

## 『地域開発，政治，そして住民意識』

—岡山県倉敷市の場合—

中 野 秀 一 郎

### I

三木行治（医学博士で、厚生省保健課長、同省公衆衛生局長を歴任）が最初に岡山県知事に選出されたのは昭和26年4月、ここで三木は社会党推薦・無所属で現職の西岡広吉（自民党推薦・無所属）を約19万票の大差で破った。昭和30年4月、三木行治は無投票で再選され、過去4年間の「産業と教育と衛生」を基本方針とした施策を継続することになる。特に三木知事は、昭和28年に実施した「県の経済の実態を分析するための経済構造の調査」の結果を基にして作成中であった「県勢振興計画」（この計画は、総括、基礎、生産、生活、流通の各部門に分かれ、全般計画として、

（i）昭和40年には人口増が7万8千人で総人口176万8千人、就業人口は第1次産業1万8千人減で38万5千人、第2次産業22万5千人、第3次産業30万5千人、とする。（ii）生産所得は、第1次産業471億円、対30年比133%、第2次産業862億円、同232%、第3次産業1,015億円、同218%、とする。（iii）生産所得2,348億円達成により、30年の190%に当る2,166億円以上の個人所得を確保可能とし、県民1人当りの所得を30年の182%に当る12万3千円とする、などとなっている。）を完成し、これを基礎にして岡山県を農業県から工業県へ脱皮させるために水島地区への企業誘致を積極的に推進し、道路整備、ダム建設などによる産業基盤の強化及び市町村合併による市町村行財政の強化を図ったのである。

この「県勢振興計画」は、昭和40年を目標に30年の生産を2倍にし、県民所得を全国水準以上に引き上げることを意図した総合経済計画であり、昭和34年度から具体化されたが、時あたかも政府の「所得倍增計画」（昭和35年）が打ち出される。

かくして、こうした高度経済成長政策の時流に乗ってその実現が強力に推進され、水島地区を中心とする県南地域への企業誘致、企業立地条件の整備、及び産業基盤の強化が県主導（知事主導）の下に積極的に展開されてゆくのである。

岡山県でのこのような開発計画の中心的プログラムとなったものは、「県南広域都市構想」である。

昭和34年4月の知事選では、自民・社会両党の推薦を受けた現職の三木行治と革新系無所属で岡山情報社社長の木田武雄（岡山日報専務、民主商工同盟事務局局長を歴任。昭和22年には共産党を脱党している。）が立候補した。三木は「県勢振興計画」の実行と「県南臨海工業地帯の整備と総合開発」を公約の中心に掲げた。他方、木田は出馬の理由として「三木の無投票3選に反対し、民主的自治の原則を守る」と述べ、「南厚北薄とならない機会均等の県政」を訴えたのである。しよせん、木田の立候補は消極的「反対」の意志表示にすぎず、組織地盤をもたない木田の敗北は目にみえていた。既に第1期知事当時から水島誘致を働きかけていた大手三菱石油の立地が前年の33年2月に決定しており（三木開発構想の最初の大事業といってよい）、三木は順風満帆の自信で第3期目の県政を担当することになる。

若干、この間の国政レベルの動きを補足しておけば次の如くである。

昭和25年5月に「国土総合開発法」が公布され、国土の総合的・計画的開発の法的根拠が一応整うわけだけれども、35年12月に閣議決定した「国民所得倍增計画」に即した形での総合開発として、東京、大阪、北九州及び名古屋の工業密集地帯の過大化防止、他の地域との格差解消のため、大平洋ベルト地帯でこれら既成大工業地帯の中間に新しく工業地帯を建設する方針が確定し

た。

大平洋岸ベルト地帯の大阪、北九州2大工業地帯の間に位置する岡山県では、三木県政の最重点施策として、水島地区を中心とする県南地域の工業化が推進されていたが、国のこのような総合開発の方向が確定したことにより、この地域の開発の重要性がいっそう大きくなった。昭和36年6月に、山陽新聞は「大岡山市建設」のキャンペーンをはったが（同6月1日から6月28日まで「大岡山市の設計図」を連載した）、これは「岡山、西大寺、倉敷、玉島、児島、玉野6市と周辺の20町村を合併して大岡山市とし、独立の経済圏を作り、中四国の拠点都市に飛躍しようとする」ものであった。

かくして、「国が地方の開発の中核となる都市を建設する構想を打ち出し、マスコミも地方中核都市の建設をキャンペーンするという動きの中で」（竹下昌三「地域開発と広域都市圏（I）」『岡山大学経済学会雑誌』第7巻第2号、10—11頁）、県政3期目に入った三木知事を中心とする県当局は、水島地区の工業化が進むことにより人口が集中し、県南地域が急激に都市化するであろうと予想し、工業地帯と後背地帯の計画的、一体的、総合的な整備の必要を痛感するに至った。「県南広域都市」の建設が浮び上ってきたのはこうした事情によるわけである。

