

足尾銅山鉍毒事件から見る栃木県の環境政策

国際学部国際社会学科 3年 小川 龍一

1. テーマ設定

日本の政策決定過程には様々なアクターが関わっており、その中には受苦・受益の関係が内包されている。そして環境政策に着目して考察を行おうとするなら、栃木県内において発生した足尾銅山鉍毒事件は避けては通れない。本稿では足尾銅山や田中正造の過去を調査し、その影響によって栃木県がどのような政策を現在とっており今後どのような政策が展開されるべきかを考察するものである。

2. 足尾銅山鉍毒事件の歴史

はじめに足尾銅山がたどった歴史を簡単に整理する。

表 1：足尾銅山略歴

1876	古川市兵衛、足尾銅山の採掘権を取得
1880	栃木県令、渡良瀬川の漁獲禁止令を出す
1891	田中、国会で鉍毒問題を取り上げる
1897	政府「足尾銅山鉍毒調査委員会」の設置
1901	田中、天皇に直訴し大きな話題になる
1906	谷中村強制廃村、北海道へ移住
1913	田中正造死去
1944	軍需会社に指定される
1973	閉山

足尾銅山自体は江戸時代より存在していたが、銅はほとんど採りつくされたと考えられていた。しかしながら、古川市兵衛が採掘権を手に入れ、欧米風の新しい技術で掘削を進めたところ多くの新鉍脈が発見されたため、それまで年間 40 数トン前後の産出だったのが 1884 年には年間 6000 トン以上もの銅を産出した。しかし、それと同時に煙、土砂、排水といった副産物の排出も増加した。田中正造は国会開設後この問題を度々取り上げるが政府の対応はお茶を濁したようなものが多く、さらには「被害民救済のために採られた免租措置は、選挙権など公民権の停止を伴い、農民自治を損なうものとなった」（同、78 頁）

田中は天皇に直訴という手段をとったが、あと一步のところまで阻まれた。しかし世間で大きな話題となったことで世論を無視できなくなった政府は、谷中村を廃村として汚染水の貯留地を作ることを計画した。一見有効な解決策であるが、足尾銅山がある川の上流（日光）ではなく下流（佐野）に作られたためにその間の鉍毒被害は抑えられず、かつ村一つを強制的に徴収するということから大きな住民運動が起こった。結局様々な救済措置が講じられ

たのは戦後になってからである。

3. 事件当時の行政システムとの比較

第二次世界大戦後、日本の行政システムは今日我々が使用しているものになった。そのため、足尾銅山鉱毒事件発生当初は現在と全く異なる政治体制であったことに留意しなければならない。現在の制度の下で過去を断罪することは意味を持ちえない。

次節の田中正造の思想にもつながるのだが、この時代の特徴は第1に「天皇」が象徴天皇ではない点である。より正確に言うならば、立憲君主制である。ドイツのプロイセンを参考に作成された大日本帝国憲法によると「第一條 大日本帝國ハ萬世一系ノ天皇之ヲ統治ス」「第四條 天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」ⁱⁱとあり、日本国憲法にて「第一条 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。」「第四条 天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない。」ⁱⁱⁱと記されている現行の天皇制とは大きく異なっていることが分かる。

第2に地方行政を執り行うのは選挙によって選ばれた知事ではなく、県令であった点である。県令は1871～1886年の間に廃藩置県と太政官制の下で置かれたもので、中央の政府から派遣された役人が務めることとなっていた。栃木県では（福島県令としての方が有名ではあるが）三島通庸などが有名である。

第3に1と2で触れたことからわかるように、この時代に地方自治・分権といった概念がないことである。明治維新に伴って整備された憲法および法は『日本国民、臣民』という統一された概念を生み出すことは行つたが、すべては天皇を中心とした国家体制の維持のためにあり、その中に今日的な地方自治の権利を認めるものはほとんどなかった。

以上三点が現状の政治と過去の政治システムの相違点である。地方の問題に対してその上から強権的に圧力がかかるということは今日でも発生しうるが、国と地方の関係が今よりも近く、むしろ同一のものであったことは明らかである。

4. 田中正造の思想

前節では過去の日本の行政システムを紹介したが、本節ではその仕組みの中において田中がどのような思想をもって行政にぶつかったかを紹介していく。

参考文献として、著・清水靖久 「田中正造」(編・丸谷才一『言論は日本を動かす 第九巻【文明を批評する】』(講談社 1986年、33～66頁))を用いた。

田中正造は栃木県小中村(現在の佐野市)に生まれ名主を務めた。この名主は外部からの官選ではなく村人からの公選によって任命されるものであり、現在の地方自治の走りのようなものであった。田中は外部の権力を排除した自律、集団が指導者の行動に不正がないか監視すること、指導者が公共に対する責任を負うこと、つまり自律・参加・責任の三つを満たす能動的民主主義を求めた。このような道徳的共同体としての村における自治こそ彼の理想とする政治の原型であった。

