漁協紛争について、昭和43年6月1日の合併情況から、時系列にその概略をみることにする。(表1.を参照のこと)

表1. 大分新産都紛争の経緯

S. 4 3.	6.	1.	一尺屋，佐賀関，佐賀関町，神崎の4漁協合併
S. 4 7.	1 2.	1 5	同志会漁民による川上組合長ら役員のリコール請求
S. 4 8.	2.	5	リコール総会（臨時総会）において，リコール派，4 3 1票，反リコール派，5 3 3票，無効2票でリコール不成立
S. 4 8.	2.	8.	反対派漁民，同志会結成
S. 4 8.	2.	1 7	総代会 流会
S. 4 8.	3.	8	同志会，三木環境庁長官に直訴 総代会 流会
S. 4 8.	3.	9	総代会 流会
S. 4 8.	3.	1 0	通常総会 流会
S. 4 8.	3.	2 9	” ”
S. 4 8.	4.	1 1	” ”
S. 4 8.	5.	2	総代会で賛否両派が乱闘，4人がけが，警察官出動，七回目の流会
S. 4 8.	6.	2 2	同志会，川上組合長に退陣要求

S. 48.	6.	24	同志会, 日鉱による海の汚染に抗議し, 海上, 陸上封鎖
S. 48.	7.	2	川上組合長ら全役員が総辞職
S. 48.	7.	21	佐賀関町漁協からの分離を求めて, 神崎漁協 (設立発記人代表, 佐藤琢己) が県に設立の認可を申請
S. 48.	8.	4	協和会, 投票ボイコットで選挙不成立
S. 48.	8.	27	役員選挙総会流会
S. 48.	9.	12	日鉱佐賀関製錬所に休業補償などを要求して協和会系漁民, 海上封鎖
S. 48.	9.	18	協和会再び投票ボイコットで役員選挙, 流会
S. 48.	9.	20	協和会, 封鎖解除
S. 48.	9.	21	同志会が名誉棄損で協和会を告訴
S. 48.	9.	25	神崎漁協 自然成立
S. 48.	10.	8	神崎漁協 登記完了し, 正式発足
S. 48.	10.	17	同志・協和両会が和解し, 組織解散 新役員 (理事10人, 監事4人) 無投票選出 (秦県水産部長, 吉田佐賀関町長の調停工作による)。
S. 48.	10.	23	役員会で 新組合長 (影浦広義) を選出
S. 48.	11.	1	総代会 開催
S. 48.	11.	12	再び両派の意見対立, 漁業権免許申請期限切れ
S. 48.	11.	22	臨時総会成立, 神崎を切り離し, 佐賀関, 一尺屋両地区だけの申請を決める。
S. 48.	12.	7	漁業権免許申請 提出

(注) 水産タイムス 4/12大分合同新聞 5/26読売新聞 5/30読売・
毎日新聞 9/20朝日新聞 9/23毎日新聞 10/18大分合同新聞 11/14
大分合同新聞 12/13毎日新聞 12/20朝日新聞より作成

神崎、佐賀関、佐賀関町、一尺屋の4漁協は、漁業協同組合併助成法にもとづいて、昭和43年6月1日に、佐賀関町漁業協同組合として発足し、現在の組合員数は、1010人を数え、漁業としては県下で大きい方に属し、漁師間の仲も良く、他漁協からうらやまれるほどであった(S 48. 9. 23. 毎日新聞)。

それが45年夏、県が神崎地先に二期計画の八号地を造成すると発表してから仲間割れが始まったのである。漁協はその後、46年夏八号地埋立ては反対との決議を一応出しているが、六・七号地の漁業補償などが終わったら、その時点で再検討するとの条件をつけていた。すなわち、これは利害システムにおいて配分をめぐる紛争の発端をみることができる。したがって漁民は、その配分の不均衡によって隣接の七号地が埋立てられると漁ができなくなるとする反対の名目を導き出し、工場誘致で経済的浮揚をという賛成派と、二期計画は公害を招くとし、漁業を守ろうという反対派とに分かれるにいたったのである。

このような時系列によって、次に住民運動の発生、成長過程の構造を明らかにしてみよう。二期計画と密接不可分の漁業権更新の問題が、一号議案として出てきたため、二期計画をめぐる対立が再び燃え上がったもので、更新期限がかなりズレていたら和解した両派の感情対立はとけ、冷静化していたかもしれないと考えられよう。したがって、漁業補償の方法をめぐる利害配分の不均衡化を生みだし政治システムにおける八号地埋立て発表は、住民運動発生の基盤を動因する結果となり、ここに住民運動としての「集合行動の決定要素」(スメルサー・「集合行動論」)を抽出し、その地域社会の構造的ストレーンを生み出す要因をみいだすことにする。

