

## 【研究ノート】

## 宍道湖・中海干拓淡水化事業の予算過程（上）

—国営土地改良事業と自治体の参加—

横 田 茂

## 目次

- I はじめに
- II 農林省・国営土地改良事業の予算過程
- III 干拓淡水化事業の系譜
- IV 調査過程における論争（以上本号）
- V 計画過程から実施過程へ（以下次号）
- VI 分析と結論—1964年の合意の意義と限界—

## I はじめに

宍道湖・中海干拓淡水化事業の正式名称は「国営中海土地改良事業」である。事業は、1963年度に農林省（現農林水産省 以下、農水省とする）の直轄公共事業として着手され、2013年度末に終了した。2014年には鳥根県農林水産部耕地整備課により『国営中海土地改良事業の50年』（鳥根県土地改事業誌編集委員会編）が刊行されている。

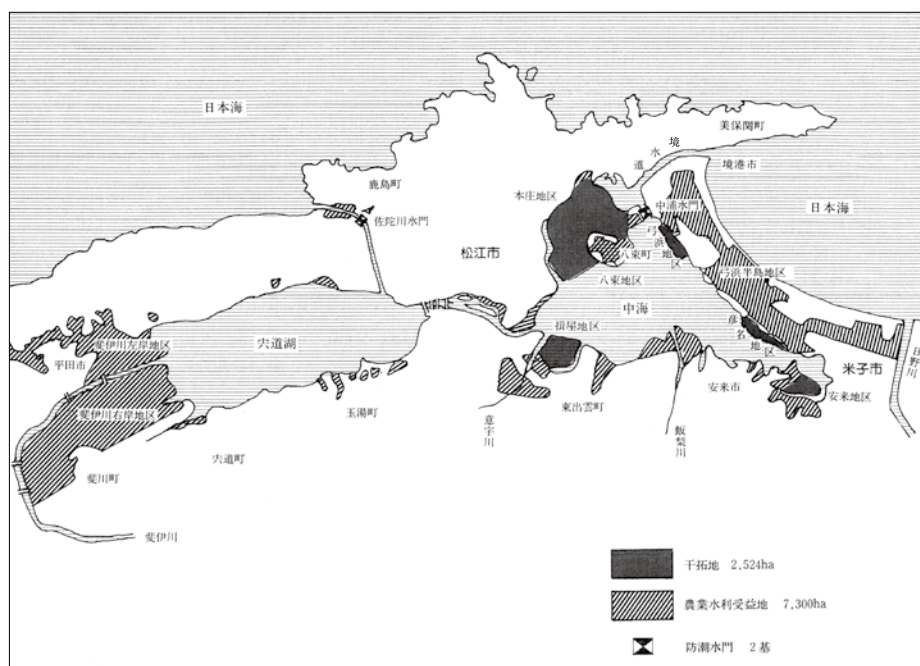
この事業は、鳥根・鳥取両県にまたがる中海で、鳥根県側の松江市・八束町・美保町に属する本庄地区、八束郡東出雲町の揖屋地区および安来市の安来地区、鳥取県側の米子市の彦名地区および境港市の弓浜地区、あわせて5地区にあらたな農地を造成する干拓事業と、農業用水の不足に悩む宍道湖・中海の沿岸農地に農業用水を供給する干拓附帯農業用・用排水事業からなっていた（平成の合併以前の自治体名による）。両事業の共同事業として計画された「宍道湖・中海の淡水化」は、干拓で生まれる新農地と既耕農地の水源とするために、中浦水道と佐陀川に建設する二つの水門、本庄工区の干拓堤防を兼ねる森山堤防によって日本海からの海水を遮断する事業であったが、2002年に中止されている。この決定に先立って2000年に本庄地区の干拓が中止されたが、その面積は事業の当初計画（1962年10月に策定された全体実施計画）に予定されていた干拓総面積2817ヘクタールの67%に相当していた（図1，図2参照）<sup>1)</sup>。

以上のように、宍道湖・中海干拓淡水化事業は、二つの湖沼地域における「生産の一般的条

---

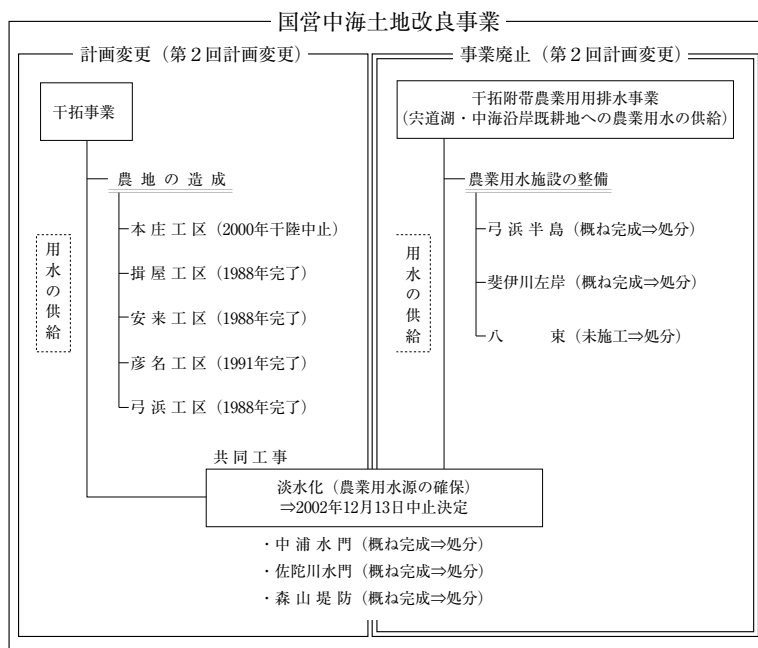
1) 鳥根県中海土地改良誌編集委員会編『国営中海干拓事業の50年』2014年、1頁。

