

「話し合い」による公害克服：宇部市の事例

阿 部 新

Overcoming Pollution Problems through “Discussion” : A Case of Ube City

ABE Arata

(Received September 24, 2010)

1. はじめに

戦後の日本は経済成長の一方で、各地で公害を引き起こした。炭坑とセメントの街として栄えた山口県宇部市も大気汚染が問題であった。その宇部市で公害追放の声が起こり、その克服のための組織化がされたのが1949年である。

宇部市の公害克服のための取り組みは、一般に「宇部方式」と呼ばれる。この宇部方式は、条例に基づいた「産・官・学・民」からなる委員会が設置され、相互信頼と協調の精神をもって、「話し合い」による、全市民が一体となった「独自の公害対策」とであるとされる¹⁾。住民の抗議行動によってもなかなか解決しないものを「話し合い」で解決した点で先駆的または特異的という扱いがされている。宇部の公害が紹介される際には、必ず宇部方式という言葉が用いられ、その内容が説明される。

このような宇部方式に関する研究論文や資料はいくつか存在する²⁾。多くがその記録や回顧であり、先駆的とされる仕組みを分析しているものは意外に少ない。宇部市の大気汚染に対する取り組みが開始された時期は、戦後間もないころである。そのような時期に、「話し合い」という方式での克服がなぜ可能であったのか。原因企業側にそれに応じるインセンティブがあったのだろうか。本稿では、このような視点から、実態を整理することを目的とする。

2. 宇部方式の経緯

宇部市はいわゆる企業城下町であり、市民の70%が企業と直接間接に関係していたとされる(野瀬、1969)。他の都市でもあったように、産業、地域の発展のためには、公害はやむを得ないと考えられた。上田・山崎(1971)によると、空気にはタールの匂いがしみこんでおり、ワイシャツは黒い油で汚れ、昼夜の別なく灰が降り続けていたという。そして、市民が「灰を降らせるのをやめてくれ」と叫ぶ悲鳴にまじって、「灰が降るほど金が降るのだから我慢しろ」と怒鳴る声があったり、「お金と引き換えなら、どんなことでも我慢しなければならないのか」という葛藤もあったりしたようだ。

宇部市の大気汚染の原因は、地元で生産される石炭による。低品位の宇部炭は、そのまま燃料には使えず、微粉にして発電に利用するよりほかに利用法はないとされた。戦前の1929年ごろから、この微粉にした石炭を空気とともに噴射燃焼させる方式で用いられ、煤塵が増加するのは宿命とされた。

このような降灰に対して、市民は不満を抱いていたようで、その抵抗は、1936年ごろに表面に現れている。当時県営電気会社の降灰がひどいということで市民から攻撃を受け、県知事が

状況視察のために宇部に来たとされる（上田・山崎、1971）。また、1942年、43年ごろも市議会から委員を選任し、主要3工場（宇部興産宇部窒素工場、宇部興産宇部セメント工場、セントラル硝子宇部曹達工場）を視察したり、市議代表が上京したことが伝えられているという（徳本・河村、1967）。

大気汚染対策が動き始めたのは、終戦を経た1949年10月22日のことである。市議会において矢野善一市議（当時）が「市民保健の見地から灰をなんとかせよ」と動議を出し、満場一致で可決した。企業側代表議員も企業を十分調査したうえで実情に即した対策を立てることを条件としながらも、委員会の設置そのものには賛成した。その結果、市議会の特別委員会として、立法機関に属する「降灰対策委員会」が発足した。この委員会は、企業出身者や労組出身者が含まれていたが、建前としては住民代表の委員会であり、工場利益代表は含まれていなかった。