集合行動の決定要素には次のものが考えられ、①→⑥という展開が「価値付加過程」としてとらえる(図2.を参照のこと)。

①構造的誘致性……公害問題とりわけ、46年ごろから国内各地で起こる公害反対の住民運動に歩調を合わせるように公害追放市民会議(代表 吉田孝美弁護士)は汚染地区などで公害講座を開いたり、地道な活動をつづけていた状況の中で、一期計画に基づいて行なわれた進出企業の実態から公害に端を発し、社会的構造矛盾を生ぜしめ、それが構造的誘致性という条件を作り上げる。とりわけ八号地埋立てについては、佐賀関町の公害追放佐賀関町民会議と漁協内の埋立て埋立て反対派が反対運動を続けて来た。

②構造的ストレーン……漁協内紛によって一応埋立て推進的態度をとる川上伝蔵組合長への不満、および総会・総代会における理事追求と事務処理のミスに対する混乱、それに加えて漁業権更新の期限切れ、予算・事業計画の決定の延長による漁民の不安となる社会的行為の要因間のひずみ、および漁協、町政機能の障害があげられる。

③一般化された信念の成長と展開……②の構造的ストレーンに付加され、集合行動のエピソードに参加づけるように人々を促す信念の発生と流布が考えられ、埋立て阻止、二期計画中断、中止という目標にしばり、生活権、環境権の思想を生みだした。

④きっかけ要因……この生活権，環境権という思想が個別具体的な公害被害をきっかけ要因と結びつけた事項を考えねばならない。すなわち，日鉱の海水汚染等の具体的な公害被害が佐賀関の場合考えられる。

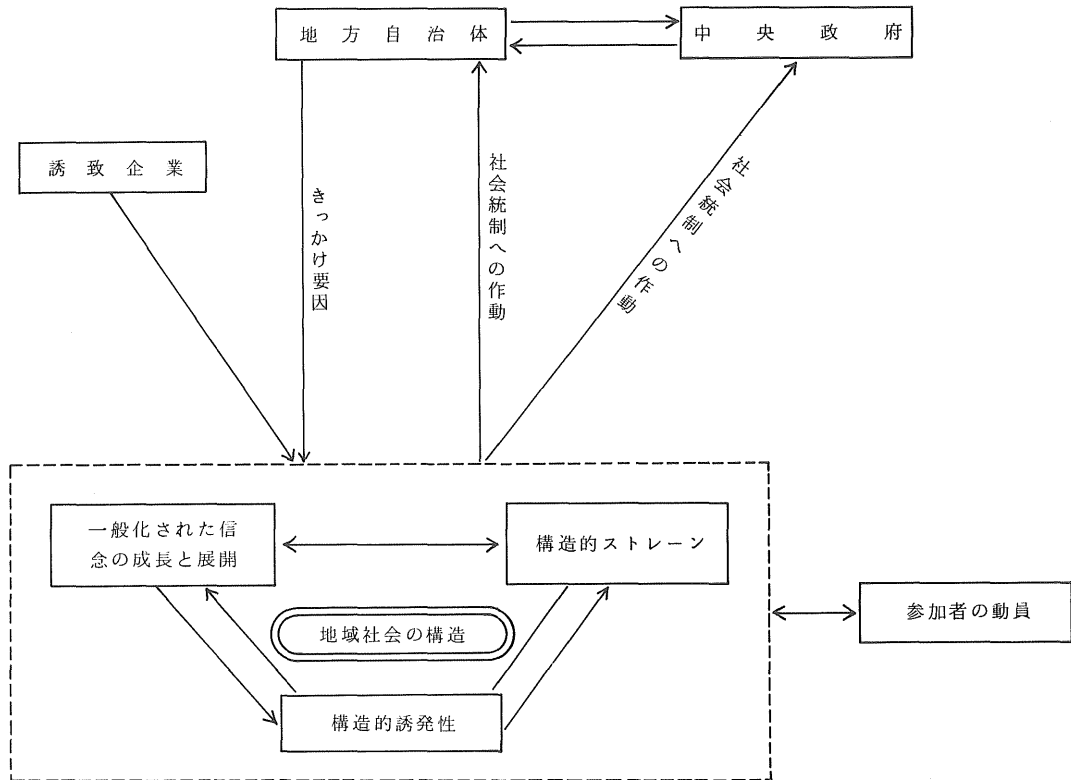


図2. 住民運動のモデル<スメルサーの集合行動モデル>

⑤社会統制への作動……非同調を許さないような集合行動へのコントロールは，運動内部において他の集団場面ではみられないほどの強烈な物理的行動への同調が展開し，デモや実力行使，あるいは環境庁への直接直訴という行動が繰り広げられるにいたる。

