

## 【研究ノート】

## 宍道湖・中海干拓淡水化事業の予算過程 (下)

—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 (以上前号)
- V 計画過程から実施過程へ (以下本号)
- VI 分析と結論—1964年の合意の意義と限界—

## V 計画過程から実施過程へ

## 1 計画過程における水質汚濁問題

総合開発専門委員会第5回総会で採択された四つの懸案事項は、1960年度から開始された「全体実施設計」策定過程で検討され、その結果が1961年8月25日に開催された第6回総会に報告された。資料2に見るように、「水質汚濁の問題」の調査を受託した水産庁内海区水産研究所の所見によれば、「放水が止んで水域が停滞する期間がつづくとき表面水質が悪化することが考えられるが、それは一時的であり、放流がおこなわれているときは汚濁が起こらない」としつつも、「今のところこれ以上の検討は不可能」と述べて、懸案がなお未解決であることを示している。それゆえ、第6回総会では、「今後この問題については岡山農地事務局と鳥取・島根両県で処理する」と決定された<sup>1)</sup>。

鳥取県が1959年11月27日に提出した7項目の要望に対する岡山農地事務局の正式回答は1961年4月22日におこなわれた<sup>2)</sup>。しかし、「全体実施設計」の策定作業が大詰めを迎えた62年8月17日、農地事務局が鳥取県皆生温泉において両県との協議の場を設け、63年度の農林予算概算要求に事業着工費を計上するために協力を要請すると、鳥取県執行部はふたたび「中海干拓淡水化事業に関する現在の問題点」と題する文書を提出する。この文書には、(1)治水、(2)

1) 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、32-33頁。

2) 島根県農林部耕地課『中海干拓の歩み』1969年、9頁。

閘門の規模と構造, (3) 弓浜沿岸附帯農業水利事業, (4) その他, の四つの問題群のなかに16項目が挙げられているが, 冒頭の「治水上の問題点」に岡山農地事務局の回答に対する鳥取県執行部の見解が示されていた<sup>3)</sup>。資料3は, その第3項目にあげられた「水門締め切りによる境水道の水質汚濁」問題を示している。これによれば, 鳥取県執行部の見解は総合開発専門委員会第6回総会の決定に照応して, 懸案がなお未解決であるとされていたといえよう。

### 資料2 懸案事項：水質汚濁の検討結果（抜粋）

1 調査担当	農地事務局（内海区水産研究所に委託）
2 解決事項	水産庁内海区水産研究所による検討では放水が止んで水域が停滞する期間がつづくとき表面水質が悪化することが考えられるが, これも一時的で放流が行われているときは汚濁も起こらない。焼津漁港その他関係方面の調査についても先ず安全と思われる。
3 その他	定量的問題について残っているといい, 今のところこれ以上の検討は不可能と思われる。
4 決定事項	本事項については今後担当機関において処理する。
5 担当	農地事務局, 鳥取県, 鳥根県

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, 32-33頁から作成。

### 資料3 中海干拓淡水化事業に関する現在の問題点（抜粋）

[問題点3] 樋門, 閘門建設後は中海と外海との海水の交流がとだえ, 工場汚水, 都市汚水等が掃流できず, 水が腐敗し, 公衆衛生上の影響, 船舶に錆の発生が繰り返はしないか。(「7つの問題点」5)	
(経過)	a) 農林省は水産庁内海区水産研究所に依頼して室内実験及び現地の排水状況調査を行い検討したほか焼津漁港, 下関漁港等について実状調査を行った。
(農林省の見解)	a) 水質悪化は傾向として認めるが, 排出される汚水の量及び質が明らかでないため, どこまで悪化するか学問的に究明できない。 b) しかし予想としては, 米川の東側の境港市では底質が悪くなるが, おそらく水域が順次悪化することは考えられず, また放水がやんで水域が停滞する期間がつづくとき表面水質は悪化するが心配するほどのことはないとしている。 c) 船舶の錆については全国的にそのような事例はないといっている。
(県の見解)	a) 学問的には農林省の解明以上のことはできないと考えるが, 条件が相当異なるとはいえ, 焼津においては水が汚染し, 悪臭を放っている事例があり, 樋門の操作によってこのように事態が生じないようにする必要がある。
(今後の処理方針)	a) 地元ともども農林省に協議し, 実害の起こらないよう措置したい。

出所：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, 12頁。

中海干拓事務所は, こうした鳥取県執行部の態度に対する鳥根県側の反発について, 「その後も鳥取県は工事後の安全の保証と利益のアンバランスをめぐって早期着工に対する意欲をみせなかった。これに対し鳥根県は主要問題は解明されたとして早期着工を熱望し, 鳥取県の協力が得られない場合は大橋川を締切り宍道湖だけの淡水化をはかり, 中海を予定通り干拓する方針を決め(昭和)37年5月, 田部知事は中国地方総合開発審議会中海部会でその主旨を述べ