図1 中海干拓事業図



出所：保母武彦『よみがえれ湖』同時代社，1989年，表紙見開頁から作成。

図2 中海土地改良事業の構成と結果



出所：島根県中海土地改良誌編集委員会

『国営中海土地改良事業の50年』2014年1頁。年次の表記を修正。

件」として機能する新たな社会資本（干拓地および水門、堤防、農業用水施設など土地に固着した物的施設）を建設する公共事業であったが、当初計画の根幹が中止されて2013年度に終結したのである。この変更の決定的な一歩となったのは、島根・鳥取両県知事の要請をうけた農水省が、1988年7月に淡水化の延期（事実上の凍結）を決定したことであった。

保母武彦は淡水化凍結が決定された翌年に刊行した『よみがえれ湖』のなかで、事業開始から25年におよんだ大規模公共事業の凍結は、この地域の住民運動が「科学論争と世論」の両面において中央政府に勝利したことを意味すると述べている。「科学論争」とは、農水省の「水管理及び生態系変化に関する研究委員会」が1984年に発表した「淡水化は湖の現状程度の水質を維持しながら進めていくことが可能」とする「中間報告書」をめぐる論争であった。「世論」における勝利とは、1987年に「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」によって取り組まれた「宍道湖・中海景観保全条例」制定を求める直接請求運動において、湖の沿岸10市町の有権者の43%、島根県の有権者総数の23%の賛同署名が達成されたことである<sup>2)</sup>。

『よみがえれ湖』は、島根大学の研究者として住民運動に参加した保母が、干拓淡水化事業をめぐる重要な局面で直面した問題を政治経済学の視点から考究した諸論稿を、淡水化凍結の直後に一書に収めた貴重な記録である。それから22年を経て事業の終結が迫った2011年に、伊達善夫の『宍道湖・中海の干拓淡水化事業を振り返って』（ハーベスト出版）が刊行された。この書では、島根大学の研究者として農水省の研究委員会に参加した著者の視点から、「中間報告」が完成するまでの研究委員会内部における議論の過程、およびその公表のあと住民運動との「科学論争」によって淡水化が凍結されるまでの過程が、くわしく明らかにされている。さらに、わたしは「中間報告」が生まれたいきさつについて次のように書かれていることに注目した。

「今日では、法律で大規模開発については、事業開始前に環境影響調査（環境アセスメント）を実施し公表することが義務づけられているが、当時では、この種の開発事業では異例の干拓淡水化事業に関する調査が、昭和40（1965）年から実施されることになった。そして、これらの結果が19年後の昭和59（1984）年8月、『中間報告』として公表され、皮肉なことに淡水化事業の延期（事実上の凍結）への重要な判断材料を与えることになったのである<sup>3)</sup>。」

伊達によれば、この「異例の調査」は、石破二郎鳥取県知事から旧農林省に出された要望に応えて鳥取・島根両県知事に出された「回答」にもとづいておこなわれることになった<sup>4)</sup>。こ

2) 保母武彦『よみがえれ湖：宍道湖・中海の淡水化凍結—そしてこれから』同時代社、1989年、204-205頁。

3) 伊達善夫『宍道湖・中海の干拓淡水化事業を振り返って—淡水化が中止になったいきさつ—』2011年、ハーベスト出版、26頁。

4) 同前、25頁。

の回答は、農林事務次官から1964年10月15日に両県の知事に送られた「中海干拓事業について」と題する文書に書かれている<sup>5)</sup>。このことは、のちの淡水化凍結決定に大きな影響を与える「環境影響調査に関する公的な合意」が、事業の着手とほぼ同時に農林省と両県の間でおこなわれていたことを意味するが、この「合意」はどのような経緯で成立したのだろうか？

この研究ノートは、保母と伊達の著書を補足する資料を財政学における予算過程論の視角から検討し、上記の疑問を解明することを課題としている。予算過程とは、立憲国家の予算制度のもとで、市民社会が再生産する経済的余剰を基礎として、予算政策（租税負担と経費の使途の配分計画）が意思決定される政治・行政過程であり、国家と市民社会の相互作用がはたらく場である。予算政策は、この意思決定過程に参加する中央政府と自治体の首長、各級議会の議員と執行府の官僚、市民社会の諸階層や諸集団などの、多様な利害をめぐる抗争と調整を通じて決定される。予算過程分析は、こうした予算政策をめぐる意思決定過程の態様を分析し、市民社会の納税者の利害がよりよく実現する条件を明らかにすることを課題とする。この小論が対象とするのは、いまから半世紀以上もさかのぼる事例であるが、上に述べた予算過程研究の現代的課題に寄与するであろう。

## II 農林省・国営土地改良事業の予算過程

宍道湖・中海干拓淡水化事業は、農林省が直轄する土地改良事業であったので、その予算過程を考察するには、まず農林省における土地改良事業の予算過程を明らかにしなければならない。国営土地改良事業の根拠法である土地改良法は1949年に制定された。同法は1957年に改正されて特例土地改良工事特別会計法が制定され、特定土地改良工事特別会計が設置されている。この法改正の趣旨は、特定事業に関する経理を一般会計から区分し、その事業費のうちの国庫負担相当分を一般会計から繰り入れ、地元負担相当部分は資金運用部から借り入れることにより、事業量の増大と工事の早期完成をはかることであった<sup>6)</sup>。