この「県南広域都市」は昭和38年の統一地方選挙を目指して33カ市町村が同時合併するという方向で計画が進められ、三木知事は先頭に立って関係市町村に対して積極的なPR作戦を展開した。この構想のガイドラインは、「関係市町村を大合併して単一の行政組織を作り、市街地の平面的拡大を防止し、田園縁地の自然景観と近代都市の雰囲気を楽しめる合理的都市として、岡山・西大寺・倉敷・玉島の4市街地、水島・岡南両臨海工業地帯、玉野・児島のレクリエーション地区、総社の住宅地区が環状に位置し、中央部の丘陵（備南台地）にニュータウンをつくり、国道・鉄道の充実と空港建設及び瀬戸大橋架橋などの交通網整備により、これらの地域を結ぶというものであった（参考；『山陽年鑑』山陽新聞社1962年版）。

県主導のこのような広域合併による県南広域都市の建設構想に対して、関係市町村は当初前向き

姿勢を示した。しかし、広域都市の中核となる寺田岡山、高橋倉敷両市長は、昭和37年12月両市議会における合併議案の可決にも拘らず、結局この議決を執行せず、「県南広域都市」の建設は挫折したのである。

## II

昭和38年1月には、倉敷市長及び同市議会議員の選挙が行なわれた。この選挙では合併問題に対する市民の反応がどのような形で表われるかが大きな焦点となったが、結果的には、「県南広域都市合併議決不執行」の主役のひとりである高橋勇雄（倉敷絹織機倉敷副工場長から昭和22年倉敷市議会議員に当選。同年5月議長。昭和24年2月より39年9月まで市長を務める。水島開発のもうひとりの功労者、元倉敷レイヨン社長大原総一郎とは中学校が一緒であり、大原と三木行治との間を取りもった。工場誘致による「農家の二・三男対策」を企して水島地区の開発に尽力した。）が当選し、市議会の合併推進派議員は半減した。

他方、同年4月に行なわれた知事選挙では、「県南広域都市大合併」の主役であり、4選を目指す三木行治が自民・民社両党の推薦を受けたのに対して、共産党公認の豊田秀男（共産党県常任委員で弁護士—自由法曹団所属。日ソ協会・日中友好協会・日朝友好協会各役員。昭和26年の知事選にも立候補している。）が「反三木、反自民、反百万都市の3反路線」（山陽新聞 昭和38年4月19日付）で立候補した。1月の広域都市同時大合併に反対を表明した社会党は、三木に対する対立候補がみつからず、県教組・県職組が三木推薦を決めたこともあって、立候補者を立てることを見送った。この選挙でも、合併問題に対する住民の反応が焦点となり、同時に過去12年間の三木県政に対する県民の評価が下される機会ともなった。選挙の結果は、三木の「圧倒的4選となったが、三木批判票といえる豊田の得票が、昭和34年の木田の7万7千を上廻り、9万4千もあった。」（山陽新聞 昭和38年4月19日付）これは県南広域都市建設問題も含めて、これまでの三木県政に対する批判も少なからず存在することを示していた。

同時に行なわれた県議会議員選挙では、倉敷市

での定員4名に対して5名が立候補した。自民党候補が合併に対して前向きな姿勢を示せば（自民党の大山候補は、自治省が合併反対派に対して示していた段階合併案による合併を主張していた）、社会党候補が1月の同時合併問題を「民主主義と地方政治の危機」と主張し、真向から対立した。結果は、県議会県南広域都市建設調査特別委員長だった自民党の現職大山茂樹がトップで当選、次いで同党の現職渡辺数馬、百万都市対策市民会議長で社会党の新人大源実、民社党の新人平山鶴市が当選した。

昭和35年の所得倍増計画に基づく太平洋岸ベルト地帯開発構想や37年10月の全国総合開発計画に基づく拠点開発構想及び各省によって繰り広げられた新都市建設構想が背景となり、新産業都市構想が生れた。

昭和37年5月に新産業都市建設促進法が成立し、同38年7月に閣議で岡山県南地区が新産業都市指定地区に内定した。三木知事は、県南地域に「人口百万の都市を建設し、新産業都市の指定を受け、更に政令都市の指定を受けるために、33カ市町村が合併して単一の都市となっている既成事実が有利な条件になると判断して」（竹下昌三「地域開発と広域都市圏（Ⅵ）」『岡山大学経済学会雑誌』第9巻第4号59頁）38年1月の同時大合併を推進したが、結局、岡山・倉敷両市長の議決不執行のためこの計画は失敗し、加えて新産業都市の指定も遅れて合併の大義名分もなくなったわけであった。しかし、昭和39年1月の正式指定により、大合併による県南広域都市建設の構想は相変わらず三木知事の大きな希望であり続けたわけである。

県南広域都市建設構想の中で合併の一当事者である倉敷市においては、昭和38年1月の選挙後、33カ市町村の同時合併には応じない方向が一応決まった（昭和38年2月14日の臨時市議会が「合併議決を白紙に戻す動議」を全会一致で決議）。それにも拘らず、三木知事は依然として33カ市町村の同時合併による県南広域都市建設を諦め切れずにいた。しかし、39年9月21日に高橋倉敷市長が突然辞職し（合併議決不執行による県との関係悪化が原因と考えられる）、その後を追うかのようになり、同日、入院中の三木知事が心筋こうそくのた

め急死した。

30年代における水島地区の開発は、岡山県を農業県から工業県へ移行させ、住民福祉の向上をはかるべく、その開発を積極的な姿勢で推進してきた三木県政の歴史の中に位置付けることができる。その意味において、三木行治知事の急死は、33カ市町村同時合併による県南広域都市建設構想が完全に瓦解したばかりではなく、水島地区を中心とした県南地域開発の強力な推進者を失ったという点でも、非常に象徴的な事件ではあった。