3) 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, 11-14頁。

た<sup>4)</sup>」と記録している。しかし、こうした対立にもかかわらず、両県知事は1963年度予算の概算要求を審議する農林省の省議が迫った8月17日の会談で事業着工費の採択にむけて協力することに合意し、両県共同で15項目の質問を岡山農地事務局へ提示する。そして、その正式回答が同年9月21日におこなわれると、鳥取県会は10月2日に「中海干拓淡水化事業に関する意見書」を決議した。「意見書」は、「従来この事業実施に伴い疑問としていた諸問題も、農林省の回答により相当解明されたと思うので、本事業の早期着工（できれば昭和38年度より着工）を目標として努力する」ことを知事に要望し<sup>5)</sup>、農林省に対しても、工事着工の条件として検討と配慮を要望する8項目を列記していた。資料4はその8項目を示している。

こうして、10月5日に両県から岡山農地事務局長に提出された要望書においては、島根県知事が「当県としては、この事業の実施は、積年の宿願であり、挙県一致して早期着工の実現を熱望いたしております」と述べて1963年度からの事業着工を強く要望したのに対して、鳥取県知事は「地元両市議会及び関係農民、漁民等に対する法律上の手続が未了であるため、最終的態度の表明はできない」と保留しつつ、県会の「意見書」で採択された8項目の検討を条件として63年度着工を要望した<sup>6)</sup>。そして、同月に農地事務局が「全体実施設計書」と「中海干拓事業計画概要」をとりまとめると（資料5）、着工予算の早期計上を求めて両県の知事と県議会代表の合同陳情が農林・大蔵両省へ展開される。1963年度政府予算案に中海土地改良事業費1億8000万円の計上が閣議決定されたのは12月29日であった<sup>7)</sup>。

**資料4 中海干拓淡水化事業早期着工の付帯条件（鳥取県会意見書：1962年10月2日）**

- 1 境水道の水位上昇についての地元民の不安解消のため、実施段階において更に適切な措置を講ぜられたい。
- 2 中海の自然的条件の変化が弓浜半島に与える影響については、今後なお解明に努められたい。
- 3 閘門の規模は、両県の要望の如く3,000総トン級の船舶が通航できるものとするよう考慮されたい。
- 4 干拓地、埋立地の払下げ価額及び沿岸農業水利事業の受益農民の負担額をできる限り国の負担において軽減されるよう検討されたい。
- 5 弓浜地区の沿岸農業水利事業の受益地の範囲は、この地域の土地利用計画を勘案し県及び地元と協議し慎重に決定されたい。
- 6 本県の干拓工事面積増大に関しては、地元の要望をとり入れて計画を決定するよう努力されたい。
- 7 漁業補償については、関係漁民の要望を慎重に考慮されたい。
- 8 その他地元の要望

出所：『1962年9月定例鳥取県会会議録』第5号、付録7頁から作成。

4) 農林省中海干拓事務所『中海干拓事業経過録』1964年、8頁。字句を訂正。

5) 『1962年9月定例鳥取県会会議録』第5号、付録7頁。

6) 両県知事の要望書全文は、松江市史編集委員会『松江市史』史料編10 近現代Ⅱ、2019年、846-848頁。

7) 島根県農林部耕地課、前掲書、11-12頁。

## 資料5 中海干拓事業計画の概要

計画面積	干拓 地区面積 2,817ha
	農業水利受益面積 5,479.2ha
入植・増反戸数	入植150戸, 増反1,100戸
主要工事	干拓堤防 総延長 26,878m
	堤体積 9,874,000m <sup>3</sup>
	ポンプ場 干拓5ヵ所, 農業水利 16ヵ所
	中浦水道水門 全延長 414.5m
総事業費	132億円
工事期間	昭和38～46年度(9ヵ年)

出所：鳥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、9頁から作成。

## 2 事業実施をめぐる予算過程

## (1) 1963年度事業費執行のゆきづまり

土地改良法第87条第2項によれば、農林大臣は、国営土地改良事業計画の決定前に関係都道府県知事と協議しなければならない。また、都道府県知事がこの計画について農林大臣と協議をする場合には、あらかじめ関係市町村長と協議しなければならないとされている<sup>8)</sup>。国営土地改良事業の予算制度には個別事業計画の決定過程に自治体が「協議」という形式で「参加」する手続きが挿入されているのである。

農林省は、1963年4月から事業が「実施過程」に入ったことに対応して、調査事務所を廃して中海干拓事務所を松江市に設置し、直ちに宍道湖、中海、境水道、美保湾に面する市町村、土地改良区、漁協に対する説明会を開催した。干拓事務所の記録によれば、「その結果は大体鳥取県側においては境港市は一応反対、米子市は無関心、鳥根県側は賛成の空気が察せられた。<sup>9)</sup>」鳥取県において総務部企画課に代わって事業の担当部署となった農林水産部耕地課の記録が指摘しているように、これは事業がおこなわれる地元の境港市と米子市および受益地区の農民(米川土地改良区)の明確な態度表明がないままに着工事業費の予算獲得が先行してしまったことが招いた結果であったといえよう<sup>10)</sup>。こうして、鳥取県側との協議に主力が向けられることとなり、農林省は6月に米子市において境港市と米子市に対する説明会を開催した。