この節でとりあげるのは、戦後のわが国の財政学における予算論の開拓者であった加藤芳太郎が、1962年に第1次臨時行政調査会第1専門部会第2班（予算会計班）の専門調査員として調査・収集した資料と、それを補充する資料の一部である。宍道湖・中海干拓淡水化事業が着手されたのは1963年度であるから、これらの資料は、まさに当時の土地改良事業予算制度のもとにおける農林省の意思決定メカニズムを示している。そして、それから25年を経て淡水化事業が凍結されたとき、1986年の法改正によって、特定土地改良工事特別会計は国営土地改良事業特別会計に再編され、国営土地改良事業の全事業費を原則として借入金により調達する制度に変わっていた。また農林省は農水省に変わり、土地改良事業を主管する部局も農地局から構

5) 農林省中海干拓事務所『中海干拓事業経過録』1964年、252頁。

6) 三田長義「土地改良法改正の経緯」『農業土木学会誌』第67巻第9号、1999年、921-922頁。

造改善局に変わっていたが、省内の予算をめぐる意思決定メカニズムには基本的な変化は生じていない。

## 1 農林省本省の予算編成過程

毎年度の一般会計、特別会計、政府関係機関をふくむすべての農林関係予算と財政投融资の要求は、農林省本省の大臣官房の調整を経て大蔵省へ提出される。その調整事務を担当するのは官房予算課で、課長をふくめ10人の職員がこの事務に従事していた<sup>7)</sup>。

予算編成作業は省内の局庁単位でおこなわれ、各原局庁の内部における予算編成の調整実務はそれぞれの局庁の庶務課が担当する。重要事項に関する最終調整は、局庁長、参事官、部長によっておこなわれ、局議または庁議において大臣官房に対する要求が決定された。大臣官房における農林省予算の調整も、予算課による各原局庁の要求の聴取・査定にもとづき、予算課長と事務次官、官房長のあいだで調整方針が協議される。そして、大臣との連絡調整もこの三者によっておこなわれ、省議による全省的調整はほとんどおこなわれていなかった<sup>8)</sup>。予算編成作業は以下の日程でおこなわれる。

前年度予算の出納整理期間が5月末に終了すると、官房予算課は6月中旬に翌年度予算要求の作成作業方針、作業日程、要求単価を決定し、庶務課長会議を通じて各局庁に通達する。各原局庁では6月ごろから翌年度予算の要求作業がはじめられ、7月に入り概算要求書（大蔵省に提出するものと同じ様式による）が大臣官房に提出される。

各局庁から官房に概算要求書が提出されて以後の調整作業は、おおむね表1のような日程でおこなわれる。予算課の第1次査定（8月上旬から中旬）から予算省議（9月上旬）による要求の最終決定までのあいだに、2次にわたる内示と復活折衝が挿入され、大臣に対して事務次官、官房長および予算課長から調整経過の説明がなされる。そして、この復活折衝の過程において大臣からの指示事項と各原局庁の意向とが調整され、予算省議に付される要求のなかに盛り込まれる。

表1 農林省大臣官房予算課による概算要求作業の日程

1	各局庁の要求を聴取：	7月中旬～8月上旬（約30日間）
2	1次査定と調整：	8月上旬～8月中旬（約15日間）
3	追加要求を聴取：	予算課の調整期間中
4	1次内示と復活要求：	8月下旬（約1週間）
5	2次内示と復活折衝：	8月下旬～9月上旬（約1週間）
6	予算省議：	9月上旬
7	大蔵省への概括の説明：	予算省議の翌日

出所：加藤芳太郎「農林省における予算編成過程」『経済と経済学』東京都立大学経済学会、第23・24合併号、1968年8月、233-235頁から作成。

7) 加藤芳太郎「農林省における予算編成過程」『経済と経済学』東京都立大学経済学会、第23・24合併号、1968年8月、231頁。

8) 同前、231-232頁。

以上のように、農林省本省の予算編成過程は、省内の組織系統にそったボトムアップの意思決定を担う参加者の連鎖により構成され、この連鎖のなかで「調整」という政治的・行政的折衝がおこなわれるのである。そして、この予算調整と並行して、予算関連法令（機構改正をふくむ）については官房文書課、また予算と関連する各局庁間の施策調整については官房企画室によって、それぞれ予算課と連絡をとりつつ審査・調整がおこなわれ、その結果が予算要求に盛り込まれる。

こうして、予算省議がおこなわれた翌日に農林省予算課長から大蔵省の農林担当主計官と公共事業担当主計官に概略説明がなされたうえで、翌年度の概算要求は、財政法上の要求提出期限（8月末）より少し遅れ9月上旬に大蔵省に提出されるのが慣例となっていた<sup>9)</sup>。

概算要求提出までは与党である自民党との連絡はおこなわれていなかった。要求提出のあと、自民党の政務調査会農林部会と水産部会に対して大臣官房の総括説明と各局庁による説明がおこなわれると、農林部会と水産部会は翌年度の予算編成に関する要求方針を作成し政務調査会本部へ提出するが、その作成過程でも農林省との協議がおこなわれていた。さらに、農林省は、各原局庁が1962年度の概算要求作業を開始した61年6月から、各都道府県に要望書の提出を求め、各局庁と本省における予算編成の参考資料とするようになった<sup>10)</sup>。

## 2 国営土地改良事業の予算過程

次に、図2が示すように、農林省の国営土地改良事業の予算過程では、本省の農地局と出先の地方農政局（その管轄下の農地事務局）および現場の事業所をむすぶ財務行政制度の内部において、三つの段階の意思決定がおこなわれる。