⑥参加者の動員……社会的行為に向かって成員の嚮導，つまり脱政党グループの寄合い世帯の様相を呈し，元来保守色の強い町において，既成革新政党への不信感がつのり，急速に人々の運動組織への動員が行なわれ，組織によるエネルギーの発揮がたちどころにみられた。したがってこの場合，利害の異なるグループの結果によって，運動が長続きし，政策決定過程に強い影響力をもったといえる。

5. 紛争プロセスの構造

集合行動の促進によって成長した住民運動が、地域開発、とりわけ八号地埋立てに対してその発言力を強め、とくに環境庁長官への直訴は大きな効果をもったことになった。それは環境庁が、「大分県地域公害防止計画」に対して「第一期計画の見直しで公害防止のメドが立ってから、二期計画に着手すべき」（5/3西日本新聞）とする見解から、環境保全保障に対して助言を与えるという形で地域開発を進めていくことを結論づけたことは、県例の計画促進に影響を与えたことになる。

このような住民運動の行動が急速に拡大されていった要因を地域開発というナショナル・ベースによる政策に対していかに影響力を強めていったかに注目する必要がある。それはつぎに示す図3.によって説明すれば、4漁協（一尺屋、佐賀関、佐賀関町、神崎）の合併は、従来の生産構造の相違にもかかわらず、地域役割システムの分割という形で進められた。それはつまり、佐賀関と佐賀関町は一本釣り専業が多く、他方神崎地区はのり養殖が主で兼業型態をとっていることに代表され、八号地埋立てについての漁業補償の方法をめぐる、利害配分の不均衡化とによって、紛争の発芽をみることになる。