田中正造について学ぶ人は、彼が足尾の問題以前に投獄されていたという事実を知ると驚くだろう。しかし、これは彼が言うところの「正義」を貫いたためでもあった。小中村領主の筆頭用人であった林三郎兵衛は賄賂のために無用な土木工事や年貢を課し、前述の小中村の自治を侵犯した。このことに異を唱えた田中は激しく抗議を行った。さらには領主の隠居嘆願書まで提出した。前述のとおり上の権力が強い時代であったため一介の百姓が行う行動としては奇怪なものとして扱われた。ここから田中の「奸悪な敵」(同、42頁)と戦うという意識と共に、「君・臣・民の中で臣だけが悪いだけ清めなければならない」(同、43頁)という思想が見えてくる。

前述の思想にも通じるが、田中は天皇に対する考え方も独特であった。「彼にとって天皇は、国家の道徳性や全体性を体現する人物であり、重要な忠誠の対象」(同、48頁)であると考えており、立憲君主的な役割ではなく、道徳的な役割を期待していた。つまり国家の代表であり人民の味方というスタンスである。彼が良く天皇の名において政府を糾弾していたことからそのことは垣間見ることが出来る。田中は現在の日本の天皇や地方自治の考え方に非常に似た思想を持っていたのだ。

5. 足尾銅山・渡良瀬遊水地実地調査(2018年5月25、26日実施)の知見

第一節、第二節で言及したが、足尾の歴史はただ苦難の歴史であったというわけではない。ここでは調査の一環で訪れた足尾銅山と渡良瀬遊水地についての所感を述べる。

足尾銅山自体はすでに閉山しているが、現地には資料館と、トロッコに乗れる坑道見学がある。そこでは銅をどのように掘り出して精錬し、どれくらい儲かったのか、かつての足尾の栄え具合を示す資料が大量に保管されている。現在は過疎化が進む日本のよくある街並みになっているが、かつては日本の人口の0.1%が住んでいたのである。当時の日本の人口は日本の人口の5400万人である。

つまり、東京よりももっと小さい場所に大量の人、モノ、カネのリソースが集中したのである。当時の足尾ではそろわないものはないとされるほどに雑貨、おもちゃ、酒、たばこなどの店が軒を連ね、二階建ての大きな病院は従業員なら医療費無料、電気とガソリン代も無料といった具合の栄え具合であった。映画館も2000人収容の大きなものがあり、まさに「小東京」の様相を呈していた。

一方で村が消滅した谷中村跡、現在の渡良瀬遊水地では美しい自然が広がり多数の野鳥が生息し、家族連れにとってもお勧めの保養地となっている。村の痕跡を残す石碑や立て看板は木々に隠れてひっそりとたたずんでおり、意識して奥に入っていくとその存在に気が付くことは難しいだろう。看板の記載事項も「村の人々の犠牲があったことを忘れてはなりません」といった抽象的な表現にとどまっており、実際に行われた家屋の強制破壊や分断工作、押し出し(デモ)の鎮圧などに触れるものはほぼなかった。

6. 栃木県の現在の環境政策

ここまで、足尾銅山に関わるかつての動きを見てきたがこの節では現在の政策に足尾銅

山が影響を及ぼしたのかという面についてみていく。調査対象は県、日光市、佐野市、栃木市である。

いくつかの市の環境政策を読み込んだが、足尾鉍毒事件や田中正造に強く影響を受けたような政策は見受けられなかった。正確には、田中正造の思想について学んだり、彼の半生について学んだりといった文化学習のプログラムは多数用意され、意識の醸成という面のものは見られた。しかし、実際の政策自体には強い影響を受けたようなものがあつたかは正直難しいところである。どの自治体の場合もその最終目標が似ているために環境政策が似てきてしまうのは自明ではある。しかし独自性のある政策が展開されているのではないかと期待していたため、他県の自治体とほとんど変わらない環境目標を掲げているように思われた。

7. 栃木県は田中正造にどのような影響を受けたか

これまでの話を総括して、考察を行っていく。まずは受苦と受益の関係を整理する。この問題の中で受苦、受苦圏は谷中村の人々と松木村の人々である。受益、受益圏は足尾と日本である。…と簡単に分類できれば一番良いのだが、それだけでは語りきれない問題が多く存在している。先ほど挙げた松木村は足尾銅山に近い場所にある小さな村である。この村は足尾に近かったため繁栄の恩恵にあずかったかというところでもなく、実際は煙害によって住むことが出来なくなり、村人は散り散りになってしまった。また、雲龍寺という寺が渡良瀬遊水地の近くにあり、ここではかつて公害に抗議するデモの出発地として民衆が結託したところであった。しかし、その後谷中村を渡良瀬遊水地にすることで自分たちの土地が救われることが分かると、政府の工作も相まって二派に決裂してしまう。ここから受苦と受益の関係が個人の利害対立にも影響される合理的なジレンマであるという事が見えてくる。