第1段階は、省内において翌年度の予算案が編成される段階である。農政局の管轄下にある農地事務局と各事業所とのあいだで翌年度の予算要求資料の作成はじまるのは毎年5月頃である。それから、この資料が農林省の次年度予算要求に組み入れられて9月の予算省議で「採択」されるまでの過程で、本省と農政局とのあいだで非公式の連絡調整が何回となくおこなわれる。第2段階は、年末に閣議決定された政府予算案が、国会に上程され審議に付される段階である。ここで正式の予算要求書が事業所から農政局を経て本省へ提出され、農林省の予定経費要求書、各目明細書に添付される。第3は、国会で議決された当年度予算が、大蔵省の支出負担行為実施計画の承認を経て地区別に割り当てられ、執行される段階である。本省から農政局を経由して、事業所に割り当てられた当年度の予算額が通知されると、これにもとづいて事業所から「年度別実施設計書」が大蔵省に提出され、次いで後者から前者へその承認が通知される<sup>11)</sup>。

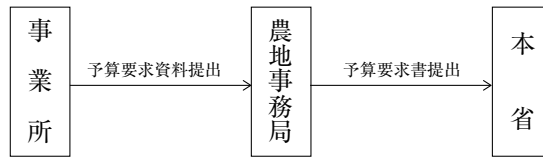
9) 同前, 232-238頁。

10) 同前, 242-243頁。

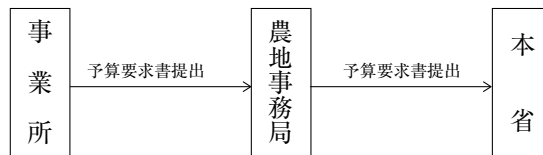
11) 加藤芳太郎「農林省の出先機関、府県段階における予算編成過程」『経済と経済学』第26号, 1969年4月, 115-120頁。

図3 国営土地改良事業の予算過程系統図

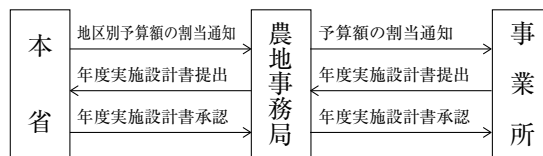
(1) 予算編成過程



(2) 予算審議過程



(3) 予算執行過程



備考：矢印は意思決定情報の流れを示す。

出所：加藤芳太郎「農林省の出先機関，府県段階における予算編成過程」

『経済と経済学』東京都立大学経済学会，第26号，1969年4月，117-118頁から作成。

上に述べた意思決定の流れは，当年度予算が執行段階に入るや否や翌年度の予算編成作業が開始されることを示している。こうして，当年度予算の執行過程と翌年度予算の編成過程が定期的に重複し，相互浸透的に循環を繰り返してゆくのである。

図3の(3)は，予算執行過程における意思決定が「年度別実施設計書」にもとづいておこなわれることを示しているが，この文書は執行過程で初めて挿入されるものではなく，土地改良事業予算に関するすべての意思決定過程の基礎におかれている。「翌年度実施設計書案」が各事業所で作成されはじめるのは5月頃である。それは，事業所と農政局との検討過程で修正され，翌年度の事業計画案として決定される。この「案」が農政局と本省との非公式の折衝過程でさらに修正されたうえで，省議において「採択」され，翌年の1月からはじまる国会の予算審議過程に正式の予算要求資料として提出されるのである<sup>12)</sup>。だが，この「年度別実施設計書」は大蔵省主計局に対する概算要求の根拠となるが，国会の予算委員会における審議の対象となることはない。

この「年度別実施設計書」が当年度の予算過程における意思決定の基礎として機能する前提として，「全体実施設計書」とよばれる事業の全体計画が，農政局と本省において承認され，確定されている。「全体実施設計書」は，事業の対象となる地域の地形・地質・気象・水文・林相などの自然的条件や作業技術的条件に関する調査・分析により「事業内容を構成する仕事

12) 同前，136-137頁。

量」を測定し、この仕事に投入される労働・施設・機械・物品などの標準的な作業量（パフォーマンス）に各投入要素の「予算単価」を乗じて「事業費」を積算した、計画文書である<sup>13)</sup>。それゆえ、ある年度の「実施設計書」が農政局と本省との折衝を通じて「採択」される過程は、出先機関（事業所）で「全体実施設計書」にもとづいて策定された翌年度の事業計画案に要する「事業費」と、大蔵省・本省間の折衝過程で次年度予算編成に設けられた「予算枠」との差を埋めるために、「事業量」を調整する過程である<sup>14)</sup>。

土地改良事業の予算過程は、このように「全体実施設計書」と「年度別実施設計書」をベースとして、計画期間を通して中断することなく循環してゆく。そして、こうした循環過程が開始される前段には、さらに最短でも1年から2年を要する「全体実施設計書」策定にかかわる「調査・計画過程」があり、実質的な予算過程の循環は特定地区の事業が農林省の直轄調査計画に採択され、それに要する単年度の予算が「調査計画費」として本省予算に計上されたときにはじまっている<sup>15)</sup>。

以上のように、土地改良事業の予算過程は、「調査・計画・実施」という3段階にわたる長い時間を通して、単年度予算の編成と執行に関する2ヵ年の意思決定が重なり合って繰り返され、循環してゆくのである。加藤は次のように総括している。

「予算の編成・執行の単位は、予算科目ではなくて事業計画である。そして、この事業計画は実施設計書という文書によって表現されている。この各年度の実施設計書は、その前段として既に査定承認されている全体設計書のうちから、当該年度分としてとりあげた事業量についての予算要求であり、また決定された予算—これを採択という—である。要求と採択とは別であることはいうまでもない。したがって、この過程のベースには以前に確定している全体設計書が存在する。全体設計書や実施設計書は、多くの自然的要件に規定された技術的条件により記載されなければならない、各種施設・工作物の工学的設計を含むから—事実多数の地図と構造設計図がつけられる—全体設計とか実施設計とかいうよび名が用いられる。(中略) 予算の編成・執行とは、この計画から予算化し実施し終るまでの、実に長い期間の最終的部分である<sup>16)</sup>。」