委員会発足を受けて、翌1950年1月から3月に、市長は、野瀬善勝・山口医科大学助教授（当時）に実態調査を委嘱し、石炭の品質、燃焼方法、煙突の高さ、数などが調査された。さらに、1950年5月より、市内10箇所以降降煤塵を測定しはじめ、この結果、50年、51年の平均降降煤塵量は60t/km²/月であることがわかった。当時世界で降降煤塵量を測定している43都市のうち、宇部市が最も悪い数値で、新聞で「宇部の煤塵は世界一」と発表された。徳本・河村（1967）では、この時期に行われた調査をわが国でおそらく最初の「組織的調査」とする。

1951年3月、市議会の解散とともに、同委員会も解散したが、解散前の市議会で以下の3つの要望を報告し、その内容を市の執行機関が承継するように決議した。それは、①事業場で集じん装置をつけること、②撒水自動車を購入すること、③市街地の緑化をはかること、というものだった。野瀬（1969）では、これにより、全国に先駆けて市議会で公害対策が満場一致で議決されたとしている。

これを受けて、同年6月12日、「宇部市煤塵対策委員会条例」を制定し、市の独立の執行機関として「煤塵対策委員会」が設立された。これは、委員会設立のための条例で、規制基準や罰則を設けたものではない。委員の中に企業側の代表を大幅に入れ、市議、学識経験者との3者構成となった³⁾。これがいわゆる宇部方式であり、「宇部市産業の特殊性を傷つけることなく、地域社会の自主的な規制で目的を達成しよう」とするものだった。

3. 「共存同栄・協同一致」の精神

上記のように、宇部方式の原型は、1951年に設立された「煤塵対策委員会」である。企業側が委員となり、「話し合い」の場に立ったわけだが、経済優先の時代にあって、企業がなぜ「話し合い」の場に立ったのかは興味深い。

様々な資料を見ると、このような宇部方式の背景には、宇部市独特の精神があるという記述が多い。それは、宇部市（1998）にあるように、宇部の伝統である「共存同栄・協同一致」の精神である。これが、「産・官・学・民」の間に脈々と引き継がれたことで公害を克服したという。企業側が「話し合い」の場に立ったのは、その精神があったからだということなのだろうか。

宇部市（1998）では、この「市民、企業、学識者、行政」のパートナーシップのルーツは明治時代にまで遡ると言われているとし、1886年に村民が自主的な発意により創設した「宇部共同義会」が示されている。「宇部共同義会」は、石炭鉱区の集中管理とともに、社会福祉や公共事業に投資し、地域の基盤整備に努めた組織とされ、村政に大きな影響を与え、宇部の結集を見ることができるといえる。

この宇部方式のルーツに関しては、浅野（2006）でも同じような見解である。宇部方式が

「ある日突然生まれたのではなく、私にはそのルーツが炭坑の歴史の中にあると思えてならない」とし、「宇部共同義会」の存在が示されている。「宇部共同義会」は、石炭産業の秩序ある開発を進めなければ徒に鉱害を起し、地元との調査を欠く事態を恐れ、1887年に鉱害賠償に関する規則を規定し、土地に対する損害弁償を定めるなど、地主と企業との調和を図った。浅野（2006）は、鉱業法に初めて賠償規定が設けられた1939年の52年も前に、宇部市に弁償規定が存在し、しかも法律や政治に頼るのではなく、自主的に話し合いで決めているのは「特筆すべきことだ」としている。

これらの宇部の伝統的な精神が宇部方式に与えた影響は、他にも記されている。それらを見ていると、この精神が企業を「話し合い」の場に立たせたものと思わせるが、果たしてそれが全てだろうか。宇部の伝統的な精神が強調され、見誤る恐れがあるが、その後の企業側の抵抗や野瀬氏への嫌がらせがあったことを考慮すれば、この精神が宇部方式を進展させたとは言い切れないところがある。

4. 企業側の抵抗

上述のとおり、1950年1月から3月に、野瀬氏が市長から委嘱を受け、実態調査を実施した。野瀬（1969）によると、企業側は、野瀬氏の調査を煙たがっており、脅迫状などもあったという。これに対して、市民は、野瀬氏を応援し、情報提供などもした。タクシー運転手は、「先生安心して下さい。わたしたちがついています」と言い、旅館の女中は「昨日、会社の幹部が集まって先生の悪口を言っておりましたよ」と言ったという。