その席上、境港市議会の中海干拓特別委員会(以下、特別委員会とする)は、治水対策等に関する10項目の問題点の解明を条件として賛成の態度を示したが、米子市議会の中海干拓調査特別委員会(以下、特別委員会)は、佐賀(有明)、長崎(諫早、長崎)、熊本(不知火、横島)、福岡(三池)、山口(阿知須)の7干拓事業の調査にもとづき7月6日の定例市議会に「中間報告」を提出する。それは「淡水化不要、畑地かんがい不要」を基本的態度として、副次的に干拓地の造成に際しては工業を中心とする総合開発を優先することを主張していた<sup>11)</sup>。このよ

8) 土地改良法、第87条の2、(4)(5)。

9) 農林省中海干拓事務所、前掲書、14頁。

10) 鳥取県農林水産部耕地課、前掲書、37頁。

11) 同前、36頁。米子市議会中海干拓調査特別委員会の「中間報告」全文は、農林省中海干拓事務所、前掲書、264-266頁。

うな米子市の態度により事業費の執行が膠着すると、県会では執行部の調整をうながす発言が繰り返された。だが石破知事は米子市の自主的意思決定を待つ姿勢を崩さなかった<sup>12)</sup>。こうして、1963年度予算に計上された事業費1億8000万円のうち、9000万円が翌年度に繰り越されることとなった。

## （2）1965年度概算要求の提出まで

支出負担行為実施計画に対する大蔵大臣の承認を受け、中海地区に割り当てられた1963年度の土地改良事業費の支出を翌年度に繰り越すには、財政法第42条および第43条にもとづき、農林大臣が1964年3月31日までに繰越計算書を作成してその理由と金額を明らかにし、大蔵大臣の承認を受けなければならなかった。しかし、繰越は1年度限りであって1965年度への再繰越は認められない<sup>13)</sup>。農林省は、1964年度予算を執行するため事業費6億7000万円を中海干拓事務所に割り当てたが、5月28日、1965年度予算の概算要求作成における中海地区の取り扱いについては、6月初めに現計画を推進するか、計画変更に切り替えるかを検討し結論を出すを発表した<sup>14)</sup>。土地改良事業予算の編成と執行を基礎づけている「実施設計書」の見直しを迫られたのである。この方針にもとづいて中海干拓淡水化事業計画を詳細に検討するため、農林省農地局は6月2日に愛知用水公団東京事務所において秘密会を開き、中国四国農政局次長と中海干拓事務所長から経過報告を求めている<sup>15)</sup>。

一方、米子市では、4月に議会特別委員会が漁民、農民、商工業者、自治会、審議経験者など市民各層の代表を招いて再度の公聴会を開催したが、反対論、賛成論、慎重論が並立し、さらに5月16日に坂口米子商工会議所会頭が「中海干拓事業を放棄すると山陰開発上悔いを100年に残す」との談話を発表すると、同時期に市議会特別委員会が事業受益者（米川土地改良区）を対象としておこなったアンケートにおいて「中海淡水化は不必要」とする回答が77.8%を占めるなど、世論は混沌としていた。しかし、5月25日の米川土地改良区理事会の賛成決議を皮切りに、6月3日には境港市議会特別委員会、6月15日には米子商工会議所中海干拓特別委員会が、それぞれ条件付賛成を決議するなど、事業の推進に向けた動きが生まれた<sup>16)</sup>。

石破知事はこうした状況のなかで6月16日に開催された農林事務次官および島根県知事との

12) 中海干拓事務所の記録には「この間、農林省は鳥取県に対しても地元の要望が県の指導的熱意不足にあることを指摘し、再三、積極的立場を要求したが、これが通せず、むしろ批判的立場で地元関係者の意志に従う態度に出た」と書かれている（農林省中海干拓事務所、前掲書、15頁）。

13) 杉村章三郎『財政法（新版）』有斐閣、1982年、125-127頁。小村武『予算と財政法』5訂版、新日本法規、2016年、213-217頁。

14) 島根県農林部耕地課、前掲書、15頁。

15) 秘密会には丹羽農地局長、小林同局建設部長、林同局開墾建設課長が出席したことから判るように、これは農地局が事業計画を継続するか否かを判断する重要局面であった（『日本海新聞』1964年6月3日）。

16) 以上の米子市の状況については、農林省中海干拓事務所、前掲書、16頁、51-54頁。『日本海新聞』1964年6月4日、同6月6日、同6月14日、同6月15日、同6月16日による。

会談に臨み地元の実情を伝えたが、その前日に米子市長とともに、鳥取県選出の在京国会議員と協議の場をもっている。その席上、石破はこの事業を「どうしてもやった方が良いという風には未だ思えなので困る<sup>17)</sup>」と率直に述べ、その理由を挙げている。その一つが「淡水化による中海の汚染の心配」であった<sup>18)</sup>。それは、米子市民の議論における重要な論点の一つとして事前に知事に伝えられた問題であって<sup>19)</sup>、6月定例会の一般質問でも初めて採り上げられた懸念であった<sup>20)</sup>。だが、かれの懸念を積極的に支持する国会議員の発言はなかった。