渡良瀬遊水地に点在する谷中村の遺跡もそういったジレンマの一種で残されてるのではないだろうか。政府、行政の側からすれば谷中村の痕跡を残すことはのちの歴史に自らの過ちを残し続けるようなものである。なくしてしまった方が都合はいい。一方で完全に無くしてしまうとその歴史がなかったものになるのではないかというジレンマを抱えてるのではないだろうか。似たような話に3.11以後に被災した建物を残すかという話がある。家族を失った津波の象徴ともいえる建物を残すか取り壊すかで相当揉めたのは有名な話である。結局、壊さない方が都合がいいというのが「これを残すことが政策的にどのような意味を持ち得るか」という問いに対しての答えとなるだろう。

足尾銅山と田中正造はどのように影響力を持っていたのだろうか。先ほども述べたように、足尾の被害地域においては思想や半生を学ぶためのプログラムはあるが、この問題があつたからこそといえる独特な政策は見つけることが出来なかった。政策反映まではいかなくても文化政策には影響力を持っていたということになる。それを解釈できるのが、次に挙げる「レジーム」と「ガバナンス」の考え方である。

レジームとはクラズナーの定義によると「国際関係の特定の領域においてアクター（行為主体）の期待が収れんする一種の暗示的・明示的な原則・規範・ルールおよび政策決定の手

続きの体系」^{iv}とされている。足尾の例に当てはめるなら、鉱毒問題についてどのように政策が決定されていくかということである。

ガバナンスとはヤングの定義では「社会のメンバーがお互いに相互依存関係にあり、自らの行動が他者の福祉と衝突する世界では、互いの社会的福祉を高めるために協力や協調を行おうとする公的な関心が生じる。この公的な関心があるときガバナンスは生じる」^vとされている。

足尾銅山レジームの終点をどこに見出すかによって変わってくるが、私自身は足尾の問題はまだ終了していないと考えている。掘り出した岩石のための堆積場として機能する源五郎沢という場所があるが、ここは3.11の際に一部が崩壊し汚染物質が漏れだしたことがあった。また浄水場もあるがかつて大雨の日にかつと汚染物質を流したという証言を今回得た。足尾の山々の緑が回復しきっていないのは見れば明らかである。こういったことから、問題は山積しているのにも関わらず、政策として反映し切れていないという点で足尾レジームは不完全燃焼になっている。

では足尾ガバナンスはどうだろうか。足尾に緑を育てる会の存在からもわかるように公的な関心はある。小学校の社会科の教科書にも足尾の話は公害問題として出てくる。宇都宮大学のサークルにも植樹などを行っているボランティアサークルがある。これらのことから、公的な関心はあって、ガバナンスが生じている状態といえるのではないだろうか。一方でそれが政策反映にまで生かされていないという点においてはガバナンスが弱いという解釈もできる。生じてはいるが強くない、が足尾のガバナンスなのではないだろうか。

このようなことから、田中正造という存在及び足尾銅山鉱毒事件が栃木県において残した功績が見えてきた。それはガバナンス、公共の人々の意識の醸成である。実際の政策そのものが田中正造を高らかに謳うのではなく、それを実施する市民が意識を醸成されていることによって、栃木県の環境政策は動いているのではないだろうか。他県との特異性などが見いだせない政策であったとしても、それを実施する人々の意識が違えば、行動に対する結果としておのずと特異性が見えてくるのではないだろうか。また、栃木県において今後目指すべきは市民が自覚をもって政治・政策決定に参加していく、一層強いガバナンスの形をとることである。またそれを推進していくことで足尾レジームとでも言うべき斬新かつ効果的な問題解決の道筋が見えてくるのではないだろうか。

以上、市民の意識がどのくらい高いか不明瞭という点とそれが生むであろう結果の特異性を今後の研究課題として本稿を締めくくりたい。

本稿作成にあたり中村先生、高橋先生、現地調査で様々なことを教えてくださった田中正造大学の講師の方々には非常にお世話になった。この場をお借りしてお礼を申し上げたい。

ⁱ 西村俊一『日本エコロジズムの系譜』（農山漁村文化協会、1992年、75から89頁）より作成

ⁱⁱ 国立公文書館デジタルアーカイブ 大日本帝国憲法

<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/pickup/view/detail/detailArchives/0101000000/000000001/00>

iii 電子政府の総合窓口 e-Gov 日本国憲法

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=321CONSTITUTION&openerCode=1

iv 高橋若菜『越境大気汚染の比較政治学』（千倉書房、2017、19 頁）

v 同 23 頁