1951年6月の「煤塵対策委員会」が設立された以降も企業側の抵抗は続けられた。市長、助役は運営上差しさわりがあるとして、委員長、副委員長を退き、被害者代表であるはずの市議会代表の中には有力な企業関係者が何人も割り込んでいた。企業側の代表は「関係事業主」とされ、対象工場の工場長クラスが市長から委員を委嘱されていたにもかかわらず、現実には殆どが部課長クラスであった。さらに、委員長には宇部興産の重役兼議員が就任した。

また、委員長が尼崎や四日市を視察し、これらの地域では「市民がよく自覚し、宇部のようにやかましく言っていない」と語ったというエピソードもある。野瀬氏が副委員長から委員会の都合を聞かれ、回答した後、不都合な日時に委員会が設定された。たまたま予定が変わり、出席したら、「都合が悪いと承っていた」と困った顔をされた。さらに、煤塵測定のための調査費は50、51年のみで52年は半減、抵抗が最も激しかった時期とされる53年から55年までは、調査は終わったとして打ち切られた。市内10箇所を設置した煤塵計が外部より登れない2箇所を残して、8箇所たたき割られた。これらを見ると、宇部方式は、危機的状況だったようにも見える。宇部の伝統である「共存同栄・協同一致」の精神があったにしろ、少なくとも始めの数年はそれがあまり機能しなかったのではないかと思われる。

宇部の伝統的精神の話に隠れ、このような抵抗勢力の存在についての記述はあまり強調されない。ただし、例外として宇佐美（1965）のように大きく示している文章もある。「でも、ちょっとおかしくはありませんか。いまの世の中にこんな美しい話があるものでしょうか。第1に利潤追求を第一義とする企業が、ヒューマニズムだけで行動するのでしょうか。もしそうだとしたら中安社長は経営者として落第ではないでしょうか。」「第2に市民や市当局と企業の仲よしぶりはどうでしょう。被害者が加害者とノッケから手をつなぐというのはどうしたわけでしょう。宇部の人たちが親愛の情によって結ばれる共同社会の心地よさに安住していたら、果たして公害は追放できたでしょうか」とある。そして、野瀬氏の「刺激」がなかったらできなかったの

ではないか、と指摘している。

たしかに、新聞などへのデータの公開は、企業にとっては負のイメージになる。企業側としては、この負のイメージを発生させないために、嫌がらせによるデータ公開阻止行動を選択したのだろう。一方で、そもそも公害をなくせばこの負のイメージは生まれないのだが、当初は、それよりも、阻止行動に傾注したということである。

そういう意味で、データ公開をし、宇佐美（1965）の言う「刺激」をし続け、度重なる嫌がらせに耐えた野瀬氏ほかの個性は、委員会を維持させ、対策を進める重要な要素だったことがわかる。一步間違えれば、「話し合い」の場である委員会が解散しかねない状態だったのではないだろうか。野瀬氏本人も、「この時、筆者の教室で、煤塵の測定をやめていたら果たして今日のごとき成果が得られたであろうか」と記している（野瀬、1967）

5. 企業のインセンティブ

企業側は、上記のように抵抗し続け、委員会についても部課長クラスを出席させるなど公害対策に消極的であったことがうかがえる。条例は、あくまでも委員会の設置を定めるものであり、企業の対策活動の基準は定めておらず、工場の自主的活動を期待するものだった。実際に、降灰は一向に減少せず、1953年には東部地区の住民が決起大会を開き、委員会と宇部曹達に決議文をつきつけるなどの動きもあった。当時の時代背景から、強引に「話し合い」を放棄し、経済優先に走るという可能性もあったのではないだろうか。宇部の伝統的精神や、野瀬氏などによる刺激、忍耐力があったとしても、企業が公害対策に踏み込むインセンティブとしては十分ではなかったように思える。

