

博士論文：

湖沼をめぐる環境運動に関する地理学的研究

淺野敏久

目 次

第 1 部 研究の目的と対象	1
第 1 章 環境運動研究への地理学的視点	2
第 2 章 日本における水環境をめぐる市民・住民運動	18
第 2 部 地方圏の大規模開発・中海干拓事業反対運動	34
第 3 章 中海干拓問題	35
第 4 章 問題構築に関わる主体、ならびに環境運動の地域性	51
第 5 章 環境運動の開発計画への影響	70
第 6 章 環境運動における「地元」－当事者地域の構築	89
第 7 章 中海干拓問題の語られ方－運動の事後的評価	101
第 3 部 首都圏の水ガメ・霞ヶ浦の環境保全運動	111
第 8 章 霞ヶ浦の環境問題および環境運動の地域性	112
第 9 章 環境運動の地域への影響	131
第 4 部 環境運動と地域	160
第 10 章 環境運動と地域	161

第1部 研究の目的と対象

第1章 環境運動研究への地理学的視点

1 研究の目的と課題－環境運動の地域性

現代は環境の世紀といわれるようすに地球規模の環境変化は深刻な問題として認識され、環境問題への関心はここ数十年の間に大いに高まってきた。温暖化防止対策がサミットの主要議題の一つになる¹⁾など、国際政治の問題としても重要度が増している。しかし、1972年の国連人間環境会議に向けて顕在化した南北対立²⁾に象徴される関係各国や地域間の利害対立は未だ解消されることなく、むしろ利害関係の構図が複雑化することで、ますます地球環境問題の解決の困難さが感じられるようになってきている。1960・70年代頃から使われている“Think Globally Act Locally”の後半に書かれるローカルな行動は、単に「足元から」という個人の生活を見直すだけの話ではなく、国や地域の対応という次元においてより強調されるべきともいえる³⁾。地球環境問題の理解において、このローカルな側面からのアプローチは重要な観点なのである。

そもそも環境問題とは何か？について、筆者は、それは自然科学的な現象ではなく社会的構築物であるという立場に立つ。これはキツセ・スペクター（1990）に代表される社会問題の構築主義的な理解に近しい⁴⁾。彼らは、社会問題研究において、何が社会問題かを問うのではなく、「クレイム申し立て」とよぶ言語行為の観察を通じて問題をめぐる状況を研究対象にすべきだと説いた。本研究は、必ずしも言説分析に終始するものではないが、ある現象なり出来事なりが問題化していくプロセスとそれに関わる主体に焦点をあてるという意味で、構築主義的なスタンスに立っている。

加えて、本研究では問題構築過程の地域差に注目する。環境の変化は常にどこかで生じているが、現象としてほぼ同じことが起きていても、「問題」はそれが問題になる場所によって異なる。それは、地域や場所によって問題のつくられ方が異なるからである。地球温暖化の理解のされ方、問題視のされ方が、国により地域により異なるのもその一つだが、一国内において臨海部の埋立やダム建設、高速道路建設など規格化された公共事業による地域開発プロジェクトへの反応の差などは、より顕著に場所・地域による違いが認められる。ほとんど同じことが同質の環境の地域になされようとしていても、あるところでは大きな問題になり、別のところでは全く問題にもならないことはよくあることである。例えば、臨海部の埋立は全国各地で行われてきたが、その実施の是非が問われ社会問題化した場所は限られる。そのようなところでは「○○湾最後に残された干潟」などという主張がされるが、最後に近い状況にあっても問題にもならず開発されてしまう場所はたくさんある。日本の干潟の33%が戦後33年間で、さらに続く17年間でさらに7%が消失した（若林、2000：49）のに問題視されたのはその一部にすぎないという現実がそれを物語っている。確かに問題になった場所は環境の良さや独自性が主張されるが、それらの価値は極論すれば、問題化する中で見出された価値である場合も多く、他の埋め立てられた場所にそのような価値がなかったとはいえないでのある。

問題になるかならないか、あるいは問題の問われ方が場所によって違うということは、環境問題の理解・解決に向けて「地域」の視点が不可欠であるということでもある。そうだとすると、地域や環境を重要なタームとする地理学の研究課題として、環境問題はもっと積極的に取り上げられるべきものといえよう⁵⁾。しかし、実際には伊藤（2003a）が秋山（1997）を踏まえて整理したように、自然地理学の基礎的研究や一部自然地理学者の実

践的な取り組みがある一方で、人文地理学分野での環境問題研究の少なさは寒々しい状況にあり、他の人文・社会科学分野が環境〇〇学を立ち上げて研究を重ねているのと対照的である。伊藤（2003a）は、人文地理学において環境問題研究が活発にならなかつた理由として、地理学においてかねてから唱えられてきた「自然と人間の関係」を探求するという課題が、理論的検討や方法論の精緻化が図られず、研究対象が無限定であること、また、環境決定論が説明力を喪失してから人文地理学が説明要因にしろ、研究対象にしろ、環境を扱うテーマを扱うことに臆病になったこと、人文地理学が人文・社会現象の空間的メカニズムを解明する方向に進むにつれて自然地理学との境界領域への関心を低下させていったこと、それと学問としての過度な価値中立志向による問題解決志向型研究への人文地理学者の関心が低いこと⁶⁾をあげている。その上で今後の課題として、他分野からの分析枠組みや調査手法などの積極的な吸収と研究の多様化を図ること、自然地理学との関係をあらためて見直すこと、環境問題の発生メカニズムに留意しつつ、環境問題の理解に向けて空間論的視覚・地域論的アプローチの導入を図ること、理論研究と実証研究のバランスをとること、環境問題研究を実践的な研究に展開することが必要であると主張している。

こうした問題意識を筆者もかねてより抱いており、これまで環境問題を地域論的な視角から分析することの有効性や必要性を論じてきた（淺野、2002, 2004 ほか）。そして環境に与える影響など自然科学的な現象は似ていても環境問題は場所によって異なることへの関心を出発点として、「問題はつくられる」という視点と、問題となる場所・地域の「個別性にこだわる」という視点のそれぞれから、事例を通じた実証的な環境問題研究を行ってきた。「つくられる問題」に関し、環境の変化や将来予想される環境変化を社会問題としていく原動力としての環境運動⁷⁾に焦点をあて、環境問題の「個別性」については、事例の個別性を地域性、あるいはロカリティとして把握することしてきた（淺野、1990, 1997 など）。そして、両者を結びつけた環境運動と地域の関わりの研究、あるいは環境運動の地域論的研究を深めることをめざしている。本稿の目的は、第一義的にそれを深め、論点をまとめ上げていくことにある。

本研究では「環境運動の地域性」（淺野、1990：237-238）を一つの鍵として、事例研究を踏まえ、地域の特性が市民・住民運動の何に、どのように反映されるのか、また、逆に市民・住民運動がいかに環境問題の地域差を生みだしていくのかについて考察する。言い換えると、「環境運動の地域性」に注目し、①市民・住民運動はその担い手や支持者の社会経済的な属性によると同時に、居住地の差によっても説明でき、観察される運動の地域差は当該地域の地域性が反映されたものとして理解できること、②市民・住民運動は、環境の変化（あるいは将来予想される変化）に異議を申し立て、その後の議論構築のステイクホルダーの一つとして機能することで、その変化に地域の環境問題という社会的な意味づけを与える、場合によっては関連する政策の方向に影響を与え、地域の環境や景観に寄与する存在たりうこと、の 2 点を示すことを基本的課題とする。なお、本研究では、地域性とは何かを概念的に深めることを目的とするわけではないので、十分な定義ではないかもしれないが、「地域性」を「ある地域が内包する、人文・自然を問わない、さまざまな条件の総体」という意味で用いる。また、これが結果として現れた姿を「地域差」として、2つの言葉を使い分ける。

さらに説明を加えるならば、①については、社会運動の一般化、モデル化を志向する方法論への、地域性という観点からの問題提起を意識している。特に環境運動は、対象となるものが、その存在する地域を構成する一要素であることや、問題の当事者が地域の住民であること等のために、地域性を反映したものになる（当該地域と不可分な諸条件を常に抱えたものになる）。運動の理解にあたり、地域を切り離した運動論ではなく、地域を取り込んだ論理を組み立てる必要があるということである⁸⁾。例えば、船橋（1995：8）の「社会的ジレンマの7類型」は、受益圏と受苦圏の組み合わせと、市場メカニズムとの関係で主体にとっての構造化された場の特徴という2軸から環境問題をとらえる視点を整理したものである。ただし、類型化は示された類型におさまらないものが出来ることを避けられないので、本研究では、問題の個別性を「地域性」という表現でとらえ、類型化とは異なる方向での個別性を視野に入れた理論の可能性を検討したい。

②について、さまざまなレベルでの環境問題が社会的関心事となっているが、客観的な環境問題というものは本来存在せず、環境保全への取り組みには、その時の時代背景や地域社会の状況に応じた価値観が反映される。その際に、市民・住民運動は、その存在と行動によって、環境保全という行為の方向性を決める重要な要素の一つとなる。地域性を背負った市民・住民運動によって、意味づけられる環境問題も、当然、その基本的な性格には地域性が反映される。従って、その解決のためには、表面上の争点にとどまらず、地域構造上の問題点に踏み込んだ環境問題の理解が必要である。そのように考えれば、住民運動の地域性を研究することは、単に社会運動論の研究としてばかりでなく、環境問題の解決のための1ステップとしても、その意義がクローズアップされるのである。

「地域性」の概念は漠然としすぎているかもしれないが、このような包括的・総合的な視点には曖昧さを十分に補う利点を持つこともある。例えば、ある場所のある問題においては、経済面からの接近が最も効果的であるかもしれないが、別の場所・問題においてはそこの政治状況の理解が現象を説明する上でなにより重要であるかもしれない。このようなとき、特定の視点に焦点を絞り込んで分析・考察を進めることは理解を歪めるおそれを否定できず、多少漠然としていても全体的な理解を志向する概念を用いて、現象の理解により適切な分析視角を用いることは有意義である。

なお、ここまで無批判に「地域」という語を用いているが、地域は自明で価値中立的なものではない（福田、2003）。地域の形成は社会的行為であり、いかなる地域の文化も生活の中でそれを作り直す人間から独立して存在するものではない。ただし、地域は社会化の役割モデルを提供し、一連の特定の信念と態度を人々が学習するコンテクストとして自己を再生産する存在でもある（ジョンストン、2002：67-68）。地域的差異を扱う概念として「ロカリティ」⁹⁾を使うことがあるが、この語には議論を通じていろいろな意味が付与されている。本稿では必ずしもそれらを前提にしないので「地域性」という一般的に使われている語を用いるにとどめる。

2 地理学における社会運動研究

次に、これらの課題について、先行研究を踏まえつつ、より具体的な研究課題を述べていきたい。まず、環境運動を含む社会運動をどのように地理学がテーマ化してきたのかについて、香川（2004、2005）が丁寧にまとめている。そもそも社会運動研究は地理学内に

閉じたものではなく、むしろ政治学や社会学において蓄積があり、それを踏まえたものとして地理学的な研究が成立している。香川は他分野の社会運動研究を紹介し、それらとのつながりがあり、一定の成果をあげている欧米の政治地理学における社会運動研究と、社会運動の研究が有機的に展開されているとはいがたいが、事例研究が蓄積されつつある日本の地理学研究の状況を適切に整理した。

香川のまとめと似たような整理になるが、社会運動論の流れを簡単にまとめておく。社会運動論は、もともと大衆のパニックや流行、暴動などの非組織的な行動がなぜ生じるのかへの関心を強く有しており、大衆社会論的な運動論や、集合行動論¹⁰⁾、相対的価値剥奪論¹¹⁾など、切り口の異なる運動の理論化が図られてきた。1970年代になると、社会運動の目的合理性や制度的行為との連続性を強調する資源動員論¹²⁾や、ポスト産業社会の社会運動の理解を労使対立ではなく、中央のテクノクラートと社会の周辺層の構造的対立にみる「新しい社会運動」論などが論じられるようになった。これらの社会運動論を日本に紹介し、事例研究等を通じて理論を深化させようとした試みとして、似田貝・梶田・福岡編（1986）、栗原・庄司編（1987）、塩原編（1989）、片桐（1989、1995）、曾良中（1996）等がある。

環境保全・自然保護を目的とする環境運動は、「新しい社会運動」とよばれる社会運動の一つに位置づけられる。ただし、トゥレーヌ（1983）等をその嚆矢とする「新しい社会運動」論は1960、70年代の状況を踏まえて理論化されたものであり、「新しい」と名がつくものの現象としては今や新しいものではない。「新しい社会運動」は「社会の周辺部で差別されてきた人々、すなわち、女性、被差別集団、少数派エスニック集団などが、中心部の管理システムに対抗する社会運動」（塩原、1988：390）であり、労資の構造的対立から生まれる古い社会運動にかわって社会運動の主役を担うものとされる。環境運動はこの理論が提唱された頃よりも、地球環境問題への関心が高まった現在において活発化し、広がりと多様性を有するようになったと考えられる。

トゥレーヌ（1983：137-138）の「社会運動は逸脱ないしは極端な紛争といった周辺的な現象ではなく」、「歴史性の必然性と結びついて、制度及び社会的・文化的組織を経由しつつ社会的実践を産出する」存在であるという考え方や、「新しい社会運動」論と同時期に生まれ、それとは別の社会運動研究の流れとなっている資源動員論が、既存の社会運動論を批判し、社会運動の目的合理性や制度的行為との連続性を強調することで支持を広げていったことは、基本的な認識として重要である。日本に資源動員論を紹介した社会学者の一人である片桐（1989：13）は、当時振り返って「（社会運動の合理性と日常性を強調してきたのは）従来社会運動がむしろその非合理性と非日常性を当然視されていたことへの反論としてであり（中略）一方に振れすぎていた針を中央に引き戻すことが狙いだったのである」と書いている。

一方、地理学では、同時期に、ラディカル地理学運動と並行して、バンギやハーヴェイ等による社会問題への接近が、運動の実践や研究という形で進められた（香川、2004：33）。その後、1980年代以降、カステルの都市社会問題研究と呼応するように、都市社会運動研究が進められ、1990年代になると政治地理学の研究対象として、社会運動への関心が高まり、「社会運動の地理学」（Painter, 1995）等の考え方が示された。Agnew（1997）は、社会運動が特定の場所で特定の問題をめぐって自発的に生じることにこだわり、社会運動

における場所への愛着 (local patriotism) や政治における「場所」の構造的役割などへの洞察の重要性を強調する。日本では、散発的に社会運動を扱う研究が公表されているが、1990 年代前半くらいまで、研究方法の検討にまで踏み込むには至らなかった。ただ、その後、社会運動論との接点をつなごうとする研究が行われる等、一定の研究の広がりと深化がみられる。水内 (1994 : 14) は近代都市史研究と地理学の関わりを論じる中で社会運動に言及し、運動が都市空間構造とどのように関わるのか、運動が都市空間との対峙からいかなる運動論を生み出したのか、都市空間認識が運動にどのように取り込まれたのかの 3 点が重要と述べている。このような視点からの事例研究として香川 (1998, 2001) は、近代期の川崎、高度成長期の水島の公害反対運動の分析を行い、資源動員論に基づく地域組織の形成と再編や工業都市化とロカリティの変容を論じている。社会運動と地域社会との密接不可分な関係という認識は本研究における筆者の認識とも共通している。従来地理学において蓄積がある選挙の地理学と社会運動研究とを結びつけることを意図した研究 (山崎, 2005) 等も行われている。まだ、社会運動を対象とした個々の研究間につながりが認められない (香川, 2004, 淺野, 2002) 状況にあるものの、「場所の政治」の議論など、個々の研究が結びついていく条件は整いつつある¹³⁾。その際に Routledge や Miller による一連の地理学的な社会運動研究は重要な足がかりになる。

Routledge (1992) はインドの軍事施設建設反対運動を事例として研究し、社会運動の成立やその特性、人々を運動に向かわせる心理などを説明する地域固有の要因に注目する必要性を論じた。この中およびその後の論考 (例えば Routledge, 1996) において、位置や地域の社会経済的な背景、運動を動機づけ、また運動が表象に用いる場所の意識など、さまざまな地域的要素のからみあつた全体を「抵抗の地勢 (terrain of resistance)」とよんでいる。これは本論文において、筆者が環境運動をとらえる基本的な視点として前節で示した「地域性」の概念 (=ある地域が内包する人文・自然を問わないさまざまな条件の総体) と同種の概念といえる。

Miller (2000) は、ボストン大都市圏 3 市の反核・平和運動を事例として、それぞれの運動にみられる地域差、例えば地域経済と軍事産業との関わりや、住民の社会階層、ローカルな政治環境・参加機会構造などの違いが、運動の政治的動員の差を生んでいることや、問題を構築する際に空間スケールの差が反映されることなどを明らかにし、社会運動研究への地理学的視点の必要性を論じた。事例研究をもとに一般的な社会運動の政治的動員に関して、政治的実効性を左右するローカルな政治構造と、集合的アイデンティティの成立に関わる場所の意識とが重要とする地理学的モデルを提示している。研究の目的や方法は異なる¹⁴⁾が、筆者も基本的な姿勢として、空間や場所という視点からの分析と空間スケールの差に留意した社会運動・問題の理解という 2 つの分析軸を結びつけたいと考えており、淺野 (2004) では、地域環境問題を「場所の意味をめぐる争い」ととらえる一方、問題が生じる背景の理解を空間スケールに応じて行うことの必要性を、諫早や韓国セマングム等の事例を比較検討しながら論じている。

3 環境社会学研究との関連

香川が整理した社会運動論の系譜とは別に、筆者が取り上げる環境運動や環境問題との関連でいえば、環境社会学の研究動向を無視することはできない。

環境社会学の環境問題の分析枠組みとして、受益圏・受苦圏論や被害構造・加害構造論、よそ者論的運動論、生活環境主義のアプローチなどが示されている。さらに、構築主義的なアプローチも積極的に取り入れられている。これらの考え方の中には、地理学の研究スタンスと合致するものも多く、地理学研究としてこれらのアイディアを積極的に取り入れることが試みられてよい。

そもそも環境社会学の研究対象領域には、環境問題の社会学、環境共存の社会学という2大領域とそれと交差する環境行動の社会学と環境意識・環境文化の社会学という領域がある（飯島、2001：18）。環境問題の社会学では、受益圏・受苦圏論などを含む加害・原因論、被害論、解決論の3問題領域が示され（船橋、2001）、環境共存の社会学においては「生活環境主義」として、生活の場や生活者の経験を重視する立場が表明されている（鳥越編、1989）。受益圏・受苦圏の分析視角は環境問題への地理学的な接近法としても基本とすべきものと考えられる。船橋らの新幹線公害を扱った研究（船橋ほか、1985）は、対象との関わりの地域差が問題の骨格となっていることを実証し、それを敷衍して公害問題の類型化を行ったもので、今なお評価が高い。

一方、琵琶湖における一連の研究（鳥越・嘉田編、1984 や鳥越編、1989 など）が明らかにしたように環境には生活者個々人の経験や思いが投影され、意味づけがなされる。しかも、その意味づけはそれが問われる状況により同一人であっても変化しうるものである。この立場に立てば、実際の環境問題の中には、被害－加害関係として現象を把握することが必ずしも適当でないものがあると意識される。生活環境主義に限らず、場所へのこだわりや生活者の視点に焦点をあてて環境の問題を扱った例は他にも多い。例えば、小樽運河保全運動を取り上げ空間と場所の違いに言及した研究（堀川、2000）や織田が浜埋立反対運動に関わる人たちにとってのその場所の意味を扱った研究（関、1997）などがある。これらの研究から、その場所で問題になっていることを理解するためには、住んでいる人、あるいは関わりを見出した人にとって、そこがどのような場所なのかを理解することの必要性が示される。

地理学においても場所の意味をめぐる議論は、トゥアン（1974）やレルフ（1976）らの人文主義的立場からの研究が広く関心を集めようになり、日本でも福田（1996）や荒山ほか（1998）、Mizuuchi（2003）など実証的研究が重ねられてきた。福田（1996）は、文化地理学的な関心から「町並」が保存運動によっていかに創造されたか、保存運動の中で何が語られ何が語られなかったかを、竹富島での研究を通じて明らかにした。一方、中島（1998、1999）は、体制的な運動としての緑化推進運動を取り上げ、社会的自然としての「みどり」が戦後の日本社会においていかなる意味を有していたのか、象徴天皇制との関係に触れながら論じている。ここでは運動の対象となる「自然」がどのように創られるのか、表象されるのかが問題にされた。両者はスタンスを異とするが、運動が対象とした「環境」がいかに社会経済的な文脈の中で創られていくかに関心を寄せていることと、その際に意味を創る主体の一つとして運動を取り上げている点では共通している。環境問題を考える際に、対象となる環境や出来事を誰がどのように意味づけているか、その意味づけの違いがどの程度錯綜し、また、相互に関連しあっているのかを明らかにすることは重要である。筆者の主要な関心の一つはここにある。対象をめぐる状況をしっかりと認識しなければ環境問題は解けないと考えるからである。

筆者も言説を通じて場所が構築されていくことや、構築された場所が逆にそこに関わる人々に対して、実体あるもののように影響を与えることに関心を持っており、このような視点を環境問題理解のために取り込む必要があると考えている。つまり、環境問題の構造把握において、受益－受苦関係や被害－加害関係とは異なる地域論・場所論的な分析観角を示せないかということである。ある問題がいかなる問題なのかを理解する際に、先行研究にもみられる生活者の視点や場所へのこだわりに注目する視点を積極的に用いていくこと¹⁵⁾、加えて、場所の意味の問題が、個人的なものから集団的なものになっていくことを地域と絡めてとらえることを試みたいと考えている。すなわち個々人のさまざまな環境観が、特定の場所・時に特定の事象に直面して、当該対象に付与されるいくつかの意味群に集合化され、それら意味群間の対立が、被害－加害関係とは違う「そこ」での環境問題を成立させているととらえるとともに、個々人の場所への思いや関わり方、場所の意味が集合化されている過程等の差異を生みだしているものを「地域性」として全体的に把握することである。

ところで、筆者が環境運動に注目するのは、政治地理学的な関心というよりも、あくまで環境問題理解のためであり、環境の変化を社会問題化する力としての環境運動への関心である。環境問題の解決に多少なりとも研究者として関与できないだろうかという問題意識が前提になっている。その意味では、問題解決志向を学会設立の目的に掲げている環境社会学の姿勢¹⁶⁾に共感するところが多く、自然と人間の関わりの探求を目的としてきた地理学、特に人文地理学は、このような分野として発展を図る道を選択したのではないかという思いを抱く。飯島（1995：3）は環境社会学会誌の創刊にあたり、「環境問題は、人間社会と自然環境との相互関係の問題として見ることができるが、その際に重要な視点として、生活者、居住者、被害者の視点で環境問題の社会構造を見てゆくことがある」と述べているが、このような発想はかつての地理学が志向していたことの延長線上にあったのではないか。しかし、実際には、安田（1992：23-26）が、本来人間と自然の関わりを考える学問だった地理学は、戦後、その視点を環境論が衰退し地域論が台頭する中で弱めてしまい、現代の自然と人間のかかわり合いの危機を救済する道を見失っていると指摘する状況になっている。ただし、環境社会学の研究も当初の理念と実際との間にギャップがあり、現実の研究が問題解決につながっているかどうか反省すべき点はある。それでも折に触れ問題解決志向が言及されており¹⁷⁾、この意識は保たれている。

問題解決志向が地理学には無いかといえば、そんなことはなく、実際に環境問題のさまざまな現場において地理学者は積極的に関与している。ただし、その多くが自然地理学的な部分で目立ってきたものの、人文地理学においては研究として注目される場面はこれまで少なかった。長良川河口堰問題に関連して、富樫や伊藤ら中京圏の研究者が一定の役割を担ったり¹⁸⁾、人と動物の関わりを研究する中から獣害問題に積極的に関わる研究者が出てきたり（高橋、2004, 2003など）するなど状況は変わりつつある。また、問題解決志向が表明されているか否かは別として、地理学会においても環境問題への関心は高まりつつあり、学会発表の充実（平井、2003）や各種図書類の相次ぐ刊行（例えば、宮城ほか2003, 伊藤・浅野編 2003, 朴・野中 2003）等にその一端が認められる。さらにその他、環境運動に関連する論文も見られるようになっている、環境をめぐるさまざまな主体の環境認識に注目し、自然保護運動が現代の人間と自然の関わりを考える切り口になるとする

SUGITANI (1998, 2000 など) の一連の研究や、地域環境問題を概観する中で住民運動の特徴とその果たした役割を示した由比濱 (1992), 政治地理学的な立場から立地紛争に関心を寄せ運動を政治プロセスの一部ととらえた斎藤 (1995), さらに産官学民が一体となった地域環境保全活動に実践的に寄与する情報を得ることを目的とした山本 (2001) や浅野 (1998b, 2005a, 2005b) などもある。

これらは確かに環境に関わる市民・住民運動を扱っているが、それぞれ異なる問題関心に基づいた研究であり、運動それ自体を地理学の研究対象にしようという問題意識を共有しているわけではなく、環境問題解決に向けた行動がとられているわけでもない。そもそも運動を扱う研究者同士が議論しあう場ももたれていない。地理学における環境問題をめぐる議論は、社会運動研究をめぐる研究スタンスのぶれよりはるかに大きく発散しており、どのような方向に進むべきなのか、進めるのかが、よくわからない状況にある。そこで筆者は、一つの考え方として、環境運動研究に限定して、その研究課題を4点示した。すなわち、第一に、環境運動が政策決定や土地利用に与える影響を読みとること、第二に、環境運動発生の背景や運動の性格を多面的に理解すること（特に人々の場所や土地への愛着や思いに注目すること）、第三に、運動の地域差や、運動に反映される当該地域の社会・経済・文化的事情の絡み合いを解き明かすといった、運動を地域との関連でとらえること、第四に環境問題の解決を志向した実践的研究を心がけること、である（浅野, 2002: 453-454）。これらを環境社会学の諸理論との接合を意識してまとめれば、受益圏・受苦圏論でも被害構造・加害構造論でもない環境問題理解の枠組みとして、空間論・地域論的な中範囲理論の立論を試みるということである。まず、環境運動、あるいはそれが一方の主役として構築される環境問題が内包している地域差や地域的な構造を明らかにすること、次に、問題が構築される背景やプロセスから、対象となる「場所の意味」、「場所の政治」を読み解くことが必要と考える。

前者については、社会学の受益圏・受苦圏論や、似田貝 (1975) や町村 (1987) らによる対象地域を地域区分した上で住民運動の推移等を分析した研究¹⁹⁾などとの関連、後者については生活環境主義の諸研究や、堀川、関らの場所への思いに注目した研究、「状況の定義のズレ」という理解（脇田, 2001: 178）やフレーミングの考え方等との関連を意識する必要がある。後述するように筆者は環境問題を「場所の意味をめぐる争い」ととらえようとしているが、問題を「場所の意味をめぐる争い」ととらえることができればそれで終わりではなく、なぜ意味が異なるのか、意味はどのようにつくられるのか、さらにそれはいかに調整されるべきか等も考えなければならない。このような場所の意味のズレは「状況の定義のズレ」とみることができるし、意味づけのプロセスをフレーミングの問題ととらえることもできる。筆者の立場としては、ズレそのものが問題の根幹であるとみるとともに、脇田が状況の定義の一つとする「何が問題なのか」（脇田, 2001: 177）について、開発事業の影響をどう定義するか以前にまで視野を広げ、自分達がどこに生きているのか、場所とどのようにつながっているのかという意識も含めて、「場所の意味」ととらえようと考えている。

また、環境運動に注目し、それを研究することは、環境問題を理解する一助とすることのみに意義があるのではなく、その蓄積を通じて、環境運動をどのように進めればよいのか、環境運動の望ましい姿はいかにあるべきか等を提示することにもつながりうる。

4 全体の構成

以上、本研究の目的と先行研究との関連について述べた。一言でいえば本研究は、「環境運動の地域性」をキーワードとして、社会運動論的な視点と人文・社会科学的な環境問題研究の視点のそれぞれを意識した地理学的環境運動研究を試みようとするものである。その実現のために本論文は次のような構成とする。本研究は、環境運動及び環境問題の地域差ないし地域的な構造を明らかにすることと、環境問題における「場所の意味」、「場所の政治」を読み解くことを目的とする。そのための方法として、具体的な 2 地域を取り上げ、事例研究を行い、そこで得られた知見から主題の考察を試みる。全体を 4 部構成とし、第 1 部は本章と次の第 2 章よりなる。次章では、事例を検討するのに先立ち、日本において水環境をめぐる環境運動がどのような経緯をたどってきたのか、また、どのような特徴を有しているのかについて、簡単に説明する。公害反対運動から始まり、自然破壊・開発反対や環境再生などの運動に展開してきたという飯島（1993）のとらえ方ではなく、公害反対運動と自然保護運動はもともと別の系統の運動として行われてきたという 2 系統の流れに基づいて説明する。続く第 2、3 部が事例研究をまとめた部分である。第 2 部では周辺地域に位置づけることが可能な中海・宍道湖を取り上げ、第 3 部では首都圏に位置する霞ヶ浦を取り上げる。それぞれについて、何がその環境問題なのかをまとめた上で、その問題構築に関わる主体（特に運動団体）の特徴を把握するとともに、運動の地域性を考察する。さらに、運動が実際の地域開発計画や土地利用、景観形成にどのように寄与したのかを明らかにし、運動を通じて構築された環境観・地域観を考察する。この 2 地域の事例を踏まえ、第 4 部では結論として、環境運動の地域性、環境運動の土地利用・景観への影響、運動を通じての地域像・環境像、「場所の意味をめぐる争い」という環境問題の認識の 4 点につき、考えをまとめる。