加藤は、この長期におよぶ予算循環の駆動力が農林省の出先機関（農政局管轄下の農地事務局と事業所）における計画形成過程（全体実施設計をベースとする年度別実施設計）から生じることに注目した。しかし、それは納税者に公開されていない行政の内部過程である。かれは、この過程を開示することにより土地改良事業予算のアカウンタビリティを確立しようとしたの

13) 加藤芳太郎「農林省における事業費の積算」『経済と経済学』第31号、1972年11月、117-156頁。

14) 加藤「農林省における出先機関、府県段階の予算編成過程」前掲、139頁。

15) 同前、124頁。

16) 加藤芳太郎「農林省における事業の計画化と評価の諸基準」『経済と経済学』第34号、1974年2月、91-92頁。

である<sup>17)</sup>。次節以下では、この着眼点に留意しつつ中海干拓事業の予算過程を考察しよう。

### Ⅲ 干拓淡水化事業の系譜

#### 1 歴史的沿革

農林省が島根県と鳥取県にまたがる中海の干拓事業を国の直轄調査地区に採択し、127万円の調査費を計上して、水理状況などの基礎調査を開始したのは1955年度である。国営中海土地改良事業の63年間にわたる予算過程の第1歩はこの年にはじまった。この節では、まず予算過程が開始されるまでの前史を述べる。

干拓淡水化事業の対象となった宍道湖と中海は、二つの断層に囲まれた土地が陥没して海となった場所に、河川が運ぶ土砂で形成された沖積地と砂州で日本海から隔離されて二つの湖としてつながった海跡湖であり、塩分をふくむ汽水湖である<sup>18)</sup>。宍道湖は斐伊川と神戸川の長年にわたる沖積作用により、島根半島と本土が陸続きになったときに形成された。また中海は、鳥取県の日野川の流砂が海流によって運ばれて、河口から西北に弓型の砂州をつくり弓ヶ浜半島となり、その北端に幅の狭い中江瀬戸（以下、境水道とする）を残して日本海と区切られたことにより、形成された<sup>19)</sup>。二つの湖は大橋川で結ばれている。宍道湖へ注ぐ最大の河川は斐伊川であって、流域に降った雨は宍道湖に流入し佐陀川と大橋川から流出して、一方は日本海へ他方は中海に流れ込み、中海へ流入した水は境水道から日本海へ流出する。

二つの湖の水位は斐伊川から流れ込む水量に左右され、しばしば洪水を引き起こして沿岸地域に浸水被害をもたらした。洪水の原因は、斐伊川の流れによって運ばれる大量の流砂が堆積して、河川の流下能力や宍道湖の遊水能力を低下させることであった。このため、地域の住民と歴代の為政者たちは幾度となく治水対策に取り組んできた。佐陀川は洪水防止のために江戸時代の天明年間（1780年代）に掘削された人工の水路である。だが、それらの取り組みはいずれも完全ではなかった<sup>20)</sup>。

近代に入って、1896（明治29）年の斐伊川大洪水を調査した内務技師補・関屋忠正により、治水対策として斐伊川を西流させ大橋川を拡幅する改修案（斐伊川治水調査顚末並に改修設計説明書）が提案されている<sup>21)</sup>。この改修案は政府の採用するところとはならなかったが、1924（大正13）年に定められた内務省の第2次治水事業において、斐伊川は国の直轄で改修すべき河川に位置づけられ、下流の分流の統合や大橋川の改修がおこなわれた。（当時は大橋川河口

---

17) 加藤「農林省における事業費の積算」前掲、155-156頁。

18) 伊達、前掲書、12頁。

19) 島根県中海土地改良誌編集委員会、前掲書、3頁。

20) 同前、3頁。

21) 保母、前掲書、37頁。

までが河川とされていた)。その結果、松江市をはじめ宍道湖周辺地域の洪水被害は大幅に軽減されたが、中海から宍道湖へ高塩分水が頻繁に逆流するようになった。大橋川の改修が船運の利便をはかるための浚渫と拡幅が主体であったため、川の入口と出口の落差が減少し流水面積が増大したのである<sup>22)</sup>。こうして塩分濃度が上昇したことにより、1920年代の末頃から沿岸の耕地では湖の水を農業用水として使用することができなくなり、さらに漁業においても淡水魚に対する影響がひろがった。1939(昭和14)年にこの地域をおそった未曾有の大干ばつによって宍道湖の塩分濃度が大きく上昇し、農作物の枯死などの大きな被害が発生すると、地元の有力者であった出雲電気(中国電力の前身)取締役・桜内乾雄や桑原半次郎により「宍道湖淡水化論」が提唱された。それは、大橋川と佐陀川に塩水逆流防止設備を建設して宍道湖を淡水化することにより、地域の懸案である塩害を防止するとともに工場誘致をすすめようとする構想であった<sup>23)</sup>。この構想は戦時下にあって実現されなかったが、第2次大戦を経て1949年から50年にかけて農林省と島根県による具体的調査おこなわれ、大橋川の締切りにより宍道湖を淡水化する計画が策定されている(宍道湖沿岸農業水利改良事業計画)<sup>24)</sup>。

一方、二つの湖の沿岸部では江戸時代から新田開発を目的とした小規模な干拓がおこなわれてきたが、それを国の構想のなかに位置づけたのは1945年11月に閣議決定された「緊急開拓事業実施要領」であった。これは第2次大戦後の食糧難に対処するために、全国各地で155万ヘクタールの開墾や10万ヘクタールの干拓を奨励し、土地を造成しようとした方策であって、宍道湖・中海地区は児島湾(岡山県)、八郎潟(秋田県)、河北潟(石川県)、諫早湾(長崎県)と並んで大規模干拓の候補地にあげられたのである<sup>25)</sup>。この国策をうけて島根県議会は1947年に「国営干拓埋立事業」の実施を決議している。