このような中、1954年に宇部興産副社長（当時）の中安閑一氏が「スモッグの街」から緑豊かな街へと生まれ変わったアメリカ合衆国の鉄鋼都市ピッツバーグ市を訪問し、企業の発展のために公害対策が不可欠であることを認識し、帰国した。これは、「煤塵対策はやったほうが会社も儲かる」というもので、これをきっかけとし、「ダスト・イズ・マネー」を合い言葉として、同社は1957年に公害対策に踏み切った。

同年、中安氏の提唱で市長と市内の主要工場責任者が懇談し、目標値を設定することになり、技術部会が設置された。徳本・河村（1967）は、これを「トップ会談」と呼んでいる。宇部市の調査費も復活し、企業側の集じん装置は増加、整備費は十数億円にもなった。

集められる煤塵はセメント混和剤として利用された。つまり、原材料として売れるものであり、循環資源の利用であったのである。この結果、石炭1000トンあたりの降下煤塵量は5分の1に減少したという。

これらを見ると、企業側が対策を講じた背景には、経済的要因があったことが十分に見て取れる。企業の社会的責任が重視され、「話し合い」に応じるということは遅かれ早かれ企業には必要になってくるが、経済的要因があるのとないのとでは企業行動は変わってくる。しかも、宇佐美（1965）によると、この経済的要因は目に見える短期的な収入源のみではないようだ。具体的には、アメリカでは「灰はカネになる」という思想のほかに、「空気をきれいにするにはカネがかかるが、きたない空気のままではもっとかかる」という標語があるそうだとし、中安氏がこうした考え方に影響されたに違いないとする。つまり、企業城下町で従業員の多くが市民でもある中、作業能率や生産性向上の観点から、市民の健康状態を悪くしてはいけないと考えたに違いないとしている。

6. まとめ

住民運動や裁判などを経て数多くの公害が克服されていく中で、企業側が議員や学識経験者と同じ席に座り、公害対策を検討するという宇部方式は、たしかに先進的で特異的とも思える。しかし、その宇部でも実際には被害はあり、住民の不満もあったことは明らかであり、その点では他の地域と変わらない。本稿で見たように、宇部方式を成立させる要因としては、宇部の伝統的な精神のほか、野瀬氏などによる外的ショックと経済的要因が複合的に絡んだものと考えることができる。さらに、顔を合わせるという「話し合い」の場も何らかの影響があったのではないだろうか。いずれにしろ、これらがなければ、遅々として対策が進まず、被害が拡大していたかもしれない。

企業側が参加する宇部方式は、実質的には、1951年6月に設立された「煤塵対策委員会」からなる。その後も、企業側は様々な抵抗を繰り返すことになるが、この時点で企業が参加せざるを得なかったのは、「宇部市煤塵対策委員会条例」の影響が大きいようにも思える。つまり、条例は排出基準などの効力はないが、「話し合い」に出なければならないという点で企業側を縛り、「話し合い」という互いの顔が見える場を作り、周囲の粘り強い交渉を実現させ、対策を前進させたようにも思える。その意味で、この条例の成立に至る議論やその前の「降灰対策委員会」での議論も重要である。徳本・河村（1967）では、降灰対策委員会は「さしたる抵抗もなくスムーズに設置されたが、これは宇部固有の精神的風土の上において始めて可能である」と説明しているが、結局は、この精神に尽きるということなのだろうか。いずれにしろ、本稿の整理をベースとして議事録やヒアリングなど今後さらなる調査、ディスカッションが必要である。

宇部の大気汚染は、その後、エネルギー源の転換から、煤塵から亜硫酸ガス対策へ拡大した。煤塵と比べて亜硫酸ガスは「金にならない」ことから、企業側は利潤動機ではなく、責任として公害対策を余儀なくされた。このような中、窒素工場の事故による突発的な大気汚染をきっかけとして、早急な対応が求められ、亜硫酸ガス除外装置が整備され、濃度が半減したというが、これには煤塵での経験の影響が大きいようにも思える。