注

- 1) 1981 年のオタワ・サミット以降、経済宣言の中で触れられている（地球環境研究会、2003 : 190）。2005 年のロンドン・サミットでもテロが起きなければ、温暖化防止は主要議題の一つであった。
- 2) マコーミック（1998 : 124）は、国連人間環境会議の成果の一つとして「会議は先進国と途上国の環境に関する理解の違いを埋める役割を果たした。（中略）途上国は、会議前の国連討議で国連総会の投票数の優位性行使し、先進国に環境優先主義と経済開発目標の調和の必要性を認識させた」ことをあげている。
- 3) これは 1990 年のアースディの標語として世界中に呼びかけられ同年版の日本の環境白書においても「地球にやさしい足元からの行動に向けて」と訳され副題となるなど、リオデジャネイロでの地球サミット開催と前後して広く普及したが、「国、地方公共団体、民間企業、国民のそれぞれが直ちにできることから実行すること」（環境庁、1990 : 環境庁長官挨拶頁及び 185-216）とされるにも関わらず、個人の生活を見直す話として強調される場合が多い。
- 4) 日本では、中河（1999）や中河ほか編（2001）が国内の具体的な事例を取り上げて論じている。
- 5) 社会学における公害研究の先駆者として知られる飯島（1970）は、産業公害と住民運動について、熊本水俣病と新潟水俣病を取り上げて論じている。その上で「同業種工場が幾つもある中で、水俣と新潟にのみ水俣病が発生したということの意味は、害を発生させた企業と地域とにその原因を求めなければならないのではないか。（中略）水俣病発生にからまる特殊的地域的性格を住民運動との関連で見ていく」（飯島、1970 : 26-27）と書いている。公害問題を地域の性格に因を求めて論じる重要性はこの頃から指摘されていたといえるが、その後、社会学では被害や加害の社会構造の解明に焦点をあてる方向に展開し、地域差から問題や運動を理解しようとする視点は、受益圏－受苦圏論以外は、あまり広がりを見せなかった。
- 6) 環境問題に限らず、地理学に求められている課題の一つとして、現代社会の諸問題にいかに関わるかということがある。そのような関心から、例えば、日本地理学会では折に触れるシンポジウムが企画されている。例えば、1997 年春季学術大会での「21 世紀の地理学への提言」と「Sustainable な社会への地理学の貢献」の 2 つのシンポジウム、1992 年度秋季学術大会の「国土開発と地域政策」（地理学評論 71-5, 1998 に特集号）等がある。そこで伊藤達雄（1998）は、これまでの人文地理学における政策論的な視点の欠如と地域政策論研究の必要性を説いている。また、小泉（1996 : 83）は人文地理学を「『研究』が記載的で事実の後追いをしてきたため社会に対して発言ができない」と批判している。
- 7) 環境運動は 1960 年代以降ひろがった「新しい社会運動」の一つで、エコロジー思想などに支えられた、自然保護運動や環境保全運動、オーガニック運動、さらには緑の党的政治活動などまで包括的にとらえた概念で、英語圏で Environmental Movement とよばれるものをそのまま日本語に訳した言葉である。日本で環境運動の語が使われるのは、1990 年代前半までの社会学の教科書や辞典には載っていないのに、その後はよく使われるようになっていることから、1990 年代中頃以降ではないかと推測できる。Rootes

(1990: 2) は Environmental Movement を、環境の利益を目的とした集合行動に動員される人々や組織の広範なネットワークで、複雑で多様な性格や形態を持っているとしている。日本の状況で説明すれば、長谷川（2001；99-100）はその主なものとして、公害反対運動、自然保護運動、アメニティ改善運動、有機農業運動、歴史的町並保存運動などがあるとしている。本論文では、環境問題に関わる市民・住民運動の総称としてこの語を用いる。

なお、本論文では、市民運動・住民運動の語も用いる。環境運動の担い手として市民・住民に注目する場合である。両者の概念的な違いは曖昧な部分もあり、ほぼ同義で使われる場合も多い。しかし、使い分けられることもあると、長谷川（1993）は、両者の間には運動の性格や組織原理をめぐる重要な相違点があるとしている。住民運動は利害当事者としての住民が主体となり、イッシュ特性として生産（生活）拠点にかかわる直接的利害の防衛ないし実現を求めるのに対し、市民運動は良心的な構成員としての市民に担われ、普遍主義的な価値の防衛ないし実現を求める性格を持つとの整理がなされる（長谷川、1993：103）。香川（2004：39）は両者についての社会学事典（『新社会学事典』有斐閣）の説明を引用し、「地域に根ざしている社会運動として『住民運動』研究が地理学の研究対象として適している」と述べている。

- 8) ミラー（1996：69）は「集合行動の発生と成長に与える場所とコミュニティの影響はほとんど理論化が進んでいない」と述べている。そして後に自ら Miller (2000) で社会運動の動員についての地理学的モデルを提示した（本文で後述）。
- 9) イギリスの経済活動の地理的変化に関するマッキーの研究（マッキー、1984）にはじまる。そこでは工業立地パターン変化の理解には経済的変化と社会的変化の関連認識が必要だと主に論じられた（ジョンストン、2002：62）。マルクス主義地理学に影響を受けた「新しい地誌学」の実証研究で、政治経済的アプローチによる地理的差異を問題にする（浮田編、2003：285）。
- 10) 集合行動論とは、1920 年代のシカゴ学派社会学の中から生まれた社会運動のとらえ方で、既存の社会制度の正当性と実効性が失われた「社会不安」により、人々はマス化し、そこから低次の集合行動が発生し、やがて組織化され、それが社会に受容されると新しい制度が形成されるとする（塩原、1988：390）。
- 11) 相対的価値剥奪論では、社会運動の引き起こす社会不安を、社会的境遇の絶対的な低さに起因するのではなく、希求水準と達成水準の相対的格差から生じるととらえ、それを運動の発生や運動への参加を説明する要因として強調する（曾良中、1996）。
- 12) 社会運動について、その価値判断より、資源動員などの組織戦略分析を中心とし、運動をどう進めるのか、どのように帰結するのかに主眼をおいている（片桐、1989）。地理学においても、香川（1998）は川崎の公害問題を取り上げ、資源動員論に依拠した研究を行っている。
- 13) 社会運動を主な研究対象の一つとする政治地理学（高木、2002：23）に関して、日本地理学会の政治地理学研究・作業グループ（1994-2000 年）の活動成果をまとめた『日本の政治地理学』（高木編、2002）が刊行された。さらに最近、水内編（2005）『空間の政治地理』が「シリーズ人文地理学」の一つとして刊行され、前書で横山（2002：19）が地理学の講座本に「政治地理学に係わる巻がないのは残念」と述べた状態が解消され

るなど、日本の政治地理学の研究は充実しつつある。

- 14) 筆者の主たる関心は社会運動研究一般ではなく、ローカルな環境問題がいかに構築されていくかに焦点をあて、地域にとっての環境の意味を探ろうということであり、その糸口として環境運動に注目している。また分析方法としても市民・住民団体の活動記録や個々の主張の中から地域性を読みとろう（解釈しよう）としている。
- 15) 生活環境主義は、生活者の視点から環境の関わり方を明らかにして、どのような関わり方がよいのかを考えていくスタンスに立っている。そのため、開発問題や公害問題の問題そのものを研究対象にするものではない。これに対して井上孝夫は、生活環境主義は生活世界論であって「環境問題の社会理論」になっていないと批判している（井上、2001：110）。本論文では、生活者の視点を含めて場所の意味を問うことで具体的な地域の環境問題を考えたい。
- 16) 1992 年に「環境に関わる社会科学の発展および環境問題の解決に貢献すること」（会則第 2 条）を目的に環境社会学会が設立された。さらに 1995 年には環境経済・政策学会、1997 年には環境法政策学会が設立された。このような動きを見るまでもなく、社会科学が現代社会の諸問題に関与することは学問としての存在意義に関わる。
- 17) 例えば、2003 年の環境社会学第 27 回セミナー（＝全国大会）が水俣市で開催された折、当時の会長船橋晴俊は、現場からの問い合わせに研究者として何を返せるのかがまさに問われていると挨拶するなど、参加者の中には（筆者もその一人）特別な思いをもって参加したものも多かったように思う。その他にも、学会誌の巻頭エッセイで会長がアスベスト問題を、機会があったのに環境問題として問題構築するのが遅れてしまったことを悔いるとともに、問題構築に関する環境社会学の責任について言及している（寺田、2005：1）。
- 18) 伊藤（2003b）は、水資源論を専門とする立場から、長良川河口堰建設に関する裁判の原告となったり、徳山ダム建設反対運動の市民グループの代表になったりと、実践的な研究を行ってきた。これらの過程で大学紀要等に発表された論文・報告類は最近、伊藤ほか（2003）や伊藤（2005）としてまとめられている。富樫も長良川河口堰の裁判や徳山ダムに関連して原告側の証拠資料となる研究（例えば、富樫、1991, 2000 など）を継続的に行っている。
- 19) 似田貝（1975）は、新全線にみられた地域開発とそれに端を発する住民運動を日本の地域区分に応じて分類し、都市と農村の対比という視点から論じている。町村（1987）は都市構造と住民運動に着目して東京圏部の地域区分と住民運動の推移を論じている。注 1 に記した飯島（1970）の研究も住民運動の地域差に留意した研究である。これらに示された視点は、1990 年代以降に欧米の地理学者による社会運動研究の視点として強調されたことに通じるものがある。

文献

秋山道雄, 1997, 地域・環境問題と地域政策. 経済地理学会編『経済地理学の成果と課題 第 V 集』大明堂, 54-68.

- 淺野敏久, 1998, 里山づくり活動の展開に向けての研究. 広島大学総合科学部紀要 I 地域文化研究, 24, 39-70.
- 淺野敏久, 1990, 霞ヶ浦をめぐる住民運動に関する考察. 地理学評論, 63A, 237-254.
- 淺野敏久, 1997, 環境保全運動の展開過程における地域性. 地理科学, 52, 1-22.
- 淺野敏久, 2002, ローカルな環境運動への地理学的アプローチ. 地理学評論, 75, 443-456.
- 淺野敏久, 2004, 環境問題研究における地域論的視角. 環境社会学研究, 10, 8-24.
- 淺野敏久, 2005a, ギフチョウ生息地保全をめざした絵下山頂整備に関する市民意識. 日本研究(広島大学日本研究研究会), 特集号3, 73-84.
- 淺野敏久, 2005b, 地域を学ぶ場としてのエコミュージアム, 地理, 50(12), 33-39.
- 荒山正彦・大城直樹・遠城明雄・渋谷鎮明・中島弘二・丹羽弘一, 1998, 『空間から場所へ』古今書院.
- 飯島伸子, 1970, 産業公害と住民運動－水俣病問題を中心に－, 社会学評論, 21(1), 25-45.
- 飯島伸子, 1993, 環境問題の社会史. 飯島伸子編『環境社会学』有斐閣, 9-31.
- 飯島伸子, 1995, 創刊のことば. 環境社会学研究, 1, 2-3.
- 飯島伸子, 2001, 環境社会学の成立と発展. 飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊編『環境社会学の視点』有斐閣, 1-28.
- 伊藤達雄, 1998, 人文地理学における地域政策研究の課題と展望. 地理学評論, 71, 315-322.
- 伊藤達也, 2003, 地理学における環境問題研究の流れ. 伊藤達也・淺野敏久編『環境問題の現場から』古今書院, 1-18.
- 伊藤達也, 2003, 裁判の原告になる－長良川河口堰住民訴訟. 伊藤達也・淺野敏久編『環境問題の現場から』古今書院, 96-113.
- 伊藤達也, 2005, 『水資源開発の論理－その批判的検討』成文堂.
- 伊藤達也・淺野敏久編, 2003, 『環境問題の現場から』古今書院.
- 伊藤達也・在間正史・富樫幸一・富野雄一, 2003, 『水資源政策の失敗－長良川河口堰』成文堂.
- 井上孝夫, 2001, 『現代環境問題論』東信堂.
- 浮田典良編, 2003, 『最新地理学用語辞典』大明堂.
- 香川雄一, 1998, 近代期川崎の公害問題をめぐる地域住民による社会運動. 地理学評論, 71A, 711-729.
- 香川雄一, 2001, 高度経済成長期の水島における工業都市化とロカリティの変容. 地学雑誌, 110, 314-338.
- 香川雄一, 2004, 社会運動論の系譜と地理学におけるその展開. 地理科学, 59, 26-46.
- 香川雄一, 2005, 社会運動論と政治地理学, 水内俊雄編『空間の政治地理』朝倉書店, 68-84.
- 片桐新自, 1989, 資源動員論の二つの意義. 塩原勉編『資源動員と組織戦略』新曜社, 11-17.
- 片桐新自, 1995, 『社会運動の中範囲理論』東京大学出版会.
- 環境庁, 1990, 『環境白書 平成2年版 総論』大蔵省印刷局.
- キツセ, J. I., スペクター, M. I.著, 村山直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太訳, 1992, 『社会問題の構築』マルジュ社. Kitsuse, J. I., Spector, M., 1977, *Constructing*

Social Problems, Menlo Park.

- 栗原彬・庄司興吉, 1987, 『社会運動と文化形成』東京大学出版会.
- 小泉武栄, 1996, 人文地理学者はいま何を期待されているか(3). 地理, 41(1), 80-88.
- 斎藤 潔, 1995, 立地紛争と地域政策に関する政治地理学的考察. 法政地理, 23, 61-70.
- 塩原 勉, 1988, 社会運動. 見田宗介・栗原彬・田中義久編『社会学事典』弘文堂, 390.
- 塩原勉編, 1989, 『資源動員と組織戦略—運動論の新パラダイム』新曜社.
- ジョンストン著, 竹内啓一監訳, 2002, 『場所をめぐる問題』古今書院. Johnston, Ronald J., 1991, *A Question of Place: Exploring the Practice of Human Geography*. Blackwell.
- 関 礼子, 1997, 自然保護運動における「自然」. 社会学評論, 47, 461-475.
- 曾良中清司, 1996, 『社会運動の基礎理論的研究』成文堂.
- 高木彰彦, 2002, 政治地理学の研究動向と今後の課題. 高木彰彦編『日本の政治地理』古今書院, 21-36.
- 高木彰彦編, 2002, 『日本の政治地理』古今書院.
- 高橋春成編, 2001, 『イノシシと人間』古今書院.
- 高橋春成編, 2003, 『滋賀の獣たち一人との共存を考える』サンライズ出版.
- 地球環境研究会, 2003, 『四訂 地球環境キーワード事典』中央法規出版.
- 寺田良一, 2005, 「リスク社会」, 「予防原則」, 「問題構築」と環境社会学. 環境社会学研究, 11, 1.
- トゥレーヌ,A.著, 梶田孝道訳, 1983, 『声とまなざし』新泉社. Tourane, A. 1978 : *La voix et le regard*. Paris : Seuil.
- トゥアン, Y. F.著, 小野有五・阿部一訳, 1992, 『トポフィリア』セリカ書房. Tuan, Yi-Fu, 1974, *TOPOPHILIA : a study of environmental perception, attitude, and values*. Prentice-Hall.
- 富樫幸一, 1991, 木曽川水系における水資源開発と都市用水の需給構造, 地域経済, 11, 57-80.
- 富樫幸一, 2000, 木曽川水系ブループラン 1993 年の形成と問題点. 岐阜大地域科学部研究報告, 6, 133-158.
- 鳥越皓之編, 1989, 『環境問題の社会理論』御茶の水書房.
- 鳥越皓之・嘉田由紀子編, 1984, 『水と人の環境史』御茶の水書房.
- 中河伸俊, 1999, 『社会問題の社会学』世界思想社.
- 中河伸俊・北澤毅・土井義隆編, 2001, 『社会構築主義のスペクトラム』ナカニシヤ出版.
- 中島弘二, 1998, 戦後日本の緑化推進運動と「みどり」の風景. 荒山正彦・大城直樹編著『空間から場所へ』古今書院, 92-107.
- 中島弘二, 1999, 『天皇の森』から『県民の森』へ. 金沢大学文学部地理学報告, 9, 53-72.
- 似田貞香門, 1975, 地域問題と住民運動. 現代と思想, 19, 202-229.
- 似田貞香門・梶田孝道・福岡安則編, 1986, 『リーディングス日本の社会学 10 社会運動』東京大学出版会.
- 長谷川公一, 1993, 環境問題と社会運動. 飯島伸子編『環境社会学』有斐閣, 101-122.
- 長谷川公一, 2001, 環境運動と環境研究の展開. 飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊編『講座 環境社会学 1 環境社会学の視点』有斐閣, 89-116.

- 平井幸弘, 2003, 地域および地球規模の環境問題解決に向けて. 伊藤達也・淺野敏久編『環境問題の現場から』古今書院, 209-228.
- 福田珠己, 1996, 赤瓦は何を語るか—沖縄県八重山諸島竹富島における町並み保存運動. 地理学評論, 69, 727-743.
- 福田珠己, 2003, 異質性と均質性の間で—「地域」再考ノート. 大阪府立大学紀要(人文・社会科学), 51, 47-56.
- 船橋晴俊, 1995, 環境問題への社会学的視座. 環境社会学研究, 1, 5-20.
- 船橋晴俊, 2001, 環境問題の社会学的研究. 飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊編『環境社会学の視点』有斐閣, 29-62.
- 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宋一・勝田晴美, 1985, 『新幹線公害—高速文明の社会問題』有斐閣.
- 朴惠淑・野中健一, 2003, 『環境地理学の視座』昭和堂.
- 堀川三郎, 2000, 運河保存と観光開発. 片桐新自編『歴史的環境の社会学』新曜社, 107-129.
- マコーミック, J. 著, 石弘之・山口裕司訳, 1998, 『地球環境運動全史』岩波書店. McCormick, J., 1995, *The Global Environmental Movement, the second edition*. John Wiley & Sons
- 町村敬志, 1987, 低成長期における都市社会運動の展開—住民運動と「新しい社会運動」の間, 栗原彬・庄司興吉編『社会運動と文化形成』東京大学出版会, 157-184.
- マッシー, D. 著, 富樫幸一・松橋公治監訳, 2000, 『空間的分業』古今書院. Massey, Doreen, 1984, *Spatial Divisions of Labour*. Macmillan.
- 水内俊雄, 1994, 近代都市研究と地理学. 経済地理学年報, 40, 1-17.
- 水内俊雄編, 2005, 『空間の政治地理』朝倉書店.
- 宮城豊彦・安食和宏・藤本潔, 2003, 『マングローブ』古今書院.
- ミラー, B. 著, 神谷浩夫・香川雄一訳, 1996, 集合行動と合理的選択—場所・コミュニティと個人的利益の限界—, 空間・社会・地理思想, 1, 68-85. Miller, B., 1992, Collective action and rational choice: place, community and the limits to individual self-interest. *Economic Geography*, 68, 22-42.
- 安田喜憲, 1992, 『日本文化の風土』朝倉書店.
- 山崎孝史, 2005, 『戦後沖縄における社会運動と投票行動の関連性に関する政治地理学的研究』平成15-16年度科学研究費補助金研究成果報告書.
- 山本佳世子, 2001, 琵琶湖・赤野井湾における住民主導型の地域環境の保全活動に関する研究. お茶の水地理, 42, 1-16.
- 由比濱省吾, 1992, 岡山県児島湖の環境問題.瀬戸内地理, 1, 5-24.
- 横山昭市, 2002, 日本の政治地理の軌跡. 高木彰彦編『日本の政治地理』古今書院, 3-20.
- レルフ, E. 著, 高野岳彦・阿部隆・石川美也子訳, 1991, 『場所の現象学』筑摩書房. Relph, Edward, 1976, *Place and Placelessness*. Pion.
- 若林敬子, 2000, 『東京湾の環境問題史』有斐閣.
- 脇田健一, 2001, 地域環境問題をめぐる“状況の定義のズレ”と“社会的コンテクスト”. 船橋晴俊編『加害・被害と解決過程』有斐閣, 177-206.
- Agnew, J., 1997, *Geographies of Political and Social Movements*. Agnew, J. (ed.)

- Political geography A reader*, ARNOLD, 165-171.
- Miller, B., 2000, *Geography and Social Movements*, University of Minnesota Press.
- Mizuuchi, Toshio ed., 2003, *Representing Local Places and Raising Voices from Below*.
Osaka City University.
- Painter, J., 1995, The geographies of social movements. Painter, J. *Politics, geography & Political geography*, ARNOLD, 151-179.
- Rootes, C., 1999, Environmental Movements: From the Local to the Global. Rootes, C. ed., Environmental Movements, FRANK CLASS, 1-12.
- Routledge, P., 1992, Putting politics in its place: Baliapal, India, as a terrain of resistance. *Political Geography*, 11, 588-611.
- Routledge, P., 1996, Critical geopolitics and terrains of resistance. *Political Geography*, 15, 509-531.
- SUGITANI, T. 1998. Opposition movement against golf course development in Miyoshi Village, Chiba, Japan. *Geographical Review of Japan*, 71B, 31-44.
- SUGITANI, T. 2000. Conservation Movement of Secondary Forests in Rural Farming Villages of Japan : Its History, Aspects and Case Studies. 地域学研究, 13, 1-14.

第2章 日本における水環境をめぐる市民・住民運動

1. 公害と水環境問題

日本の環境問題論争において公害はきわめて重要な意味を持っている。現在の日本の環境政策の根幹には公害対策があるといって過言ではない。

公害の語が人為によって人の生命・健康や生産活動に被害を生じさせるという概念で最初に使われたのは 1911（明治 44）年制定の工場法で、戦後、公文書で最初に用いたのは 1949（昭和 24）年の東京都公害防止条例とされる（川名, 1988 : 11）。ただし、環境施策・公害対策を広範にカバーするようなものではなかったし、また、地方自治体の条例等はつくられるものの中央においては積極的な取り組みはみられず、高度成長期以前、日本は公害を防止し、問題を解決するため十分な法制度も環境対策を所管する一元的な行政組織ももたなかつた。各地で深刻化する公害被害とそれへの政府の対応の遅れに対する批判の高まりなどから、1970 年にはいわゆる「公害国会」（第 64 臨時国会）が開かれ、公害対策基本法（1967 年施行）の改正を含む 14 の公害関連法案が制定された。翌 1971 年には各省庁が個別に行って公害対策や自然保護の施策を一元的に行う環境庁が新設された¹⁾。こうした制度化が進んだ背景には、1950, 60 年代に各地で顕在化した公害被害の深刻な現状と、それに抗議する被害者や市民の行動があった。いわゆる公害病をめぐって行なわれた政府や企業と被害者との争いは、今なお継続している部分もあるが、その後の市民運動や環境政策に大きな影響を与えた。

本研究で取り上げる湖沼をめぐる環境問題は広い意味で水環境をめぐる問題の 1 つであるが、この水環境問題についても公害の影響は大きい。その 1 つの表れとして、日本の水環境をめぐる問題において、「水質」を核として争点が構築される傾向が強いことがあげられよう。公害を出発点にすると環境をとらえる視点は人の生命・健康への影響におかれ、それを測る指標として、また規制などの対策を講じる具体的な対象として、水質が重視されることになる。

極論すると、水質は 2 つの意味で問題になる。1 つは水俣病やイタイイタイ病などのように人体への直接的な影響をもつ汚染が環境にもたらされる場合で、ある化学物質の存在ないし量が健康被害と直結するから水質が重視されるのは必然的である。これとは別にもう 1 つ、一般的な環境の悪化の指標として水質が問題になる場合もある。これは、悪臭や水のまずさ、植生破壊、漁獲量の減少、景観悪化などを説明する際に、「水質」の語が用いられ、「水質」をキーワードとして問題が構築されることがあるという意味である。市民運動組織は、しばしば、自らの問題意識が水質に限らない広範な環境を意識したものであっても、水質悪化、水質汚染という表現を積極的に用いて問題点の指摘や社会へのアピールを行う²⁾。本論文で取り上げる 2 事例は発端においてまさにそのような立ち上げ方がなされた。また、世界湖沼会議の第 1 回（1984 年）及び第 9 回（2001 年）、ならびに世界水フォーラム（2003 年）の開催地であり、湖沼の環境保全について、行政・市民・企業それぞれに日本でもっとも進んだ取り組みがなされている地域の 1 つ、滋賀県においても、琵琶湖の環境問題が大きな社会問題としてクローズアップされたのは有リン洗剤の規制を盛り込んだ富栄養化防止対策であり、水質問題を重要な争点とすることから、その後の湖をめぐる多面的な環境問題の構築につながったと考えられる。水環境をめぐる問題が水質問題から論じられるというのは、日本において公害問題のインパクトが強

烈であったことの表れといえよう。

もちろん、水環境をめぐる問題では水質だけが問題なわけではなく、水辺の生態系の破壊にも注意を向けなければならない。また、水辺の環境破壊は今に始まったことかといえば、誰でも知っているようにそのようなことはない。日本が近代化とともに土木国家³⁾（本間、1996）への道を歩む過程において、常に国土開発は優先的・積極的に進められた。特に、第二次大戦後、全国で総合開発計画に基づく地域開発事業が大規模に実施されたことで、各地で環境破壊が進んだ。環境破壊とまではいわなくても各地の河川や海岸はすっかり人工的に改変され、自然の景観や生物の多様性が失われた。これらの開発への反対運動は以前からあったが、運動が目的を達成した事例は少なく、公害対策などの制度整備と比べれば明らかに自然保護関係の制度の充実は進まなかつた。運動についても長らく一部の限られた人が行うものとみなされていたように思える。それは環境運動への参加者の少なさとしてとらえられる。

1991年の自然の保護と利用に関する世論調査（内閣府）において、81.9%の人が環境に関心があると答え、70.5%が環境に関わる活動に参加したいと答えているにもかかわらず、実際に市民運動のような活動への参加はかなり少ない。日本の主な自然保護団体の会員数をみてみると、日本野鳥の会は約4.8万人、日本自然保護協会は2.2万人、世界自然保護基金ジャパン（WWF-J）は3.5万人である（それぞれ2004年）が、アメリカでは、1989年の時点でも、全米野生生物連盟の580万人、グリーンピースUSAの85万人、WWF-US、シェラクラブ、全米オーデュボン協会もそれぞれ50万人以上（岡島、1990：29）となっていたし、ドイツの環境自然保護連盟や自然保護連合でそれぞれ約20万人（今泉、2001：254）などとなっており、会員数の桁が違う。しかも、それらが事にあたって連帯すると名目上、百万人オーダーの支持を受けていることになる。また、人口が日本の1/3をやや超える程度の韓国でも、環境運動団体の1つ、韓国環境運動連合の会員は約8万人（2005年筆者聞き取り）となっており、そのような団体がいくつかある。日本の自然保護団体の会員数の少なさは、欧米とは違うというだけでは説明できない日本の自然保護運動の特徴といえる⁴⁾。ただし、1990年代になって、公共事業の問題が広く批判されるようになり、運動の性格の変化とあわせダム建設などその中のいくつかは中止されるものもあらわれてきたし（帶谷、2004）、阪神淡路大震災を機にNPOやボランティア活動が社会的に評価されるようになり、環境運動への市民の参加も増えつつある。上に記載した日本の自然保護団体の会員数も、1980年代に筆者が事務局の手伝いなどで関わっていた頃と比べると、実はかなり増えたという印象をもつものなのである。

筆者は、自然保護運動団体への参加や協力の少なさにも、日本の環境問題が公害を中心と論じられたことが関係していると考えている。公害はその被害があまりに深刻でショッキングであり、それへの抗議運動が、被害者救済を第一に取り組むのは当然である。その一方、鳥が好きだから、草木が好きだからというような個人的で素朴な気持ちのレベル、すなわち被害者がかわいそうだからというような素朴な動機で公害反対運動に参加することには、一般の側にも運動の担い手側にも抵抗感があるとみるのは想像に難くない。被害者とそうでない人との間のおかれた状況の差が大きく、それなりの覚悟を決めなければ運動には参加できないのではなかろうか。環境問題を論じる社会運動として公害反対運動がクローズアップされればされるほど、大衆的な自然保護運動が育ちにく

くなってしまう。また、同時期に社会問題化した安保闘争や学生運動、さらにその後の過激派の活動などが、「運動」を敬遠する意識や、運動に関わる人への偏見を広く生み出したとも考えられる。アメリカの自然保護団体は、もともと野鳥の愛好家や、釣りや登山などを趣味にする人たちに支えられて始まっており、それらが、自然公園内のダム建設反対運動や環境教育活動などに活発に取り組んだ 1960 年代以降に会員を大幅に増やしたとされ（岡島, 1990:118），その際に主導的な役割を担った団体は「零細企業から大企業に成長したような形」（岡島, 1990 : 114）で社会的な影響力をもつ大きな政治団体になった。それらは、公害や毒性物質の問題なども自然保護問題・環境問題にかかわる事案として運動の中に取り込んでいった。当事者がはっきりする公害問題から環境運動が構築されていった日本との違いはここにあるのではなかろうか。

さて、このようにみてみると日本の水環境をめぐる問題には、公害問題と、公害とは括りにくい広い意味での水環境問題があることがわかる。水質が重要なキーワードになるとか、運動が大衆的になりにくいなどの共通点はあるものの、両者は異なる問題群ととらえることが可能である。この問題構築にあたり、それを主導した市民運動もそれぞれ異なる性格をもつものとして存在してきた。その 1 つは公害問題と反公害運動であり、もう 1 つが開発に伴う環境破壊と自然保護運動である。2 つの運動において、そこに関わる人たちや、それを支持する人たちの間では、等しく環境破壊への危機感が共有され、それぞれの運動に対して共感を持たれる場合が多いはずだが、実際には連携した行動がなされることの少ない、並行した社会運動の経緯をたどってきた。次に、それについて簡単に確認する。

2. 2 系統の環境問題と環境運動

(1) 環境汚染（公害）

日本の公害については、多くの紹介がなされている⁵⁾が、飯島（1993）は公害の視点からとらえた日本の環境問題史を簡潔に整理している。それによれば、江戸時代には鉱業による農民・漁民への被害がみられていたが、農漁民は比較的に守られる立場にあった。しかし、明治以後、富国強兵を国是とする中で、産業の急速な近代化が推進され、その裏面史として環境悪化が進んだ。国民の生命や健康よりも産業が優先されることが第二次大戦まで続いた。戦後、政治体制は変わったものの、経済復興優先の方針がとられ、公害防止はほとんど省みられることはなく、1960 年代前半までに、水俣病や四日市喘息、イタイイタイ病などの深刻な健康被害をともなう事件が発生し始めた。これらの被害は、1970 年代に拡大し、日本は公害王国として世界に知られるようになってしまった。

公害問題は、この時期の日本の環境問題を代表する問題であったが、1980 年代後半以降、反公害運動は被害者救済運動等として継続され、公害問題は終わっていないと強調されているものの、地球環境問題や大規模開発による自然破壊問題などへの関心の高まりに埋もれてしまったきらいがある。マスコミで報じられる場面も、裁判の判決時や和解時などの報道のようにパターン化されている。ダイオキシンやアスベスト、産業廃棄物の不法投棄や野焼きなど、今まさに問題になる現象は、絶えることなく次々に発生しており、その意味でも公害問題は現在の問題であるのだが、個別案件ごとに責任の追及、

被害者への補償、安全性の確保、環境の回復などが議論されるにすぎず、総論としての公害問題という形では問題構築はされていない。総論としては、むしろテロやBSE、新型インフルエンザなども含めた「リスク社会」、「リスクマネージメント」といった文脈で議論される事項に含まれてしまっているように思える（例えば、中西、1994）。

このように推移してきた公害問題は、社会的に構築されたものであり、問題構築の原動力となったものは、反公害運動、被害者救済運動であった。反公害運動の原点は、足尾鉱毒事件における田中正造に率いられた政治運動と農民による住民運動にあるといわれる（森長、1982：2）が、公害が全国的な問題になるのは、戦後のことである。公害は急速な工業化・経済発展が引き起こしたものであり、都市化にともなう問題であり、多くは都市問題の1つとして理解できる。また、公害は、足尾鉱毒事件の昔から社会的弱者へのしづ寄せとして出現しており、公害を追求することは、「公害はいまや人権侵害の王様である」（宮本、1962：199）や「わが国の公害は日本の資本主義社会の矛盾をあらわにしたものである」（飯島、1970a：25）の言葉を借りるまでもなく、政治体制や社会構造を批判する視点を持つ。したがって反公害運動は、被害者による切実な抗議を根幹にもちながらも、運動を広げていこうとすると、革新系政治団体の政治運動と結びつきやすい（あるいはその中に取り込まれやすい）と考えられる。