6月16日の会談で農林事務次官から7月10までに最終結論をまとめることを強く要請された知事の報告を受けて、鳥取県議会中海干拓調査特別委員会（以後、特別委員会）は、7月1日に県執行部および米子・境港両市の執行部と議会特別委員会による「六者会議」を開催した。そこには米子市から事業に同意できない理由として6項目の問題点、境港市から同意に付随する12項目の条件が提出された。そこで、県と両市の特別委員会代表で構成される小委員会（三者合同委員会）において両市の調整を図ることが決せられ、7月7日の第2回小委員会において「事業工程を変更し中浦水門工事を後回しにする」条件により解決策を探る合意が成立する<sup>21)</sup>。そして、この合意は、7月10日に東京で開催された鳥取県知事と農林省農地局長との会談において検討され、非公式ではあるが中浦水門締切りを後回しにする基本的な了解に達した。資料6と資料7は、この合意条件の案出過程で米子市議会の特別委員会と県執行部および鳥取県と農林省農地局の首脳の間で交わされた興味深いやり取りである<sup>22)</sup>。第Ⅱ節で考察した農林省の予算編成日程に照らして考えると、この非公式の了解が成立したのは、中海地区の土地改

17) 鳥取県農林水産部耕地課、前掲書、63頁。

18) 石破は「いずれ水は汚染すると思う。しかし将来、これが中海淡水化のためだと言って来られるのが心配だ」と述べ、「淡水化による水の汚染」は、境水道の汚濁にとどまらない懸念であるとの認識を明らかにした（同前、64頁）。

19) 『日本海新聞』1964年6月14日。

20) 1964年6月定例鳥取県会の一般質問において角田勇一議員は次のように質問している。「(前略)第2に、水の汚濁の問題でございます。淡水化のための締切りにより、潮の干満が中海に及ぼす影響がなくなり、現在以上の水の動きが少なくなることが予想されますが、これに伴って、中海の水が汚濁するのではないか、この点をお伺いしたいと思います。最近米子湾は公害による汚染が甚だしくなっていると聞いておりますが、淡水化のための締め切りは、ますますこれに拍車をかけるものとならないかこれを懸念するものでございます。なお、水の汚濁の問題について、農林省はその心配はないと申しておるようでございますが、万一汚濁した場合いかような措置が講ぜられるのかお尋ねいたします。」(『1964年6月定例鳥取県会会議録』第2号、2頁)。

21) 農林省中海干拓事務所、前掲書、54頁。鳥根県農林部耕地課、前掲書、15-16頁。

22) 石破は農地局長との会談の冒頭次のように発言している。「大体のお話はしていると思うが、今月1日に県と両市の特別委員会・執行部の六者が会合してこの事業について話し合った。その結果小委員会が検討を続けることに決まり、3日と7日に小委員会が開かれている。(中略)現状では、県会と境は条件付賛成というところで、米子は賛成出来ないと言いその理由を挙げて来ている。条件付賛成に踏み切れない訳は、多数党である明正会の決定及び特別委員会としてかつて打出した中間報告の手前があるからであろう。本日問題点を正式に御相談するのだが、即答を求めても不可能なことがある。恐らく駄目だろうとか、何とかなるだろうという程度でも承知して帰りたい。」(鳥取県農林水産部耕地課、前掲書、44頁)。

良事業費をふくむ1965年度の概算要求書が、中国四国農政局から本省の農地局を経て農林大臣官房予算課へ提出される時点であったといえよう。

**資料6 米子市中海干拓特別委員会の提示している問題点について（抜粋）**

5 閘門建設工事は当初基礎工事にとどめ、全体工事の完了までの間に水流・水質汚濁・土砂堆積等の調査を行い、その結果によって特別の措置が講ぜられるか。

工事の性質上また経費の極端な増高を避けるため自ら順序があるので、狭義の基礎工事のみを行って樋柱以上を後回しにすることはできない。しかし乍ら樋柱を完成しても縮切を後回しにすることは可能であり、かつこれによって必要な調査は充分に行い得るので、県としては農林省に門扉の操作開始を若干延期するよう要求し、この間必要な調査観測を試みたい。その結果明らかに障害が認められたときは、治水施策とも併せて必要な措置を講じたい。

（参考）原計画では樋柱の完成は昭和42年度中とされ、縮切開始は44年度初めの予定であるから、この間に相当の調査観測が可能である。

出所：鳥取県農林水産部耕地課、前掲書、39頁。一部の文字を修正。

**資料7 鳥取県・農林省の会談記録（抜粋）**

知事 （前略）これに関して、水の問題はやって見ないと判らんから、例の縮切後回し論が出てくる訳だ。これは問題を残すことになるから若しやってもらえるとしても判然と協定しておいてもらわねばならない。