### Ⅲ

高橋倉敷市長の辞職と三木知事の急死のあとを受けて、昭和39年11月5日に市長選挙が、11月12日に知事選が行なわれた。

市長選挙では、保守系無所属で前自民党県議会議員の大山茂樹（倉敷花庭会社社長、昭和25年以来連続5期県議会議員当選。34年5月から1年間県議会議長。県中小企業団体中央会理事、倉敷市遺族会会長兼務。）、革新系無所属で元右派社会党衆議院議員の多賀安郎（合同新聞一現山陽新聞一記者、時事新報論説委員、満洲新聞参事を経て、東京栄養食品を経営、23年岡山2区選出）、それに無所属で団体役員の下利幸（東京日本新聞政治記者、岡山県巡査を経て、28年新日本防災防災協会会長）の3人が立候補した。

この選挙の争点のひとつである県南広域都市問題では、山下利幸が「県のマスタープランに従って実現すべきである」（山陽新聞 昭和39年10月27日付）と主張したのに対して、大山、多賀両候補は慎重な態度を表明した。12日の知事選挙の前哨戦といわれたこの選挙の結果は、大山茂樹が当選して、水島臨海工業地帯を抱える倉敷市政を担当することになった。

知事選挙では、自民党公認の加藤武徳（岡山県厚生・商工課長、企画室次長を経て、昭和25年参院当選。34年再選。党県連副会長）、社会党公認の秋山長造（朝日新聞記者、岡山二中教諭を経て、県議当選2回。昭和28年から参院当選2回）の両参議院議員が立候補し、互に三木県政の継承を訴えた。この選挙の争点である県南広域都市問題に対する両候補の態度は、加藤は33カ市町村の

一挙合併，秋山はあくまでも住民意志による合併を主張し，この問題に対する自・社両党の見解の相違を浮きぼりにしていた。

倉敷市では，加藤候補が自民党国会議員及び県議会議員，遺族会，商店街などをバックに，秋山候補は総評系及び同盟系労組をバックに，それぞれ市長選挙の大山・多賀両陣営と共闘体制を組んで自・社対決ムードを高めた。

結果は，加藤武徳が当選し，三木県政の後を受けて県政を担当することになった。

加藤県政の背景とはいえば，一方では水島臨海工業地帯を中心とした県南地域の急速な産業化の進展と都市人口の膨張という中に生じた公害問題の深刻化がクローズアップされ始めており，他方これと平行して県南新産業都市の建設が推進されるという状況であった。

昭和39年1月30日の正式指定以後，県南新産業都市は国の建設基本方針に基づいて，建設基本計画を作成し，「県南臨海工業地帯を主軸とした大規模な工業の開発を中心として，産業基盤の整備だけでなく，地区全体の秩序ある土地利用計画に基づいて，工場用地，住宅用地，公園緑地，農地などを合理的に配置し，総合的な都市機能を充実させるために，生活環境施設，教育文化施設，社会福祉施設の整備などの社会開発をも推し進め，太陽とみどりの空間のある人間尊重の都市づくりを行なう」（『山陽年鑑』山陽新聞社 1966年版）という建設構想が打ち出された。

この構想が加藤県政の施策方針の中に反映されて，水島臨海工業地帯の開発も，企業誘致優先から住民生活優先へと質的転換が迫られる時期へと移行するのである。

#### IV

県南新産業都市の建設が進む中で，昭和42年4月18日，川崎製鉄水島製鉄所の第1溶鉱炉の火入れが行なわれ，水島臨海工業地帯の本格的活動が始まった。そして，これに先立つ，同年2月1日，倉敷・児島・玉島の3市が合併して，新しく「倉敷市」として発足したのである。

昭和41年9月に，倉敷・児島・玉島の3市議会が3市合併特別委員会を設置し，同年12月5日に

3市議会において「新都市建設推進決議」が行なわれ，「3市合併協議会規約」が各市議会で議決されて「3市合併協議会」が設置された。そして，同年12月22日に玉島市議会，23日に倉敷・児島両市議会が合併を議決した。このように3市の合併が確定し，合併期日も決定された背景を，「新市建設計画書」の新市建設の基本方針にみてもみると，「3市は39年新産業都市岡山県南地区として指定を受け，水島臨海工業地帯を中心に飛躍的発展を続け，地形的，行政的，また経済的にも密接な関連をもつこの地域においては，行政の広域化は歴史的必然であり，新都市の建設にあたっては，瀬戸内圏における拠点都市，新産業都市岡山県南地区の中核として，産業の振興と経済の成長を図るとともに，社会開発の伸展，市民生活の安定による調和と秩序のある街づくりを図るため，地域全体の秩序ある土地利用計画にもとづく工業用地，住宅用地，公園緑地，農地等の合理的配置とともに，瀬戸大橋架橋，山陽新幹線等の広域交通体系の整備と関連し，かつ地域の特性を高度に活用しながら，一体的見地による都市建設を行ない，市民等しく豊かな健康で文化的な生活を営むことができる太陽と緑と若さのあふれる新都市の姿を完成しなければならない」（倉敷市議会『10年のあゆみ』6頁）とうたっている。