もっとも個別には反公害運動は革新政党等の政治運動の1つとして進められるわけではなく、むしろ、飯島（1970a：44）が指摘するように「公害反対運動の主体は、労働運動でも思想運動でも政治運動でもなく、災害の発生した地に住み、その災害を受ける住民、つまり被害者が中心となった運動」であり、「産業公害に反対する住民運動において（中略）その中に工場労働者が吸収されていかない」ことを特徴的とする。それでも、別論文で記しているように、水俣病被害者の運動において、チッソ労組が自らの姿勢を自己批判し活動方針の「劇的な変革」を行ったことが転機となり、被害者の運動は方針が明確化されるとともに、被害者運動を支援する行動も深みと広がりを増した（飯島、1970b：79）ことも確かであり、さらにその後、全国労組や野党各党が、公害問題を争点化していったことが公害関連法や環境庁の設立などにつながったのである。

このようにみると、原点・出発点はともかく運動の展開過程で労働組合や左派政党との関係が深まっていくという意味では、反公害運動は、反核・反原発運動や、反戦・平和運動、人権運動などと似たところがあるといえよう。そして、そのことが、次に触れる自然保護運動と反公害運動とでは性格が異なる印象を与えるのである。

（2）地域開発に伴う環境破壊

次に地域開発にともなう環境の破壊問題にふれたい。この問題を顕在化させてきたのは、あえて前項の公害反対運動と対にすれば、自然保護運動であるといえよう。何をもって自然保護運動とするかは難しいが、現在の全国的な自然保護団体の活動につながる運動としては、尾瀬の電源開発への反対運動から始まったとされる（石川、2001、後藤、1984、日本自然保護協会、2002）。尾瀬の開発と保護をめぐる問題は、1914（大正3）年に鬼怒川水力電力会社が尾瀬の水利権を求めたことから始まる尾瀬の水利権・取水権をめぐる争いに、尾瀬に山小屋を開いた平野長蔵が自然保護を主張し、当事者の1人として生涯闘い続けたことに始まる（後藤、1984）。この長年議論されてきた電源開発の話は、第二次大戦後、尾瀬ヶ原を水没させて出力230万キロワットの巨大ダム建設計画が浮上

すると一気に現実化し、危機感を抱いた尾瀬の研究者、尾瀬を愛した文化人、登山家、写真家などや、尾瀬の保護を訴える厚生省や文部省の官僚など 29 人（発足時）が 1949 年に「尾瀬保存期成同盟」を立ち上げ、尾瀬保存のための運動を始めた（後藤、1984）。期成同盟は尾瀬問題を中心に据えながらも、各地の国立公園内で進められる資源開発問題をもテーマ化するために、1951 年、日本自然保護協会になる。この運動は尾瀬の保護に成功するとともに、その後の日本の自然保護問題に深く関わるようになった。日本自然保護協会は、日本の自然保護運動をリードしてきた主な組織の 1 つであることは自他共に認めるところであろう。

あるいは、これに先立つものとして、本来的には自然保護を目的にするものではないが、国立公園の制定を求める運動も、結果としては日本の自然保護に寄与したといえる。明治期に遡る国立公園の制定を求める動きは、荒山（1995, 1998）が強調するように、国立公園を国土や国民を代表し世界に誇示しうる風景地と認識し、国民国家のナショナルアイデンティティを創り出す意図をもっていたことや、1930 年代の 10 年間に帝国議会において採択された建議と請願 167 件の背景に国立公園が地方経済に利益をもたらすと考えられていたことが確かであるとしても、「日本を代表する風景地」という文脈で当該景観を保全しようとする風潮が各地で生まれたことや、戦後のダム建設反対運動等において、対象地が国立公園内にあることが、当事者としての立場が曖昧な自然保護団体にとって、論理構成上の重要なよりどころとなってきた（今でもなっている）のも確かである。中島（1998, 1999）が取り上げる緑化運動にしても、1998 年の森林法改正（2001 年には森林・林業基本法制定）以後、林野政策の抜本的な方針転換による追い風を受けて拡大している里山保全活動にしても、市民運動と官主導の運動（動員された住民の運動）の境界は曖昧である。

このようにみると、同じ「環境」に関係する運動であっても、日本の自然保護運動は公害反対運動とは、性格が異なる、あるいは運動が進められる文脈が異なることがわかる。自然保護運動では、政治的に特定の政党との結びつきを強めないことや左翼運動的なイメージを払拭することが、運動の大変な戦略の 1 つになっていた場合がある⁶⁾。ものによっては、上記の緑化運動等のように体制に寄った運動であることが多い。自然を保護するという主張は、最近では自然との結びつきが深かった伝統的な生活文化を重視する傾向もあわせて考えれば明らかのように、保守的な価値観に支えられているともいえる。また、もともと貴重な自然を守ろうという研究者や文化人によって運動が進められており、社会経済システムの構造的な問題から末端におかれる被害者救済というロジックを必ずしも持たない（場合によっては自然保護と住民の生活の利害が対立する場合もある⁷⁾）ので、革新的な運動となじみにくい面もある。加えて、日本の自然保護運動は皇室とのつながりが一部にあり、全国的ないくつかの団体では、グループの総裁などの役職に皇室関係者が就任している。第二次大戦後、天皇制度が再構築される過程で、緑の祭祀としての天皇という言説が、緑化運動等を通じてつくられていったとの指摘もある（中島、1999）。これらにあえてこだわってみると、体制批判的な反公害運動と保守的性格を持ちうる自然保護運動との間に一線が画されるのは当然ともいえる。ただし、各地で問題になった開発事業への反対運動は、国や自治体、民間企業の行為に対して敢然と立ち向かうものであった。行政や企業を告発対象にするし、土木国家化した日本の

社会経済システムを問題視するものの、その先のイメージに関して反公害運動等とは向いている方向が違うといえるのかもしれない。いずれにせよ、日本の現実として、この 2 系統の運動は、個々の事案についてローカルな組織どうしが共闘する場合はあるても、恒常的・全国的には連帶していないし、あまり接点がないように見える。自然保護問題はこれまで対象地が自然度の高いところであることが多く、公害問題のように都市問題としてくくられないことも、同じように環境を扱っていても接点が乏しい一因であろう。

なお、自然保護運動が、守るべき対象としたもの、価値を見出したものは、時間とともに変化してきた。1960 年代頃までは、原生自然や学術的価値のある自然、希少な自然を守ることが強調されていた。その後、生態学的価値に力点がおかれて、まとまった生態系を守ろうという主張がなされるようになった。最近では、生物の多様性や自然の文化的意味が尊重され、身近な自然の保護が叫ばれるようになってきている（石川、2001）。

3. 水環境保全運動の展開

日本の水環境保全運動を考える場合、他の運動と同様、以上のような 2 系統の環境運動の流れがあることを念頭におく必要がある。ただし、前節の記述はあえて極端な書き方をしただけで、実際には両者は明確に 2 分されるものではないし、長い期間に及ぶ運動の中では 1 つの団体の活動でも時期に応じて性格が変わっていくこともある。極端に書いたのは日本の環境運動において異質なものが共存していることを確認したかったからにすぎない。特に環境運動の性格は時期によって、かなり変化しており、単純化していえば、1960-70 年代の環境運動は対抗的・反体制的な性格を持っていたが、水環境の悪化にはすべての人に責任があるとか、個々人の水質改善への努力が必要だといった言説が広がるにつれ、運動団体は、私たちは自分自身の生活スタイルを見直すべきだと強調し、行政との協働を主張するようになるなど、運動は内省的で協調的な性格を強めたといえる。

例えば、水環境問題に関するキーワードも時間の経過とともに変化した（図 2-1）。水質の悪化に関して、公害に世間の目が集まった 1960 年代は水質汚染の語が用いられたが、やがて富栄養化のイメージと重なる水質汚濁といわれるようになり、それが一般化した。今では汚染よりトータルな水環境が強調される。水質管理は流域管理になり、自然再生がテーマになるようになった。また、住民は、被害者としてではなく、産官学と協働して環境保全の活動を担う市民と語られるようになった。このような変化は、各時期にどこかでそのような議論があったというだけではなく、同一のフィールドにおいても時間の経過とともに争点や関心の変化として認めることができる。

これらについて戦後日本各地で問題になったことのいくつかを挙げながら、簡単な流れを追ってみたい。これらの運動について、事例ごとの違いや、個々の事例における時系列的な変化をとらえる際に、前節で示した環境運動の 2 つの系統、2 つのスタンスの違いに留意すると整理しやすい。つまり、公害問題として始まった日本の水環境をめぐる問題は、担い手や支持層の重心を変えながら、公害に限定しない争点を含む水環境問題として構築されてきたのではないかという見方、あるいは、公害反対運動的なものと自然保護運動的なものが混じり合ったり、対立したりするところに、日本の環境運動の特徴があるのでないかという見方が、日本の水環境運動をとらえる際に有効であろうということである。

1960・70年代	1980年代・90年代前半	1990年代後半以降
公害	生活環境	日本の「公害の経験」
局地的問題 全国的问题	地球環境問題	
水質汚染 水質汚濁（富栄養化）		
	河川湖沼生態系への影響	流域生態系への影響
水環境	流域環境	生物多様性
水質規制	流域管理	統合的流域管理
	汚濁負荷面源対策	自然再生・環境再生
工業排水	生活系排水	循環型社会
犠牲者としての住民	加害者としての市民	市民とのパートナーシップ

図 2-1 水環境問題に関するキーワードの変化（イメージ）

戦後日本の水に関する環境問題として、何をおいても公害は深刻な問題であり、今なお被害者の認定・救済などの問題が解決されていない。公害は単に有害物質が人々の生活圏内に排出されたということだけでなく、復興や高度成長を求める社会情勢を背景として、環境への配慮を欠いた企業の経営姿勢や社会制度、ならびに行政の企業重視・被害者軽視の姿勢が被害を拡大させた。熊本の水俣病、新潟阿賀野川下流域での新潟水俣病（水銀汚染）、富山県神通川流域でのイタイイタイ病（カドミウム汚染）など、同じような時期に各地で河川等の水質汚染が進み、地域によって人命や健康を奪う悲惨な結果がもたらされた。川名英之のルポルタージュ『日本の公害』シリーズでは第1巻を「公害の激化」と銘打ち、第1章で水俣病、第2章で新潟水俣病、第3章でイタイイタイ病を取り上げ、さらに第4章を「続発する水質汚濁事件」として東京湾、伊勢湾（四日市）、駿河湾（田子の浦）、高知の浦戸湾、北九州の洞海湾、瀬戸内海、諫訪湖、隅田川、淀川などの具体的な事件を報じている（川名、1987）。公害といえば水の問題といえるような取り上げ方であり、事実、水質汚染は公害の主要な構成要素であった。水質汚染に関する運動は、被害が明確であれば、その原因と責任の追及、及び被害者の救済・支援を第一義的な目的とするし、新たな工場建設などにより公害被害が懸念される場合には、公害反対を理由に建設の差し止めや操業停止などを求めた。

これは、現在でもこのような事態になれば同じようなことが起こると予想される。ただし、当時は反公害という理屈の持つ社会的説得力が今以上に強かったと思われる。そのことは、例えば次章以降で取り上げる中海・宍道湖や霞ヶ浦の場合をみてもわかる。中海干拓反対運動が1980年代に中心的な争点として問題構築に成功したのは淡水化に伴う水質汚濁であったことはそのあらわれといえようし、それに先立つ時点では、中海干拓事業が公害をもたらすという見方もある。例えば島根県議会で中海干拓事業が誘因となる公害問題への懸念が表明されたことがある。そこでは「…食糧あるいは農業事情の激変、これに加えまして公害という新しい観点からも計画を根本的に考え直さなければならないのでは

ないか、…。急速に水が汚れております。…。このまま無計画な工場計画、工場建設が進むならば、そしてこのまま水門が締め切られるならば中海はどうなっていくのか。死の湖となって公害の吹きだまりとなるは明らかであります。…」（島根県議会事務局, 1976:1970年9月議会 10月1日社会党県議の質問）と発言されている。このような問題提起は、その後の中海干拓問題をめぐる議論ではほとんど聞かれなくなるが、このような関心の持ち方は当時の環境問題をとらえる1つの視点であったと考えられるし、その後の水質汚濁（富栄養化）を軸にした議論に引き継がれていったとも考えられる。

霞ヶ浦の場合も同じようなことがあり（第8章）、例えば、鹿島開発に反対する住民運動の末期に、鹿島町の農家が「『公害企業に水を送るために私の土地は使わせない』と送水管用地のうちわずか79平方メートルの土地を盾にとって、その提供を拒み、関係地主100名の反対署名を集め、精力的に運動を展開し、県に計画中止を迫った」（河川湖沼と海を開発・破壊から守る全国連絡会議、1981）。これは鹿島第二工水反対闘争とよばれ、土地が強制収用されて終息した。農家が農地・農業を守ろうとする運動でありながら、鹿島灘の水質汚染問題や工業用水開発のための霞ヶ浦の水資源開発が湖の環境破壊をもたらすと問題視し、運動を反公害闘争と位置づけた。同時期に霞ヶ浦の高浜入で起きた漁業者の干拓反対運動でも反公害というロジックが用いられた。

1970年代は、水資源開発にしても干拓事業にしても、反公害は問題提起の重要な手段の1つであったと考えられる。これは1980年代になって、反公害という言葉はあまり使わなくなるものの、湖の環境を語る際に水質汚濁を強く意識する姿勢として受け継がれていく⁸⁾。しかし、その後は水に関連する環境への関心の向け方は必ずしも水質を議論の入口あるいは焦点にしなくなり、しいていえば、今は、水質に限らない湖及びその流域の環境（と地域）再生といったテーマを環境問題の課題とみるようになっている。

ところで、湖沼の水質汚濁、富栄養化問題をいう視点を明確にした動きの1つに、日本では琵琶湖の富栄養化防止条例の制定をめぐる運動がある。

琵琶湖では、1980年に滋賀県の琵琶湖富栄養化防止条例が施行された。全国ではじめて合成洗剤を規制した条例として各地に大きな影響を及ぼし、条例制定後1年以内に43都道府県で新たになんらかの合成洗剤規制対策が打ちだされる端緒となった（片桐、1995：117）。琵琶湖の富栄養化による水道水のカビ臭への苦情は1960年代末頃から出始め、革新系の女性団体や消費者団体を中心に合成洗剤反対の動きがみられるようになったが、「当初は人体への直接的被害がその焦点となっており、特に琵琶湖を意識した運動にはなっていなかった」（片桐、1995：124）とされる。その後、1974年に革新政党を支持基盤に武村正義が知事に当選すると県は合成洗剤問題を琵琶湖の水質保全の問題とからめて積極的な姿勢を示すようになり、市民運動側も合成洗剤追放を掲げた動きを活発化させた。こうした動きにもかかわらず、一般県民は問題の重要性をほとんど認知していなかったといわれるが（片桐、1995：124）、その状況は、1977年の淡水赤潮の発生と漁業被害等の発生によって大きく変化した。翌年には「琵琶湖をまもる粉せっけん使用推進県民会議」（石けん会議）が結成され、県の富栄養化防止条例制定を強力にバックアップした（琵琶湖百科編集委員会、2001）。合成洗剤の回収・不買運動など、住民や消費者の根強い運動に後押しされ、滋賀県は日本石鹼洗剤工業会からの激しい抵抗を押し切って富栄養化防止条例を成立させた。その過程で琵琶湖の環境への関心が流域住民の中に高まり、琵琶湖総

合開発計画の見直し（1982年）や第1回世界湖沼会議の開催（1984年）等につながっていったといえる。

ここにあげた琵琶湖総合開発（1972-1997年）には、粉石けん運動や赤潮発生以前から、流域住民による反対運動が起こされていて、1976年には「近畿1300万人の“命の湖”琵琶湖を破壊する琵琶湖総合開発ストップ」を合言葉にする琵琶湖環境権訴訟（原告1,186人）が提起された（池見、1982）。裁判で、原告側は、開発にともなう水位低下が生態系の破壊等をもたらし、有害物質を含む下水処理水の放流等もあいまって、琵琶湖の水質が悪化し、上水利用する近畿の住民に健康被害が及ぶと主張したが、1989年に大津地裁は行政の富栄養化対策の効果や事業がすでに進んでいることなどから、この工事差し止め請求を棄却した。この間に赤潮や石けん運動が生じ、富栄養化防止条例制定や琵琶湖総合開発計画の見直し、環境保全事業を追加した形での開発事業の期間延長等がなされた。1997年に琵琶湖総合開発事業は終結し、その後、「ポスト琵琶総」という位置づけで滋賀県は琵琶湖総合保全整備計画を策定し、水質保全と集水域の水源涵養、自然環境の生態的機能の回復を柱にした施策を展開している（中村、2001）。なお、琵琶湖環境権訴訟は、事業の実質的な環境アセスメントの場となったことや、その後のヨシ帯保全の施策に反映されていったことなど、その成果を評価する指摘もある（近藤、2001）。ただし、評価されるのは環境への影響や生態系の機能などの面であって、事業批判の争点を上水利用住民の健康被害においていたのは、そういう形でないと裁判の争点になりにくい現実があるとはいえ、論理的には飛躍があったといえるだろう。ここでの主張は先の鹿島第二工水反対闘争と似たところがあり、開発によって環境が破壊され、公害が発生し、住民の生命や健康・財産が損なわれる所以、開発事業を阻止しなければならないという理屈になっている。これらによって示された具体的な環境変化をとらえるポイントや問題とすべき現象等の認識は、その後に継承されたが、反公害の主張そのものは継承されることなく、運動を担った人や団体も後の運動の主流にはならなかった。

一方、批判は多々あるが、富栄養化防止条例制定前後から滋賀県は琵琶湖の水質保全やそれを実現する上で不可欠な流域の環境保全を意識した施策を行ってきた。直接的な環境対策ではないが、1982年に県立の琵琶湖研究所が発足し、1996年には琵琶湖博物館が開設された。これらを核に琵琶湖の環境や人々の暮らしを総合的にとらえる研究・啓発活動が進められた。その後、日本の環境社会学の主要関心事の1つ（飯島、1998）とされる「生活環境主義」というアイディアも琵琶湖での研究が出発点である。鳥越（1989：5）は、「生活環境主義」を、人の手の加わらない自然にポイントをおいた「自然環境主義」、近代技術による課題解決にポイントをおいた「近代技術主義」とスタンスを異にする、人々の生活にポイントをおいた政策論を志向する立場だと述べている。その論拠が琵琶湖というフィールドの特殊性に基づくとされる（鳥越、1989：6）ことからうかがえるように、琵琶湖周辺では精力的に湖と人々の暮らしの関わりが調査・研究され、それに関連する言説が生みだされていった。琵琶湖総合開発に対して、この視点からの批判や政策の見直しなどの働きかけがなされ、＜水質汚濁—健康被害＞だけにとどまらない湖の環境のとらえ方が広がることに影響を及ぼしたと考えられる。

湖をみる見方が広がり、市民・住民運動の幅が広がったことは、2001年の里帰り世界湖沼会議では、本会議とあわせて流域の住民・市民グループが50件を超える自主企画イ

ベントを企画・実施し、湖沼会議を盛り上げた（第9回世界湖沼会議総合プログラム）ことからもうかがえる。そこでのテーマは、水環境の再生、くらしと水、川とくらし、湖岸清掃、公共事業や住民自治のあり方、里山保全ボランティア、環境教育、環境ホルモン、ピースパレード、ゴミ問題、エコツアー、環境アート、水上レジャーの問題、等々と多岐にわたり、公害問題に限定されない住民活動が広範囲に展開されていることがわかる。

また、長良川河口堰問題などを経て改正された河川法⁹⁾に基づき設置された淀川水系流域委員会は、琵琶湖を含む淀川水系の水管理・環境整備のあり方等を議論し、その成果として2003年に近畿地方整備局に意見書を提出した。その内容は多岐にわたり國の方針決定に影響を与えていた。ダム建設をめぐり、国と委員会、地元自治体等の間で軋轢を生んでいるが、水管理をめぐって、多角的な視点からの市民・専門家の意見が反映されるしくみは形だけでもできてきた。治水・利水に加えて、環境が河川整備の柱に加えられたわけだが、そこでの環境は、猛禽類の生息地保護等を含む水域・流域の生態系保全という幅広いイメージでとらえられており、それは、ここに限らず常識的な環境のとらえ方になっているように思える。そして、このことは、住民の生命や財産への被害に結びつけなくても環境保全を誰でも普通に主張できるようになったということでもある。

さて、水環境に関わる問題として全国各地で長い期間、議論され続けてきたものにダム問題がある。ダムをめぐる議論も時期によって、争点や主張が変化してきたし、議論の一方に位置する市民・住民運動の形態や性格を変化させてきた。帯谷（2004：73-75）は、昭和初期以降のダム建設にからむ環境運動について、4期に分けて整理している。それによれば、第1期は昭和初期から1950年代で、立地点の住民や自治体による補償の充実を求めたものと、尾瀬保存運動にみられる都市部の研究者や文化人等に担われた貴重な自然を守ろうという自然保護運動がみられ、次いで1960年代から80年代半ばまでの第2期では、立地点の住民や労働組合、革新系政党、研究者・弁護士などが担い手となって、ダム建設阻止を基本的人権や地方自治の尊重等を論拠に訴えるものが目立った。その後、1980年代後半以降は、立地点の住民と都市部や下流域のアクター（環境NPO、研究者、文化人、一般市民）が連携した運動が展開されるようになり、1990年代前半までの第3期は多様な運動が合流して、計画の科学的妥当性や自然の保護、多様なメディアを通じた市民的公共圏の形成が志向され、その後の第4期になると地域環境やコミュニティの再生・創造といったオールタナティブを志向する運動が展開されるようになったとしている。琵琶湖や霞ヶ浦で確認されることもこれとほぼ重なっており、帯谷の第2期に、住民と革新系の団体等が結びついた公害への関心を強く示す活動が広がり、その後、いろいろな立場のグループや個人がそれぞれの関心に基づいて運動に参加するようになり、自然保護や環境・コミュニティ再生などをめざした活動が行われるようになった。少なくとも、1970年代前後の頃と1990年代前後の頃とで、ダムや水環境をめぐる運動の形態や性格といったものがかなり変化したといえるであろう。

以上その他にまだまだ問題を抱えた水域は多数ある。全国的な注目を集めた事例に限っても、長良川河口堰（愛知・岐阜・三重県）、吉野川第十堰（徳島県）、千歳川放水路（北海道）等の河川の改修や水資源開発問題、諫早湾干拓（長崎県他）、藤前干潟（愛知県）、三番瀬干潟（千葉県）、泡瀬干潟（沖縄県）等の干潟開発をめぐる問題など、北から南までくまなく名を挙げることができる。場所によって、問題になっていることや、その開発

が考えられた社会的な背景は異なっているが、公共事業の公共性や財政的なムダを指摘する声や、豊かな湖沼河川干潟等の恵みに改めて注目すべきとする声、当該地域の自然度の高さを訴えそれを守るべきだという声、さらに、先人からの生活の知恵や自然との付き合い方を見直そうという声などは共通している。そして、運動は、当該地域の住民に限らず、各種環境団体や研究者・専門家、さらには全国の環境に関心のある市民に担われている。これらを見るに付けても、現在は、かつての公害問題と環境問題がほぼ同義であった時期とは異なり、環境問題の枠組みが広がり、問題を構築するロジックも選択肢が広がり、住民・市民がよりストレートに自らの思うところを主張することが可能になってきた¹⁰⁾ ように思える。そしてまた、このことは、まだ世界的にみれば裾野が狭いといえる日本の環境運動が今後、広がっていく可能性を予感させる状況にあるともいえよう。しかし、本当のところはどうなのか、個々の現場の実際を詳しくみていく必要性は高い。

このように各地でさまざまな問題が生じてきた中で、本研究では、中海・宍道湖と霞ヶ浦の2事例地（図2-2）を取り上げ、具体的にそれぞれでの環境問題について考え、環境運動と地域の関わりを明らかにする。両事例とも、かなり長い時間をかけて湖のあり方が問われ続けており、問題構築のプロセスや多様な利害関係者の関わりを追うことから多くの知見を得ることが期待されるとともに、水質汚濁、水資源開発、干拓、湖環境の再生など、各地で問題になる事業や争点を広範に含み、いろいろな問題を視野に入れて検討できる。また、中海・宍道湖では反対運動の影響で公共事業が実際に止まっており、そのことは、日本の自然保護運動史上、特筆されるべきことであるし、霞ヶ浦は、市民運動が大きな役割を担いながら自然再生が試みられてきた先駆的な事例と位置づけることも可能で、今後の水環境と住民の関わりを展望する上でも重要である。

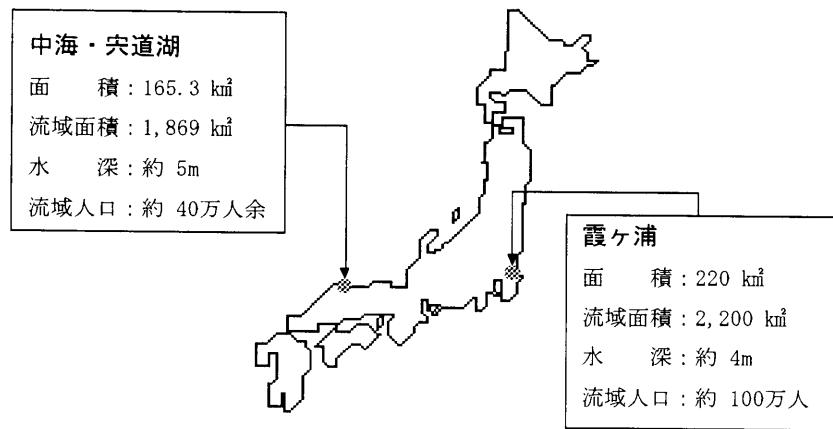


図2-2 霞ヶ浦と中海・宍道湖の位置

また、中海・宍道湖と霞ヶ浦の2事例を取り上げるのは、首都圏（中央）と地方（周辺地域）の対比という視点を取り込みたいという意図による。そのような比較を行う場合には、その他の事情の類似性を考えると、最小限の事例数で扱うとすれば、この組み

合わせは最適と考えられる。

霞ヶ浦は淡水化されてしまったものの、いずれももともとはよく似た汽水湖である。湖面積はほぼ同じで、流域面積も同様である。そこでは昔から農地造成のために干拓が行われ、昭和になってからも大規模な干拓事業が構想され、実際に大規模公共事業が計画された。しかも、それらの計画では湖を淡水化し必要となる水資源の水源地として利用することが目された。加えて淡水化による湖の富栄養化が現実の問題になったり、懸念されたりし、それぞれの地でそこを代表する市民・住民運動が若干数にまとまつた流域的運動団体によって担われてきた。さらに、農地造成と水資源開発、湖の富栄養化といった共通点に注目すれば、諫早湾の干拓事業や韓国の干拓事業問題などとも比較可能な事例となる（表2-1）。一方、両地域の重要な相違点として、霞ヶ浦は首都圏にあり、その水ガメとしての機能しているのに対し、中海・宍道湖は公共事業への依存度の高い地方圏に位置し、流域の人口規模も大きく異なる。湖の形態やそこで計画された事業の類似性と、湖周辺の社会環境の違いがもたらす明らかな湖の性格の違いが、中央と地方という対比を容易にすると考えられる。

それぞれの実態については次章以降で詳しく検討する。

表2-1 対象水域の比較表

	霞ヶ浦	中海・宍道湖	諫早湾（開発地）	セマングム湖	シファ湖
面 積	220km ² （現面積）	174km ² （現面積）	3,542ha（35.4km ² ）	40,100ha（401km ² ）	17,300ha（173km ² ）
干 拓 地 (ha)	昭和以後竣工分 2,660 (高浜入 1,453) 中止 (高浜入 1,178)	中海干拓事業分 851 (本庄 1,689) 中止 552 (本庄 1,306)	942 (当初 1,840) 647+34(農用施設)	28,300	11,200
農地造成 (ha)	—	—	—	20,450	4,990
工業団地 (ha)	—	—	—	2,000 (授産開発団地)	1,302
都市開発 (ha)	(高浜入 宅地 40)	—	12 (宅地)	800 (農村都市)	4,030
その他 (ha)	(高浜入 235)	299 (本庄 383)	249	5,050	878
淡 水 湖 (ha)	22,000	(15,700 本庄実施時)	2,600 (当初 1,710)	11,800	6,100
総貯水量 (億m ³)	8.5	8.9	1.1 (当初 0.9)	5.3	3.3
流域面積 (km ²)	2,157	2,056	249	3,319	476.5
流域人口 (万人)	約100 ('99)	約44 ('99)	約 9 ('03)	約130 ('01)	約100 (急増中)
水質 (COD:mg/l)	平均7.9('98)	宍道湖平均4.6 中海平均4.2('98)	調整池内で約8	2003年より閉め切り	湖内平均19.5 ('97) 開放後 4.3 ('00)
流入河川水質BOD	約 3	斐伊川下流で 0.7	本明川河口で約 3	萬項江6.8, 東津江2.7	平均23.9
首都との直線距離	東京から約70km	東京から約600km	東京から約950km	ソウルから200km	ソウルから50km

資料 茨城県生活環境部編2000『霞ヶ浦関係資料集』、茨城大学地域総合研究所1984『霞ヶ浦』古今書院、水資源開発公団パンフレット、九州農政局諫早湾干拓事務所資料、日本河川協会『河川水質年鑑』山海堂、韓国農漁村振興公社1995『韓国の干拓』、韓国農業基盤公社パンフレットその他により作成

注

- 1) 日本の環境庁制定にいたるまでの法整備など環境行政の経緯について、川名（1988）が詳しくまとめている。
- 2) 水質を軸にしない問題構築の方向として、例えばアメリカ合衆国では、シェラネバダ山脈のミネラル・キング渓谷の開発に関する訴訟の過程で提示されたクリストファー・ストーンの「樹木の当事者適格」という論文により、自然の権利が裁判で議論されるようになって以降、実際に自然物を原告にした自然保護訴訟が起こされており、実際にそのいくつかは勝訴している（鬼頭、1996：50-67）。一方、日本では、例えばゴルフ場建設にからんで、自然の権利を意識したアマミノクロウサギ裁判等の例も1990年代半ば以降に散見されるようになる（自然の権利セミナー報告書作成委員会、1998、2004）が、多くは、ゴルフ場の管理のために使用される農薬が地下水を汚染するという論を用いて反対運動が進められる。里山や雑木林を守りたいという動機からすると回りくどい理論構築である。しかし、そうしないと開発者や行政との議論に持ち込めないという面がある。
- 3) 本間（1996：1）は、「土木国家を「中央集権体制のもとに、巨大公共事業を軸に土木・建設事業を中心とした諸産業が、政・官・財複合体を形成し、主として産業基盤整備を進めることを通じて、経済社会における癒着・談合の体質を強化しつつ、その複合体をして国家的規模ないし地域的規模を問わず、それらの経営に大きな影響を有している様相の濃い国家を指す」としている。
- 4) Gesine Foljanty-Jostは、団体が小さいことと並んで、環境団体相互のネットワークが弱いことを、ドイツと比較しながら、日本の環境団体へのアンケート調査を通じて指摘している（2003年のヨーロッパ日本研究協会の大会における都市と環境セッションでの報告）。
- 5) 公害問題の古典といえる宇井（1971-1974）、水俣病に関しては原田（1972）、石牟礼（1972）、最近の栗原（2000）、原田・花田（2004）などを参考。環境社会学会（2000）は公害問題の視点を特集している。
- 6) 本論文で取り上げる中海・宍道湖の場合も霞ヶ浦の場合も、1970-1980年代の活動においてそれが大切であったと、それぞれのリーダーが語っている。当時は市民運動といえば左翼運動だと見る偏見があって、そうでない運動の場合、運動の担い手が描く自分たちの活動イメージと一般市民の抱く運動のイメージのギャップに悩んだ経験を持つようである。現在は市民・住民運動に対するそのような見方はなされなくなってきたといえる。
- 7) 井上（1997）が詳しく紹介する世界自然遺産登録後の白神山地における核心地域への入山規制問題や、その後の同地区での鳥獣保護区設定がまたぎを縮め出すことになると、自然保護がその土地の住民の生活と軋轢を生むケースはしばしばある。秋道編（1999）等にみられるコモンズ論における重要な論点にもなっている。
- 8) 川名（1992）は『日本の公害』シリーズの第7巻で、大規模開発がもたらす公害という位置づけとして、中海干拓事業の淡水化問題に1章を割いてレポートしているが、淡水化問題は加害者が特定できない（流域住民・企業などさまざまな主体による複合汚染）公害だというとらえ方は可能であろう。ただし、淡水化をめぐる現地の議論では富