（中略）

丹羽 後と言うのは一体どういうことか。

知事 情勢の推移によっては淡水化を止めさせようということかと思う。

丹羽 そういふ意味の質問ではない。どの工事までやらせるというのか。

知事 一切後回しというのではない様だ。

斎藤 基礎工事は差支えないと申している。

丹羽 幾つかの工事中は流しておけというのなら流しておける。現実に閘門を上げておくのだから……。柱があって邪魔というのなら別だが、そうでなければ同じこと。

小林 工事技術上基礎だけで柱を立ててはいけないうのならば事実上この工事は出来ない。

（中略）

丹羽 水面が狭くなったことの不安なら本庄工区が出来れば判るので、ゲートを上げておくか、取り付けを待てばよく、この期間が数年はあるので実際に観察すればよい。

平 干拓地に用水を必要とする時点までゲートを施工しないことだ。

丹羽 そうすれば1年以上経験的に見る事が出来る。（中略）工程差を利用して、その間に経験的に検討して納得してもらえと思う。

平 用水補給の必要な直前にやるか、或いは取り付けでも上げばなしにしておくこととする。

（後略）

備考：会談には、鳥取県側から知事、農林部次長、耕地課長、中海干拓係長、農林省側から農地局長、同局建設部長、中国四国農政局次長が参加。発言者のうち、丹羽は農林省農地局長、小林は同局建設部長、平は鳥取県農林部次長である。

出所：同前、47-48頁。一部の文字を修正。

7月17日の『日本海新聞』は、「中浦水門縮切り後回し案」を「米子市がかりに条件闘争に態度を転換する場合、その唯一の決め手<sup>23)</sup>」と報じた。米子市議会は、この案によって特別委員会の「淡水化不要論」をさしあたり撤回することなく、水門の樋柱完成後に水流や水質汚濁、

23) 『日本海新聞』1964年7月17日。

土砂堆積に関する調査結果が出るまで留保することができるからである。そして、農地局にとってこの案のメリットは、米子市議会の「淡水化不同意」により前年度の事業費の繰越支出と翌年度の概算要求作業がゆきづまり、設計変更を迫られる事態を回避できることだった。

### (3) 1965年度事業費の内示まで

石破知事は7月10日の会談において最終的決定を7月末まで延期するよう要請したが、米子市における公式の合意形成にはなお時間を要し、両市から出されていた「問題点と条件」を統合した賛成案を作成することが決せられたのは、9月10日に知事と米子市長の参加のもとに開かれた第3回小委員会であった。農林省の1965年度予算概算要求を審議する省議が開催される時点である。そして、小委員会の委任にもとづき、委員長によって作成された「8項目の条件付き賛成案」は、米子市議会特別委員会と全員協議会の同意を経て、9月22日の第4回小委員会で7項目に整理された<sup>24)</sup>。この賛成案は9月25日の米子・境港両市議会において議決されたが、米子市議会の議決には、「樋門、閘門の建設工事は、当初樋体工事にとどめ、全体工事の完了までの間に水流、水質汚濁、土砂堆積等の実態調査を行ない、その結果を米子市に協議し、同意を得ること」の1カ条が盛り込まれた<sup>25)</sup>。

次いで、10月3日の県会において、「中浦樋門、閘門の建設工事は当初樋体工事のみにとどめ、水流、水質汚濁、土砂堆積等の実態調査を行ない、その結果について地元と協議し、爾後の工事について同意を得ること」という1カ条がふくまれた「中海干拓淡水化事業に関する意見書」が決議された<sup>26)</sup>。

以上を踏まえて10月12日に、石破知事から赤木宗徳農林大臣に「中海干拓淡水化事業について(報告)」と題する回答が提出される。この回答は、地元両市の賛成を得て事業の着工に同意する条件として19カ条の要望事項を列挙しているが、その冒頭に置かれた「治水と防災について」の第3条で「中浦水道樋門、閘門の建設工事は当初樋体工事のみにとどめ、水流、水質汚濁、土砂堆積等の実態調査を行ないその結果について県と協議すること」を農林省に求めている(資料8)。そして、第1節で述べたように、この要求に対して農林事務次官は10月15日付の文書で「樋門、閘門完成後締切りを開始するまでの間に調査観測を実施し、その結果については県と十分協議したい」と応答し、その写しが同日付で鳥根県知事にも送られる<sup>27)</sup>。

さらに、鳥根県が斡旋を要望した「米子工区の面積を大幅に削減し、弓浜半島内浜沿いに新たに埋立方式による干拓地を造成するとともに将来埋立て可能な面積を確保する」件について、

24) 農林省中海干拓事務所、前掲書、55-56頁。鳥根県農林部耕地課、前掲書、16頁。

25) 『米子市報』(1964年11月7日発行)は市議会の決議全文を掲載し、中海干拓淡水化事業計画の概要を広報している。

26) 意見書の全文は、『1964年9月定例鳥根県会会議録』第5号、付録2-4頁。

27) 農林事務次官の10月15日付回答書全文は、農林省中海干拓事務所、前掲書、251-253頁。



中海干拓事務所の仲介のもとに両県および米子・安来両市の間で合意が成立した<sup>28)</sup>。

#### 資料8 農林大臣に対する鳥取県知事の回答（抜粋）

##### 1 治水と防災について

本事業は中海の自然的条件を人為的に変更することを内容としているので、これに因って生ずる治水上の不安と危険とを回避するため防災最優先の措置が講ぜられなければならない。