昭和42年3月5日，新しく倉敷市が発足して初めての市長選挙が行なわれた。立候補者は無所属で旧倉敷市長の大山茂樹，共産党公認の長谷川和夫，無所属の山下利幸の3氏で，大山は「合併を推進した責任」と「30万都市建設の基礎づくり，公害防止と環境施設の整備」等を，長谷川は「大資本家本位の自民党市政を働くもの中心の民主市政へ」とそれぞれ訴え，山下は「住民不在の合併を推進した一部特権者層」を批判した（山陽新聞，昭和42年3月2日付）。この選挙は，合併後初めての市長選挙であり，当然合併に対する市民の反応が大きな焦点となることが予想されたが，合併批判勢力の中心であった社会党が候補者選考に手間取り，立候補を見送ったため，合併批判票が宙に浮いた形となった。結果は，大山茂樹が当選し新しい倉敷市の市政を担当することになった。

ちなみに，この42年市長選挙の投票率は非常に

低い（昭和42年市長選挙36.59%，同46年市長選挙54.75%，同50年市長選挙67.51%）。これには、社会党が立候補を見送ったことが大きく影響していると思われる。また、この選挙では、倉敷地区の投票率が40.67%であるのに対して、児島地区では32.92%，玉島地区では30.47%ときわめて低率であった。これは本命の候補者が旧倉敷市長であったことが大きな原因であると思われるが、未だ地区意識の残存が観察されたのである。

## V

昭和43年10月20日に行なわれた知事選挙には、自民党公認で現職の加藤武徳と共産党公認の豊田秀男が立候補した。加藤候補は「躍進の時期を迎えた岡山県政を引き続き担当」することを、豊田候補は「大資本本位の自民党県政により生じたひずみを是正」することをそれぞれ訴えた（山陽新聞、昭和43年9月26日付）。この選挙では、三木県政後の4年間の加藤県政に対する評価が焦点のひとつとなったが、社会党が立候補を見送ったことにより、有権者の関心は高まらなかった。結果は、加藤武徳が当選して2期目の県政を担当することになった。

2期目の加藤県政の特徴のひとつは、44年5月30日に閣議決定された「新全国総合開発計画」の中に示された東瀬戸広域経済圏構想と水島開発である（「新全国総合開発計画一脚光を浴びる東瀬戸圏一」『山陽年鑑』1970年版）。昭和37年の「全国総合開発計画」では既成大工業地帯が手狭となり、新しく重化学工業化による地域開発を拠点開発方式で推進する方針が示され、水島臨海工業地帯もそのような方向で強力に開発が推し進められてきた。この「新全国総合開発計画」では、大規模開発・巨大開発の方向が打ち出され、拠点開発方式の一層の深化と拡充が企図された。また、この中では、中国・四国地域の開発発展の方向が打ち出され、開発を主導する経済圏のひとつとして東瀬戸広域経済圏の形成が考えられていた。そして、経済圏の形成と発展のために交通体系の整備が強調され、瀬戸大橋、山陽新幹線、中国縦貫道、中国横断道の建設が提唱され、工業については、水島地区を中心とする岡山県南地域は瀬戸内

沿岸工業地帯の拠点地域として、既存の工業の集積に加えて、都市化の進展に伴ない機械工業などの都市型工業の導入を図ることが提唱されたのである。

## VI

昭和47年10月22日に行なわれた知事選挙には、自民党公認で現職の加藤武徳、無所属で前自治省事務次官の長野士郎（33年福岡県総務部長、38年自治省選挙局長、行政局長、財政局長を経て、46年自治省事務次官。47年6月知事選出馬のため辞任。県南広域都市計画調査会のメンバー）、大日本愛国党の山田秀士、それに反共全国遊説隊の高田がんの4人が立候補した。しかし、実質的には加藤・長野両候補の一騎打ちであった。加藤は「緑と太陽の郷土づくり、やすらぎと幸せなくらし、あなたの声が県政に」という3つのスローガンを柱に「公害と交通事故の絶滅、教育と福祉の充実、県民の県政参加」等を、長野は「県政の方向を中央直結から住民直結・住民本位へ、大企業中心・開発優先主義から生活優先・人間中心主義へ」切り替え、「教育・福祉県岡山、公害追放、南北のバランス回復」等をそれぞれ訴えた（山陽新聞、昭和47年9月29日付）。

倉敷市では、加藤陣営は自民党代議士加藤六月（加藤武徳の実弟）を中心に自民党県・市議会議員、商工会議所、漁協、歯科医師会、消防団、婦人会、遺族会等が支持を固め、長野陣営は社会・公明・民社3党に、告示直前に公認候補を見送り長野支持に回った共産党を加え、総評、同盟、中立労連系労組と自民党の藤井勝志代議士系を中心とする保守勢力が結束して選挙運動を展開した。しかし、それまで保守勢力を支えてきた繊維関連企業、医師会、農協、商店街等が両陣営に分裂、あるいは中立の姿勢を表明するなど保守勢力の足並みが乱れ、工業開発による急激な人口増がもたらした浮動票とこれら保守票の獲得争いが大きな焦点となった。結果は、長野県政の新登場であった。