栄養化という言葉が主に使われ、公害という言葉はほとんど使われなかった。

- 9) 1997 年に改正された河川法には、河川環境の整備と保全、関係住民の意見の反映が明記されたが、1896（明治 29）年に治水目的に河川法がつくられ、1964 年に高度経済成長のための利水目的が加えられ、水管理の中央集権化が強められてきた河川行政の中で大きな転換点であるといわれる（嘉田、2003）。
- 10) 思ったことを主張するのはもとより自由なのだが、ここでの意味は主張したことがきちんと議論の対象になる可能性が高まってきたという意味である。しかし、まだ実際には議論の俎上にのるためのハードルが高いのも事実である。例えば、筆者は、ブナ林とカモシカの調査・観察会等の活動をしていた時に、そのフィールドで進み出した山形県での大規模林道反対運動（1994-98 年）に若干関わったことがある。その際のメンバーの思いは 20 年以上関わってきたブナ林の全体的な自然とカモシカの生息環境を守ることにあったが、当時、カモシカは人工林への食害問題に関係して捕殺対象となっていたり、カモシカ保護を訴えても話にならないことは容易に想像できだし、ブナ林の保護もその頃、東北各地でブナ林保護をめぐる争いが起きていて、ただ、ブナ林の環境が貴重であると訴えても検討されることは期待できなかつた。それで議論になりえる争点をつくるために、その地域に生息していることを知っていた猛禽類の調査を始め、猛禽類の生息環境保護を訴え、事業者によるアセスの実施と検討会議へのメンバーの参加を実現することができた。この過程でメンバーの中で、訴るべきことが違うのではないかという激しい議論がかわされた。そして、本来の思いと若干ずれた主張であっても、現実論としてそれを主張して運動を進めることにしたのである。開発事業等への反対運動を行おうとする場合、議論になりうるかどうかを考えた理論構築が必要であり、裁判の訴えのように屁理屈のような論拠をつくり出さなければならない場合がある。

文献

- 秋道智彌編、1999、『自然は誰のものか－「コモンズの悲劇」を超えて』昭和堂。
- 荒山正彦、1995、文化のオーセンティシティと国立公園の成立－観光現象を対象とした人文地理学研究の課題、地理学評論、68A、792-810。
- 荒山正彦、1998、自然の風景地へのまなざし－国立公園の理念と候補地、荒山正彦・大城直樹編『空間から場所へ』古今書院、128-142。
- 飯島伸子、1970a、産業公害と住民運動－水俣病問題を中心に、社会学評論、21(1)、25-45。
- 飯島伸子、1970b、郊外都市における住民運動－企業まかせでは「座して死を待つ」、エコノミスト、48(32)、76-80。
- 飯島伸子、1993、環境問題の社会史。飯島伸子編『環境社会学』有斐閣、9-31。
- 飯島伸子、1998、環境問題の歴史と環境社会学、船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学 12 環境』東京大学出版会、1-42。
- 池見哲司、1982、『水戦争－琵琶湖現代史』緑風出版。
- 石川徹也、2001、『日本の自然保护』平凡社。

- 石牟礼道子, 1972, 『わが死民: 水俣病闘争』現代評論社.
- 井上孝夫, 1997, 『白神山地の入山規制を考える』緑風出版.
- 今泉みね子, 2001, 『フライブルク環境レポート』中央法規.
- 宇井純, 1971-1974, 『公害原論 1-3』亜紀書房.
- 奥井登美子, 1983, 『ある市民運動』筑波書林.
- 岡島成行, 1990, 『アメリカの環境保護運動』岩波書店.
- 帶谷博明, 2004, 『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生』昭和堂.
- 河川湖沼と海を開発・破壊から守る全国連絡会議事務局, 1981, 工業用水にも適さない霞ヶ浦. 技術と人間, 6月号, 112-117.
- 片桐新自, 1995, 環境・消費者問題をめぐる行政と運動—湖沼と合成洗剤, 片桐新自『社会運動の中範囲理論』東京大学出版会, 117-142.
- 嘉田由紀子, 2003, シンポジウム「河川行政の転換と地域社会—今, 改めて公共性を問い合わせ—」(シンポジウム趣旨), 第28回環境社会学会セミナー報告要旨集, p. 34.
- 川名英之, 1987, 『ドキュメント 日本の公害 第1巻 公害の激化』緑風出版.
- 川名英之, 1988, 『ドキュメント 日本の公害 第2巻 環境庁』緑風出版.
- 川名英之, 1992, 中海・宍道湖の淡水化問題, 川名英之『ドキュメント 日本の公害 第7巻 大規模開発』緑風出版, 247-326.
- 環境社会学会, 2000, 『環境社会学研究』6, 有斐閣.
- 鬼頭秀一, 1996, 『自然保護を問い合わせ—環境倫理とネットワーク』筑摩書房.
- 栗原琳, 2000, 『証言水俣病』岩波書店.
- 後藤充, 1984, 『尾瀬—山小屋三代の記』岩波書店.
- 近藤 学, 2001, 水資源開発と社会的対立, 琵琶湖百科編集委員会編『びわ湖を語る 50章』サンライズ出版, 305-310.
- 自然の権利セミナー報告書作成委員会, 1998, 『報告 日本における[自然の権利]運動』山洋社.
- 自然の権利セミナー報告書作成委員会, 2004, 『報告 日本における[自然の権利]運動 第2集』山洋社.
- 島根県議会事務局, 1976, 『議会資料』特集 No. 107 中海干拓関係本会議議事録等抜粋, 島根県議会事務局.
- 鳥越皓之, 1989, 生活環境主義の位置, 鳥越皓之編『環境問題の社会理論 生活環境主義の立場から』御茶の水書房, 3-11.
- 中島弘二, 1998, 戦後日本の緑化推進運動と「みどり」の風景, 荒山正彦・大城直樹編『空間から場所へ』古今書院, 92-107.
- 中島弘二, 1999, 『天皇の森』から『県民の森』へ. 金沢大学文学部地理学報告, 9, 53-72.
- 中西準子, 1994, 『水の環境戦略』岩波書店.
- 中村正久, 2001, 琵琶湖開発の経緯と総合保全への展開, 琵琶湖百科編集委員会編『びわ湖を語る 50章』サンライズ出版, 299-304.
- 日本自然保護協会, 2002, 『自然保護 NGO 半世紀のあゆみ—日本自然保護協会五十年誌(上・下)』平凡社.
- 原田正純, 1972, 『水俣病』岩波書店.

- 原田正純・花田昌宣編, 2004, 『水俣学研究序説』 藤原書店.
- 琵琶湖百科編集委員会, 2001, 琵琶湖の水を守ろうー石けん運動の軌跡, 琵琶湖百科編集
委員会編『びわ湖を語る 50 章』 サンライズ出版, 159-160.
- 本間義人, 1996, 『土木国家の思想』 日本経済出版社.
- 宮本憲一, 1962, しのびよる公害ーその政治経済学. 世界, 204, 199-214.
- 森長英三郎, 1982, 『足尾鉱毒事件（上・下）』 日本評論社.

第2部 地方圏の大規模開発・中海干拓事業反対運動

第3章 中海干拓事業とそれへの反対運動

1 中海干拓問題

中海干拓事業は、戦後の食糧増産を目的として各地で計画された土地改良事業のひとつで、1954年に島根県が「斐伊川・宍道湖・中海総合開発計画」を策定し、翌年、国営事業としての調査が採択され、1963年より「国営中海土地改良事業」（中海干拓事業）としてスタートした。この事業は、「先進的農業地域を創設するとともに、周辺農家の経営合理化を図るため、中海に2,500haの大規模干拓を行い、あわせて中海・宍道湖の残水域15,000haを淡水化し、干拓地と沿岸既耕地約7,300haの農業用水を確保することを目的」（農林水産省中海干拓事務所、1982）として進められてきた（図3-1）。ただ、農業を取り巻く環境の変化により、事業完了後の土地利用方針は稻作から畑作・畜産に変わり、さらに農地利用から都市的な利用を想定するまでに糸余曲折を経た。

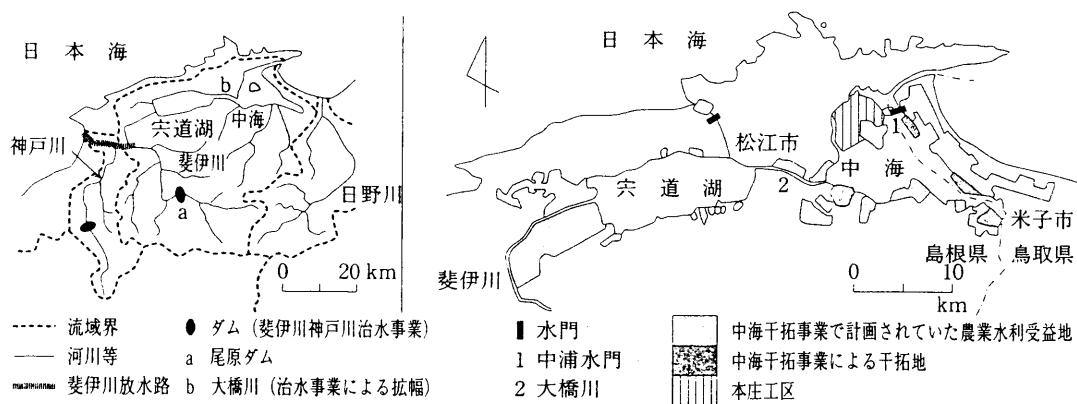


図3-1 中海干拓事業ならびに斐伊川神戸川治水事業関係図

注) 斐伊川神戸川治水事業において、斐伊川放水路とダム、大橋川拡幅は3点セットとよばれている。

資料：農水省中海干拓事業事務所（1981）「中海干拓事業一般計画図」、国土交通省出雲工事事務所（2001）「斐伊川水系管内概要図」等により作成

減反により干拓地の利用目的が曖昧になったことに加え、公害への国民的関心の高まりを背景に事業見直しの声があがった。農水省は1981年に、淡水化後の水質悪化の懸念に対して関係する自治体に淡水化を試行し様子を見ながら事業を進める淡水化試行案を提案するが、シジミ漁に影響が出ることを恐れた宍道湖漁協が強く反発、これに都市住民が同調し、数年のうちに全沿岸的な反対運動の体制が構築され、2度の島根県への直接請求や30万人署名、湖上・湖岸での抗議行動など、広範な反対運動を展開した。この間、水質や治水、水産業、経済効果、生活環境など、さまざまな争点が生みだされたが、特に湖の水質（と水産業）の問題がクローズアップされた。1970年代のうちに水門や堤防など淡水化のための主要施設は完成していたにもかかわらず、鳥取・島根両県は淡水化試行延期を国に求めざるを得なくなり、1988年に淡水化は無期延期になった。このことはまさに水質が主論点になっていたことの表れであり、市民運動側が「科学論争に持ち込んだ」戦術の成果であった（保母、1989：231-235）。

淡水化延期決定後、行政にとって最大の問題は400億円以上に及ぶ事業費の地元負担分の償還¹⁾であった。工区ごとに部分完工し、鳥取県と島根県がそれぞれ費用分担するよう取り決められ、部分的に償還が始められた。これにより、干拓事業のうちで最大規模で

あり、堤防や排水機場をつくったものの未だ干陸に着手していなかった本庄工区²⁾は、残された問題として、事業費の償還を含め、単独でその処理が検討されることになった。なお、本庄工区の事業費は、1988年度末で198億円、これに毎年6.5%の金利が加算されることになっていた。

その後、本庄工区について、いわゆるバブル及びその後のバブル崩壊という経済情勢の影響を受けつつその利用の仕方が検討され、本庄工区土地利用検討委員会のネイチャーリサーチ都市構想（1990年）、本庄工区土地利用懇話会の案（1995年）、島根県の田園都市構想（1995年末）と次々土地利用案が示され、1996年3月に島根県は商工業団体の支持を背景に「地元」の合意は得られたと国に対して事業再開を要請した。

この間、土地利用案をめぐりさまざまな主張がなされ收拾がつかない状況に陥ることになった（淺野、1998）が、論点は、約1,700haの空間を湖とみるのか、土地とみるのかということであり、前者では水産業（工区内のみならず生態系として一体の両湖の水産業）が重視され、後者では農業、あるいは将来の用途変更を見越しての都市開発が視野に入れられた。島根県は事業再開を国に申し入れるも、世論の後押しや国政での連立政権誕生などの動きもあって、あらためて本庄工区干拓の総合評価を行うための調査が行われた。その後ますます行財政改革が重要かつ緊急の政策課題となってきたことを背景として、中海干拓事業は、長良川河口堰や諫早湾干拓を強行した後に残る批判の多い大型公共事業の筆頭として、全国的な公共事業見直し問題の象徴的な存在に位置づけられた。結局、2000年に本庄工区は中止になり、さらに2002年末には1988年以来、無期延期されてきた淡水化事業も中止と決まった。

その後はこれまでに建設した施設などの処理と湖環境の再生が課題になっている。行政が淡水化施設の撤去を基本方針とするのに対して、運動組織側は水門を湖の水質管理を目的として利用すべきだということと、本庄工区の堤防を開削して湖の水流を復活すべきだと主張している。それとともに中海干拓事業と並行して進められてきたもう1つの大規模事業である斐伊川・神戸川総合治水事業（国土交通省）との関連も生まれている。また、本庄工区問題まで大きな1つのまとまりを形成していた市民運動は、個々の集団が各目的に応じた活動をするようになったほか、過去の経緯と独立した別の市民組織が生まれて、流域環境と地域の再生を目指した活動を積極的に展開するようになっている。

中海干拓事業は、淡水化凍結までと本庄工区干陸が議論された段階、さらに中海干拓事業の後処理と湖の環境再生が問題になっている現在とで争点や登場する主体などが変化してきた。そこで、宍道湖の淡水化を中心に反対運動が盛り上がり、淡水化無期延期となる1988年までの出来事やその間に提起された諸問題を「淡水化問題」とし、本庄工区干陸の是非が主に議論された段階を「本庄工区問題」、その後、事業の後処理と環境再生に関心が寄せられている今を「ポスト中海干拓事業・湖再生問題」とし、3者をあわせて「中海干拓問題」と呼ぶことにする。淡水化問題については島根大学地域分析研究会編（1982）、竹下（1989）、保母（1989）、保母・川上（1997）、淺野（1997）、本庄工区問題については淺野（1998）に主な争点や経緯がまとめられている。

2 対象地域

対象とした地域は、鳥取県から島根県にかけての中海・宍道湖及びその周辺である。中

海干拓問題の対象地域の設定は、地域環境問題における「地元」とは何かという問題に直結し、それだけで重要なテーマである³⁾。視点により関係地域は広くも狭くもなる、言い換えれば、広い地域や狭い地域が錯綜しながらこの問題に関わっている。そのことを本稿では問題にしたいので、便宜上の対象地域として中海干拓事業の関係市町を考察の出発点にする⁴⁾。

次に、中海干拓問題の背景となる地域の特徴について、一言で言えば、この地域の産業経済が全国的に停滞していることがあげられる。中海干拓問題の根底には山陰経済が抱える厳しい現状がある。島根県は、人口 77 万人（1995 年）、1970 年からの四半世紀の人口増加率は -0.3% で全国で 3 番目の低さであり、県内総生産は 22881 億円（1994 年、全国 46 位、鳥取県が 47 位）である。中心都市の松江市は、人口 14.7 万人（1995 年、都道府県庁所在地中 45 位）、工業製品出荷額等 910 億円（同年、45 位）、小売業販売額 1915 億円（1994 年、46 位）、卸売業販売額 5054 億円（同年、43 位）である。

第 1 次産業が全国的に厳しい状況にあって、中山間地域の多い同県では事態はより深刻である。しかも、企業立地が進まず、強力な産業が育たない⁵⁾ 中で、公共事業への依存度が高い。例えば、島根県は県民総支出に占める公的投資の割合が 17.3% で全国 1 位（1994 年度）、県内総生産に占める建設業の割合は 12.5% で 13 位、就業者に占める建設業就業者の割合 12.0%（1995 年）は全国 9 位となっている。このような状況では、どうしても公的投資をてこに産業振興を図りたいという意識は強くなる。ここに大規模公共事業にからんだ環境問題が発生する素地がある。

次に中海と宍道湖の漁業について触れる。淡水化問題では宍道湖漁協、本庄工区問題では中海漁協が中心的な団体として活動しているが、中海と宍道湖では漁業環境が異なる。

宍道湖は、淡水化問題を通じてヤマトシジミの国内最大の産地として広く知られるようになった。1973 年をピークにその漁獲量は大きく減ったが、運動が盛り上がった 1987 年には 11,346t の漁獲があり、全国の 6 割強のシェアを占めていた。今でも年 8,000t 以上の漁獲があり（1996 年は 8,150t），国内のシェアは高い⁶⁾。この他、宍道湖七珍⁷⁾ とされるアマサギ（ワカサギ）、シラウオ、モロゲエビ、スズキ、コイ、ウナギ等がとれる。漁業組織は宍道湖漁協に統一されており、組合員は 1,340 人（1996 年）である⁸⁾。漁協は、漁法ごとに組合が細分化されている。そのひとつに淡水化反対の原動力になったシジミ組合があり、その約 300 人の組合員数は減ることなく維持されている。中海干拓事業に際し、影響補償を受けたが漁業権は放棄していない。

一方、中海は外海操業の少ない明治末までは、県内最大の漁獲を誇る豊かな漁場だった。干拓事業に際し、漁業者は、転業補償を含む漁業補償を受け漁業権を放棄した。そのために毎年契約更新の許可漁業が行われている（公式統計に漁獲量は記録されない）。主な漁種は、アカガイ（サルボウ）、アサリ、ウナギ、スズキ、シラサエビ、クルマエビ等である。アカガイは宍道湖のシジミに匹敵する存在であったが事業の影響でほとんどとれなくなった。漁協の組織は、宍道湖と違い、複数の漁協がある。その中で最も大きいのは、島根県側の中海漁協（組合員 850 人）である。

中海は、宍道湖と比べ、かつてはより豊かな漁場だったが、現在では湖や周辺の開発が進み、水質汚濁も進行している。さらに、漁業権が不安定で後継者がおらず、中海漁業は宍道湖ほどには盛んではない。

3 反対運動との関連からみた中海干拓問題の経緯

(1) 淡水化問題

淡水化事業凍結までの流れは、以下の 5 段階に分けて考えることができる。この間の主な出来事は、表 3-1 にまとめた。なお、経緯を記述する中で、多くの機関・団体等が出てくるが、それぞれについては次章で改めて説明する。

表 3-1 中海・宍道湖の干拓・淡水化反対運動関連略年表

年 月	主 な 出 来 事
1954 9	斐伊川・宍道湖・中海総合開発計画（島根県）
1955 4	<u>農水省、中海を直轄調査地区として採択</u>
1963 4	農水省、中海干拓事務所を開設
1972 2	「中海・宍道湖の自然を守る会」結成（1970年代、淡水化後の水質が問題となる）
1974 10	中浦水門完成
1981 10	<u>農水省、淡水化試行を提示（同年度末実施予定）</u>
11	宍道湖漁協淡水化試行反対決議
1982 6	宍道湖漁協淡水化反対 4 万人署名。農水省に陳情
1983 8	松江青年会議所が試行反対を公式に要望（1981年から82年にかけて、その後の中心的な住民運動団体が相次いで結成される）
1984 2	「中海・宍道湖の淡水化を考える会」が富栄養化防止条例の制定を島根県に直接請求
1984 4	<u>農水省、「宍道湖中海淡水湖化に関連する水理水質及び生態の挙動について（中間報告）」作成（公表は 8 月）</u>
9	「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」結成
12	同会、淡水化反対の30万人署名を集め、両県に陳情
1985 2	両県より委託された学者による助言者会議、試行による環境悪化について否定的な見解
1987 6	事業推進派が水資源確保促進協議会を結成
9	<u>農水省、淡水化限定試行案を提示</u>
10	鳥取県水質委員会、限定試行案を容認
1988 1	「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」が景観保全条例の制定を島根県に直接請求
1	松江商工会議所が淡水化に反対することを表明
4	鳥取県自民党「淡水化延期」へ方向転換（この後、平田市・斐川町以外の市町から延期、中止を求める回答が両県に寄せられる）
5	島根県自民党も県議会に延期申し入れ
6	<u>鳥取、島根両県知事が淡水化事業凍結を農水省に回答</u>
9	中海干拓協定。干拓事業先送り決定
1996 3	島根県知事、本庄工区全面干拓を正式表明

①事業の進行・淡水化関連施設の完成（1930 年頃～1981 年 10 月）

宍道湖の淡水化は戦前から議論されていたが、この事業の直接の出発点は、島根県が「斐伊川・宍道湖・中海総合開発計画」を策定し（1954 年），それを国が直轄事業として取り上げた時（1957 年）である。以後、国は、1963 年に、中海干拓事務所（農林水産省）を開設し、中海・宍道湖干拓事業に着手、1970 年代までには中浦水門をはじめ主要な工事を完了した。この時期、漁業者の不安（淡水化後の水質の悪化と内水面漁業への影響）が高まるとともに、学識者等により、減反の時代に干拓は不要であるとか、淡水化により水質が悪化するといった指摘が行われた。

②淡水化への反対と運動組織の形成（1981 年 10 月～1984 年 8 月）

1981 年 10 月、淡水化後の水質悪化を懸念する声の高まりを背景にして、農水省は淡水

化試行計画を地元自治体に対して提案した。これに対し、直ちに宍道湖漁協は淡水化試行実施に対する反対決議を行い（11月）、引き続いて署名活動を行い、半年で約3.8万人の署名を集めた。これが口火となり、淡水化に反対する行動は漁協だけではなく、市民の中からも積極的に関わろうとする人が現れるようになった。この後の運動の中核を担う住民組織が、1981年から翌年にかけて新たに結成されたり、既存の団体が新たな重点活動テーマとして取り上げるようになったりした。主な団体に、「中海・宍道湖の淡水化を考える会」（以下「考える会」）、「宍道湖の水を守る会」（以下「水を守る会」）、「中浦水門のしめ切りに反対する会」（以下「しめ切りに反対する会」）、「島根の自然を守る会」、「ふるさとの自然を守る住民会議」（以下「住民会議」）等がある⁹⁾。

漁協の署名活動と並行して、松江青年会議所は「3,000人対話集会」やアンケートを実施する等、事業に反対する活動を起こし、1982年に「勇気をもってたちどまれ」と題する提言をまとめ、知事、市町長、議員に提出した。この他、新たに設立された住民団体もそれぞれ勉強会や署名活動、陳情、公開質問状の提出、シンポジウムの開催等の活動をスタートさせた。中でも、「考える会」は宍道湖の淡水化を行わないことを条項に盛り込んだ「富栄養化防止条例」の制定を島根県に直接請求し（1983年2月）、周辺地域住民の意識を喚起するとともに、県政に対する参加行動を起こした。また、宍道湖漁協のシジミ組合は以前に支払われた補償金を返還する決議を行う等、態度を硬化させていった。

一方、試行後の水質について、農水省は、「宍道湖・中海淡水湖化に伴う水管理及び生態変化に関する研究委員会」（南勲委員長）の中間報告¹⁰⁾を受けて、淡水化試行によって水質は悪化しないとの見解を示した。

③反対運動の拡大と事業の停滞（1984年8月～1987年9月）

中間報告に対し、鳥取、島根両県は、国と地元反対派の主張に大きな隔たりがあることを鑑み、中間報告の妥当性及び解釈について、第3者の研究者グループ（助言者会議）に助言を求めた。反対派は、中間報告が出されると「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」（以下「住民団体連絡会」）を結成し、それまで別個に活動していた各団体を横につなぎ、連携して活動する体制を整えた。また、地元の社会党、共産党、労働組合も、個人としての構成員や内部グループが反対運動に携わる段階から、組織をあげて淡水化問題に取り組むようになった。運動は中間報告批判を中心戦略とし、徹底的な批判を行った。

助言者会議は、事業の影響に関して、農水省の予測以上に湖の水質は悪化するし、試行しなくとも調査はできるとの見解を示した（1985年2月）。これにより水質問題について反対派の主張が大筋で認められた。

一方、反対の機運が高まる中で、事業の受益地である平田市、斐川町で農協や土地改良区を核とする事業促進運動が組織された。

④淡水化限定的試行案の提示と反対派の激しい抗議（1987年9月～1988年1月）

局面を開拓するため農水省は、従来の試行案から後退し、常時水門一門を開放するという限定的試行案を提案した（1987年9月）。これを両県は容認し、各市町の考え（要望）を回答するよう求めた。平田市、斐川町が早々に限定的試行実施に対して同意表明をしたもの、松江市をはじめ他の市町は態度を保留した。反対運動側は、限定的試行案が提案されたことによって事業が押し切られるのではないかとの危機感を高め、デモや住民集会を頻繁に、かつ大規模に行うようになった。

「住民団体連絡会」は、間接的に淡水化中止の決断を求める景観保全条例の直接請求に絞った活動を展開する。「住民団体連絡会」の一部の団体と労働組合等は連携して、多くの住民を動員する活動を行い、行政や議会に対する要望・申し入れを頻繁に行った。これらの団体の他にも、町内会を母体とする住民運動組織が形成され、運動のすそ野は急速に広まった。反対世論が高まる中、地元の自民党の有力な支持組織である松江商工会議所が、淡水化事業への反対表明を行った（1988年1月）。

⑤淡水化事業の凍結（1988年1月～1988年6月）

反対派は、労組や町内組織を中心とした「住民パワー」を前面に出した活動を活発に行った。2月には松江市と米子市でそれぞれ大規模な県民集会が行われた¹¹⁾。その翌日、竹下登総理大臣が事業の見直しを示唆したようにとれる発言をし、波紋が広がった¹²⁾。

結局、1988年4月、鳥取県自民党が淡水化の凍結はやむを得ないと考えを表明した。これを機に態度を保留していた各市町（島根県側も含む）が淡水化事業に対して、表現はそれぞれ異なるものの「淡水化延期を要望する」という旨の回答を各県に行った（5月20日）。さらに島根県自民党も凍結やむなしとの立場を表明、5月30日に両知事は農水省に対して試行延期を求める旨の回答を行った。

反対運動側は、最後に、鳥取県側の「住民会議」と労組系団体により、米子市に住民投票条例を求める直接請求を行った。

（2）本庄工区問題

淡水化の無期延期決定後、本庄工区の干陸が中止になるまでの流れは、その利用方針が検討された場面の違いから次の5段階に分けられる。なお、本項①～③については第5章により詳細に経緯を検討する。

①1988年協定から本庄工区土地利用検討委員会での検討（1988年6月～1992年6月）

鳥取・島根両県の淡水化試行延期の申し入れにより、中海干拓事業の扱いを新たに決める必要が生じ、農水省と両県の間で「国営中海土地改良事業（干拓・干拓附帯農業用用排水）に関する協定」が結ばれた。この協定により、事業は中止ではなく延期に過ぎないことが確定し、本庄工区については判断を保留し時間をかけて再検討することとなった。

協定に基づき、1989年5月、本庄工区土地利用検討委員会が設置された（以下、検討委員会）。農地利用に限らない議論が行われ、最終報告書でネイチャーリサーチ都市構想（詳しくは5章）を示した。

淡水化延期決定後、反対運動を主導した人達の関心は、ひとつには、汽水湖としての宍道湖・中海の環境や、漁業振興等の湖利用のあり方等を研究する研究機関の設立に向かい（1989年に「財団法人 宍道湖・中海汽水湖研究所」設立、以下、汽水湖研）、また別の方針として、ゴルフ場開発や島根原子力発電所問題に向かった。中海干拓事業中止は主張され続けたが、中止に追い込むほどの運動にはならなかつた。

同じ頃、中海圏域をネットワーク型の都市圏として整備し、経済的に低迷する山陰の拠点を創ろうという考え方方が示されるようになり、ネイチャーリサーチ都市構想に反映され、以後、事業再開を主張する側は、そのために活用可能な用地として本庄工区を考えるようになった。

②土地利用懇話会での検討（1992年6月～1995年5月）

検討委員会案を非現実的とし、さらなる検討期間をおくため、国と島根県の間で1992

年に改めて「国営中海土地改良事業本庄工区に関する協定」が結ばれた。この協定を受け、島根県は本庄工区土地利用懇話会（以下、懇話会）を発足させた。

懇話会は、本庄工区の今後のあり方について、島根県が行政判断するため、地域に立脚した視点から現実的な対応について幅広い議論を行い、その意見を集約するという方針で設置され、「地元」有識者や経済団体代表を委員とした。懇話会では委員の意見を集約できず、3案併記の報告書を県に提出した（1995年3月）。

1990年以降、行政や地元産業界から中海圏を中核的な都市圏にする考え方が示され、検討委員会報告もその方向に沿う内容になった。各市町や地元経済団体が地域経済の起爆剤にと開発を強く要望し、バブル崩壊後は公共事業への期待が高まった。

一方、ゴルフ場問題等、活動の場を広げていた運動は、干陸推進の動きにあわせて再集結した。本庄工区を産業廃棄物で埋め立てると松江市長が提案したことに対し、中海漁協他が異議を唱えた。1994年12月に個々の運動を束ねる「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」（以下、「市民会議」）が結成され、淡水化反対派と同様の体制が築かれた。

1995年3月に懇話会は最終報告書を提出した。1992年6月から最終報告まで、全面干陸、部分干陸、全面水域の3案について、採算性や産廃利用等を討議した。当初は全面干陸案でまとめようとしたが、3案を併記することになった。3案のうち1つは折衷案なので、結局、懇話会をきっかけに、中海利用に関する対立する2つの方向が明らかになった。そこでは農業のための土地改良事業でありながら、農業とは直接関係ない2つの方向、すなわち、反対派の水域としての中海再生と、推進派の新しい都市圏形成の核としての本庄工区の土地活用が主張された。

③島根県知事の田園都市構想と国への事業再開要請（1995年5月～1996年3月）

懇話会報告書が公表されると反対運動はさらに活発になった。主要グループは、前述の「市民会議」、鳥取県側の運動母体である「美しい中海を守る住民会議」（以下、「住民会議」）、労働組合系の「水資源を確保する市民会議」等である。それらは「市民会議」を軸に統一的な活動を行った。