このため

- (1) 本事業の施行に因って、中海、境水道の治水が現状より悪化しないよう措置すること。
- (2) 本事業の施行に因って、弓浜半島沿岸の侵蝕等が起らないよう措置すること。
- (3) 中浦水道樋門、閘門の建設工事は当初樋体工事のみにとどめ、水流、水質汚濁、土砂堆積等の実態調査を行ないその結果について県と協議すること。
- (4) 境水道断面積拡張の結果を確実なものとするため、水道最狭隘部に当たる網場岸暗礁を除去すること。
- (5) 弓浜半島周辺護岸は強固なものとする。
- (6) 中海の平均水位のみにとらわれず自然に流れる現状に注視し、閘門の下段ゲート開放等適切迅速な操作を図るとともに完全な手動装置を加えること。
- (7) 事業の施行に当っては防災的工事から着手すること。

出所：農林省中海干拓事務所『中海干拓事業経過録』1965年、249頁から作成。

こうして、11月26日、農林省において大沢事務次官の立会いのもとに、田部島根県知事と石破鳥取県知事により、事業の速やかな着工と円滑な推進に寄与する「協定」が交わされ、11月28日および30日に鳥取県議会と島根県議会の特別委員会で承認された。「協定書」には6項目の確認事項が記載されているが、冒頭の第1項は次のように述べる。

「本事業計画の治水的検討の基礎となった現況を変更するおそれのある諸事業（水位、通水能力並びに水質に影響を及ぼすもの）については両県協議のうえでこれを行なうものとする。<sup>29)</sup>」

以上の「合意」成立を経て、1965年度予算概算閣議において中海土地改良事業費6億7000万円の計上が決定され両県に内示されたのは12月19日であった<sup>30)</sup>。伊達善夫は、この年の暮れに宍道湖湖畔近くのかれの研究室を訪ねた中海干拓事務所の調査課長から、「淡水化することにより、中海、宍道湖の水が腐るかもしれないとの危惧の念が住民にあるので、継続的に水質調査をおこなっていただけないか」と依頼を受けたエピソードを書き遺している。伊達は当時、県立島根農科大学農芸化学教室の主任であった。こうして翌年4月、1965年度予算の執行とともに中海干拓事務所との共同による水質調査が開始されたのであるが、県立農科大学もまたこの年に国立移管され、島根大学農学部（現、生物資源学部）の母体となっている<sup>31)</sup>。

28) 同前、57頁。島根県農林部耕地課、前掲書、17-18頁。

29) 協定書の全文は、農林省中海干拓事務所、前掲書、263頁。

30) 島根県農林部耕地課、前掲書、18頁。

31) 伊達善夫『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、2011年、40-43頁。

## V 分析と結論—1964年の合意の意義と限界—

さて、この小論は、1964年10月に「中浦水門締切りに先行するアセスメント」に関する合意が成立するまでの経緯を追跡してきた。前節までの考察から以下のように総括できるだろう。この合意は、1965年度の中海土地改良事業費の概算要求の提出期限が迫るなかで、米子市と農林省農地局の利害を鳥取県が仲介することによって成立した。その仲介の場となったのは、鳥取県および米子・境港両市の議会特別委員会代表が7月7日に会合した第2回小委員会（三者合同委員会）と、同月10日におこなわれた鳥取県知事と農林省農地局長との会談であった。

ここで時間を1955年度までまき戻して、1964年の合意にいたるまでの錯綜した意思決定過程を予算過程の視角から分析し、小論の結論を述べよう。

国営中海土地改良事業の予算循環は、斐伊川で結ばれた二つの湖を囲む地域の「地域問題」を解決するために鳥根県と鳥取県によって構想された地域改造計画が、中央政府の産業立地政策としての国土開発計画に組み入れられる形で開始された。だが、最初の「調査過程」で「斐伊川の治水対策」が棚上げされたことから、地域改造計画に内包されていた「治水と利水の競合」が予算過程における複雑な対立として展開した。1958年秋の選挙で石破二郎が鳥取県知事に就任すると、事業に内包されている「治水的不安」に関わる問題を提起し、「全体実施設計」の策定過程で事業の自然的・作業技術的条件を再検討することを求めた。鳥取県農林水産部耕地課が作成した記録は、この問題提起について、「こうして事業計画の大綱がまとまり、事業計画の取りまとめの作業に入ったのであったが、この事業が斐伊川・宍道湖・中海を結ぶ一連の流水地域の自然的現状を人為的に変更しようとするものであり、しかも最下流部に位置する弓浜半島はその成因からして治水的不安を感じ易い特殊性があったため、これまでの検討、特に治水的検討にはまだ納得し得ないものがあつたのもやむを得ない<sup>32)</sup>」と書き残している。

「全体実施設計」の取りまとめに当たった当時の中海干拓調査事務所長は、のちに「知事は建設省出身で、事務官ではあつたが技術的にも詳しく、『境水道の副振動により、潮波が護岸を絶対に溢流しないことを確約せよ』とか、その他、幾つかの難問を投げ掛けられた<sup>33)</sup>」と回顧しているが、石破は元建設官僚としてのキャリアをもとに、中海に面する境港市と米子市の利害を代弁したのである。これは、「地域の共同社会的条件の創出・維持・管理」を使命とする自治体の首長として当然の行動であつた<sup>34)</sup>。また、永年にわたって斐伊川水系の治水対策に