こうして誕生した長野県政の柱となったものが「岡山県総合福祉計画」である。

「岡山県ではそれまで全国的な産業、経済の発

展の中で水島臨海工業地帯を中心に高度経済成長をとげてきたが、県民所得が増えた一方で生活環境のたちおくれや産業間・地域間格差、公害問題や交通事故の発生などのひずみを生じてきた。この様な状況に対して長野知事は従来の長期計画の産業優先に陥りやすい傾向を排し、県民生活優先の原則に基づき、県行政全般に亘り県民生活面からの検討を加え、県民が計画策定に参加した総合福祉計画を策定し、県政推進の指針とする方向を固めた」(『山陽年鑑』1974年版, 山陽新聞社)。この計画は49年度から具体化されたが、55年度を目的に「人間尊重と福祉優先に根ざした人間性豊かな地域社会」をつくるために(1)「しあわせな明日への基礎づくり」、(2)「安定で快適な環境づくり」、それに(3)「心のふれあいと人づくり」という3つの基本目標を掲げ、各目標ごとに施策の基本方向を示している。(1)では、県土の合理的利用と連帯感のあるコミュニティづくり、社会福祉と健康増進、産業の発展と勤労者の福祉向上、(2)では、公害防止と交通安全対策、生活環境と交通網の整備、そして(3)では、自然・文化との交流、人間形成の推進、がそれぞれうたわれている。

この様に、この計画はそれまでの計画(「県政振興計画」、「第2次振興計画」昭和41年、「岡山県総合開発計画」昭和47年)以上に「住居福祉」を強く前面に押し出したものであり、40年代後半から全国的にみられる地方行政の質的な転換の典型的な事例とみなすことができるのである。

昭和42年2月の3市合併により新しく誕生した倉敷市には、水島臨海工業地帯の本格的稼働と発展により市民の生活が豊かになった反面、公害の激化による市民生活の犠牲という問題も無視し難くなっていた。そこで、これまでも触れたように、地方政治のレベルでもこうしたひずみをもたらした高度経済成長政策の開発優先主義は漸次住民福祉を前面に出した住民福祉優先主義にかわり始めていた。

このような動きの中で、倉敷市では、老人福祉センター(西岡荘 43年5月27日完成)、総合福祉会館(42年6月1日完成)、文化センター(44年10月3日倉敷、45年2月10日児島完成)、市民会館(47年5月4日完成)、勤労青少年ホーム(45年6月1日児島、48年7月14日水島完成)な

どの建設、公害監視センターの設置(45年4月1日)や大気汚染測定車の購入(47年12月21日)などにみられるように、住民の生活を守る公共施設が相次いで充実していった。

46年2月28日に行なわれた倉敷市長選挙には、自民党推薦、保守系無所属で現職の大山茂樹、社会・公明・民社3野党共闘をバックにした革新系無所属で元倉敷市民生部長の板谷茂(市農協組合長、市民生部長、岡山地裁・家裁調停委員を歴任)、共産党公認の八重本健三(元三井造船労組書記、全造船玉野分会委員長を歴任)の3人が立候補した。大山はこれまでの実績に加えて「公害防止と環境施設整備、道路整備と交通安全対策推進、福祉都市建設」(山陽新聞、昭和46年2月20日付)を、板谷は「人間の生命と財産を大切にす政治、発生源に対する根本的対策による公害防止、自治体として独立した市政運営」(同上)を、八重本は「大企業奉仕と住民無視の自民党政を暮しと健康、地方自治を守る住民本位の民主市政へ」(同上)をそれぞれ訴えた。この選挙は、社・公・民という新しい共闘パターンの成立と、これまでの大山市政に対する市民の評価が焦点となり、有権者の関心も高まったように思われたが、結果的には投票率が54.75%と前回よりは高かったとはいえそれほど伸びず、急激な人口の社会増による無関心層の増加という都市型選挙としての特徴が表われたといえそうである。結局、大山が当選して、引き続き市政を担当することになった。

40年代前半から深刻化した公害に対する住民の反公害意識の高まりと、公害そのものの激化に対して、大山市政もまた公害対策を重点施策のひとつとした。そして、49年11月14日には水島C地区で総合防災訓練が行なわれたが、その約1カ月後の12月18日、三菱石油水島製油所重油流出事故が起ったのである。

50年2月23日に行なわれた倉敷市長選挙は、自民・民社両党推薦、無所属で現職の大山茂樹と社会・共産両党推薦、公明党支持、無所属で元郵政弘済会理事の森圭三(元郵政大臣官房審議会に勤め、47年10月郵政弘済会理事を退職)が立候補した。大山は8年間の実績と「福祉都市実現」(山陽新聞、昭和50年2月15日付)を、森は「革新市

政実現」(同上)を訴えたが、争点は、49年12月の三菱石油重油流出事故の後だけに、コンビナートをめぐる公害、防災対策が中心であった。結果は、同時に行なわれた市議會議員補欠選挙において革新系候補の得票合計が保守系のそれを上回ったにもかかわらず、大山茂樹が当選した。投票率は新市発足以来の最高を記録したが、保守対決と市議補選の激戦が有権者の関心を盛りあげた選挙であったといえよう。