島根県での運動は、住民投票条例の制定を求める活動を柱に全県展開する。その際、他用途利用は制度的にできず、企業誘致や農地への入植等は現実を見ていないと批判するほか、干陸が地下水系に影響し八束町他の水利用に影響がでる、農業対策上必要なのは干拓地の造成よりも中山間地域対策である、中海漁業を復興する方が用途のはっきりしない干陸を強行するより地域経済にプラスである等と主張した。

県が報告書検討段階にある1995年11月、他用途利用について中四国農政局の担当者をよんで説明を求めたところ、当初から他用途利用を前提とする計画は認められないことがはっきりした。ただ、この説明に対して両派それぞれ受け取り方が異なり、反対派は「他用途利用はできない」と安易に他用途利用を前提にした考え方を示すことを批判し、地域経済への効果を考えるなら農業的利用か水域を再生して漁場として利用するかの問題になると主張する。一方、事業推進派は、はじめは農地として造成しても時間がたてば他用途転用できると認識した。

結局、懇話会報告書に示された3案とも最終案に選ばれることなく、突然に全面干陸農地利用という方針が、知事によって打ち出された。この案は田園都市構想と名付けられた。

この後、市民団体の「本庄工区の全面干陸等の賛否に関する住民投票条例」の直接請求

(署名数 64,294 人, 1996 年 1 月 26 日受理) を県議会は否決, さらに松江市, 八束町, 美保関町の合意を確認し, 島根県は農水省への事業再開を要請した(1996 年 3 月 29 日)。

④自民・社民・さきがけの与党 3 党合意下での総合調査(1996 年 4 月～1998 年 3 月)

1996 年 3 月に島根県が事業再開を要請すると, 反対派は交渉先を県から国に比重を移し, 全国署名活動(署名数 54 万人) や中央での陳情活動を行った。市民団体のみならず, 鳥取県側の米子市や境港市も事業反対の陳情を行っている。一方, 推進派は行政・経済団体等が組織的な陳情活動を行った。双方の活動が活発化する中で, 国は, 環境庁が水質調査結果に疑問を表明し再調査を求め, 事業主体になる農水省も地元の調整を求めて結論を先送りにした。この時期, 諫早湾の干拓問題や財政再建論が高まっていたことと無関係ではないと思われる。

当時は, 自由民主党, 社会民主党, 新党さきがけ¹³⁾ の 3 党が与党を構成しており, 3 党の農林水産調整会議で本庄工区に関する与党合意がまとめられた。事業の総合評価を行うため 2 年間の調査を行うことを合意事項とし, 課題として大海崎堤防と森山堤防の試行的開削, 淡水化事業の最終的中止を決断することが残された。調査項目として別紙扱いながら水産振興についての項目が追加された。この項目は, 反対派が主張する対案の可能性, すなわち, 渔場としての中海の可能性を評価するためのものであった。

⑤本庄工区干拓の中止(1998 年 4 月～2001 年 3 月)

1990 年代末になると, 公共事業の見直しが具体的な政策課題として取り組まれるようになり, 1998 年の北海道での「時のアセス」導入に端を発した硬直状態にある公共事業の洗い出しや, 2000 年度に自民党主導の全国 233 公共事業への見直し勧告を受けた 210 事業の中止決定など, 実際に中止される公共事業が増えた。これらの背景には「バブル」崩壊後の長期にわたる景気の低迷により行財政改革が急務になったことのみならず, より以前から大規模公共事業による環境破壊を批判し続けてきた各地の市民・住民運動の声が世論の支持を得るようになってきたことがあげられる。市民運動の影響力が強まっているのは世界的傾向だが, 国内では 1995 年の長良川河口堰の運用と 1997 年の諫早湾干拓事業における湾の締め切りを, 国が反対運動を押し切って強行したことが大規模公共事業の持つ問題点をクローズアップさせる大きなきっかけとなった。世論の批判を受けて, たとえば, 旧建設省においても「公共事業の効率的・効果的実施についての検討委員会」を設置し(1996 年), 公共事業について省外の意見を求め, そのあり方を自ら問い合わせ直している¹⁴⁾。

本庄工区干拓は, この流れの中で 2000 年度の全国的な公共事業見直しの対象になり中止になった。本庄工区は, 中止になった 210 事業の中でも見直しの象徴的存在として, 政府与党の見直し関係者の視察や現地での全国的見直し方針を表明するパフォーマンスが行われるなど別格の扱いがなされた。いくつかの課題が残されたものの, 中海干拓事業は調査が始まった 1954 年からほぼ半世紀を経て概ね決着がついた。

(3) ポスト中海干拓事業・湖再生問題

2000 年に本庄工区が中止になり, 2002 年には 1988 年に無期延期とされた淡水化事業が完全に中止になった。淡水化中止の判断が遅れたのは, 中海干拓事業の一環として, 湖の水資源開発を見込んで基盤整備が行われた地区では, ながらく暫定水源により用水がまかれており, 淡水化を中止するためには, これら農地の水源を別途保障する必要があったからである。しかし, 中止の方向で調整が始まり, 2002 年に県が示した代替水源案に

関係市町が合意し、それを受けて両県知事が淡水化中止を表明、ついで国が淡水化中止を決定した¹⁵⁾。その後は、それまでに建設した施設などの処理と湖環境の再生が問題になっている。この段階については、次章以降で詳細な検討はしないので、本章において若干詳しい概況説明をしておく。

代替水源以外に、次のようなことが課題として浮上し、環境運動団体を含めた関係者間での直接・間接の議論に発展した。

①中浦水門について

湖を淡水化するため建設された中浦水門は、淡水化をやめるのであれば不要な施設になり、その維持管理に多額の費用がかかることから撤去が検討された。ただし、完成後30年が経過しており、重量制限等があるものの境港市と美保関町をつなぐ重要な橋の機能を果たしてきたし、また、水門の操作・維持管理のために60名もの職員が雇用されており、不要になったからすぐに撤去するというわけにはいかなかった。水門職員は雇用の確保を求めて松江市内などで抗議行動を起こした。事業反対派も雇用問題を重視し、後述する水門を撤去しない活用案を県に求めた。雇用問題は解決され、橋の問題も水門とは別の新しい橋を架けることになり（2005年に完成）、交通面での支障はなくなった（むしろより条件は改善した）。そのため水門が残される可能性はかなり低いといえるが、反対派は詳細な湖の水質シミュレーションを行い、それに基づき、堤防の開削とあわせて水門操作を行うことで、湖の水流を復活させることができ、湖の水質改善が可能であると主張している。

②堤防の開削

本庄工区の干陸のために、森山堤防・大海崎堤防・馬渡堤防などが湖の中に建設された。これらも本庄工区を中止するのであれば不要な施設ということになるが、これらの堤防は八束町が離島であることを解消したほか、境港方面から松江方面への主要な交通路として機能しており、撤去することは非現実的であり、そのような話題もでない。ただし、かつては本庄工区を中止したら堤防も撤去すると住民への脅しにつかわれたことがある¹⁶⁾。

反対派は、水門操作とあわせて堤防の開削（架橋化）を求めている。2003年2月に、汽水湖研は島根県知事に、それまでの2年間の調査結果¹⁷⁾に基づき「宍道湖・中海の環境修復についての陳情書」を提出し、森山堤と大海崎堤の開削と中浦水門の操作を併用することで、両湖の貧酸素水塊を軽減し、溶存酸素量を増やせるはずなので検討してほしいということと、中海・宍道湖の自然再生事業のスタートに尽力してほしいということを陳情した。

また、堤防開削に関しては、島根県と鳥取県の考え方や対応の違いもある。中海干拓事業でも治水をめぐって上下流の立場の違いが、折々に表にでたが、この事業と並行して流域で進められている大きな公共事業である斐伊川・神戸川総合治水事業の柱の一つとされる大橋川拡幅（宍道湖と中海を結ぶ松江市内を東西に貫く河川）に対して、中海の治水のために下流側の鳥取県が、本庄工区の堤防の開削を求める市民グループの主張に同調し、大橋川拡幅を認める条件として堤防開削を国と島根県にせまった。

これらの結果、財政負担（年間の管理費が約3億円）の観点から中浦水門の撤去の方針は変わらないものの、堤防の開削については、湖面利用・漁業振興という理由づけにより、当初渋っていた国・県ともに前向きな姿勢を示すようになり、2005年11月、農水省は森山堤防(3.1km)を60m開削し、橋を架けることを決めた（2008年度完成予定）。

④ラムサール条約の登録湿地

宍道湖・中海は2つあわせると日本で最大の汽水湖で、渡り鳥の飛来地としても重要な水域である。淡水化問題が論じられていたころから、野鳥保護が訴えられ、中海干拓事業の事業地の一つである彦名干拓地は、農地造成をあきらめて市民グループが求めていた米子水鳥公園となった。本庄工区が中止になり、淡水化も中止できる目途がたつくると、それまで動きをみせていなかった県が、ラムサール条約の登録湿地をめざして動き出した（2003年7月に島根県知事が表明）。

ラムサール条約の登録は、反対運動が主張していたこともある。淡水化問題にからんで、大きな争点にはされていなかったが、野鳥保護を実現する上での方策のひとつという意味では、運動の当初から湖を野鳥の楽園にすべきだと主張され続けてきた。汽水湖研は、中海干拓事業後の湖の理念を示すために、ラムサール条約の登録湿地をめざすべきであると提言してきた¹⁸⁾。一方の県は当初は否定的な態度をとっており、1995年、環境庁がラムサール条約登録地の一つとして中海・宍道湖を検討する意向を両県に打診した¹⁹⁾ところ、島根県は困難、鳥取県は慎重にという返事をしたと報じられている（山陰中央新報1995年10月17日）。1996年6月26日付けの同じ新聞には、県が登録を見送るに際して課題は中海干拓であると認識していたという公文書を社民党が公開したとある。本庄工区の干拓を進めている立場からは、ウェットランド保護の指定を受けることを歓迎できず、本庄工区・淡水化が中止になった現在になって、ようやく水質以外の湖の環境対策に目が向くようになったということであろう。

ただし、関連して検討された国指定鳥獣保護区の特別保護地区の指定域をめぐり、生物にとっては湖岸域保全が大切という立場と、開発の制約になると湖岸域の指定をはずそうとする立場との対立がみられた。これはさほど大きな争点にはならず、2005年に湖岸域をはずした湖全域の鳥獣保護区指定案が環境省案として示されると、話は急に進展し、8月の地域での公聴会を経て、11月8日にはウガンダでの条約締約国会議に先立ち、他地域とともに正式に登録された。これにより日本の登録湿地は13から33カ所に増えることになった。

③湖岸のアシ帯の再生・上流域の森林保全

淡水化問題や本庄工区問題に関して、反対運動は「住民団体連絡会」・「市民会議」にまとまる諸団体に主導され、科学的なデータに基づく活動は汽水湖研が担ってきた。本庄工区の話が国を交えた総合調査の段階になった頃に、これらと別系統²⁰⁾の市民グループが流域の環境保全と地域活性化をテーマに生まれて、活動を広げていった。

この団体は「斐伊川くらぶ」といい、1998年に設立、翌1999年7月にNPO法人（NPO法人斐伊川流域環境ネットワーク（斐伊川くらぶ）が正式名称）となった。2001年5月末の会員数が326人でその後会員数は減ってしまった（2005年5月末で237人）が、活動は活発で年間予算は2004年度まで年々拡大し年間3000万円に達した（2005年度は助成金の都合で約2500万円）²¹⁾。

そもそもこの活動は、斐伊川上流域でダム建設が計画されたことに端を発し、斐伊川の恵みへの関心と、水没地域の犠牲への関心から、「下流域の都市住民が、国土を保全し、自然環境を守り育てている中山間地域の農林業の実態に目を向け、もっと理解を深めることが必要」であり、「このため、上流と下流住民との交流を促進」する²²⁾ことを目的に

はじめられた。主な活動として、尾原ダムを拠点とした上下流住民交流の充実（花の里づくり、どんぐりの森づくり）、宍道湖ヨシ再生プロジェクト、菜の花プロジェクト、森林環境体験活動などが継続的に行われている（総会資料等より）。なかでもヨシ再生プロジェクト（2002年から）は、宍道湖の水質浄化と生態系保全をめざして、国土交通省との協働²³⁾で、県、沿岸市町、小学校、森林組合、漁協、企業（建設業）、一般市民などを緩やかにつなぐ会を設けて、竹ポットを用いたヨシの植栽活動を行ってきたものである（飯田、2003）。湖岸各地で年間のべ1,000人を超える参加者がいる大きな活動になっている。

斐伊川上流域での植林や、森林ボランティアの育成、湖岸のヨシ植栽など、流域の環境再生に向けた取り組みが積極的に進められつつある。

⑤斐伊川・神戸川治水事業（大橋川拡幅事業）

中海干拓事業と並んで、斐伊川流域で長年、進められてきた大型公共事業に、斐伊川・神戸川総合治水事業がある。この流域は古来より水害の常習地でいろいろな対策がとられていたが、1972年7月の水害は25,000戸もの浸水被害をもたらし、これを契機に、斐伊川を神戸川に分流し、両河川流域を一体的・総合的に治水する計画が検討されることになった。この事業は3つの柱からなり、「3点セット」といわれている²⁴⁾。それは、両河川の上流におけるダムの建設、中流の斐伊川放水路事業と斐伊川本川の改修、下流の大橋川改修と中海・宍道湖の湖岸堤整備である。

ダム建設に関して上述の斐伊川くらぶの活動拠点の一つ尾原ダムは、この事業で建設されるダムである。中流の斐伊川放水路建設に関しては、放水路周辺住民や神戸川河口（日本海）の漁業者らが、激しい反対運動を展開したが、中海干拓問題のような全国的な環境問題にはならず、補償などによって決着がつき、1994年に構想から29年目（計画立案から19年目）にして、放水路工事が本格着手した。放水路建設反対運動は、淡水化問題が全国的に注目されていた時期と重なるのだが、運動は連帶しなかった。

3点セットのひとつとして残ったのが、宍道湖と中海を結ぶ大橋川の拡幅事業で、これについては、築堤により損なわれる水都・松江の景観、宍道湖の水が早く中海に流下することによる下流側の治水、浚渫により貧酸素水塊が宍道湖に流れ込みやすくなることでの漁業被害、等の観点から、中海干拓反対運動に関わった団体などから疑問が投げかけられている。特に、中海（鳥取県側）の住民団体は治水問題を強調し、自治体を巻き込んだ争点をつくりだした。上述の本庄工区関連堤防の開削は、治水上の理由もあって米子・境港市や鳥取県が強く求めている。島根県が堤防開削を認めてよいとする背景には、大橋川拡幅に鳥取県の理解を得るための妥協という側面もある。

ただし、この問題では、中海干拓について一体となって反対運動を展開してきた諸団体が足並みをそろえて活動していない。水害多発地での治水問題の難しさということがいえるし、反対運動団体が地域の最大公約数は淡水化反対だと、戦略を定めた理由もこのあたりにあるといえよう。流域の環境に関わる問題であっても、団体ごとに取り上げるもの取り上げないものがある²⁵⁾ことは興味深い。運動の地域的展開については、淡水化問題を例に次章で検討する。

以上の課題について、代替水源を除き、これまでの市民・住民運動や新しく組織された運動等が何らかの関わりを有している。特に湖の水質改善や自然再生に関して、直接的な

因果関係は認められないかもしれないが、昨今の状況は市民グループの長年の主張がかなり反映されつつあるといえる。環境再生実現のためには、市民運動からの働きかけは必須であり、行政もそれをうまく利用することで、環境保全のための公共事業や既存資源を利用した環境管理を進める道が拓けるであろう。

ただ一方で、市民・住民運動は、現在、必ずしもまとまった動きをしているわけではなく、本庄工区問題まで大きな1つのまとまりを形成していた市民運動は、個々の集団が各目的に応じた活動をするようになったほか、過去の経緯と独立した別の市民組織が生まれて、流域環境と地域の再生を目指した活動を展開している。その中で代表的なものが汽水湖研と斐伊川くらぶである。汽水湖研は、中海干拓反対運動が科学的なデータに基づく議論を志向するなかから生まれた民間の研究機関で、現在の堤防開削に関する議論において、ここが示したシミュレーション結果が問題を提起し、議会等での議論の主要材料になっている。一方の、斐伊川くらぶは、河川管理者の国土交通省と協働しつつ、湖岸にヨシを植えたり、後背地に広葉樹の植林をしたり、ダム水没予定地で都市住民と地区住民の交流イベントを行ったりしている。

このような異なるタイプの運動が並存する傾向は、第3部の霞ヶ浦でも認められ、日本のローカルな環境運動を考える上で、注目すべき点である。

最後に、ポスト中海干拓事業問題において、より根本的な問題は、公共事業への依存度の高い両県の産業活性化・地域活性化をいかに進めていくかということである。反対運動の中でも、例えば、本庄工区の利用は農地より漁場の再生を図った方が、地域活性化につながるという主張がなされたし、斐伊川くらぶの活動でも上下流住民の交流による中山間地域の活性化を活動目的の一つとしている。ただ、こればかりは日本の地域構造における中央と縁辺地域の関係という構造的な問題であり、個々の市民運動が具体的な活動が、この問題解消にすぐに貢献できるものではない。構造的な問題が何ら解消されないのであれば、題材が変わるだけで、今回の中海干拓問題のようなものは、いつまた再燃してもおかしくない。本研究は、事例にこだわり、ローカルな環境運動に焦点をあてようとしているものなので、この問題について、本稿で考察を深めることは難しいが、今後、強く意識しておくことが必要であると自覚している。

注

- 1) 五十嵐・小川（1997）が指摘するように、地元負担金の償還はここだけの問題でなく大規模公共工事を途中で止められない理由のひとつである。
- 2) 中海干拓事業では、工区により埋め立てるケースと、干陸するケースがある。本庄工区では干陸する計画が立てられている。事業が当初計画通りに行われれば、水面下の広大な土地がつくられることになる。
- 3) これについては第8章で考察する。
- 4) 本論文では本庄工区が中止になる2001年までの市町、すなわち、米子市、境港市、松江市、平田市、安来市、斐川町、宍道町、玉湯町、八束町、美保関町、東出雲町、鹿島町の5市7町を対象とする。いわゆる平成の大合併により、この地域では2005年末までに安来市、出雲市、松江市、米子市がそれぞれ周辺町を編入し市域を拡大したため関係市町は5市2町となった。現市名では地域内のスタンスの違い等をうまく説明できなくなってしまうのでその意味でも旧市町名を用いる。
なお、当該地域の人口は、反対運動当時445,570人（1985年国調）で、鳥取県側が約16.5万人、島根県側が約28万人、また、中海沿岸が約25.5万人、宍道湖沿岸が約19万人である。中海沿岸の方が人口は多く、人口密度も高い。
- 5) 県内総生産は、全国で島根県が46位、鳥取県が47位（1994年）である。
- 6) 八郎潟や利根川河口付近もヤマトシジミの主要な産地であったが、それぞれ干拓や淡水化によって漁獲量が激減した。事業への反対派は、この両湖の現状を宍道湖の将来と照らし合わせて、中海や宍道湖を八郎潟や利根川（霞ヶ浦）のようにしてはいけないとアピールした。その一環として、霞ヶ浦の環境保全に取り組む住民団体と交流を深め、地元集会でのアオコの実物展示や、霞ヶ浦への視察等を行った。これらは一般市民に事業の悪影響についてのリアリティを感じさせる上で有効であったと考えられる。
- 7) ヤマトシジミも宍道湖七珍のひとつである。
- 8) 宍道湖の漁協は宍道湖漁協ひとつで、組合員数は淡水化が凍結された1988年で1,358人、1996年でも1,340人と安定している。
- 9) これらの団体についての詳細は次章で説明する。
- 10) 委員会は全体委員会の下、水管理、水質・プランクトン、水生植物、底生動物、魚類の5小委員会よりなる。結論として、水質については淡水化する以外は、ほぼ現状程度の水質を維持できると結んでいた。その他については、シジミが生息できなくなる等、大きな変化が予想されるとの小委員会からの指摘があるものの更なる調査が必要と結論を出さなかった。
- 11) 1988年2月20日に松江で淡水化反対島根県民総決起集会（県評や労働団体、漁協等が主催）が行われ、湖岸で「人間の鎖」をつくる等のパフォーマンスを行った。翌21日には米子市で淡水化阻止鳥取県民総決起集会（労働組合や「住民会議」が主催）が行われた。
- 12) 島根選出の竹下内閣総理大臣が1988年2月22日の衆議院予算委員会で「県民全体のニーズは大変に変わってきた現実は無視できない」と発言。地元のマスコミ各紙は「計画見直しを示唆」と報じ、地元議会でも取り上げられるとともに、反対派の住民団体はこの発言をもとに追い風気分をあおった。

- 13) 新党さきがけの武村正義代表は、1970年代末に琵琶湖の「水戦争」(池見, 1982)といわれた日本石鹼洗剤工業会との対立の末、琵琶湖富栄養化防止条例を成立させた時の滋賀県知事であり、湖の環境問題、特に淡水化で懸念された富栄養化問題について理解が深かった。
- 14) なお、この委員会では公共事業への批判を、1)投資費用に見合った効果が得られていない、2)建設コストが高い、3)公共投資は内容がわかりにくく、投資の決定過程が不明瞭である、とまとめている（公共事業の効率的・効果的実施についての検討委員会, 1996）。集約された意見は、財政関係の専門家や経済界の代表などの声に限られ、生活者の視点や環境の視点からの批判、草の根運動からの公共事業批判については言及していない。また、公共事業に批判的な世論の高まりに触れているものの、国民のコスト意識の高まり、公共事業に対するニーズの高度化・多様化、社会経済構造の変化への要請と、一般的な世論としてまとめるに留まり、各地の公共事業をめぐるトラブルについては言及していない。本稿は、このような状況に対し、住民・市民運動の存在を今以上に評価すべきとの問題意識を出発点にしている。
- 15) 中海干拓事業について、本庄工区の干拓と淡水化は中止になったが、中海干拓事業（国営中海土地改良事業）そのものが中止になったわけではない。この点には注意が必要である。ここで書いている代替水源の確保・そのための新たな基盤整備などは、見直され計画変更された中海干拓事業の枠組みの中で行われる。この水源確保に関して、総事業費300億円超の新たな公共事業が行われることになる。
- 16) 1996年9月の島根県議会の全員協議会の議事録に、与党3党合意による総合調査の一項目として試行的開削を行い環境への影響を調べようとしたことに関連して、次のような発言がある。「本会議も含めて1議員からも質問があったが、一体だれが試行的開削によって八束町が離島になるとか、あるいは多額の経費を要すると言っているのか私は疑念を持っている。ここに八束町議会の「親和会だより」というのがあり、離島化につながる堤防干拓はやめようとか、堤防の開削幅は300メートルとか、中浦水門はとられるんじゃないとか、まことしやかにいろんな場面に配られている。三党合意の中で、あるいは協議の中でこういう議論は一切されていない。それを多額の経費とか30%とか300メートルとかいっておられるのはだれなのか」(平成8年9月27日第363回(島根県議会)定例会全員協議会記録)。
- 17) 2001-2003年度に日本財団の助成金をもとに、宍道湖・中海環境修復案検討シミュレーションを行った(宍道湖・中海汽水湖研究所, 2002, 2003, 2004a)。その後もシミュレーション等に関する研究をつづけており(宍道湖・中海汽水湖研究所, 2005), 湖の環境再生に科学的データをもとに行動するという姿勢が貫かれている。
- 18) 話は前からあったが、井山(1993)は汽水湖研機関誌に文章で最初にラムサール条約について紹介した。汽水湖研NEWS LETTER 3号(2003.8.21発行)で県の判断に対するコメントを掲載し、その後のNEWS LETTERでも継続してその動きに注目している。その他、『宍道湖・中海ラムサール条約ガイドブック』(宍道湖・中海汽水湖研究所, 2004b)を作成している。
- 19) 日本は1980年に釧路湿原を最初の登録湿地にすることを決め、ラムサール条約に加わり、1993年までに4カ所が登録されていた。1993年に日本で第4回締約国会議が開

催されるのを機に、その後次々と登録湿地を増やした。両県に打診のあった 1995 年はまさにこのような時であった。

- 20) 2002 年 11 月の応用生態工学会のフォーラムに招かれていた「斐伊川くらぶ」事務局長に直接質問したところ、反対運動（団体）とは全く関係ないと回答されているし、その後のそれぞれの活動をみても独立した活動をしていると判断できる。
- 21) 活動の収入は、島根県、沿岸市町等からの助成金や委託金が過半を占めている。また、平成 13 年度しまね環境大賞、平成 15 年度環境保全功労者知事感謝状、平成 16 年日本河川協会河川環境活動功労賞、平成 16 年中国地方地域づくり等事業大賞を次々と受賞している。「市民会議」や汽水湖研と比べると明らかに行政との関係が対抗的ではなく協働的である。
- 22) 斐伊川くらぶホームページ (<http://fish.miracle.ne.jp/hiikawa/index.html> : 2005 年 8 月 20 日現在 :) の理事長の挨拶文より。
- 23) 2001-02 年度に国土交通省出雲工事事務所が行う鳥取県西部地震の宍道湖岸緊急災害復旧工事として実現し、その後に継続している。
- 24) 新聞などでたびたび取り上げられているほか、国土交通省出雲河川事務所のホームページでも強調されている。<http://www.izumokasen-mlit.go.jp/> (2005 年 8 月 20 日現在)。
- 25) 1988 年の淡水化の延期決定後、本庄工区問題がクローズアップされるまで、淡水化反対を主導したグループは、汽水湖研の設置と並んで、流域内のゴルフ場建設反対運動に力を入れていたが、ダムについては触れていなかった。一方、斐伊川くらぶは、ダム建設後の地域づくりを課題とするという意味ではダムと関係があるが、建設反対ではない。また、湖岸の自然再生の活動は、国土交通省と協働して進めていることも理由なのか、大橋川の拡幅には会としてコメントしていない。

文献

- 淺野敏久, 1997, 環境保全運動の展開過程における地域性. 地理科学, 52, 1-22.
- 淺野敏久, 1998, 中海干拓事業本庄工区の土地利用案の変遷. 地理科学, 53, 261-282.
- 飯田幸一, 2003, 宍道湖ヨシ再生プロジェクトの取り組みについて. 応用生態工学会『自然再生事業と市民活動 現地見学会とフォーラム記録集』, 109-111.
- 五十嵐敬喜・小川明雄, 1997, 『公共事業をどうするか』岩波書店.
- 井山 明, 1993, ラムサール条約締結国会議に向けて. 汽水湖 (宍道湖・中海汽水湖研究所), 5, 45-48.
- 池見哲司, 1982, 『水戦争 琵琶湖現代史』緑風出版.
- 公共事業の効率的・効果的実施についての検討委員会, 1996, 『公共事業の効率的・効果的実施についての検討委員会中間報告』. 産業技術会議編, 1997, 『平成 9 年度版 財政と地域整備 政府関係資料』地方財政調査会, 565-585.
- 島根大学地域分析研究会, 1982, 『飫宇の入海 中海とその干拓淡水化をめぐって』たたら書房.

- 宍道湖・中海汽水湖研究所, 2002, 宍道湖・中海環境修復案検討シミュレーション. 汽水湖研究(汽水湖研究所年報), 7, 1-66.
- 宍道湖・中海汽水湖研究所, 2003, 宍道湖・中海環境修復案検討シミュレーション. 汽水湖研究(汽水湖研究所年報), 8, 1-34.
- 宍道湖・中海汽水湖研究所, 2004a, 宍道湖・中海環境修復案検討シミュレーション. 汽水湖研究(汽水湖研究所年報), 9, 1-62.
- 宍道湖・中海汽水湖研究所, 2004b, 『宍道湖・中海 ラムサール条約ガイドブック』汽水湖研究.
- 宍道湖・中海汽水湖研究所, 2005, 『中海・宍道湖環境再生計画のための調査中間報告』宍道湖・中海汽水湖研究所.
- 竹下幹夫, 1989, 『中海宍道湖淡水化反対 ある運動の軌跡』汽水湖研究会.
- 農水省中海干拓事務所, 1982, 中海干拓事業計画概要(パンフレット).
- 保母武彦, 1989, 『よみがえれ湖』同時代社.
- 保母武彦・川上誠一, 1997, 『新版宍道湖物語』藤原書店.