32) 鳥取県農林水産部耕地課、前掲書、5頁。

33) 中国四国農政局中海干拓事務所『中海干拓工事誌』1993年、416頁。

34) 宮本憲一は、「共同社会的条件」とは「生産・生活の社会的基盤と生態系の一員として生存しうる自然環境」のことを指すと定義し、人間社会は共同社会的条件を創造・維持するために住民が統治する自治体を創つたと述べている（宮本憲一『日本の地方自治その歴史と未来』増補版、自治体研究社、2016年、25-26頁）。

取り組んできた建設省の立場を代弁する気持ちもあったかもしれない。だが、こうした石破の行動は鳥根県との対立を生んだ。また、鳥取県議会も就任したばかりの知事の言動を牽制するかのようになり、1959年2月定例県会において、中央政府に対する「中海干拓、境港湾建設促進に関する意見書」を全会一致で可決し、さらに1962年10月にも、知事と政府に対して「事業の早期着工」を求める意見書を全会一致で採択している。こうして、鳥取県知事により「計画過程」に提起された問題が解決されないまま、中海土地改良事業の予算循環は「実施過程」へ移行したのである。

中海干拓事務所の記録では、「実施過程」の初年度の協議において米子市が「頑迷なまでの反対」を維持した根底には、鳥根県側にくらべて鳥取県側の干拓面積が圧倒的に小さい「受益の不均衡に対する不満」があったと分析されている<sup>35)</sup>。だが、干拓事務所にとってもっとも重大な問題は米子市議会特別委員会の「中間報告」に示された「淡水化不要論」であった。前者の不満は鳥根県側の自治体との調整によってある程度は解消できるのに対して、後者は事業計画そのものが瓦解するからである。「中間報告」は最終的決定ではなく、石破知事から事業の賛否について自主的に研究し回答することを求められた米子市が、議会特別委員会においてとりまとめた中間の見解であった。しかし、その「淡水化不要論」は、先行干拓地の現地調査にもとづき、①農業用水と工業用水の必要性、②水門建設費の受益農民負担、③漁業権の補償問題、など市民各層の利害の観点から検討され、説明会、公聴会、アンケートなどの方式で市民の意見を聴取して「オーソライズ」されていたので<sup>36)</sup>、予算循環のスケジュールのなかで説得することは不可能であった。石破は1963年12月定例県会において「淡水化をやめてもらいたい」という米子の要望でございますが、これをやめることは中海干拓淡水化計画の根本に触れることであって、これはどうしても米子市に承知していただきたいが、「米子市が現に決定されております意思を早急に変えていただくということは要望する方が少し無理ではなかろうか<sup>37)</sup>」と発言している。こうして、1963年度予算における事業費の執行が完了せず繰り越されることとなった。

鳥取県側から見て中海干拓淡水化事業計画の転換を図るもっとも重要な機会であったのは、米子市議会が「淡水化不同意」を固持し、農林省が「実施設計」の見直しを検討し始めた1964年6月であろう。石破も農林事務次官との会談の前に開いた県選出国會議員との協議の場で、事業の推進に確信をもてない心境を開陳し、その理由の一つとして「淡水化による中海の汚染の懸念」をあげている。だが、知事の懸念を支持して計画の見直しを提言する国會議員はいなかったし、県会においても中海の水質汚染を懸念する質疑がおこなわれたとはいえ、事業の見直しを求める発言は起きなかった。そして、石破もまた最終的態度決定を保留しつつも鳥根県

35) 農林省中海干拓事務所、前掲書、19頁。

36) 同前、23頁。鳥取県農林水産部耕地課、前掲書、36頁。

37) 『1963年12月定例鳥取県会会議録』第4号、6頁。

知事と歩調をあわせ、農林省と大蔵省に対して中海土地改良事業の着工予算の計上を要求してきた。これは行政の内部過程として循環する国営土地改良事業の予算過程に参加した自治体の首長として、石破が抱えた矛盾であったといえよう。こうして、1965年度の土地改良事業費の概算要求の提出期限が迫るなかで、鳥取県知事と県議会により農林省と米子市の利害の仲介が図られ、同年7月に非公式の合意が成立したのである。前節で述べたように、この合意によって、米子市は議会特別委員会の「淡水化不要論」を撤回することなく、水門の樋体完成後の調査のあとまで最終的意思決定を留保することができる。そして、農林省もまた、米子市議会の「淡水化不同意」により1963年度事業費の繰越支出と65年度事業費の概算要求がゆきづまり、「実施設計」の見直しを迫られる事態を回避することができたのである。

さて、この合意は1988年の淡水化凍結の決定に重要な判断材料を与える「異例の調査」に途を拓き、1965年度から島根大学農学部農芸化学工学研究室と中海干拓事務所との共同調査が開始された<sup>38)</sup>。そして、中浦水門と森山堤防の完成に伴って、農水省が「淡水化が宍道湖・中海の水質におよぼす影響」を調査する「水管理及び生態変化に関する研究委員会」を設置したのは1980年である。それ以後、「中間報告書」が完成するまでの研究委員会内部の議論と、「中間報告書」をめぐる「科学論争」によって淡水化が凍結されるまでの意思決定過程への農水省と地元選出国会議員、自治体首長、議員、住民、研究者などの参加については、保母と伊達の著書にくわしい。1987年10月から12月にかけて、島根県宍道湖・中海水質管理委員会と鳥取県中海干拓対策委員会は、農水省が1988年度予算への事業費計上とひきかえに提案した「限定的淡水化試行計画<sup>39)</sup>」に条件付きで同意せざるを得ないとの見解を知事へ提出した。この同意案を撤回し淡水化の延期(事実上の凍結)を実現するうえで、島根県側で決定的影響を与えたのは、「宍道湖・中海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」制定を求める住民署名運動が、二つの湖に臨む10市町の有権者の43%の賛同を得て、条例案が澄田信義知事へ提出されたことであった<sup>40)</sup>。