水島臨海工業地帯は、昭和30年代の交通網整備等産業基盤拡充と企業誘致による開発期、高度経済成長の波に乗った40年代の本格的稼働期を経て急速に工業化し、倉敷市もまた地方中核都市として都市機能の集積を高めていった。しかし、一方では40年代前半から深刻化した公害、49年の三菱石油重油流出事故を皮切りに続出した諸事故は、コンビナート防災対策の強化ばかりではなく、開発優先主義から住居福祉優先主義へと行政の質的転換を迫る結果ともなった。

こうした中で、倉敷市では52年2月に新市発足10周年を迎え、「60年を目途として、市民福祉の向上と市民生活の安定に資するための総合的、計画的な行政運営を図ることを目的」(『倉敷市新総合計画』)として倉敷市基本構想を策定、それに基づいて「55年までの前期5ヶ年間に実施されるべき施策手段の大綱及び基幹的事業を明らかにした」(同上)倉敷市基本計画を策定し、合せて「倉敷市新総合計画」とした。

これによると、倉敷市は「瀬戸大橋架橋や山陽自動車道の建設をはじめとする広域的交通ネットワークの整備により、中・四国における交通、流通の一大拠点としての地位」(同上)が高まり、「瀬戸内海地域社会の中で産業、流通、教育、文化などにおいて主導的役割を担う」と予想し、目指す都市像として(1)「心身ともに健康で快適にくらせる福祉都市」、(2)「自然と文化のかおりをそなえ、豊かな人間性をはぐくむ教育文化都市」、(3)「高い都市機能をもつ活力ある中枢都市」の3つをあげている。また、具体的な「土地利用計画」や「施策の大綱」を示し、これらを推進する方策の中では「市民の行政参加」に重点を置いている点が注目されるのである。

## VII

以上みてきた通り、水島臨海工業地帯を抱えた岡山県倉敷市の場合、その市政の歴史は、全国的、全県的な「経済開発」を計画・促進するさまざまな力のはざまにあって、地域内の多様な利害が錯綜するというきわめて複雑な様相を呈することになった。その過去20余年の短かい歴史を振り返ってみても、一方では開発誘致に明け暮れた30年代初頭から、公害・災害の被害が深刻化する40年代、さらには石油ショックの波をかぶる50年代と、まさに波瀾に豊んだ歴史的経験を余儀なくされてきたわけである。こうした変動の激しい地方政治の中で住民の政治意識がどのように変化していったかを考察することはきわめて興味ある作業ではあるが、ここではその全貌を明らかにすることはできない。ただ、本報告では、このようなきわめて行政指導的な色彩の強い地域開発の中で、開発とそれに伴う数々の問題を現在の時点でひとつひとつがどのように感じとっているかを、われわれの行った予備的な意識調査をもとに、若干の補足的なデータを示しながら概観しておくことにしたい。

さて、われわれの調査については、別の機会に詳細に報告するつもりではあるが、調査対象は倉敷市内の4つの地域、すなわち児島、水島、玉島旧倉敷における中学三年生の両親計1,083名で、調査票を手渡し、これに回答を記入してもらった後回収し、その結果をコンピューターによって処理したものである。調査は昭和53年7月に実施、回答率は優に9割を超えるものであった。

予想されたように(男女比はほぼ等しく保ったが、男46.7%:女53.3%)、年令層は40才代に69.6%と集中し、次いで30才代の22.9%が大きく、この2年令階層を合わせるとほぼ9割を超えてしまうという偏りである。

学歴別では、高等教育修了者が約1割、旧制中学校を含む中等教育修了者が約5割で、残り4割が新制中学校を含む初等教育修了者であった。

倉敷市(旧児島市・玉島市を含む)に居住した年数では20年以上が過半数(54.3%)を占めて第1位、次いで10~20年の28.9%と続き、3年未満

のものは2.8%にすぎなかった。

以上のデモグラフィックな要因では、まず学歴で、児島が低学歴の方に強い傾斜を示したのに対し、逆に旧倉敷で高学歴への偏りがみられた。また水島の学歴が旧倉敷に次いで高いことが注目される。居住年数では、児島では20年以上が64.2%と平均値より10%高いのに対して、水島ではこれが39.0%と平均値を大きく下廻って、この二つの地区の居住環境の差異を浮きぼりにしている。

目を主観的な要因に転じてみると、まず政党支持では全体としてはほぼ全国平均的な分布を示すが（自民党33.6%、社会党14.6%、公明党5.4%、共産党3.6%、民社党7.1%、その他1.8%、支持政党なし27.8%、DK6.1%）、公明党や共産党の支持が水島地区では平均値より高く、都市多元支持型のパターンがここで一番よく表われているように思われる。

現在の生活に対する満足感を尋ねてみると、大変満足しているものはきわめて少ないが(2.6%)、一応満足しているものは60.5%と大勢を占める。地域的には大きな差異がみられない点も注目される。

「生きがい」では水島がやや特異な分布を示した。全体的にみると、生きがいの第1位は「家庭」で49.1%、第2位に「仕事」31.7%が続くのであるが、水島では「仕事」が36.9%と高く、逆に「家庭」が40.7%と低い。その上、他の地区で