第4章 問題構築に関わる主体、ならびに環境運動の地域性

1 はじめに

前章の経緯をたどった中海干拓事業は、大規模公共事業が中止になった事例として、日本の環境問題史上、画期的な事件であった。中止に至る原動力は、流域住民を中心として全国的な拡張をみせた反対運動であったといえる。確かに、バブル崩壊や行財政改革気運の高まり、国政の55年体制の解体など、ローカルな活動から独立した社会経済情勢の変化が背景として不可欠であったが、市民・住民による異議申し立てがなければ、事業はすでに完遂されていたはずであった。

中海干拓事業への反対運動は1つの事例にすぎないが、このような環境運動は社会運動の現代的な一典型として、社会学や政治学、地理学、環境学など、さまざまな分野から研究上の関心が寄せられている。

環境運動に関する研究は、争点になっている環境問題そのものについて研究するものから、社会現象としての住民運動を研究するものまで、さまざまなアプローチがある。市民・住民運動を取り上げる場合には、個別の運動についてその主張や行動を紹介し、時には個別の事例を検討することによって環境問題の背景・本質について考察を深めるもの、あるいは社会運動の1事例として取り上げ、それを研究材料として、社会運動がなぜ起こるのか、あるいは運動がどのように進められるのかに主たる関心をおきつつ、社会運動論の構築をめざすもの等がある。また、社会運動論の理論化と並行して、個別の運動に関する事例研究も多数行われている。事例が示されれば示されるほど、運動は多種多様であることが明らかになる。その多様さに直面して、事例ごとの特殊事情をバイアスとして捨象し、マクロな社会現象としての社会運動の理解が志向されることも多いが、逆に、なぜ同じような現象に直面していても、それが問題になるところと、ならないところがあるのか、また、なぜ同じことを問題としているのに、運動が場所によってさまざまになるのか、等といった事例ごとの差異に、より一層の焦点をあてていくことも必要であろう。特に環境問題のように、問題が、発生している地域と不可分な場合には、なおのこと、運動を当該地域の社会経済的な特徴と一体的に理解することが求められる。地域開発に関わるような環境運動は、地域の自然と人間の関わり方や土地利用のあり方を問う社会現象であり、その発生・展開に関して地域の社会経済環境を如実に反映する。

このような立場から、本章では環境運動の持つ「地域性」を鍵として、事例研究を踏まえ、住民運動の何に、地域の特性がどのように反映されるのかを考察する。なお、本稿では、第1章に書いたように「地域性」を「ある地域が内包する、人文・自然を問わない、さまざまな条件の総体」という意味で用い、これが結果として現れた姿を「地域差」としている。住民運動の持つ「地域性」に注目することに関して、先にひとつの視点を示した（浅野、1990）。そこで課題設定は、①住民運動は住民の社会経済的な属性によると同時に、居住地の差によっても説明でき、住民運動には地域性が反映されること、②住民運動が環境の変化（将来予想される変化を含む）に異議を申し立てることで、地域の環境問題として、社会的な意味づけがなされ、関連する政策の方向に影響を与えることを示すことであった。本章においても、基本的な問題意識は同じである。さらに説明を加えるならば、①については、社会運動の一般論的理解を志向する方法論への、地域性という観点からの問題提起を意識している。特に環境運動は、対象となるものが、その存在する地域を

構成する一要素であることや、問題の当事者が地域の住民であること等のために、地域性を反映したものになる（当該地域と不可分な諸条件を常に抱えたものになる）。運動の理解にあたり、地域を切り離した運動論ではなく、地域を取り込んだ論理を組み立てる必要があるということである。②について、さまざまなものでの環境問題が社会的関心事となっているが、客観的な環境問題というものは本来存在せず、環境保全への取り組みには、その時の時代背景や地域社会の状況に応じた価値観が反映される。その際に、市民・住民による運動は、その存在と行動によって、環境保全という行為の方向性を決める重要な要素のひとつとなる。地域性を背負った住民運動によって、意味づけられる環境問題も、当然、その基本的な性格には地域性が反映される。従って、その解決のためには、表面上の争点にとどまらず、地域構造上の問題点に踏み込んだ環境問題の理解が必要である。そのように考えれば、環境運動の地域性を研究することは、単に社会運動論の研究としてばかりでなく、環境問題の解決のための 1 ステップとしても、その意義がクローズアップされるのである。

本章では、中海干拓事業に関する一連の反対運動の中で、運動が発生して 1 つの成果を勝ち取るまでの淡水化問題期に注目し、そこで展開された運動の地域性について検討する。するために、まず、この運動には、どのような地域差がみられたのか、団体の主張や組織の特徴、実際の活動等の情報を整理しながら分析し、その上で、住民運動が、この問題に与えた意味づけや、当該問題の基本的性格や進展・結果に及ぼした影響、並びにこれらへの地域性の反映について検討する。あわせて、本事例をもとに、環境運動に、どのような形で地域性が反映されるのかについて考察する。

検討にあたっては、主要団体のリーダーに対する聞き取りと、機関誌や内部資料等の文献¹⁾、新聞記事（主に山陰中央日報、日本海新聞の 1980 年代の関連記事）を材料とした。ヒアリングは淡水化反対運動の一応の決着をみた直後の 1988 年に実施した。ヒアリングで得られた情報は、その時点の回答者の考え方であり、10 年近い運動の中で、後から意味づけられたことや再評価したこともあると考えられる。この点を念頭におき、ヒアリングでは、結成時期や構成メンバー、実際の活動等、時間とともに内容が変化しない事実関係を中心に、その他、ヒアリング時点での考え方・運動を振り返っての評価等を尋ねた。それ以前の反対運動の立場や考え方を把握するには、各時点の機関誌や新聞記事等を参考にした。

2 淡水化問題の関係者とその特徴

淡水化問題に関して、さまざまな機関・組織が登場するが、大別すると、①行政（国一県一市町）、②反対派（「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」系（漁協を含む））、③反対派（革新団体系）、④反対派（その他）、⑤事業推進派（農業水利受益者）、⑥その他（学者・研究者等）に分けられる（図 4-1 参照）。なお、本章で記載する機関・組織、関係者の役職・所属等はすべて 1980 年代当時のものである。

①行政（国一県一市町）

国（農水省）は事業主体であり、淡水化の試行に向けて各県の意見を求め、地元（両県）の合意がなければ事業を強行しないという態度をとった。国は県の合意を得るために、水質への影響についての検討を行う他、淡水化試行案、限定的試行案を提示した。これらに対

して、島根県と鳥取県はその都度判断を求められた。そもそもこの事業は地元から要請して始まったものであったが、水質について国の調査結果を評価するための助言者会議を設ける等、反対運動が活発化して以降、両県は慎重な姿勢をとった。限定的試行案の提示に対し、両県は基本的にこれを容認し各市町の意見を求めた。

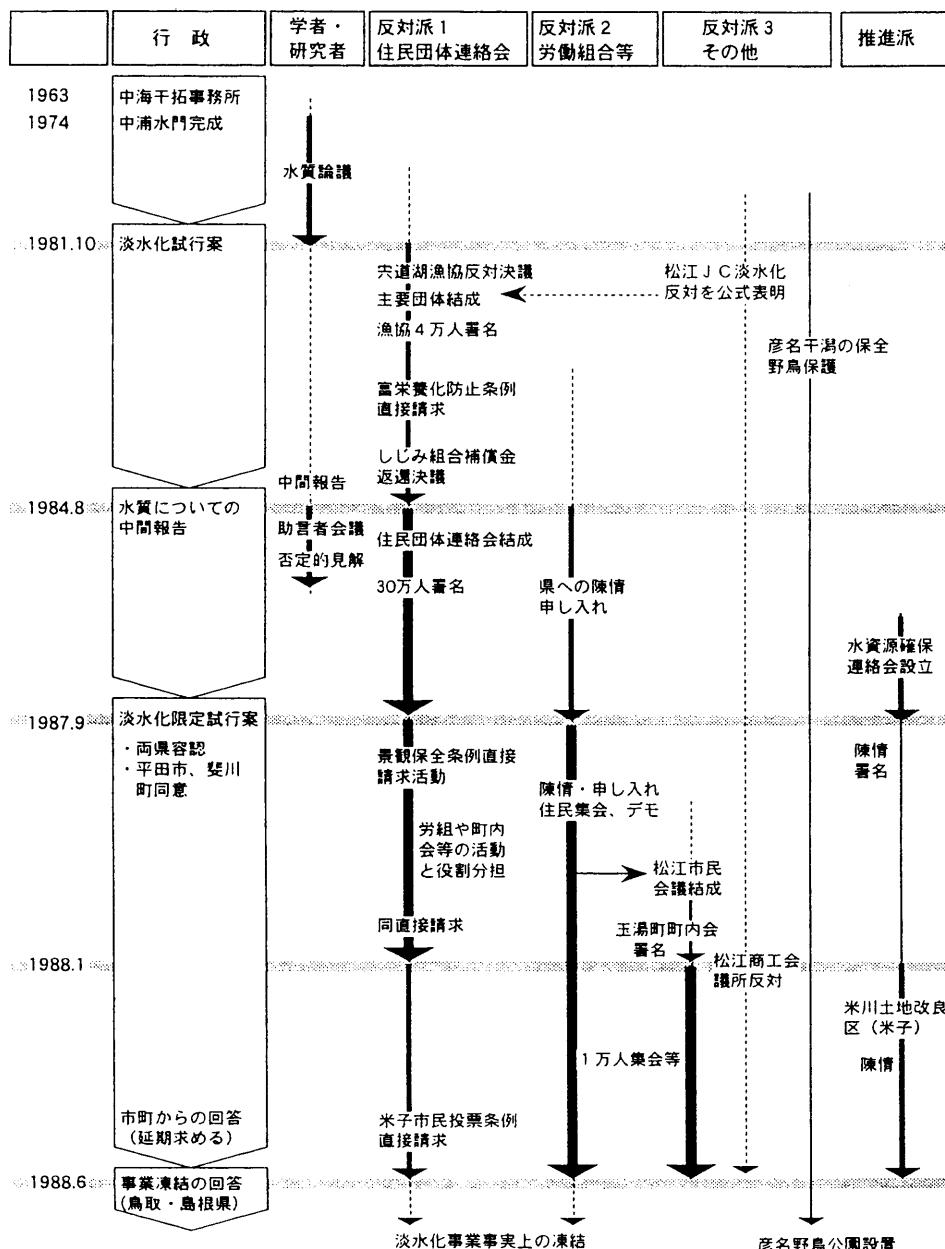


図 4-1 中海・宍道湖の干拓・淡水化反対運動等の展開過程

市町レベルでは、各地の事情を反映して対応はさまざまであった（表 4-1）。農業水利開発の主たる受益地となる平田市と斐川町は事業推進を強く求め、漁業者や観光業者の多い玉湯町は反対の立場に立った。松江市は関係市町のまとめ役たるべき立場²⁾と市内の強い反対世論との板挟みになった。米子市も、鳥取県側の反対運動の標的となる一方、農業団体からの圧力も強く、明確な態度を示さなかった。境港市は水害の危険性を訴え、水門

表 4-1 対象地域の概況及び中海干拓事業との関連

	人口 (人)	人口密度 (人/km ²)	中海干拓事業による受益 ()内の数字は受益面積 (ha)	事業に関する主な争点
島根県・3市7町	279,427	425	干拓 (2,214), 農業水利 (4,770)	水質、治水、干拓の必要性
松江市	140,005	799	干拓 (本庄・揖屋), 農業水利 (380)	水質 (漁業、観光、生活環境)
(宍道湖岸)	113,414	1,065	農業水利 (60)	水質 (漁業、観光、生活環境)
(中海岸)	26,591	387	干拓 (本庄・揖屋), 農業水利 (320)	干拓の必要性
平田市	31,315	245	農業水利 (1,040)	中止の場合の農業水利確保策
安来市	33,056	347	干拓 (203), 農業水利 (420)	水質、干拓の必要性
斐川町	24,592	338	農業水利 (2,280)	
宍道町	9,987	225	農業水利 (70)	
玉湯町	6,368	255	農業水利 (70)	水質 (漁業、観光)
八束町	4,607	772	干拓 (本庄), 農業水利 (310), 堤防 (橋)	
美保関町	8,208	164	干拓 (本庄)	治水、干拓の必要性
東出雲町	11,507	370	干拓 (揖屋), 農業水利 (160)	
鹿島町	9,782	325	農業水利 (40)	(反原発立地を背景)
鳥取県・2市	166,143	1,394	干拓 (328), 農業水利 (2,530)	水質、治水、干拓の必要性
米子市	131,792	1,344	干拓 (184), 農業水利 (境港と2,530)	治水 (水門)、水質、野鳥保護
境港市	37,351	1,607	干拓 (144), 農業水利 (米子と2,530)	治水 (水門の地元管理権)
宍道湖沿岸	185,676	494	農業水利 (3,520)	水質 (漁業、観光、生活環境)
中海沿岸	253,112	833	干拓 (2,542), 農業水利 (3,740)	水質、治水、干拓の必要性

注：松江市については地区別人口（松江市）をもとに宍道湖沿岸と中海沿岸とを2分した。

沿岸別の集計に際して鹿島町はいずれにも含めない。そのため両県の合計と両湖の合計は一致しない。

本庄工区は松江市、八束町、美保関町地先 1,689 ha、揖屋工区は東出雲町、松江市地先 322 ha。

中海干拓事業に関する主な争点は、新聞記事、住民運動団体の各種記録から判断した。

資料：人口データは昭和60年国勢調査（運動当時のデータとして）

の管理権限を地元にも持たせるように要望した。

反対運動との関係については、島根県では、2度の県条例制定直接請求が行われる等、県が、反対運動団体が圧力をかける第一の対象となったが、鳥取県側では、米子市への働きかけが盛んに行われた。

②反対派（「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」系）

a. 「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」（以下「住民団体連絡会」）

「住民団体連絡会」（表 4-2）は、それぞれ独自に活動している住民団体の連絡組織で、反対運動の中心的存在である。「宍道湖の水を守る会」³⁾（以下「水を守る会」）の保母武彦氏（島根大）と「中海・宍道湖の淡水化を考える会」⁴⁾（以下「考える会」）の竹下幹夫氏（島根県職員）がその取りまとめ役となった。その他、鳥取県の「ふるさとの自然を守る住民会議」⁵⁾（以下「住民会議」）、安来市の「中浦水門のしめ切りに反対する会」⁶⁾（以下「しめ切りに反対する会」）、松江市の「淡水化に反対する会」や「島根の自然を守る会」⁷⁾等の革新系の団体、さらには、二人の主婦によって始められた「松江わが街を考える会」、宗教団体（大本教）信者がつくる「大地と水と土の会」等が特色ある活動を行った。漁協組合員は「水を守る会」会員の9割強を占める。また、「住民会議」以外は島根県（特に松江市）の団体であり、鳥取県の団体は「住民会議」のみである。ただし、「住民会議」は鳥取県の13団体よりなる連絡組織である。

運動は、30万人署名や意見広告によるマスコミの利用等、世論の代弁者であるとの立

表 4-2 「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」加入団体

団体名	参加年・事務局	代表・リーダー等	会員	備考
中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会 (表中では「住民団体連絡会」)	1984設立、松江市	保母武彦(「守る会」) 竹下幹夫(「考える会」)	24団体 (1988.7.末時)	以下の団体の連絡組織
宍道湖の水を守る会 (表中では「水を守る会」とする)	1982設立、松江市	長岡正一(宍道湖漁協) 福田正明(島根県議、自民) 保母武彦(島根大学) 山根治(島根経済同友会) 森脇守(松江商工会議所)	1,000人位 うち950人は漁協組合員 会員は宍道湖周辺	連絡会の中核的団体 漁協の組合員を、いわゆる地元学識経験者が指導する形態
中海・宍道湖の淡水化を考える会 (表中では「考える会」とする)	1981設立、松江市	飯塚弘行(自営業、社会党) 竹下幹夫(県職員、社会党)	10人 社会党	連絡会の中核的団体 社会党・労組とは別行動
中浦水門のしめきりに反対する会 (「しめきりに反対する会」)	1982設立、安来市	岩佐昌紀(牧師、幼稚園長) 荒金敏(自営業)	30人 革新系	独自の反対運動を別途展開
島根の自然を守る会	1963設立、松江市	岩田正俊 片寄直行(松江市議、共産)	8団体(島根県内) 共産党系、他	独自の反対運動を別途展開
ふるさとの自然を守る住民会議	1982設立、岸本町 (鳥取県)	近藤久子(連合婦人会会長) 岩田武彦(高校教師)	13団体、15,000人 鳥取県西部	鳥取県の団体の連絡組織 独自の反対運動を別途展開
西茶町内会	1984参加、松江市	加島慶三(自営業)	66世帯(商店25)	松江の歴史ある中心商店街
安来の文化を考える会	1984参加、安来市	大森隆雄		「しめきりに反対する会」と同じ
淡水化に反対する会	1984設立、松江市	渡辺通恵(主婦) 喜多村理子(主婦)	145人 社会党系	独自の反対運動を別途展開
松江わが町を考える会	1984設立、松江市	田淵彰子(主婦、塾経営)	リーダー10人位	独自の反対運動を別途展開
大気と水と土を守る島根の会	1984参加、松江市	三代茂美 (大本教島根本苑役員)	400人位 (島根県内の信徒)	独自の反対運動を別途展開
美しい宍道湖・中海を守り伝える婦人の会	1987設立、松江市	原昌子 (大本教松江婦人会会長)	520人 (信徒100 漁協300、他100)	上記団体と同一行動
島根県環境衛生同業組合松江支部	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
島根県造船工組合	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
松江サーフキャスティングクラブ	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
松江講理師会	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
松江市飲食堂商業協同組合	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
斐伊川河口の自然を守る会	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
安全食品を求める会	1984参加、松江市	「考える会」飯塚が連絡先		反対運動への賛同団体
淡水化を考える女の会	1984参加、松江市	古川晴子	若干名	
松江を考える会	1984参加、松江市	西村びん		反原発運動団体
島根海の学校	1987参加、鹿島町	小笠庄助		「松江を考える会」と同じ組織
中海の水を守る会	1984参加、東出雲	永島茂美(中海漁協)	中海漁協組合員	独自の反対運動を別途展開
ナゴヤサナエを守る会	1987参加、松江市	淀江賢一郎	昆虫愛好家	
西浜佐陀町内会	1987参加、松江市	井原恒雄	漁業者が多い	

* リストは1988年7月末現在。「住民団体連絡会」から入手した団体名簿をもとに、主要団体へのヒアリング、及び新聞記事や機関誌等の検討により、情報の加筆、各団体の性格の判断を行った。

* 参加年の欄は、「住民団体連絡会」設立以前に設立された干拓・淡水化反対を目的とする団体については設立年、「住民団体連絡会」の活動に賛同して参加した既存の団体や新設団体については参加年を記した。

場を強調する一方、中間報告批判や事業の経済効果批判等を行い、行政を科学論、政策論に巻き込もうとした。また、リコール定足数を意識した署名活動や条例案の直接請求等により行政や議会に圧力をかける等、多面的な行動をとった。

干拓・淡水化問題を周辺住民全ての問題と位置づけ「地域の多数派になる」ことを最重視し、特定の政党色を出さないことを前提とした。構成団体の「考える会」や「松江わが街を考える会」等は、会員として賛同者を募り会員の支持・協力をバックとした運動を行うのではなく、活動やイベントの内容に応じて直接に市民の協力を求めるスタイルをとった⁸⁾。島根県側では、各団体のリーダーを中心に、不特定多数の人が動いたのに対して、鳥取県側では労組の指導力・動員力が強かった。島根県側では、問題を全県的な問題であると位置づけ運動のすそ野を広げていったが、鳥取県側では県西部の問題という性格が強

かった。

b. 漁業協同組合

宍道湖漁協は早くから淡水化に反対しており、反対派の中心にいた⁹⁾。中でもシジミ組合がもっとも強硬で、署名集めや補償金の返還決議等の中心となった。中海漁協も反対派として行動したが、宍道湖漁協に比べると穏やかであった。

③反対派（革新団体系）

労働組合等、既存の団体として活動する他、「住民団体連絡会」への加入団体やそれとは別の住民組織を結成した。労働組合の人員動員力は、反対運動の成功に大きく貢献した。特に 1987 年から翌年にかけて住民団体の組織化や住民集会等を活発に行うに際して重要な役割を果たした。

④反対派（その他）

a. 青年会議所・商工会議所

松江青年会議所は運動の初期の段階から反対の立場をとっており、運動のリーダー役も担った。「勇気をもってたちどまれ」とアピールした当時、JC の幹部を勤め「水を守る会」の世話人の一人となり、後に自民党議員として、松江市議、島根県議となった福田正昭氏は事業反対を旗印にしていた。その他、JC 出身者が松江商工会議所の青年理事になって反対意見を広める等、観光資源としての宍道湖を重視する松江市においては、地元経済界に事業への反対勢力が存在した。松江商工会議所が反対表明を行ったこと（1988 年 1 月）がひとつの区切りとなり、その後から鳥取・島根両県の自民党や関係市町が相次ぎ事業凍結の立場表明を行った。

中海干拓事業は、総事業費 1,000 億円に及ぶ巨大プロジェクトであり、その経済的波及効果は相当に大きい。通常であれば、地元経済界に事業への反対や慎重な姿勢は生まれにくい。しかし、淡水化に限っていえば、水門建設という公共工事は既に完了しており、建設業にとっての直接的・短期的な効果という観点からは、この事業の推進・中止が問われなかつた。そのため、宍道湖の環境悪化が観光都市・松江のイメージダウンにつながることを懸念するとともに、地元消費者である松江市民の反対意識の高まりに配慮する、観光業者・商業者の声が、これら経済団体の姿勢に反映されたと考えられる¹⁰⁾。

一方、松江等の動きとは逆に、平田市商工会議所は事業推進の立場にたち、後述の「平田市民の水資源を考える会」や「水資源確保促進協議会」に加盟した。

b. その他の淡水化反対運動

淡水化反対運動の末期には、自治会や学校区を単位とした住民組織がつくられている。学校区を単位とした「淡水化に反対する松江市民会議」は、労働組合が後ろ盾となり組織化が進んだ¹¹⁾。このように労働組合が組合員を核とした住民組織を「住民団体連絡会」とは別につくったのは、「住民団体連絡会」が特定の政党色を持つことを嫌い（ただし「住民団体連絡会」には組合系の団体も入っていたし、組合等と敵対していたわけではない）、労働組合等のイニシアチブ発揮を抑えたためであった。

その他、玉湯町の自治会が「宍道湖・中海の自然と環境を守る会」を組織し、町民の 7 割近い淡水化反対署名を集めた。玉湯町議会では住民の強い反対の声に押されて、他の市町村に先駆け限定試行案受け入れを否決した。

c. 野鳥保護運動（彦名工区の干陸反対）

事業への反対運動が淡水化に焦点を絞っていく中で、あくまで干拓地の利用をめぐって運動を進めた存在として、彦名工区（米子市）の野鳥保護運動があげられる。米子市民等200人ほどを会員とする「米子野鳥保護の会」が中心となって進められた運動で、彦名工区の干陸を中止し、干潟を野鳥のサンクチュアリーにすることを求めた。活動としては、探鳥会、署名・カンパ集め、彦名水鳥自然公園構想の提案・陳情（1981年）等を行った。全国的な自然保护雑誌にこの問題を紹介する（例えば、安田、1985）等、初期段階での情報発信源としての役割が大きかった。その後、運動の成果として、彦名工区は野鳥公園として、保全・整備されることになった。野鳥保護の立場を堅持し、中海・宍道湖の干拓・淡水化事業の野鳥への影響を問い合わせ続けたが、「住民団体連絡会」等、他の住民組織と連携して運動を進めることはしなかった。

⑤事業推進派（農業水利受益者）

事業推進を支持する地域組織として、水資源確保促進協議会がつくられた。この会は、宍道湖西岸の平田市と斐川町、中海東岸の米子市の団体により構成されている¹²⁾。その中心は「平田市民の水資源を考える会」の土江肇氏で、平田市議会議長でもあった。構成メンバーの性格上、一般市民へのPRよりは、自治体への陳情等を行った。

中海・宍道湖地域の西端と東端で事業推進を主張する運動が行われ、両湖にまたがる中央部で反対運動が起きた。宍道湖淡水化による事業の受益地は湖西部の斐伊川下流域と、事業にあわせて水利開発が行われる中海東岸の弓浜半島であり、斐川町・平田市の農協や土地改良区、鳥取県側の米川土地改良区と米子市農協が事業推進派の中核を担った。特に斐川町、平田市では、淡水化を見越して土地改良事業を進めており、灌漑水源を確保することが重要な課題となっていた。

一方、安来市等、干拓の受益地では、入植の将来性の無さを懸念して、事業推進の運動は取り立てては行われなかった。安来市農業委員会は、干拓地の農地としての利用は見直した方がよいという見解を示した（安来市農業委員会、1986）。

⑥その他（学者・研究者）

南勲氏を代表とする農業土木学会の研究委員会（南委員会）が事業推進の理論的な支持層となった（但し全員の意見が一致していた訳ではない）。淡水化試行案の提出（1981年）と中間報告（1984年）は、この委員会の調査報告を拠り所にしている（宍道湖・中海淡水化に伴う水管理及び生態変化に関する調査委員会、1984）。

一方、1960年代には経済学者による事業の効果を疑問視する意見、1970年代には水質悪化を懸念する意見が出された（保母、1982）。中でも島根大学の大竹久夫氏が、南委員会の報告と同時期に、農芸化学会シンポジウム（1981年）等で水質悪化を指摘し、反対派の理論的拠り所となつた。事業が「試行」に入るか否かで中断したのは、水質悪化を訴えた研究者らの影響が大きかった。

その他、自由法曹団や島根県弁護士会等に所属する弁護士グループが反対運動に参加している。運動の中で「親水権」¹³⁾という概念を積極的に使ったのは、彼らの影響が大きい。また、条例の直接請求に際して取りまとめ役になる等、主導的役割を果たした。

第3の学者グループとして、助言者会議がある。助言者会議は、農水省から出された中間報告に対して、両県がそれぞれ助言を求める学者の集まりで、中海干拓対策委員会（島根県）と中海干拓対策委員会（鳥取県）から意見を求められた。メンバーには西条八束氏

(名古屋大), 沖野外輝夫氏(信州大)ら, 12人の研究者が入っていた。この会議は農水省の予想以上に水質は悪化するであろうという否定的な見解を両県に示した。

3 反対運動の展開過程に見られる地域差

淡水化反対運動には, 1)鳥取県と島根県, 2)中海と宍道湖, 3)都市と農村という3つの視点からとらえられる地域差がみられる。

図4-2は、干拓・淡水化問題に関わる関係機関・団体等の地域的な関係を示す概念図である。また、地域別にみた反対運動の展開状況の一端を示す資料として、表4-3に、この時期に行われた3つの直接請求(富栄養化防止条例¹⁴⁾, 景観保全条例¹⁵⁾, 米子市市民投票条例¹⁶⁾の制定を求める直接請求)の署名数や直接請求ではない反対署名の数等を示す。淡水化反対署名は、反対運動の初期(「住民団体連絡会」が組織された時), 新たに結集した「住民団体連絡会」の存在をアピールするとともに, 地元世論を喚起すること, 広く国民に呼びかけ世論を盛り上げること等を狙いとして実施された。署名は, 表にのせた島根, 鳥取両県以外からも, 研究者や市民団体の協力を得ながら集められ, 30万人ほどの署名が集まつた。

署名数は人口の多少を反映して, 松江をはじめとする市部に多い。人口に占める割合をみると, 宍道湖南岸の宍道町と玉湯町が高く, 事業との関連が薄い美保関町, 鹿島町, 東出雲町で, 署名数, 署名割合とも低い。署名数の多いところは, 宍道湖漁協シジミ組合の組合員が多いところでもある。

また, 住民団体の事務局所在地をみると, 島根県では23団体中19団体が松江市にあり, 残り4団体は安来市等にある。鳥取県では, 米子市に8団体あるが, 「住民会議」の中核的団体は岸本町や鳥取市等, 当該地域外にある。

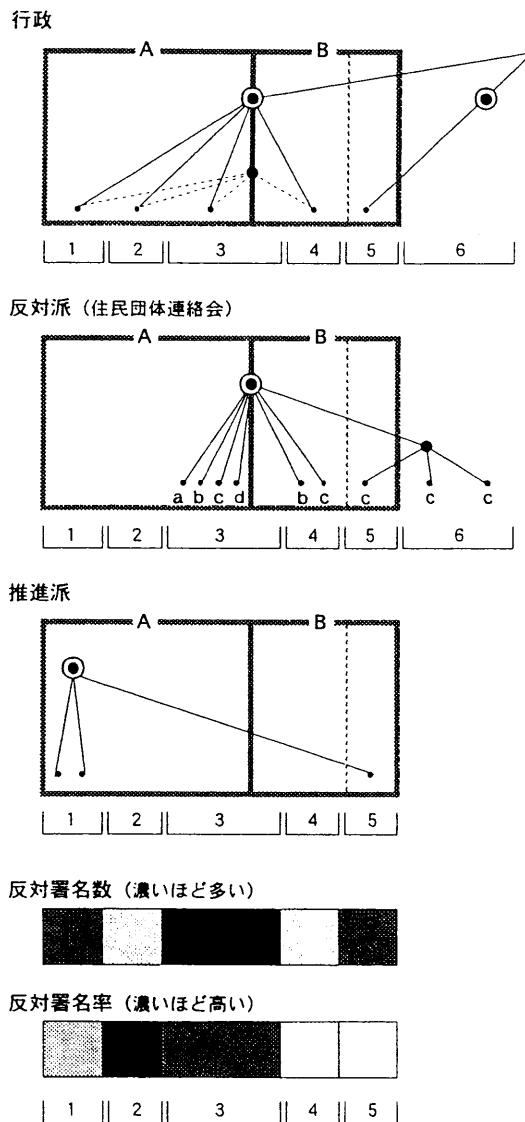


図4-2 中海干拓問題をめぐる地域間関係図

A:宍道湖 B:中海(破線の右側が鳥取県)

1:平田市, 芙川町 2:宍道町, 玉湯町 3:松江市

4:安来市, 東出雲町, 美保関町, 八束町 5:米子市,

境港市 6:その他の鳥取県

a:リーダーのみの少人数グループ(女性, 学者等)

b:漁協 c:革新系のグループ d:その他

1) 反対派, 推進派の所在は事務局所在地(リーダー在住地)をもって当該箇所に当たる。なお, 反対派については構成団体の“色分け”をしているが, これはかなり単純化したもので, 実際にはより複雑な構成・性格になっている。

2) 反対署名については, 両県を通じて集められた淡水化反対署名(表4-3)をもとにイメージ化した。他の署名でもほぼ同様の傾向が認められる。

表 4-3 地域別にみた反対運動の展開

	直接請求署名数						淡水化反対署名 (1984.12.7.時点)	宍道湖漁協組合員数 (1987)	住民団体連絡会 加盟団体事務局 所在地 (1987.8.1.時点)			
	富栄養防止条例 (1985島根県)		景観保全条例 (1987島根県)		市民投票条例 (1988米子市)							
	署名数	割合	署名数	割合	署名数	割合						
島根県・全県	26,728	3.4	135,408	17.0	—	—	217,620	27.4	1,087	363	23団体	
松江市	14,676	10.5	41,713	29.8	—	—	93,672	66.9	415	178	19団体	
平田市	2,325	7.4	11,907	38.0	—	—	17,828	56.9	262	71		
安来市	1,314	4.0	10,787	32.6	—	—	12,003	36.3	0	0	2団体	
斐川町	1,727	7.0	8,858	36.0	—	—	16,345	66.5	284	53		
宍道町	1,106	11.1	4,692	47.0	—	—	9,662	96.7	79	49		
玉湯町	573	9.0	2,202	34.6	—	—	4,567	71.7	47	12		
八束町	374	8.1	919	19.9	—	—	2,943	63.9	0	0		
美保関町	172	2.1	1,577	19.2	—	—	4,802	58.5	0	0		
東出雲町	409	3.6	3,327	28.9	—	—	6,902	60.0	0	0	1団体	
鹿島町	243	2.5	1,710	17.5	—	—	3,836	39.2	0	0	1団体	
鳥取県・全県	—	—	—	—	—	—	33,667	5.5	0	0	13団体	
米子市 境港市	—	—	—	—	44,951	34.1	17,242	13.1	0	0	8団体	
宍道湖沿岸 中海沿岸	17,679	9.5	61,619	33.2	—	—	124,660	67.1	1,087	363	19団体	
	4,997	6.0	24,364	29.0	—	—	73,347	29.0	0	0	11団体	

注：直接請求署名者数について、富栄養化防止条例は提出署名数、他の2者は有効署名数。

淡水化反対署名は中間集計段階の数字で最終的には全国から約30万人の署名が集まった。

各署名数の右に載せている「割合」は1985年人口に占める割合。

中海沿岸の小計欄は直接請求については島根県中海沿岸、淡水化反対署名については両県中海沿岸に占める割合。

住民団体連絡会への鳥取県からの加盟団体は形式的には1団体であるが、それは県西部13団体の連絡組織である。

① 「鳥取県－島根県」の視点からみた反対運動

運動が組織された場所が、どちらの県であったかということが反対運動の組織形態や活動内容の違いを生んだ。交渉相手が県や市町であるため、団体が、どの県、どの市町にあるのかが活動内容に反映された。反対運動にとって、行政の枠は制約となることもあったが、交渉相手や責任関係が明確になるために、地域政策に係る意志決定に参加するという意味では、行政の枠に従うことで発言や行動に重みを与えることができた。直接請求は、島根県側では県に対して行われたのに対し、鳥取県側では米子市に対して行われた。これ以外の場合でも、島根県の運動が主として県に働きかけたのに対し、鳥取県側では、「住民会議」の構成団体に米子市以外の団体が多く、中心的リーダーが米子市民でないにも関わらず、米子市の行政・議会、市民を強く意識した運動が展開された。このように米子市を中心に運動が進められたのは、鳥取県でこの問題が県西部のローカルな問題の域を越えられず、全県的な運動に発展させられなかつたことがひとつの理由である。