## 2 斐伊川宍道湖中海総合開発計画

島根県の宿願であった斐伊川の治水対策については、1949年10月に「中国地方総合開発委員会」の専門委員会の一つとして「斐伊川総合開発専門委員会」が設けられ、とくに斐伊川の治水対策として流砂問題にかんする調査・検討がおこなわれている。中国地方総合開発委員会は、1946年10月に敗戦直後の荒廃した国土の復興と再建をめざして発足した「中国地方国土復興開発委員会」の後身であって、その委員長は広島県知事、副委員長は広島地方経済安定局長と中国四国地方建設局長がつとめ、委員はこの地域を管轄する中央出先機関の局長、中国5県の知事・副知事と県会議長、主要な市町村の首長および主要団体・企業の代表で構成される、官民

22) 島根県中海土地改良誌編集委員会、前掲書、3-4頁。伊達、前掲書、18頁。

23) 同前、18-19頁。

24) 中国四国農政局中海干拓事務所『中海干拓工事誌』1993年、15頁。

25) 今村奈良臣・佐藤俊樹・志村博康・玉城哲・永田恵十郎・旗手勲『土地改良百年史』平凡社、1977年、230-231頁。徳岡隆夫「宍道湖・中海の干拓淡水化事業」松江市史編集委員会『松江市史』通史編5 近現代、2020年、824頁。

一体の組織であった<sup>26)</sup>。

斐伊川総合開発専門委員会は1953年に作業を終えて解散し、中海干拓事業は1954年6月、国土総合開発法にもとづき閣議決定された「大山・出雲特定地域総合開発計画」のなかに位置づけられたが、斐伊川水系の治水と宍道湖、中海の利水を統合し抜本的対策を講じる基本計画は、そこでは棚上げとされた。しかし、鳥根県は独自にこの問題に取り組み「斐伊川宍道湖中海総合開発計画」を策定する<sup>27)</sup>。この計画のもとになったのは、鳥根県技師・桜井三郎が、1954年3月に政府の招きで来日したオランダ国立デルフト工科大学ヤンセン教授が岡山県児島湾を視察した際におこなった講演を聴講して得た着想であった。1954年6月に策定された計画は、①斐伊川に洪水調節、砂防、発電を目的とする多目的ダムの建設、②斐伊川を神戸川へ付け替え日本海に放流、③宍道湖、中海の1万ヘクタールの大干拓、④宍道湖、中海の淡水化、という四つの柱で構成されていた。

鳥根県はこの計画の早期事業化をめざして1954年度に県費210万円を計上し基礎調査を開始する一方、中央政府（農林省、建設省、運輸省）に対しても事業化要請活動を強力に展開した。1955年3月には、中国地方総合開発委員会に鳥根県と建設、農林、運輸の3省の地方出先機関（中国地方建設局、岡山農地事務局、第3港湾建設局）により「斐伊川流域総合開発専門委員会」が組織されるとともに、地元には松江市長を会長として中海沿岸の自治体が参加する「中海干拓事業期成同盟会」が結成される。『国営中海土地改良事業の50年』には、鳥根県の自治体と地域社会の運動が農林省の土地改良事業計画に反映されてゆく事情が、次のように書かれている。

「特に農林省に対しては、省内で愛知用水問題や既に着工した秋田県八郎潟干拓の調査等を抱える中で難航を極めたが、県首脳部の陳情活動、鳥根県選出国会議員の協力、昭和元年より宍道湖、中海の水位、地盤変動等について調査研究を続けている京都大学豊原教授の助言もあり、昭和30年度に同省直轄調査地区として採択が認められ、127万円の調査費が計上され、県の『斐伊川宍道湖中海総合開発計画』が動き出すこととなった<sup>28)</sup>。」

## IV 調査過程における論争

### 1 農林省と建設省の確執

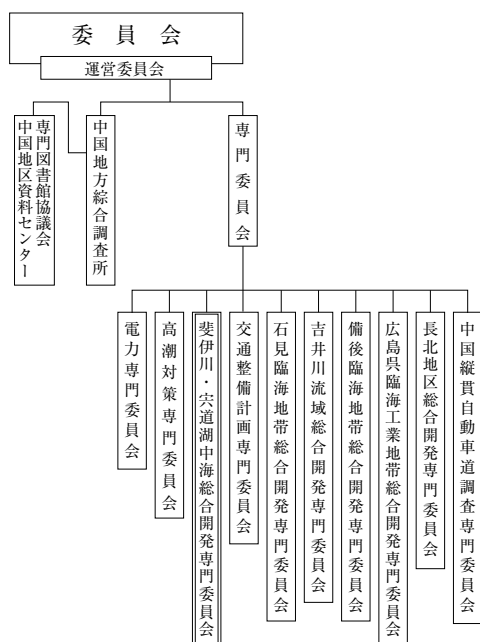
1955年4月の特別国会において農林省の調査費が採択されると、同年7月の斐伊川流域総合開発専門委員会第2回総会において、弓ヶ浜と日野川をむすぶ県西部の総合開発方針を決定し予備調査を開始した鳥根県と、工業開発を主管する通産省の地方出先機関（広島通商産業局）

26) 中国地方総合研究センター『中国総研50年のあゆみ』1998年、28頁。

27) 以下の経緯については、鳥根県中海土地改良誌編集委員会、前掲書、4-5頁。

28) 同前、5頁。

図4 中国地方総合開発委員会の組織



出所：斐伊川宍道湖中海総合開発専門委員会

『斐伊川宍道湖中海総合開発計画調査報告書』1961年、3頁。

の参加を求めることが決せられ、「斐伊川宍道湖中海総合開発専門委員会」と改称された。この委員会は、この地域の総合開発にかかわる調査を分担するとともに、参加者のあいだに発生する利害の対立を調整するための受け皿であった（図4を参照。以下、総合開発専門委員会、または専門委員会とする）。