は1%又はそれ以下の「社会的地位」が、ここでは9.1%と高い値を示したのである。

現在の生活程度を上、中の上、中の中、中の下、下の5階層尺度で自己判定してもらった結果では、中の中へ全体の過半数(55.3%)が集中し、次いで中の下21.2%、中の上15.2%と続き、この3つのカテゴリーを合計すると91.7%となつて、俗にいう「中間層意識」の優位がこの場合も如実に例証されたのである。

さて、それでは、こうした客観的・主観的属性を示すサンプルが、開発・公害・政治などに対してどのような意識を現にもっているか、またそれが上に示したような地域的な特性と結びついているかどうか、若干調査データをもとにして考察しておくことにしよう。

まず、「開発と生活水準」に関しては次のような設問に対して以下のような回答分布をえた。

開発に伴う生活水準の上昇を積極的に認めたものは全体の7割近くにもなるが、特に臨海工業地帯を抱く水島地区では「大変高くなったと思う」という回答を含めて約9割が肯定的な反応を示している。もっとも工業地帯内部に存在する呼松・松江・高島地区に関しては、工業化の期待が10年のタイム・スパンで大きく裏切られたという調査結果が報告されているから（『地域住民の生活の実態と将来——倉敷市呼松・松江・高島地区の事例一』地域生活研究会、1972年）、水島開発

表1 問：水島地区の開発がすすんで、倉敷市民の生活水準が高くなったと思いますか。 % ( ) 実数

	児島	水島	玉島	旧倉敷	合計
1. 大変高くなったと思う	5.5 ( 10)	9.8 ( 19)	5.9 ( 19)	7.4 ( 26)	7.0 ( 74)
2. 高くなったと思う	60.4 (110)	70.0 (135)	62.5 (202)	58.8 (207)	62.3 (654)
3. 低くなったと思う	2.2 ( 4)	2.6 ( 5)	2.5 ( 8)	2.8 ( 10)	2.6 ( 27)
4. 大変低くなったと思う	1.1 ( 2)	0 ( 0)	1.2 ( 4)	0.3 ( 1)	0.7 ( 7)
5. わからない	30.8 ( 56)	17.6 (34)	27.9 ( 90)	30.7 (108)	27.4 (288)

表2 問：あなたは、水島地区へ進出してきた企業についてどのようなイメージを持っていますか。

	児島	水島	玉島	旧倉敷	合計
1. 大変役に立っている	10.9 ( 20)	24.2 ( 46)	31.8 (101)	23.3 ( 83)	19.8 (208)
2. まあまあ役に立っている	43.7 ( 80)	51.6 ( 98)	43.6 (139)	38.2 (136)	44.6 (468)
3. 害になっている	29.0 ( 53)	11.6 ( 22)	10.4 ( 33)	16.9 ( 60)	18.9 (199)
4. 大変害になっている	4.4 ( 8)	2.6 ( 5)	1.9 ( 6)	5.3 ( 19)	4.0 ( 42)
5. わからない	12.0 ( 22)	10.0 ( 19)	12.3 ( 39)	16.3 ( 58)	12.7 (134)

の直接的な被害（環境汚染・事故・移転問題など）を蒙ったひとびとにとっては事態はそれ程楽観的なものではなかったであろうと思われる。水島地区へ進出してきた企業に対するイメージを尋ねてみると（表2）、プラス評価をしたものが約65%と、マイナス評価の23%を上廻っているが、地域別にみると「害になっている」と回答した児島地区の29%はきわめて特異で、この地区の開発被害の大きさを想像させるものがある。逆に水島、玉島の両地区ではプラス評価が75%前後と高く、開発メリットを積極的に受け入れる姿勢もっていることが分かる。

公害問題についてみると（表3）、全体で約7割を超えるひとびとがこれを生活環境に対する深刻な問題であると受けとめている。総じて、開発と公害問題が、アンビバレントな状態のまま心理的な受け入れ態勢の器の中に収まっているという

印象である。例えば、水島地区のように強く開発のメリットを認めながらも公害を深刻に感じているというのは、開発に必然的に伴う「悪しき副作用」としての公害をどことなく甘受するという姿勢を示しているのかも知れない。実際、次に示すように、この地区で公害による被害を現実的に受けていると感じているものは、平均の約4割に対して1割以上も高い値を示しているのである（表4）。

実際に、自分自身がこうした公害によってどの程度の被害を受けていると思うかという質問に対して、平均値で約4割強が若干なりとも被害を受けていると回答したが、進出企業を否定的に評価した児島地区でこの値は決して高くなく（37.3%）、やはり水島地区で5割強の高さを示したのが印象的であった。

最後に、公害問題解決の方途について尋ね、特

表3 問：水島地区の開発に伴って、いわゆる公害が生活環境をめぐる深刻な問題になってきたという意見がありますが、あなたは、この意見についてどう思いますか。

％（ ）実数

	児島	水島	玉島	旧倉敷	合計
1. 大いに賛成である	37.5 ( 67)	34.9 ( 66)	33.9 (101)	33.1 (116)	33.8 (350)
2. まあまあ賛成である	30.7 ( 55)	40.2 ( 76)	39.9 (119)	38.0 (133)	38.9 (403)
3. やや反対である	11.2 ( 20)	12.7 ( 24)	11.1 ( 33)	12.3 ( 43)	11.6 (120)
4. 非常に反対である	5.0 ( 9)	3.2 ( 6)	2.0 ( 6)	2.6 ( 9)	2.9 ( 30)
5. わからない	15.6 ( 28)	9.0 ( 17)	13.1 ( 39)	14.0 ( 49)	12.8 (133)