「住民運動連絡会」への参加形態にも両県の差がみられた。島根県の団体は直接「住民団体連絡会」の会員団体となつたが、鳥取県の団体は一旦「住民会議」に統一され、その上で「住民会議」が「住民団体連絡会」に参加する形態を取つた。これは「住民会議」が「住民団体連絡会」ができる以前に結成されていたことや鳥取県の個々の団体の代表が松江で行われる会合に頻繁には出席できない等の理由によるのだが、連絡系統が2段階になり意志疎通の徹底や機動性の確保の面で問題が生じた。「住民団体連絡会」は、事務局を島根県側の人間が担い、島根の団体が多く参加していたこと等から、島根県（宍道湖）の問題、すなわち淡水化の問題を前面に出した運動が進められた。干拓については、反対はしていたけれども、積極的な争点にはしなかつた。

また、構成団体をみると、島根県側の団体は多彩で、漁協、労組系の団体、町内会、ボ

ランティア団体、反核団体から宗教団体まで含むのに対して、鳥取県の「住民会議」の構成員は労組系の団体や生協が中心となっており、必ずしもさまざまな市民層が含まれているわけではなかった¹⁷⁾。構成団体の多彩さは、実際の活動にも反映された。島根県側では、それぞれの団体がそれぞれの特徴を活かした活動（例えば漁協のシジミ汁の無料配布、漁協と宗教団体による湖上祈願祭、一主婦の呼びかけによる新聞への意見広告等）を行い、目立つ（マスコミに取り上げられる）ことが多かった。

②「中海－宍道湖」の視点からみた反対運動

事業の内容や行政の対応、あるいは反対運動の組織や自治体との関係をみる場合には、鳥取県と島根県という県域の差が重要な意味を持つが、事業をめぐる利害関係や運動に取り組む姿勢を考える場合には、中海と宍道湖の違いの方が本質的である。運動指導者への聞き取りで「地域の多数派になるため淡水化に焦点を絞った」という発言も得られたが、淡水化反対運動は「宍道湖を守ろう」という性格が強い運動であった。例えば、先に示した署名数（島根県）でも、宍道湖沿岸の市町の方が中海沿岸の市町より多く集まっている。

反対運動における宍道湖の位置づけの一端は、「水を守る会」が設立時（1982）に出した声明で「宍道湖は、私たちの共通の財産であり、全国に誇れる宝です。かけがえのないこの財産を次の世代に引き継ぐことは、今の世代に生きる私たちの歴史的な使命です」とうたったこと、あるいは、島根県に直接請求した景観保全条例案の文章等から窺うことができる。後者は、全県的な条例請求であることや、県を越えて広がる反対運動の中心課題として取り組んだ活動であることから、表現上は徹底して「宍道湖・中海」と書かれ、両湖沿岸地域の一体性に十分な配慮がなされている。それにも関わらず、宍道湖が意識されていると判断するのは、立案者の一人が条例案の最大のポイントと語る、「宍道湖・中海のすぐれた景観の真義は、親水性の高い水面の美しい汽水湖にあり、この保存涵養につとめるとともに、湖と調和した、周辺の緑、史跡、街並みを保存、または保全し、修復し、創造していくことは（中略）歴史的責任である」という前文の表現からである。「汽水湖である」ことが問われているのは、中海も宍道湖も同じだが、中海が重視されているなら、中海のより大きな問題である「干拓」を意識した表現が強調されてよい。条例で両湖を汽水湖と規定してしまうことで、淡水化を止めようという狙いがあったという¹⁸⁾が、干拓よりは淡水化、中海よりは宍道湖にウェートが置かれている。また、文の後半の史跡、街並み云々は、常識的には、水都・松江がイメージされる。

一方、島根県の中海側の団体では、安来市の「中浦水門しめ切りに反対する会」と「安来の文化を考える会」が活発な運動を行った。しかし、これらは、鳥取県側の運動と同様に、革新系の団体やその関係者主導というイメージが強く、全市民的な運動には必ずしもならなかつた¹⁹⁾。このことは、中海を対象とする運動の共通点と考えられる。運動は宍道湖沿岸で活発かつ広範であったが、実際に事業の影響を物理的により大きく受けるのは中海の方であった。

干拓・淡水化問題で争点になったのは、宍道湖では水産資源（特にシジミ）、観光資源、生活環境としての水辺、農業用水であり、中海では治水、水質、農業用水、干拓地の土地利用であった。両者に共通するのは湖の水質と農業用水であるが、宍道湖がきれいであることが松江の観光や都市生活にとって不可欠と考えたことが、運動への取り組み姿勢の差を生み出した一因となった。加えて、漁民が、宍道湖で盛んなシジミ漁を存続させたいと

考え、積極的に運動に加わった。中海では既に干拓事業が進んでおり、宍道湖に比べて漁場としての魅力を失っていた。しかも、米子や境港の漁業にとって、境港港が日本海側有数の水揚港となっていることからもわかるように、海での漁業の方が、内水面漁業より経済的な重要性が高い。この他、中海側では治水上の問題が議論された。特に境港市では、水門を閉めることで湖の外（境水道）で海の波による被害が出るといわれ、淡水化より治水の方が現実問題として重要であった。湖内では宍道湖の下流にあたる中海で、干拓による湖面積の激減と水流の変化による水害被害が懸念された。淡水化反対運動が宍道湖沿岸を中心に進められたため、治水の問題は反対運動の中であまり戦略的に重要な位置づけがなされなかった。

③「都市－農村」の視点からみた反対運動

両湖を取りまく各地域における住民と湖との関わり方はそれぞれ異なっており、それが反対運動の地域差を生む背景となっている。運動の過程で、松江市や米子市等の都市部では生活環境や観光資源、治水が争点となり、農村部では主に農業用水や農地開拓、漁業が争点になった。

繰り返しになるが、松江市では反対運動が最も活発であった。観光資源としての宍道湖の価値は、観光業が重要な産業のひとつである松江市にとって大きな意味がある。このことが、前述したような地元経済界の反対や慎重論を生み出した。松江青年会議所は淡水化反対を早々に表明するとともに、その有志は反対運動に積極的に参加した（リーダーになった）。反対運動の執行部の保・革の調和が保たれていたことが松江市で運動が広く浸透した一因でもある（この点が米子市や安来市と異なる）。また、松江に島根県の中心都市として全県的な団体が集まっていることが、反対運動を全県的な運動にする上でプラスとなった。島根大学が松江市にあることも重要である。多様な諸団体をひとつにまとめた保母氏をはじめ、水質問題への取り組み等、島根大学の研究者が運動の後見人的役割を担った。

一方、米子市では、反対運動が松江市ほどには大きくならなかった。米子市の場合、革新系団体のリーダーシップに頼らざるを得ない状況にあり、住民からの幅広い支持は得られた（例えば直接請求の署名集め等は成功する）ものの、多彩な住民団体が参加するような運動の広がりはみられなかった。さらに革新系の団体は上位機関が鳥取市にあること、主要リーダーが市外にいたこと等から、米子市は全県的な反対運動を巻き起こす拠点にならなかった。この他、安来市、境港市でも革新系であるが住民団体が組織されている。平田市は事業の受益地であり、事業推進派が積極的に活動した。反対署名数が示すように事業に反対する住民は多かったが、市内で活動するよりも松江の運動を支持し、それに参加した。

松江市と米子市とでは、湖と地域との関わり方、事業への関心の持ち方等に違いがあり、それが両市における運動の地域差を生んだ。しかし、それだけではなく、全県的な政治団体や、淡水化反対以外の目的で組織されていた既存の市民グループ、また、この問題に専門的な立場から関与できる研究者を有する大学等、都市としての各種機関やマンパワーの集積と多様性の違いが、運動を発生させ、リードしていく上で大きな意味を持ったと考えられる。反対運動のリーダーを輩出できること（リーダーは主として松江在住勤者で、その他安来市民や米子市民もいた）、特に多様な属性を持つリーダー、時には問題をロー

カルな問題にとどめず、ナショナル、グローバルな視野からの意味づけを行うようなりーだーを輩出できる²⁰⁾ことが都市の特徴といえよう。

米子市では反対派と推進派が混在し、農村部は事業推進の立場にあった。松江市では郊外の農業地域が事業の受益地ではなく、しかも宍道湖漁協の組合員が多く、シジミ組合の組合員の比率が高い（平田市や斐川町では低い）ため、農村部でも反対運動への支持が厚かった。同じことが宍道町や玉湯町でも言える。玉湯町の場合は、玉造温泉を中心とした観光業が町の重要な産業なので、観光への悪影響という面からも淡水化に反対した。淡水化反対決議を最初に行ったのは玉湯町であったし、玉湯町住民は「住民団体連絡会」とは別個に署名・陳情を実施した。

直接請求の署名数・署名率をみると玉湯町と宍道町は当該地域全体の中で最も署名率の高い地域となっている。淡水化反対の意向は強いものの、全期間を通じて反対派のリーダーは現れず、事業に反対する新たな住民組織の結成は見られなかった。そのかわり町内会等、既存の体系を通じた集票力、情報伝達力は強かった。この点、「松江わが街を考える会」が実施した新聞紙上で署名を集めるような顔のみえない関係を基礎にした活動とは対照的である。

この他、平田市、斐川町、米子市は受益地であり、事業推進を求める運動が展開された。ただし、この活動は受益地でない他市町の農村部には広がらなかつた。農業サイドからは、各地域の事情に直結した形での反応が生じたにすぎず、広範な住民の共感を得るような事業の必要性、社会経済的意義を訴えるような運動には発展しなかつた。

表 4-4 反対運動の地域差をとらえる枠組み

地域差をとらえる視点	地域差が生じる背景	運動に現れる地域差
鳥取県—島根県	事業実施体制、行政	組織、戦略、運動の広がり
中海—宍道湖	湖の利用形態、湖の位置づけ	運動の広がり 湖への関心（シンボル性）
都市—農村	湖の利用形態、湖の位置づけ 地縁関係の強さの程度	プレインや既存組織の存在 指導層（リーダー）の属性 指導層と支持層の関係

以上を整理すると、3つの視点から、表 4-4 に示すように運動の背景や動機、あるいは運動の特徴における地域差を説明することができる。まず、鳥取県と島根県（行政域の違い）の視点からは、反対運動の組織化や戦略のたて方の違い、それによる運動の広がりの違いを説明できる。そもそも公共事業は行政が行うものである以上、その枠組みにのらなければ事業の実施も中止もあり得ず、住民運動は行政の枠組みに対応した行動を取る必要があるからである。次に中海と宍道湖（関心対象の違い）の視点からは、反対運動の背景となる、地域と湖との関わり方の違い、湖への住民の思いや湖のシンボル性の違い、さらに住民が取る反対運動への参加・協力形態の違い等が説明できる。都市と農村（住民の社会経済的属性の違い）の視点からは、第一に地域住民と湖との関わり方の違いとそれを背景とする反対運動の動機の違いが説明でき、第二に、反対運動の発生や展開に大きく関わる、リーダーの属性やリーダーとその他の参加者・協力者の関係等が説明できる。

4 環境運動における地域性

これまで、中海・宍道湖の干拓・淡水化反対運動を題材として、この運動には、3つの視点からとらえられる地域差がみられたことを述べた。以下、これまでの結果を踏まえて、環境保全運動が、どのように地域性を帯びるのか、なぜ帯びるのかについて考察する。

環境保全運動は、「新しい社会運動」論において指摘されるように、社会の構造的対立軸の変化（かつての労資対決から、環境、女性、エスニシティ等、特定の争点ごとに形成される価値観の対決へのシフト）とともに現れた「新しい社会運動」のひとつであり、近代産業主義へのアンチテーゼの意味を持つ。マクロな視点での運動の理解は、このようにできるが、個別の運動を理解するためには、マクロな社会的背景や社会構造に注目するだけでは不十分である。特に環境問題は、対象が個別の地域の中に存在するので、問題を抱える具体的な地域の議論が不可欠である。熱帯雨林の減少のようなグローバルな問題では、途上国の貧困の問題にふれずに、生態系の変化だけを問題にできない。このことは、ローカルな環境問題においても同様である。対象となる資源が、地域社会の中でどのような意味を持っているのか、当該地域の社会経済的状況がその資源に何を求めるのか、といった議論抜きに環境問題を理解すべきではない。

例えば、中海・宍道湖の干拓・淡水化問題は、シジミ漁を営む漁業者の危機感が引き金となったが、中海・宍道湖の水資源と水面を農業振興のために利用しようという意志と、地域住民、特に松江市民が抱いた、生活環境や水都景観の悪化に対する不安とが衝突した問題とみることができる。そして、中海と宍道湖という条件の異なる2つの湖を同時に対象とする中で、宍道湖の環境や宍道湖と地域生活の関わりがクローズアップされ、宍道湖がどうなるか、あるいは宍道湖をどうするのかという問題が強調された（その結果、淡水化事業がまず凍結され、干拓は淡水化と切り離され、その後に持ち越された）。

むろん、反対運動や住民が関心を持った対象は、中海であり、宍道湖であった。両者を分けて宍道湖だけを守ろうとか、中海だけを開発しようという発想は、推進派、反対派のいずれにもなかった。しかし、関心の強さや戦略的なウェートの置き方、反対支持層の厚さ等を考えた場合、宍道湖の位置づけと中海の位置づけには明らかに差があった。

次に、環境保全運動の中で、地域性はどのような場面に反映されるのであろうか。運動の性格や展開形態を把握するための切り口として、次の5項目が重要であると考え、それについて今回の事例と照らし合わせながら検討する。

①対象の位置づけ・運動の基本方針

ある事業に異議申し立てをする場合、その異議の内容は、当然、一通りではない。事業の進め方に注文がある場合、事業内容の見直しを求める場合、事業そのものの是非を問う場合等、異議申し立て者の動機や戦略に応じて、運動の性格は異なる。事業主体に対して、対抗的・対決的になることもあるが、それだけの関心を持たれているかによる。運動の仕掛け人は、その状況をみて、運動の基本方針や戦略を選択する。ここにおいて、運動は、基本的な性格として、地域性を帯びることになる。

本事例は、宍道湖を守ろうという性格を強く持った。これは、「地域の多数派になる」

ことを最重視した指導者層が、美しい宍道湖の景観や、シジミや宍道湖七珍がとれる現在の汽水湖的水産環境を守ることを強くアピールすれば、幅広い支持が得られ、その支持を背景に、事業そのものを（中海の開発を含めて）中止できると判断し、その路線での運動を展開したからである。

このように、運動の基本方針やそれを支える対象物の位置づけは、たまたまそうなったのではなく、地域の必然として選択されている。逆に、ここをクリアできない運動は、支持が広がらず、内発的な運動に発展しない。日本の多くの自然保護運動は、対象の日本や世界における重要性を強調するが、それほどには地域における意味づけができず、よそ者による内政干渉と思われやすい。現在の地域開発における意志決定過程では、当事者であるかどうかが、まず問われる。このことがそもそも問題であるが、当事者の発言力は世論の発言力より非常に強い。現実的な効果を求めるのであれば、運動は、地域の問題として、どれだけ「共感」を得られる論理を築けるかが重要な課題となる。

②成員（指導者、活動家、支持者、賛同者）

次に、運動に地域性が反映される要素として、誰が運動に関わるか、どこに住む（いる）人がどのような形で運動に関わるか、という成員に関する事項がある。本事例では、主たる指導者層は松江市在住の、いわゆる学識経験者であった。この運動は宍道湖漁協の反対から始まっているが、運動が一般に浸透したのは、「水を守る会」等の活動が活発化してからであった。「水を守る会」は、前述したように、その会員のほとんどが宍道湖漁協の組合員である。一点違うのは、指導者層として、大学教員や弁護士、J Cの理事等を頭に乗せたことである。このことにより、運動を、漁業者の問題から、松江市民の問題に転化させることができた。逆に、松江主導で進んだ運動が宍道湖沿岸で広く支持を集めたのは、運動の中核的団体の構成員として沿岸各地の漁業者が参加していたからでもある。両者の結びつきが容易に進んだ背景のひとつとして、以前から面識があったり、相談に行き易かったりといった、単に近くに住んでいたことの意味は小さくない。霞ヶ浦の環境保全運動を例にあげる（浅野、1990）と、西岸の都市住民と距離の離れた東・南岸の漁業者が集団としてまとまらず、都市住民側からの働きかけで、個人的な人脈が広がった経緯があり、組織をすぐに一体化できた宍道湖とは対照的である。

運動は誰でも起こせるし、関わりを持てるが、担い手を輩出する土壤というものがあるのではないか。また、運動を組織化する過程で、それが容易な環境、難しい環境があり、ここに土地柄や地域性が反映される。

③組織・ネットワーク

本事例で明らかなように、既存の地域の階層構造が、草の根の組織に反映される。運動に際して、全く新しい組織がつくられることがあるが、既存の組織を母体とする（体制をそのまま借りて、新たな目的のもとに再組織化する）こともある。既存の組織は、多くの場合、行政上の地区単位や階層構造に対応しており、新たな住民運動組織にも、それが反映される。また、署名を集める場合でも、既存の市町や町丁目別に責任単位を設けている。このように運動の組織化・ネットワーク化の過程に、既存の地区単位や地区間のヒエラルキーが反映される。

この意味でも、松江市の団体が、島根側の運動の中心になったのは必然的であったと言える。鳥取側では、イニシアチブを中海から離れた町の団体が握った。それでも、組織形

態としては米子市を核とせざるを得なかった。このねじれ構造が、鳥取県側の運動を、島根県側と比べて、不活発にした理由のひとつとも考えられる。さらに、米子市は、鳥取県の中で周辺的な位置にあるため、全県的な運動の中心になりにくかった。

④戦略

前述の運動の基本方針に基づき、運動を具体化する戦略が立てられる。基本方針に地域性が反映される以上、その戦略にも地域性が反映される。

島根県側では、県行政・議会への圧力を重視し、鳥取県側では米子市への圧力を重視しようとしたのはひとつの例である。また、争点が宍道湖の淡水化に絞られた理由として、ひとつには、支持層の厚い、松江市・宍道湖沿岸の住民を攻めた方が世論が盛り上がるとの判断があったことが挙げられるが、それとは別に、両県の運動をまとめるために、あえて強調しなかった争点もある。それは中海の水害の問題である。水害に関して、宍道湖沿岸と中海沿岸とは利害が対立する関係にある（増水時に宍道湖側は早く中海に排水したいが、中海側ではセーブしてほしいという関係にある）ため、治水問題を強調しすぎると、運動がまとまらなくなる危険性があった。

運動の戦略を考えるに際して、効果的な交渉のルートを選ぶ、幅広い層の共感を得る、運動の分裂を避けること等が留意される。これは、すなわち、運動の主体が、地域性に配慮するところから、運動を組み立てているということでもある。

⑤活動

最後に、具体的な活動（署名を集める、市民にアピールする、行政と交渉する等）においても地域性が大いに反映される。具体的な活動に際して、基本的に、使える資源はできる限り動員するのが常であり、その多くが有形・無形の地域資源であるからである。例えば、シジミ汁を、地元住民や、全国会議（滋賀）や東京の一般市民に無料で振る舞ったり、漁船を利用して湖上デモを行ったり、大本教の信者が多いことを背景に、事業中止の祈願祭を開催する等、この地域ならではの活動をしている。住民運動では、参加者がそれぞれ生活レベルから発想して、地域にあるもの、使えるものを使って運動を展開する。だからこそ運動には、地域性が強く反映されるのである。

5 まとめ

以上、淡水化問題期について検討してきたが、最終的な淡水化中止（2002）、本庄工区干拓中止（2000）等、一連の事業を止める原動力となったのは、明らかに長年多くの人々に支えられた反対運動である。しかし、この運動は決して単純なものではなく、時期により、また場所によって変化し続けてきた。事業を進める側とそれに反対する側という単純な見方を採用したとしても、複雑な構図を形成しており、それはこの地域の特性を反映したものであった。

淡水化問題について、行政面での当事者は、国と鳥取・島根両県、それと事業の受益市町（5市7町）とされ、ここでは事業の影響を受けるか否かでなく、具体的な受益の有無で当事者が線引きされた。各市町は受益状況や推進・反対の住民の声を反映して、それぞれ異なる対応を示した。推進の動きは、農業水利開発の受益地を中心とした組織が県域を超えてつくられた。一方、反対派は、全域的な「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」を組織したが、シジミ漁や観光、都市の水辺景観面等で湖への強い関心を示す

松江市や、水害や水質を問題にした米子市等に中心的な団体があった。反対派と推進派との間に、あえてみようすれば、地域対立的な面もみとめられる。また、反対派の組織を束ねる際には、県域が反映され、活動にも違いがあった。

本章では詳細を確認しなかった本庄工区問題時におけるこの構図の変化については、第6章で述べるが、ここでも簡単に言及しておく。変化として以下が認められた。行政的には当事者地域が本庄工区の受益地である松江市・八束町・美保関町に限定され、鳥取県の米子・境港両市は中海沿岸にあって干拓の影響は大きいものの外部者扱いになり、水害等を懸念し県や国への事業反対陳情を行うなど、事業反対派として振る舞った。また、事業推進を求める民間の動きも淡水化時の農業団体色が薄れ、淡水化には反対した松江の商工業団体（松江市建設業協会をはじめ松江商工会議所や淡水化反対を訴えた松江青年会議所等）が中心になって事業促進協議会がつくられた。淡水化と違い新たな土木事業が発生すること、現場が宍道湖でなく中海であること、干拓地の用途として都市的利用が言及されるようになっていたことなどが理由と考えられる。一方の反対運動は、組織が改編され、島根県の「豊かな汽水湖を後世に活かす市民会議」（代表保母）、「水資源を確保する市民会議」（労組系）、鳥取県の「美しい中海を守る住民会議」（代表岩田）がそれぞれ対等、独立な関係で反対運動の3本柱になっている。活動の重心が宍道湖側から中海側にシフトし、鳥取県側の団体が地元自治体と連携して反対運動を展開する面もみられた。淡水化反対で中心的な存在であった宍道湖漁協は運動を支援する立場になり、漁業関係では中海漁協等が前面にでてきた。そして、争点としても中海漁業の再生が反対派の主張の大きな一つとなつた。

淡水化問題期と本庄工区問題期とでは、同じ地域の同じ事業に関連することがらであるけれども、地域とその問題との関わり方は異なっており、ローカルな事情を相当に反映した状況において問題が構築されている。

注

- 1) 各団体の機関誌（主なものとして、宍道湖の水を守る会・世話人、1982-1984、淡水化に反対する会、1984-1988、ネットワーク中海・宍道湖編集同人、1986-1988）の他、要望書、質問状、集会・シンポジウム資料等を参考にした。干拓淡水化問題や反対運動を概説した文献として、島根大学地域分析研究会（1982）、保母（1989）、竹下（1989）、島根県議会事務局（1976）、同（1985）等がある。
- 2) 松江市長は周辺 12 市町で構成する「中海・宍道湖干拓淡水化事業促進協議会」の会長を勤める。
- 3) 宍道湖の水を守る会：1982 年結成。会員の 9 割以上が漁協組合員である。ただし、会のリーダーには島根大学の保母武彦氏のほか、設立当時の松江青年会議所の理事らが顔を連ねる。必ずしも漁業者の立場のみを主張するのではなく、地域住民全体の立場を尊重する。設立にあたって、水質、水産資源、水都・松江の景観、水害の危険、開発の目的と方向の 5 項目についての懸念を表明する声明を出した。「住民団体連絡会」の中核的存在。
- 4) 中海・宍道湖の淡水化を考える会：1981 年結成。会員は 10 名前後で約半分が社会党に所属。但し、運動は必ずしも政党色を出したものではない。富栄養化防止条例の直接請求を実施した（1982～1983 年）。「住民団体連絡会」の中核的存在。
- 5) ふるさとの自然を守る住民会議：1982 年改組設立。前身は藤本製薬山陰工場進出阻止住民会議。複数の住民団体の連絡組織で、ふるさとの環境を守る会、大山の自然を守る会、社会党市議団、共産党市議団、日本婦人会議、新婦人の会等よりなる。
- 6) 中浦水門のしめ切りに反対する会：1982 年結成。安来市を拠点とする団体で、署名運動や水質調査を実施。20 名前後の会員の中には社会党や共産党員があり、労組の協力を得ながら活動をする等、革新政党的な性格を強くではないが持っている。
- 7) 島根の自然を守る会：淡水化問題が本格化する以前から活動している団体。淡水化問題以前は、鉱毒、スモン、島根原発等に関連した運動に取り組む。共産党系の団体を会員する。
- 8) 松江わが街を考える会：この会は 2 人の主婦によって始められた団体で、特徴的な活動として新聞に意見広告を掲載した。折り込みチラシで P R し、電話と郵便振替を介して、カンパと名前（新聞に賛同者の名前をのせる）を集めめた。1,700 人の賛同者を集め、朝日新聞島根版に 1984 年 10 月 31 日から翌年 3 月 26 日までに 5 回、反対意見と賛同者名をのせた意見広告を掲載した。
- 9) 「水を守る会」の会員の 9 割以上が漁協組合員である。また、宍道湖、中海両漁協に対して漁業補償（約 30 億円）が 1967 年に行われたことについて、宍道湖漁協はその後、淡水化反対を主張するようになり、強硬に反対するシジミ組合は立場を明確にするため補償金返還を決議した。約 2.5 億を農水省に持参するも受け取られず基金として保管した。
- 10) 松江商工会議所や青年会議所は、淡水化には反対したが、中海干拓については事業再開を求めた。中海干拓については、松江観光への影響は小さく（市街地から中海は見えない）、公共事業としての干拓への期待が大きいことがその理由と考えられる。
- 11) 淡水化反対松江市民会議（1988）、島根県評淡水化反対闘争本部（1988）

- 12) 水資源確保促進協議会：1986年、平田市、斐川町、米子市等の団体が集まって組織された。「平田市民の水資源を考える会」、米川土地改良区（米子市）、斐川町議会農村議員連盟など8団体よりなる。「平田市民の水資源を考える会」は1984年に平田市の商工会議所、ロータリークラブ、青年会議所、農協、総合事業協議会、土地改良区等、23団体からなる。
- 13) 第2回水郷・水都全国会議（松江市）において、親水権は環境権のひとつとして取り上げられ、松江宣言としてその確立が提唱された。そこでは親水権を「水と共に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加する権利である」（水郷水都全国会議現地実行委員会編、1985）と定めている。
- 14) 富栄養化防止条例の直接請求：「考える会」が署名を集め（2.6万人）、1983年2月に島根県に対して行った島根県初の直接請求。宍道湖漁協の4万人署名が県議会で議論されなかった現実を踏まえ、確実に審議される方法として直接請求という手段をとった。富栄養化防止を目的に掲げ、浄化対策を条例化することで、その前提となる宍道湖の性格（汽水湖か淡水湖か）を決めてしまおうという狙いがあったが、1988年に否決された。
- 15) 景観保全条例の直接請求：「住民団体連絡会」が中心となり、条例案の立案、署名集めを行い、1988年1月島根県知事に直接請求した。135,408人の有効署名を得た（全県の23%，法定必要署名数の11倍）。淡水化中止を意味する文字を条文上に明記すること、及び数多くの署名を集め行政と議会が住民の意志に従わざるを得ない状況をつくることを目的とした（保母、1989）。条例案で、宍道湖・中海の守るべき景観は汽水湖としての景観であると規定している。湖の条例を成立させることで、汽水湖であることを脅かす淡水化事業を否定しようとした。また同時に、反対派は単に事業に反対しているだけではなく、地域の将来像や発展方向についても考えていることを示そうとしたのである。「住民団体連絡会」の中には、この方針を回りくどいと考え、よりアクティブな行動をすべきであると主張し、労組等と協力して住民集会等を行う団体もあった。この直接請求は1990年否決されたが、翌年には志は継承され、ふるさと島根の景観づくり条例が制定された。
- 16) 米子市市民投票条例の直接請求：米子市では「住民会議」が中心となって「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例」を直接請求した。有権者の約半数の署名を集め直接請求は成立し、1988年7月米子市議会で可決された。この条例については、その後各地で、原子力発電所立地をめぐり、住民運動の戦略の一つとして盛んに行われるようになる市民投票条例制定を求める直接請求の、先駆的事例として紹介されている（今井、2000：24-26）。
- 17) 淡水化問題期においてはこうであったが、本庄工区問題期になると行政と市民団体が連携して国や両県に地域の立場を主張するようになり状況が一変する。
- 18) 淡水化反対運動のリーダーで条例案提案者からの聞き取りによる（1988年）。
- 19) 「しめ切りに反対する会」でのヒアリングにおいて、宍道湖と中海の違いについて、「一斉清掃をやろうと呼びかけた場合、松江では一般市民が出てくるが、安来では一般市民はおろか会の人間も出てこない」、「松江では、宍道湖を守ろう！の合い言葉で人が集まるけれども、安来では自然保護の意義から考えていかないと人が動かない」といった発

言が得られた。

20) この点は、「水を守る会」(前掲注 3) の組織形態にみられる。その他、水郷・水都全国会議での松江宣言や、イタリアの景観行政を範(保母, 1987) にした景観保全条例の直接請求等において、松江在住の学者や弁護士が重要な役割を担った。

文献

- 浅野敏久, 1990, 霞ヶ浦をめぐる住民運動に関する考察. 地理学評論, 63, 237-254.
- 今井 一, 2000, 『住民投票－観客民主主義を超えて』岩波新書.
- 島根県議会事務局, 1976, 『議会資料 特集（中海干拓事業関連本会議議事録等抜粋）』, no. 107.
- 島根県議会事務局, 1985, 『議会資料 特集（中海干拓事業関連本会議議事録等抜粋）』, no. 139.
- 島根大学地域分析研究会編, 1982, 『飫宇の入海』たたら書房.
- 島根県評淡水化反対闘争本部, 1988, 松江市民会議構想(案). 自治研島根, 229, 22-23.
- 宍道湖・中海淡水湖化に伴う水管理及び生態変化に関する研究委員会, 1984, 『宍道湖・中海淡水湖化に関する水理・水質及び生態の挙動について(中間報告)』.
- 宍道湖の水を守る会・世話人, 1982-1984, 『宍道湖はいま…』機関誌, vol. 1-3.
- 水郷水都全国会議現地実行委員会編, 1985, 『水郷水都全国会議資料』.
- 曾良中清司, 1996, 『社会運動の基礎理論的研究』成文堂.
- 竹下幹夫, 1989, 『中海宍道湖淡水化反対－ある運動の軌跡』汽水湖研究会.
- 淡水化に反対する会, 1984-1988, 『淡水化に反対する会ニュース』, no. 1-39.
- 淡水化反対松江市民会議, 1988, 全学校区ごとに淡水化反対の輪を広げよう. 自治研島根, 233, 13.
- ネットワーク中海・宍道湖編集同人, 1986-1988, 『ネットワーク中海・宍道湖』, vol. 1(1)-vol. 3(10).
- 保母武彦, 1982, 中海干拓・淡水化事業をめぐって. 島根大学地域分析研究会編『飫宇の入海』たたら書房, 137-188.
- 保母武彦, 1987, 都市政策における歴史的環境, 自然環境－イタリア調査から学ぶもの. 自治研島根, 224, 9-15.
- 保母武彦, 1989, 『よみがえれ湖』同時代社.
- 安来市農業委員会, 1986, 『中海干拓調査特別委員会調査報告書』.
- 安田亘之, 1985, 豊穣の湖(最終回) 水鳥公園の実現を, 自然保護, 283, 20.