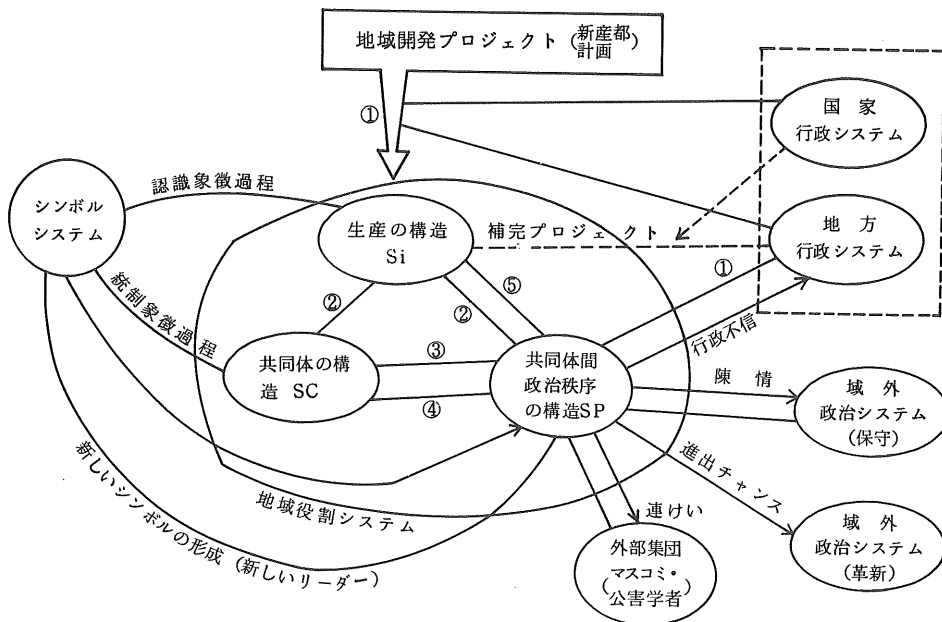


図3. 紛争プロセスの構造

合併後の漁協紛争の経過のなかにおいては、とくに漁協組合長（埋立て条件つき賛成派）に対す

るリコール請求運動とともに約40年間のK氏体制に対する反発によって漁協内の統制象徴の弱化を強めることによって発生した共同体構造の役割コンフリクトがあげられる。若い漁民であるN氏をリーダーとする埋立て反対派（同志会系）の事務処理のミスを追求することによる総会等の流会戦術によって、共同体間政治秩序の不均衡化を生みだすに至り、漁協の運営はマヒし、4漁協合併体制が分解することによって、神崎漁協は独自に県に対して漁業独立申請を行なう結果となる。そのような経緯の中で、漁業権設定のために一時、反対派と賛成派が和解することによって政治秩序の構造を維持しなければならないジレンマを生じ、現在緊張が緩和される傾向にある。地域役割システム内における不均衡は依然として存在していると考えられる。

それに加えてその紛争の拡大要因は、①の行政システムに対する住民の行政への不信の発展・成長と、シンボル・システムにおける統制象徴過程にみられる公害反対の全国的な盛り上がりを背景とした新しいリーダーの進出および依存度の高さにもその影響力をみることができる。

このように地域開発に対する住民運動は、ここではひとつの地域社会構造の部分的紛争（漁協紛争）が、地域役割システム内部に拡散することによって、住民運動がひとつのダイナミックとなつて、地域開発に関連してその行動力を強め、その結果地域内に限らず、域外までの影響力を拡大していったのである。それは地域社会構造の中において解決されていなかったために、その活動性はひとつのエスカレーション過程を生みだし、二期計画という上からのリーダーシップに対して対決していく姿勢を強めるに至ったと考えられる。

6. 紛争吸収システムの方向

このような集合行動の展開によって、県の八号地埋立ての政策を、新産都計画の二期計画からの切り離しに踏切らせたのは、この地元の佐賀関町で起つた埋立て反対運動に起因していたと考えられる。

それではこのような集合行動が起こらないような政策的視野が、つぎに必要なってくる。前にも若干ふれたように、行政機構における調整過程の拡大、すなわち、行政が決定事実の具体的内容に関する情報の周知に努力し、紛争を最小限に調整する方式、決定過程に住民をコミットメントさせる方式、および決定に伴う管理・運営権限を地域社会に移譲する参加方式などが考えられる。しかしここでは、とくに住民運動の発生、成長過程に限ってみた場合、紛争および住民運動を発生させる状況を生みださないことが、第一であるが、それには誘致企業に対する公害監視体制の強化、および公害を発生させる恐れのない企業の誘致によって、きっかけ要因を発生させることをなくすことによって住民運動の成長をおさえる構造的誘発性を最小限にいとめる。

つぎに構造的ストレーンに関してみた場合、漁協紛争は一応漁業権免許申請によって、又ある程度漁協内部の民主化も達成されており、九州トンネルプロジェクトによって八号地問題が再提起された場合には利害配分をめぐる紛争が起こる可能性が強いが、町政機構の拡大、および生活権、環

境権の保護を確保する政策をとることによって、参加者の動員、一般化された信念の成長と展開にまで発展することを回避する必要があると考えられる。

7. あとがき； 経済変動と社会構造変動の結合モデルをめざして

一般に、地域開発プロジェクトは地域の所得増大などの地域経済成長を目的として計画される。ところが、それが自然環境の変化・破壊をもたらすとして反対運動などが発生し、紛争として展開する。経済効果の事前評価に関しては、これまで計量経済モデル及び産業連関モデルなどを用いて行なわれてきたが、自然環境に与えるインパクトの事前評価の分析は不十分であり、まして社会構造の変動に与える影響などの分析はほとんど行なわれていなかった。自然環境へのインパクトの事前評価は、最近「環境影響評価（環境アセスメント）」として制度化もされつつあるが、社会環境へのインパクトの事前評価は相変わらず無視されている。本稿でも示したように、環境の総合的評価において最も重要なのは社会環境の評価である。そのためには、経済変動と社会構造変動を結合化して捉えることができるような理論とモデルが必要である。これに関しては、筆者を中心とする筑波大学の環境政策研究グループが現在研究中であり、成果が出次第、報告したい。

参 考 文 献

1. 安田八十五・森田恒幸：地域紛争の社会システム分析，現代社会学5 第三巻第一号，1976
2. 安田八十五：昭和52年度社会環境システム論講義ノート，1977
3. 四国・九州海底トンネルの経済調査，
（財）運輸経済研究センター，1974年3月
4. 安田八十五他：社会発展過程の類型化に関する調査研究
（財）電力中央研究所，1978年3月