こうして、宍道湖・中海干拓淡水化事業の予算過程の第1歩である「調査過程」が開始されたが、それが「計画過程」を経て「実施過程」に移行し、農林省の中海干拓事務所が松江市に設置されたのは1963年4月である。同干拓事務所が1969年に編纂した『中海干拓事業経過録』には、「調査・計画過程」を主導した農林省（岡山農地事務局・中海干拓事務所）の視点から、この過程が長期間に及んだ事情について、次のように書かれている。

「中海干拓事業計画の骨子が決まってから計画樹立までに昭和30～38年まで約10年の年月を費やしている。これは本事業が山陰始まって以来の大事業であり、132億円に達する莫大な投資であることから慎重かつ綿密性を必要とすることに起因するのはもちろんであるが、宍道湖、中海の存在価値が治水面上において比重が大きい本地方にこれと競合する利水面をどう解決して行くか、又これらに関連する幾多の面倒な事項が考えられたことと、最近のわが国の進展

が特に第2次産業面において著しく、この時代の流れに対する地域格差是正をひいては山陰後進性の打破の拠点を宍道湖、中海の開発によってその活路を見出すべく、その要望に答えようとしたからであると考えられる。<sup>29)</sup>」

上に述べられている「斐伊川宍道湖中海総合開発計画」における治水と利水の競合問題は、まず建設省による斐伊川水系の治水事業と農林省の宍道湖・中海の干拓淡水化事業との優先権をめぐる発生した。建設省は1957年度と58年度に調査費800万円を計上して、宍道湖・中海干拓淡水化事業の前提となる斐伊川の付替え（放水路の開削）と多目的ダム建設の調査に着手しようとしたが、この計画によって移転を迫られる地域住民の反対により予算執行がゆきづまる。すると松江市に中海干拓調査事務所を開設して本格的調査をはじめていた農林省は、1957年9月に開かれた総合開発専門委員会に、斐伊川の治水問題（放水路開削）をとりあえず棚上げし、中海の3000ヘクタールを先行的に干拓する案を提示したのである。建設省は治水計画の優先案を固辞して譲らなかったが、鳥根県議会は農林省案の支持を決定する。こうして、1958年12月の専門委員会幹事会において農林省案を「第1期事業」として計画することで建設・農林両省の調整がおこなわれた<sup>30)</sup>。

鳥根県議会在農林省案を支持したのは、当時の国土開発政策が、農山村の河川域における多目的ダムの建設によって洪水調節、発電、農業用水供給、食糧増産をすすめる河川総合開発（特定地域総合開発）から都市周辺の臨海地域における工業開発（拠点開発）へ移行してゆく、状況変化への対応であったと考えられる。経済企画庁を中心として通産省、建設省、運輸省の諸計画が調整され、4大工業地帯における工業用地、工業用水、道路などを優先的に整備する「鉦工業地帯整備計画」が発足したのは1956年である。そして、1957年度から新長期経済計画がはじまると、同年度の政府予算において道路、港湾、工業用水道の建設にかつてない規模の集中投下（対前年度比56%）がおこなわれ、公共事業予算の骨格を一変させるような大きな変化が生まれていた<sup>31)</sup>。

## 2 鳥取県知事の異議

しかし、岡山農地事務局が実施設計作業に入ろうとすると、鳥取県知事があらためて治水問題の解決を提起した。ここで視点を鳥取県側へ移そう。

『鳥取県会会議録』を読むと、鳥取県が総合開発専門委員会に参加した直後の1955年9月定例会県会で中海干拓事業に関する議論がおこなわれている。のちに同県選出の社会党国会議員として建設大臣に就任する野坂浩賢が「鳥根県側はこの問題について相当の期間にわたって完全

---

29) 農林省中海干拓事務所、前掲書、9頁。

30) 同前、6頁。

31) 拙稿「現代の日本経済と地域」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年、218-219頁。

調査をおこなっているのに対して鳥取県においてはこれと対応する調査がおこなわれていない」と、遠藤茂知事を追及したのである<sup>32)</sup>。1957年6月定例県会でも、遠藤知事に対して「鳥根県においては知事、議会、全県あげて強力な運動を展開し、鳥根県知事はこの計画と構想に政治生命をかけると明言しているのに、本県においては計画の当初から積極性に欠け、鳥根県の後塵を拝しているのは怠慢のそしりをまぬがれない」という批判がおこなわれた(安田貞栄議員)<sup>33)</sup>。こうした鳥取県の立ち遅れを批判する議員の発言の背後にあったのは、「中海干拓により造成した土地を中心に臨海工業地帯を設け、これを中核とする米子・境港一体の産業都市圏と境港外港を利用した中ソ貿易を発展させることにより、第1次産業に依存する産業構造の後進性から飛躍する」ことへの強い期待であるが<sup>34)</sup>、それは一部の議員の期待にとどまらなかった。1959年2月定例県会では、政府に対して「中海干拓、境港湾工事促進に関する意見書」が全会一致で採択されている<sup>35)</sup>。

しかし、1958年秋の選挙で遠藤に代わって知事に当選した石破二郎は、就任直後の59年2月の定例県会において中海干拓事業に対する慎重な態度を表明する。石破は、①想定されている斐伊川洪水時の降雨量が過少で、米子市や境港市に被害が発生する懸念がある、②中海を淡水化しても、その水が工業用水として使用できるかどうか疑問である、③工業用水については建設省が調査に着手した日野川のダム建設による用水確保とのコスト比較をおこなうことが、県にとって得策だったのではないかと自説を述べた<sup>36)</sup>。かれは前年の6月まで建設次官であった。