---

38) 伊達は、1965年当時のわが国でほとんどおこなわれていなかった汽水湖に関する研究が、かれの研究室を中心として蓄積されてゆく過程をくわしく述べている(伊達、前掲書、43-45頁、90-101頁)。

39) 「限定的淡水化試行計画」の骨子は、①中浦水門10門のうち1門を常時開放、他の9門を操作することにより、宍道湖・中海の水質や生態系の変化を調査して本格的な淡水化の検討に資する、②試行期間は3年程度とする、という内容であった(同前、147頁)。

40) 保母武彦は、景観保全条例制定署名運動は古代出雲からの歴史、城下町、自然環境が住民の日常生活と調和した水郷・水都の一体的保全をもとめる住民運動であったと述べている。条例案に盛り込まれた「親水権」は、1985年5月に松江市で開かれた第1回水郷・水都全国会議で初めて提起され「水郷・水都松江宣言1985」に盛り込まれた「水と共存するふるさとを求める権利であり、住民が水都再生のまちづくりに参画する権利」であった(保母武彦『よみがえれ湖』同時代社、1989年、166-168頁、172-173頁)。この条例案は淡水化凍結2年後の1990年2月に島根県議会において否決されたが、島根県は1991年に「ふるさと島根の景観づくり条例」を制定し、宍道湖周辺を「宍道湖景観形成地域」として指定した。

鳥取県側で決定的影響を与えたのは、「ふるさとの環境を守る住民会議」を母体として、淡水化の賛否を問う市民投票条例の制定を米子市に求めた運動が有権者の58.4%（5万5494人）の賛同署名を獲得したことである<sup>41)</sup>。米子市に直接請求された条例案は、農水大臣が「淡水化延期」を発表した直後の1988年7月12日に臨時市議会に上程され、一部修正のうえ、全会一致で可決された。

**資料9 中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例（抜粋）**

第1条	この条例は、米子市（以下「市」という。）における中海淡水化（限定的淡水化試行を含む。以下同じ。）の賛否について、市民の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続を確保し、もつて市行政の円滑な運営に寄与することを目的とする。
第2条	前条の目的を達成するため、中海淡水化に対する賛否についての市民による投票（以下「市民投票」という。）を行う。
2	市民投票は、市民の自由な意思が反映されるものでなければならない。
第3条	市民投票は、市が中海淡水化の賛否の決断をするときに実施するものとする。
2	市長は、前項に規定する事項の決断に当たっては、市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。
第4条	市民投票は、市長が執行するものとする。

出所：米子市史編さん協議会『新修米子市史』第11巻，資料編・現代，2006年，114頁から作成。

資料9に見るように、この条例は「中海淡水化の賛否について、市民の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続き」を確保するために、「米子市が中海淡水化の賛否を決断するとき」に、市長は市民投票を実施し「有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重する」と規定していた。その審議において賛成討論に立った議員は、この条例制定の意義を次のように的確に指摘している。

「今日まで土地改良法の規定によりまして、事業主体である国が県知事及び市長と協議することが保証されているとされてきましたが、去る7月5日の農水省の正式発表で、事実上淡水化は事業凍結が決定し、今後の淡水化事業は、地方自治体の意思決定、つまり市長の発議によるものと解されるわけでありまして、今日までの回答を求めるとい形式に比べさらに市長自身の政治判断の厚みが加わってくると考えますので、本条例制定の意義は十分に生かされていくだろうと私は思うのであります。<sup>42)</sup>」

この発言は、1964年に鳥取県を仲介として農林省と米子市との間に成立した合意が、住民運動の発展によって国営土地改良事業の予算過程における自治体の地位の転換—政策決定の「協議」対象から「発議」主体へ—に結実したことを示唆している。予算政策の決定過程への住民

41) 鳥取県農林水産部耕地課，前掲書，321-330頁。伊達，前掲書，167-168頁。

42) 『第340回米子市議会臨時会会議録』1988年7月，13-14頁。

の直接的な参加を保証する市民投票条例制定運動がこの成果をもたらしたのである。だが、1964年の合意はまた、土地改良事業の予算循環が歯止めなく繰り返され事業費が膨張してゆく道を開いたことにも注目すべきであろう。1963年度に工期9年、事業費132億円の計画で着手された中海土地改良事業の事業費は、25年後の1988年度に淡水化が凍結されたときには759億円となっていた。それからさらに25年を経て、当初計画の根幹が中止され事業が終了した2013年度までの50年間に予算過程に投入された総事業費は1130億円に達した<sup>43)</sup>。

---

43) 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、846頁。