表4 問：あなたは、あなた自身が実際に公害によって、どの程度被害を受けていると思いますか。

％（ ）実数

	児島	水島	玉島	旧倉敷	合計
1. 大変被害を受けていると思う	2.7 ( 5)	9.7 ( 19)	3.7 ( 12)	4.2 ( 15)	4.8 ( 51)
2. 少し被害を受けていると思う	34.6 ( 63)	42.9 ( 84)	36.8 (119)	32.0 (114)	36.0 (380)
3. あまり被害を受けていないと思う	44.1 ( 80)	36.7 ( 72)	43.4 (140)	44.1 (157)	42.5 (449)
4. まったく被害を受けていないと思う	9.3 ( 17)	5.6 ( 11)	7.4 ( 24)	11.0 ( 39)	8.6 ( 91)
5. わからない	9.3 ( 17)	5.1 ( 10)	8.7 ( 28)	8.7 ( 31)	8.1 ( 86)

表5 問：こうした公害問題を解決してゆくためには、次にあげるどのような方法が良いと思いますか。

％（ ）実数

	児島	水島	玉島	旧倉敷	合計
1. 市民が団結して住民運動を展開する	7.3 ( 13)	7.6 ( 14)	6.1 ( 19)	7.0 ( 25)	7.0 ( 71)
2. 企業の良心的な自己規制にまつ	19.0 ( 34)	25.5 ( 47)	23.7 ( 74)	29.3 (104)	25.4 (259)
3. 県や市がもっと強い規制をする	32.4 ( 58)	29.3 ( 54)	30.8 ( 96)	26.2 ( 93)	29.5 (301)
4. 国がもっときびしい公害規制を指導する	35.2 ( 63)	30.5 ( 56)	33.6 (105)	32.1 (114)	32.1 (328)
5. わからない	6.1 ( 11)	7.1 ( 13)	5.8 ( 18)	5.4 ( 19)	6.0 ( 61)

に「住民運動」について、その評価と参加の意志について質問したが、一般的には「市民が団結して住民運動を展開する」方法が良いと考えているものは1割弱であり、これに対して、国や地方公共団体（自治体）がもっと強い公害規制を行うべきだという、いわば行政的に「上から」の指導に期待しているものが併せて約6割の値になり、日本人特有の「政治的権威主義」が目につく結果となっている。企業に対する期待（＝企業の良心的な自己規制にまつ）を示したものは、旧倉敷地区で約3割の値になるが、企業イメージで否定的な回答の多かった児島地区ではこの値は2割弱であり、ここでも企業は住民の信頼を失っていることが実証されたといえよう。

「住民運動」では、実際にはこうした方法が公害問題の解決に有効であると考えているものはきわめて少ないわけだけでも、それは主として「上からの」政治的規制と比較してのことであって、それ自身をとればこの方法を「有効である」とするものは過半数を超えている。そして、現在

なんらかの形でこうした運動に参加しているものが平均ですでに4%、現在は参加していないが参加の意志を表明したものは3割に達するのである。もっとも過半数を超えるひとびとが参加にネガティブな態度を示しているの、この値は決して大きいとはいえないが、それにしても住民の3人に1人が住民運動に積極的に参加すれば、これは大きな力になりうるものが予想されるのである。

以上、歴史的に水島臨海工業地帯の開発を地域政治との関わりで略述し、併せて住民の意識についてその一端を披瀝したわけであるが、そこに「行政指導型」の地域開発の一つのパターンがみられたと同時に、それにも拘らず開発理念の歴史的な変遷（開発優位から住民福祉優位へ）もまた明確な形で生起したことが確認できた。残された問題は、こうした「理念」とまきにある「現実」との関係を経営者の日常生活の中で明らかにしてゆくことであろうかと思われる。

表6問：いわゆる「住民運動」についてお尋ねします。

% ( ) 実数

	児島	水島	玉島	旧倉敷	合計
質問A. こうした運動に対して、あなたはどのように評価していますか。					
1. 大変有効であると思う	19.3( 34)	13.9( 26)	20.3( 64)	22.9( 80)	19.8(204)
2. まあまあ有効であると思う	45.5( 80)	55.7(104)	50.2(158)	45.6(159)	48.9(501)
3. あまり有効でないと思う	31.8( 56)	25.1( 47)	27.6( 87)	25.5( 89)	27.1(279)
4. まったく有効でないと思う	3.4( 6)	5.3( 10)	1.9( 6)	6.0( 21)	4.2( 43)
質問B. こうした運動に参加することをあなたはどう思いますか。					
1. すでに参加している	4.1( 7)	3.3( 6)	2.3( 7)	5.4( 18)	3.8( 38)
2. 今は参加していないが、参加したいと思っている	27.8( 47)	29.1( 52)	32.8(102)	28.9( 97)	30.0(298)
3. あまり参加したいとは思わない	53.3( 90)	57.5(103)	52.6(163)	51.4(173)	53.2(529)
4. まったく参加したいとは思わない	14.8( 25)	10.1( 18)	12.3( 38)	14.3( 48)	13.0(129)