石破の一連の発言は、1960年度予算の概算要求に「実施設計費」を計上する準備を始めていた岡山農地事務局や鳥根県の関係者および鳥取県議会に衝撃を与えた。資料1に抜粋した6月定例県会における広田幸一議員の一般質問は、この衝撃を伝えている。鳥根県では、1959年4月に恒松安夫に代わって知事に就任した田部長右衛門が6月定例県会において中海干拓事業の促進と早期着工を表明した。こうして、同年8月7日に鳥根県玉造温泉で両県の知事と建設、農林、運輸、通産の地方出先機関の長による協議(六者会談)がおこなわれることとなった<sup>37)</sup>。両県知事の意見の相違は、実施設計費が計上されている1960年度の概算要求が農林省の省議で審議される9月初めまでに調整されなければならなかったからである。翌8日に開催された総合開発専門委員会第5回総会は、前日の協議にもとづき農林省案を第1次計画として推進することを決定し、併せて実施設計過程で調査・解明すべき4項目の懸案事項を確認する。この項目のなかに「中海締切による境水道の水質汚濁の問題」があげられていた<sup>38)</sup>。

32) 『1955年9月定例鳥取県会会議録』第3号、39頁。

33) 『1957年6月定例鳥取県会会議録』第3号、7頁。

34) 同前、7頁。

35) 『1959年2月定例鳥取県会会議録』第9号、13頁。

36) 同前、第3号、59-60頁。『1959年6月定例鳥取県会会議録』第2号、34-35頁、48-49頁、57頁。

37) 鳥根県中海土地改良誌編集委員会、前掲書、6-7頁。

38) 鳥根県農林部耕地課『中海干拓の歩み』1969年、6頁。斐伊川宍道湖中海総合開発専門委員会『斐伊川宍道湖中海総合開発計画調査報告書』1961年、22-23頁。

資料1 1959年6月定例鳥取県会における広田幸一議員の一般質問（抜粋）

（前略）第2点として、今問題になっております中海干拓問題についてお尋ねをいたしたいと思います。知事は、中海干拓の成果につきまして、最近非常に疑念をもって、これが計画、実施に熱意を欠いておられるのではないかと思います。2月定例県会におきましても、知事は、現在のままの計画で押し進めるならば、将来において境港が埋まるとか、その他の地域にいろいろ被害を与えるようなことがあるから、もっと、調査を続けて、その上で、本格的に、この問題に取り組みたいと、このようなことが述べられておるのであります。（中略）最近の新聞報道によりますと、境港が埋まるとか、最悪の場合は斐伊川の洪水によって、弓浜半島が切断されるということも心配されるとして、これが計画に二の足を踏んでおられるように見えるのであります。御承知のように、こうした報道は、中海干拓、中海沿岸の関係住民に非常な衝撃を与えたのみならず、お隣の島根県にも非常に大きな衝撃を与えまして、田部島根県知事は、わざわざ桜井中海干拓調査室長を鳥取県に派遣をいたしまして、石破知事を初め県当局の見解をただしておるのであります。桜井室長の話によりますと、農林省、建設省両省の間で、石破知事の心配されるようなことは、すでに氷解され、境水道にも影響を与えないということが立証されておることとあります。また、一方、岡山農地事務局長は本年度中に調査を完了して、明年度から着手設計にかかりたいというようなことが伝えられておるのであります。中海淡水化によって米子市の浸水や、弓浜半島が切断する、この危険度については、危険など、重大な影響を及ぼすことのない結論が、すでに、斐伊川宍道湖中海総合開発幹事会で明らかにされ、農林省、運輸省等政府関係当局も、これを承認したやに承っておるのであります。知事は、どのような調査資料に基いて、中海干拓の危険性と、その効果の疑念を強調されるのか、これをお伺いしたいのであります。（後略）

出所：『1959年6月定例鳥取県会会議録』第2号、21頁から作成。

第5回総会の決定を受けて、農林本省の農地局建設部設計課と岡山農地事務局により1960年度の「全体実施設計」予定地として中海地区の現地調査がおこなわれ、9月4日には鳥取・島根両県知事が農林省の概算要求の省議決定の日程にあわせて中海干拓促進を農林大臣に陳情している<sup>39)</sup>。しかし、同年9月26日から翌日にかけて日本を襲った伊勢湾台風が紀伊半島から知多半島を中心として大きな被害をもたらし、愛知県の鍋田干拓地が壊滅すると、石破知事は11月27日に改めて7項目の要望書を岡山農地事務局へ提出した。鳥取県農林水産部耕地課が編纂した『鳥取側から見た中海干拓事業』によれば、「その内容は全て治水的不安にもとづくものであって、降雨量についての再考・樋門開門の構造に関する要望・境水道の拡張要求等よりなり、特に弓浜半島の特殊な成因による不安を除くため慎重に決定する」ことを求めたものであった。その第5項において、改めて「樋門締切後における境水道の水の腐敗、船舶の錆の発生」などの調査・検討が要望されている<sup>40)</sup>。

この鳥取県からの要望のためか、12月23日に閣議決定された1960年度政府予算概算には、中海干拓地区の実施設計費の計上が見送られていた。だが、田部島根県知事は急遽上京して、12月末から始まる復活折衝の過程で農林、大蔵両省に対する強力な陳情を展開し、翌年1月13日の閣議決定において予算化に成功した<sup>41)</sup>。（未完）

39) 島根県農林部耕地課、前掲書、6頁。

40) 鳥取県農林水産部耕地課『鳥取側から見た中海干拓事業』1990年、5頁、9頁。

41) 伊達、前掲書、25頁。閣議の日付は、大蔵省財政史室編『昭和財政史：昭和27～48年度』第14巻「資料（2）予算」東洋経済新報社、1991年、188-189頁。