途上国を中心とした現在の経済成長は、多くの環境問題を引き起こしており、日本や欧米諸国の経験をどのように応用すべきかは重要な課題である。その意味で、宇部市の「話し合い」という自主的な対策は参考になるが、本稿で見たように実際のところは困難も多かった。実態を丁寧に追いつつ、宇部方式の何が応用可能で、何が難しいのか、さらなる分析が必要である。

脚注

- 1) 宇部市（1998, p.6）による。なお、同p.7には宇部方式の基本理念として、「『宇部方式』は、情報の公開を基礎に、地域の「産・官・学・民」の四者が相互信頼、連帯の精神に根ざして、一体となって、自分たちが住んでいる地域社会の健康は自分たちで守ろうという自治意識のもと、科学的調査データに基づく話し合いによる発生源対策を第一主義に、法令や罰則に頼ることなく、むしろそれらを取捨或いは更に進める形で、公害の未然防止と環境問題の解決を図ろうとする地域ぐるみの自主的な活動を基本理念としております。」と記述されている。また、後述する野瀬氏の挨拶文（p.2）において、「『宇部方式』とは何かといえば、公権力に頼らず、学者の提供する「科学的データ」、すなわち、人間生態学的な立場からの病院と環境と宿主の多要因論の疫学調査によって、公害の「発原因」と「現象形態」と「被害状況」の3段階の関係をはっきりさせて、対策の方向づけがなされた系統的な疫学的デー

タにもとづき、「学者と自治体と企業と住民の四者の話し合いによる地域社会の自主的な規制」で発生源対策を第一主義として、公害の未然防止を図る地域ぐるみ（With・People）の公衆衛生学的組織活動である。」とある。

- 2) 例えば、朝日新聞宇部支局編（1981）、上田・山崎（1971）、宇部市（1971）（1998）、門脇（1992）、中安閑一伝編纂委員会（1984）など。
- 3) 市長を委員長、助役を副委員長とし、委員は関係工場主4名、市議会議員4名、市の部課長2名、学識経験者2名の14名で構成された。各委員の氏名、所属は宇部市（1998）に掲載されている。

参考文献

- [1] 浅野正策（2006）「『宇部方式』のルーツについて－炭鉱の鉱害賠償に見る」『宇部地方史研究会』第34号，pp.13－21
- [2] 朝日新聞宇部支局編（1981）『宇部石炭史話－すみをいかしたひとたち』朝日文化センター
- [3] 上田芳江・山崎盛司（1971）『緑で公害から町がよみがえるまで－宇部市緑化二〇年の記録』カンデラ書館
- [4] 宇佐美承（1965）「公害追放という魔術のタネ・山口県の宇部市－まちの政治・むらの政治－17－」『朝日ジャーナル』7（10），pp.35－40
- [5] 宇部市（1971）『大気汚染対策 20年のあゆみ』宇部市
- [6] 宇部市（1998）『宇部方式』宇部市
- [7] 門脇重道（1992）『技術発達のメカニズムと地球環境の及ぼす影響』山海堂
- [8] 中安閑一伝編纂委員会（1984）『中安閑一傳』宇部興産
- [9] 徳本鎮・河村博文（1967）「産業公害といわゆる宇部方式－公害問題実態調査報告－1－」『産業労働研究所報』（42），pp. 63－92
- [10] 野瀬善勝（1969）「啓蒙活動」佐藤竺・西原道雄編『公害対策Ⅰ』有斐閣，pp.228－235
- [11] 野瀬善勝（1996）『エコロジカルな地域づくり 21世紀に向けて公衆衛生学者の果たすべき役割』近代文芸社
- [12] 松岡俊二・岡田紗更・木戸謙介・本田直子（2004）「社会的環境管理能力の形成と制度変化」『国際開発研究』13（2），31-50