第5章 環境運動の開発計画への影響

1 はじめに

土地利用は人文地理学の基本的な関心事である。ただ、アプローチはさまざまで、しかも、個々の研究者が土地利用というテーマを必ずしも意識しているわけではない。環境論や景観論、産業立地論、都市の内部構造論、地域開発論等、人文地理学の主要なテーマの多くは突き詰めれば土地利用という共通項で括ることができる。

このような非常に広い意味で土地利用研究をとらえた場合でも、従来の研究では、その対象として、現在の土地利用か、あるいは過去の土地利用とその変容という、地表に姿を現したことのある土地が取り上げられている。

しかし、土地利用の変化を考える場合、重要でありながら対象にされにくい現象がある。それは、「今、変化しつつある土地利用」あるいは「これから変化する土地利用」である。土地利用の変化が景観として現れるまでに、水面下でさまざまな活動が展開されている。このいわば土地利用変化の前段階は、将来の土地利用に対して大きな意味を持っている。そして、この過程を研究する際には、現在の土地、あるいは空間に何らかの形で関与している、さまざまな主体の意識や行動に注目する必要がある。

土地利用に関して、現在や過去の土地利用やその形成過程に関心を払うだけでは、現代地理学の研究として不十分であろう。地域開発型の大規模公共事業の是非が問われ、環境の保全と活用がグローバルな課題になっている現在、「今、変化しつつある土地利用」あるいは「これから変化する土地利用」を積極的に研究対象とすることが望まれる。

その際に筆者の関心は、大きな環境改変をともなう地域開発計画に関して、市民・住民運動が果たす役割を明らかにすることにある。市民・住民運動は、日本の地域計画の不備な部分とされる、事業に関する情報開示機能や、アセスメント機能、代替案提示機能等を補完する存在と考えられないであろうか。

市民・住民運動を理論的な観点からの社会運動論研究や、個別の事例研究としてその実態把握などは、これまで枚挙にいとまがないほど多くの研究がなされてきた。一方で、都市計画、地域計画の方法論として「市民参加」は重要なキーワードとなり、それを意識することは地域計画立案に際していわば常識化しつつある。しかし、その両者、すなわち社会運動論と地域計画論をつなぐような研究はこれまであまり行われてこなかった。そのような中で、船橋（1995, 1998 等）の環境制御システム論は、社会の全体的な環境制御システムの中に市民・住民運動を位置づける枠組みを示したものといえるし、実社会においても 1997 年の河川法改正を受けて河川整備計画に住民参加の道がより開かれることになったり、2002 年制定の自然再生推進法に基づく自然再生事業が住民（環境運動団体を含む）を交えた協議会を設けて各地で進められたりと、理論面でも現実面でも市民・住民運動と土地利用計画策定プロセスをつなぐ動きがみられるになった。

環境制御システムととらえるかどうかは別として、実際に、多くの地域開発の現場で、住民運動が発生し無視できなくなると、計画の変更や事業の見直しが、程度の差はあるものの事後的に行われることがある。外部からの異議申し立てに応じて場当たり的に計画を見直すことは、ある意味では、制度化されたものではないものの、その行為が現行の地域計画システムの一部分をなしていると考えることができよう。市民・住民運動を、広義の地域計画システムの一部分をなす、地域の必然として生まれた存在と認識し、その役割を

評価し、それを視野に入れた計画論を構築することが、これから地域計画において重要な課題である。

本章では、その前段階として、土地利用計画が構想されていく過程に関わる諸主体の役割や意味に注目する。特に市民・住民運動と計画案の変遷に力点をおき、具体的な事例においてそれを確認し、その上で現在の地域計画システムの問題と課題について検討する。言い換えると、住民や行政等が、ある土地や空間にいかなる意味や価値を見出し、どのように利用するのかを記述した上で、住民運動の果たす役割と機能を評価することに力点をおきつつ、各主体が果たす役割を見極め、さまざまな主体が関わり合い土地利用が決まっていくという制度化されていない地域開発システムの実態と問題点を考察する。具体的には中海干拓問題のうちで土地利用をめぐり 10 年に及ぶ議論が重ねられ、その間に土地利用案が二転三転した本庄工区干拓を取り上げる（図 5-1）。

なお、検討は、1988 年と 1997 年に行なった団体指導者等への聞き取り調査の結果を踏まえている。一方、この 10 年間の出来事を新聞記事（山陰中央新報等）から洗い出した。また、県議会議事録や各種計画・報告書等の行政資料、住民団体の資料等を情報源として用いた。

2 本庄工区の土地利用案の変遷

1988 年の淡水化延期から 1996 年の島根県による国への本庄工区事業再開要請まで、本庄工区の利用方針は度々作り直されてきた。1988 年の国と両県との協定、1990 年の本庄工区土地利用検討委員会によるネイチャーリサーチ都市構想、1995 年の本庄工区土地利用懇話会の 3 案併記の報告書、1995 年末の島根県の結論としての田園都市構想である。さらにその後の本庄工区中止（2000 年）まで、本庄工区をどのように活用すべきかを再検討するための調査が国を交えて行われた。これらの各段階について、土地利用案の見直し過程とその都度示された土地利用案の内容、それに影響を及ぼした住民運動をはじめとする諸情勢、並びに、段階ごとにその期間に行なわれた議論や土地利用案に対する解釈を、編年的に記述する。

(1) 淡水化延期と 1988 年協定

a) 国営中海土地改良事業受益地



b) 本庄工区

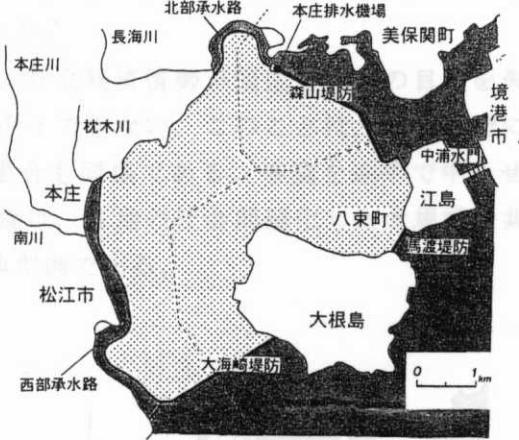


図 5-1 研究対象地域

a 図で市町名を記してあるものは計画上の事業関係地域である。本庄工区に関しては関係市町は松江市、美保関町、八束町の 1 市 2 町に限られる。なお、市町名は平成の大合併以前のものである。

①1988年協定の内容とその意味

鳥取・島根両県の淡水化試行延期の申し入れ（1988年6月）により、中海干拓事業の扱いを新たに決める必要が生じ、農水省と両県の間で協定が結ばれた（国営中海土地改良事業（干拓・干拓附帯農業用排水）に関する協定）。その内容は、淡水化を当面延期すること、本庄工区以外の干拓地をそれぞれ完工すること、本庄工区については判断を保留し時間をかけて再検討すること、事業費の償還については従来の5工区プール計算であった事業費を工区区分し、両県の分担を決め本庄工区以外の償還を始めること等である。

この協定により、事業は中止ではなく延期に過ぎないことが確定した。中止できなかつた理由のひとつとして、地元負担金の額が大きく、事業中止の判断を下した場合に、誰がどれだけの費用負担をするのかが大きな問題になることがあげられる。国との交渉次第で結果はわからなかつたが、中止すれば国費分も両県が負担し、堤防や水門等の淡水化施設も撤去しなければならない可能性があると考えられていた。また、これまでの投資を全くの無駄にしてしまうことは、行政の責任問題になるとともに、産業経済面での損失であると考えられたことも中止の決断を妨げる要因になった。

日本の地域開発や公共事業の抱える問題として、社会経済情勢が変化し当初の目的を失つても、一度計画され動き出した事業を容易には中止できない。このことは、これまでに指摘されているが（五十嵐・小川、1997）、この場合も同様である。事業を途中で中止せず、問題を先送りしつつ事業を進めるという方法論は、各地の社会問題化した大規模公共事業に共通する特徴であり、本庄工区問題はその典型例である。

ところで、この段階での中海・宍道湖の土地利用の考え方を既存の計画と協定による変更点から判断しまとめ直すと、次のようなになる（これ以前の計画は図5-2）。湖は淡水化再開まで汽水湖として保全し利用する、本庄工区以外の干拓地については竣工し農地等として利用する¹⁾、暫定水源を確保する、本庄工区は検討委員会を設けてその報告が出るまで保留すること等である。

注意すべきは、淡水化を中止していないため、新たな恒久水源の確保や汽水域漁業の振興等、淡水化しないことを前提とした計画を作れず²⁾、既に生活道路となっている水門や堤防等の淡水化施設の扱いが不安定なままにされたことである。さらに、部分完工や工区別財政負担の取り決めがなされ、計画の全体性が失われたことは本庄工区問題の根本的な問題につながった。

工事の竣工や費用負担、農地の配分等、工区ごとに事業の扱いを分けるのは当然と言えるが問題もある。まず、個別の事業は

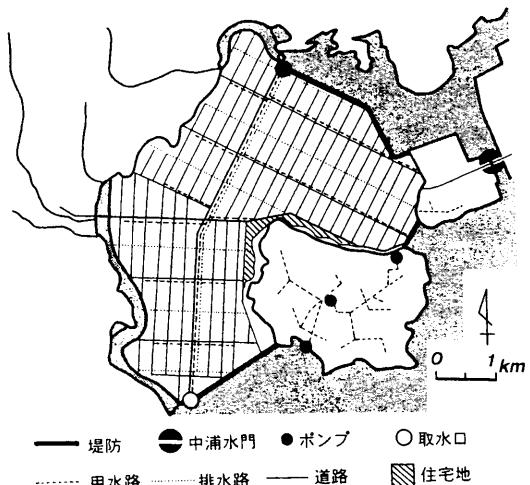


図5-2 淡水化延期前の本庄工区整備計画図

農林水産省中海干拓事務所編（1982）中海干拓事業計画概要より本庄工区部分を抜き書きした。凡例・線種を一部改めてある。

図では基盤のみが記載される。干拓地は基本的に農地だが、その内容は当初の水田利用から畑地利用に営農計画が変更された（1971年）。淡水化と一体の干拓事業なので農業用水の取水口が中海に面して描かれる。

全体計画の中で位置づけられている。それにも関わらず、全体計画の再検討なしに個別事業の実施・完工を目指したことで計画上の矛盾が生じた。そもそも淡水化する湖は造成農地の水源であり、淡水化を無期延期した状況で干拓地だけ竣工することは理屈としておかしい。しかも、淡水化は止めてないので、淡水化しないことを前提とした計画の再構築もできます、水源確保等は暫定措置にとどまった。そのために、計画の再考段階で、現時点での社会経済状況をふまえたベストの選択ではなく、淡水化を前提としたベストを探すことになった。漁業振興についても、公的な試験研究では淡水化後の漁種転換等に重点が置かれ、1991年に汽水域での漁業振興のための調査が始まられるまで、汽水湖としての利用は重点を置かれてなかった。

また、当事者が個別事業別に定められ、本庄工区の当事者は島根県と松江市、八束町、美保関町に限られた。この当事者の設定は、受益者のみを対象者としており、影響を被る可能性があるだけの地域は制度上の位置づけを失った。淡水化問題の際に水質悪化や洪水等の危険性を訴えていた中海沿岸の米子市、境港市、安来市等が、事業実施の判断に直接的な関わりを持てなくなった。具体的には、計画の中身は変わってないにも関わらず、全体としての中海干拓事業の当事者から本庄工区干陸の影響を受ける第三者になってしまった。

②反対運動の動き

淡水化延期までの反対運動は、本庄工区問題を考える前提になる。

反対運動はさまざまな問題を提起した。第1に水質問題である。一連の事業により水質が悪化し、全国一の漁獲量と松江の風物詩ともいえるシジミ漁をはじめとする漁業に影響が出ること、さらに、生態系への影響が大きいこと、一般住民にとっても観光客にとっても水環境の悪化はマイナスであること等を反対派は主張した。水質問題は当時の最大の争点となった。

なお、行政と反対住民の間には淡水化延期についての認識にずれがある。反対運動は水質を争点としたが、それは淡水化できなければ事業全体の一貫性がなくなり事業は中止せざるを得ないと判断したからなのに対し、行政側は淡水化すること、それによって水質が悪化することが問題だったと認識していると考えられる³⁾。水質に関する調査や広報を手厚くする一方、他の争点についてはあまり言及せず、一般市民向けの対応もあまりしていない。

水質以外では、反対派は、治水・防災上の問題を指摘した。さらに、より本質的な問題として、公共事業のあり方について、公共性とは何か、時代変化に応じた中止を含む公共事業の見直しはできないのかと問い合わせ、地域開発計画における住民参加や事業を進めるに際して住民の意思を尊重することを求めた。住民の意志確認については、具体的に直接請求を島根県に2度、米子市に1度行った。

淡水化延期決定後、反対運動は沈静化した。反対運動を主導した人達の関心は、ひとつには、汽水湖としての宍道湖・中海の生態系の理解や環境変化のチェック、漁業振興やその他の湖利用のあり方等を研究する「財団法人 宍道湖・中海汽水湖研究所」の設立に向かい（1989年設立、以下、汽水湖研）、また別の方向として、流域の重大な環境問題となるゴルフ場開発や原発問題に向かった。中海干拓事業中止は主張され続けたが、中止に追い込むほどの運動にはならなかった。それほど事業の全体性に意味があり、淡水化が止ま

れば事業はできないという安心感が、反対派にあったと考えられる。1988年 の聞き取り調査では、調査者自身が再開すると思っていなかつたことによるのかもしれないが、話を聞いた誰からも事業再開に危機感を持っている印象を受けなかつた。

淡水化反対運動は、提起していた主張を、ものによっては十分に突き詰めきれなかつたとも言える。水質については、漁業や水辺環境への影響を汽水湖研で研究することで継続性を保つたが、景観については直接請求した景観保全条例案を否決されてしまった。ただ、湖を汽水域として保全するとの規定や、住民が親水権を有すること等の表現は削られてしまつたものの、直接請求がなされたという住民の意思に応える形で、県独自の「ふるさと島根の景観づくり条例」が作られた（1992年4月施行）⁴⁾。公共事業問題については、全国各地の同種の運動に与えた影響は、成功例として大きかつたが、まさに争っている現場、中海・宍道湖という意味での情報発信は一時的に弱まつた。産業についても、漁業を地域経済の中でどう位置づけるのか、特に中海漁業のあり方について、この段階ではオピニオンリーダー的な役割を果たしていなかつた。

実施直前の淡水化を止める原動力になつただけでも日本の環境運動史上、特筆すべきことである。しかし、そのエネルギーを当面の目的達成後まで維持するのは、事業実施段階になるまで住民が関与しにくく現行の計画策定システムにおいては難しい。その結果、中海・宍道湖地域の振興策や将来像を考える上で重要な問題提起になつてゐた反対派の主張が、次の問題が出現するまで、省みられないことになつた。

（2）ネイチャーリサーチ都市構想

①本庄工区土地利用検討委員会

先の協定を受け、1989年5月、本庄工区土地利用検討委員会が設置された（以下、検討委員会）⁵⁾。第1回会合で事務局から「山陰の地域振興の立場で農業を含めあらゆる用途の可能性からアプローチを」（中四国農政局長）との方向づけがなされ、農地利用に限らない議論が行われた。1990年10月までに6回の会合をもち報告書をまとめた。最終報告書の土地利用構想案はネイチャーリサーチ都市構想と呼ばれる。

検討委員会での検討は、バブル経済の最中で開発志向が強い時期に行われた。中海、宍道湖、斐伊川流域では、ゴルフ場開発が多数計画され、それに対する反対運動が起き、淡水化反対運動に加わっていた団体や個人等もこれに関わつた⁶⁾。流域の環境保全という意味では必然的かつ緊急の課題であったが、前述のように日本の地域開発政策のあり方を直接問うような方向には進まなかつた。

同じ頃、中海・宍道湖地域を山陰の中核的な都市圏として整備しようという構想が相次いで提案された。中海地域コナベーション構想と中海・宍道湖周辺連合都市構想⁷⁾が主な2つで、その後、地方拠点都市法の県境を越えた地域指定を目指す動きにつながる（実現はしない）。この中海圏域をネットワーク型の都市圏として整備し、経済的に低迷する山陰の拠点を創ろうという考え方は、ネイチャーリサーチ都市構想に反映され、以後、事業再開を主張する側は、そのために活用可能な用地として本庄工区を考えるようになった。

湖に関しては、1989年には両湖そろって湖沼法の指定を受け、湖沼水質保全計画に基づく、下水道整備や排水規制等の水質浄化対策が総合的に行われることになった。また、干拓地の弓浜、揖屋、安来工区が完成した。本庄工区とは別の意味で住民運動の対象となつた彦名工区⁸⁾は未完成部分を米子市が引き取り水鳥公園として整備することになった。

②ネイチャーリサーチ都市構想

ネイチャーリサーチ都市構想（図 5-3, 表 5-1）は「山陰中央地域⁹⁾を連携し、高次都市機能を備えた中核都市を創り、21世紀の日本海時代に備える」ことを基本的視点とし、「新しい時代における日本海の玄関口にふさわしい新たな都市を創造するとともに、日本海文化圏の核を構築し山陰地方の活性化を図る」（本庄工区土地利用検討委員会, 1990）ことを開発テーマとする。

同構想は、大規模農場と観光、研究等の複合都市、21世紀対応の先端技術等の研究開発学園都市、総合的なスポーツゾーンを核とした国際リゾート都市を基本コンセプトに掲げ、本庄工区の利用可能な1,400haを、農業的利用500ha、他用途利用900haに振り分ける内容になっている。農業的利用については、200haを地元からの経営規模拡大需要、100haを新規農地需要に充て、営農方針として、露地・施設野菜と畜産を想定した。残りの200haは生産・加工・観光を一体化した大規模多核的総合農場とする。また、他用途利用として、表5-1の商業・業務機能、研究機能、居住機能等が提案された。

構想を示した報告書には、これを実現するための課題が併記されており、そこには、国土開発的観点での対応が望まれること（国の開発計画への位置づけと支援を前提とすること）、中海干拓事業は土地改良事業なので現行制度では他用途転用できること（制度の見直しが必要であること）、その他、地方財政上の措置や民間活力の活用が必要であることがあげられた。これらの課題は、単なる希望に過ぎず、すぐに解決されるものではなく、検討委員会の報告を受けてただちに事業を再開することは不可能であった。一方、協定の期限は迫っており、県は、事業費の償還を先に延ばすためには、何らかの判断を下さなければならなかつた。県は、引き続き土地利用について検討する方針を示し、本庄工区問題は先送りされた。なお、この案は非現実的と退けられるも、次の本庄工区土地利用懇話会では全面干陸案の下敷きに

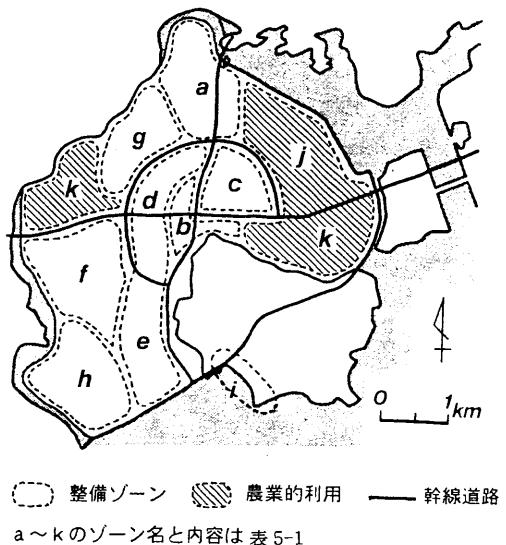


図 5-3 ネイチャーリサーチ都市構想平面図

「本庄工区土地利用検討委員会報告書」(1990) 他より作成。利用可能面積1,400haのうち農業的利用500ha、他用途利用900ha。農業的利用については露地野菜、施設型野菜、畜産等の営農計画を想定している。

表 5-1 ネイチャーリサーチ都市構想(施設)

記号	ゾーン	施設
—	基盤整備	用地造成、幹線道路、池・水路、基幹供給処理施設
a	ネイチャーゾーン	林地造成、自然観察園、野鳥観察園
b	アーバンコアゾーン	実験未来都市、ソフト開発産業、インテリジェントビル 業務施設、ローカルエネルギーセンター、ヘリポート シティホール、コンベンションセンター、各種利便施設
c	セントラルパークゾーン	都市公園
d	リサーチゾーン	リサーチパーク、ヘリポート
e	大学ゾーン	科学・技術大学、国立試験研究所
f	ハビテーションゾーン	定住型住宅
g	リゾートゾーン	ゴルフ場、乗馬センター
h	マリンリゾートゾーン	マリーナ、マリーナ付住宅、海洋博物館、海上レストラン
i	マリンスポーツゾーン	ヨットハーバー、フィッシングセンター
j	アグリカルチャーゾーン	実験農場、品種改良センター、流通加工場、体験農場
k	ファームゾーン	一般農地

「本庄工区土地利用検討委員会報告」(1990) 他より作成

なった。

③本構想が立案されたことの意味

ネイチャーリサーチ都市構想は、他用途転用というキーワードを公的に示し、事業本来の目的を軽視した土地利用を考える契機になったという意味で、中海干拓問題を方向づける重要な役割を果たした。

まず、強い開発志向を背景に、現行制度上認められないにも関わらず、本庄工区を他用途利用することが構想に盛り込まれた。「大局的な見地から」という方向性を与えられたためだが、検討委員会の報告を受けて、判断を下すという協定の内容からすれば、すぐに実現できない結論を求めたのはおかしなことであった。

そもそも 1988 年協定は、事業費負担が島根県の最大の関心事であり、この結論を先延ばしするために結ばれたものである。そこから生まれた検討委員会は「本庄工区をどうしたい」というニーズが不明確な中でスタートした。淡水化延期を決断せざるを得なかつた状況に対する反省が足りず、市民の主張を過小評価したこと、すなわち、問題は水質にあるとし、他の問題を実質的に不間にしたことは否定できない。

しかし、検討委員会は他用途利用という方向を明確に打ち出した。このことは、検討委員会を取りまく周辺の情勢が、本庄工区に関して、農地から他用途利用（都市開発）に関心を移したことを見ている。淡水化問題では観光イメージへの配慮から最後には消極姿勢を示した地元経済界が、自ら描く広域的な都市圏構想を具体化する場として本庄工区に期待した。また、都市圏整備構想やテーマパーク建設の話が並行したため、本庄工区周辺住民の間にもそれを期待する雰囲気が生まれた。特に本庄地区では、行政の説明がないまま夢や噂話による合意ムードが形成されたとい¹⁰⁾う。¹⁰⁾当初からの他用途利用が建前上否定された後も、はじめは無理でも 10 年もすれば可能になるだろうという意識は残る。事実、他の干拓地では、農地が売れないこともあって、事後的に他用途転用が行われている。

中海干拓事業は、本来、農業振興を目的¹¹⁾としている。しかし、本構想では、他用途利用の方向を示し、むしろ、それへの期待を膨らませることで、計画の視点や開発テーマが本来のものから著しく乖離してしまった。それにも関わらず、公的な報告書としてオーソライズされてしまったため、この構想を機に、本庄工区の利用策について何を提言してもよい状況になってしまった。つまり、農業振興という本来の目的を軽視した土地利用が考えられるようになった。言い換えるれば、本庄工区干陸によって「農地」ができるのではなく「土地」ができるという認識で議論されるようになったのである。

(3) 土地利用懇話会の 3 案併記報告書

①1992 年協定

検討委員会案を非現実的とし、さらなる検討期間をおくため 1992 年 5 月に改めて協定が結ばれた（国営中海土地改良事業本庄工区に関する協定）。先の協定は国と鳥取・島根両県の間で結ばれたのに対し、今回は国と島根県との協定である。

本協定は、干陸工事をさらに 5 年間延期し、土地改良施設を島根県知事に管理委託すること、地方負担金 240 億円（1991 年度末）のうち 120 億円分の償還を開始すること、残りの 120 億円の利子について 5 年間国が措置することを主な内容としている。この協定を受け、島根県は本庄工区土地利用懇話会（以下、懇話会）を発足させた。この時期、懇話会の設置（1992-1995）と水質予測調査の実施（1992-1994）が県の対応の柱である。

懇話会は、「本庄工区の今後のあり方について、島根県が行政判断する際のひとつの資とするため（中略）、現行地方行財政制度や環境保全を加味し、地域に立脚した視点から現実的な対応について幅広い議論を行い、その意見を集約する」（本庄工区土地利用懇話会、1995）という方針で設置され、「地元」有識者や経済団体代表を委員とした¹²⁾。この点、検討委員会とは性格が異なる。しかし、懇話会では委員の意見をひとつに集約することができず、後述の3案併記の報告書を県に提出した（1995年3月）。

②水質予測事業報告書

先に干拓事業の問題点を水質問題ととらえる行政と、水質は一争点とする住民との認識にギャップがあると述べたが、事業再開に向け水質に関してのみ予測調査を敢えて行ったことはその表れである。中海干拓問題を「水」の問題ととらえるのか、「地域と湖の関係」の問題ととらえるのかというすれ違いは当初から存在していたが、本庄工区問題においてもその溝は埋まらなかった。

水質予測事業は、県が外部に発注し、その過程で宍道湖・中海水質予測専門家会議（須藤隆一東北大学教授ほか専門家6名）が指導・助言する形態をとった。最終的に、水質への影響は汚濁源対策によるものが大きく、懇話会で議論されている3案による違いは大きくないという結論が示された（島根県環境生活部、1994）。さらに、反対派の批判に対し、解説集（島根県環境生活部、1995）を作成し広報に努めた。反対運動の存在が情報開示を促した好例とみることもできよう。

③事業推進を求める動き

前述のように1990年以降、行政や地元産業界から中海圏を中核的な都市圏にする考え方方が示され、検討委員会報告もその方向に沿う内容になった。各市町や地元経済団体が地域経済の起爆剤にと開発を強く要望し、バブル崩壊後は公共事業への期待が高まった。石倉松江市長は干陸反対を公約していたが、選挙を控え、部分埋立容認に立場を改めた（1993年3月市議会）。1993年の市長選では事業積極推進派の宮岡市長が当選した。新市長は、神戸市の助役を務め、丘陵部と臨海部をあわせて開発し大規模な土地を造成したいわゆる「神戸方式」の開発に関わってきた。懇話会でも議論されていたが、埋立に建築廃材等の産業廃棄物を利用してコストを削減するとともに、産廃処分場を持つことは企業誘致上のセールスポイントになると主張し、反対派を刺激した¹³⁾。

商工会議所等の経済団体も事業推進を強く求めた。松江商工会議所は「100年宣言」の3本柱の1つに本庄工区干陸をあげた（1994年10月）。懇話会報告書が出ると、淡水化問題では事業反対のオピニオンリーダーとなった松江青年会議所も淡水化と干陸は別と事業推進を表明し県と市に干陸推進を陳情する（1995年9月）。農業団体はかなり遅れて推進支持の立場を示した¹⁴⁾。なお、1993年末に県長期計画が策定された。長期計画の戦略プロジェクトの落とし先として干陸地が考えられるようになった（表5-2）。

④事業に反対する動き

ゴルフ場問題等、活動の場を広げていた運動は、干陸推進の動きにあわせて再集結した。本庄工区の埋立に産業廃棄物を使うと松江市長が提案したことに対し、中海漁協他が異議を唱えた。さらに水質予測報告書が公表されると、その評価と批判を行った。汽水湖研は、「本庄工区問題を考える連続講座」を開催（1994年11月～）し、「水質予測報告書をどう読むか（竹下幹夫理事）」や「まちづくりからみた本庄工区干陸問題（富野暉一島根大

教授¹⁵⁾」、「本庄工区の自然特性から干陸の是非を考える（徳岡隆夫島根大教授）」等の公開講座を設けている。1994年12月に個々の運動を束ねる「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」（以下、「市民会議」）が結成され、淡水化反対時と同様の体制が築かれた。

この間に長良川河口堰が稼働し（1995年5月），公共事業批判の世論が盛り上がる。また，阪神淡路大震災が起き（1995年1月），干拓地の防災上の危険性が争点として急にクローズアップされることになった。それまでも指摘されていたが震災後大きな関心を引くようになった。神戸方式のイメージがある松江市長への批判も行われた。一方，住民運動の成果としての米子水鳥公園（彦名干拓地）がオープンしたが，干拓地の利用と住民運動，行政との関わりという面で本庄工区と対照的である。

⑤本庄工区土地利用懇話会報告書

1995年3月に懇話会は最終報告書を提出了。1992年6月から最終報告まで，全面干陸，部分干陸，全面水域の3案について採算性や産廃利用等を討議した。当初は全面干陸案でまとめようとしたが，3案を併記することになった（図5-4，表5-2）。

表5-2 懇話会の全面干陸他用途利用モデル

ゾーン	内 容
リサーチゾーン	汽水域関連研究施設（国際汽水域研究所） 環境関連研究施設（環境センター等）
アーバンコアゾーン	環日本海交流センター 中海ニュータウン（魅力ある商業集積の形成※）
ハビテーションゾーン	住宅団地、21世紀マイタウン※
マリンリゾートゾーン	スポーツ関連施設（親水性スポーツ施設、運動公園、ゴルフ場） 遊空間の形成※（県立都市公園、レジャーパーク）
大学ゾーン	高等教育機関の拡充整備※
社会福祉（高齢者）施設	高齢者による「夢ファクトリー」の創設※ しまね健康福祉交流プラザの新設※ 健康増進施設の整備※ リハビリテーションセンターの整備※
産業関連ゾーン	産業支援の拠点（ソフトビジネスパーク）の形成※ 新産業技術センターの整備※ 拠点工業団地の形成※ 島根中核流通団地の整備※ 農林水産物の流通・加工の高度化※
リザーブゾーン	残土処理、廃棄物の再資源化と処理施設の計画的整備※

※は島根県長期計画戦略プロジェクトのうち本庄工区で実施の可能性のあるもの



図5-4 本庄工区土地利用懇話会の3案

「本庄工区土地利用懇話会報告書」（1995）より作成。
報告書に図の記載はない。
部分干陸案には、500ha 埋立案（農業的利用）の他、500ha 干陸案（農業的利用）、1,000ha 干陸案（500ha 農業的利用・500ha 他用途利用）がある。農業的利用として露地野菜、施設野菜、花卉、畜産の他、国立国際農業研修センター、ふれあい総合農場等が想定されている。

全面干陸案は、環日本海交流の拠点として、日本海国土軸の結節点である中海圏域の中心部として本庄工区を位置づけた。農業的利用 500ha と他用途利用 900ha という案で、ネイチャーリサーチ都市構想と似ている。他用途の内容が島根県長期計画の戦略プロジェクトを落としめるよう変更されている（戦略プロジェクト 65 項目中の実に 20 項目に対応可能とされた）。

部分干陸案は、全面水域案との折衷的な性格で 3 つの案がある（500ha 埋立農地利用／500ha 干陸農地利用／農地 500ha と他用途 500ha の 1,000ha 干陸）。部分干陸案は連合系の委員等が主張した。この案は、干拓地の本来の目的は農業であることと水域を活かそうという発想に立つ。つまり、水域を残し、堤防を開削することで中海の水流を復活させ、漁業や観光・レクリエーションに使うというものである。他用途分については全面干陸案と同様である。問題点として、新たな埋立許可が必要でコストが割高になること、淡水化事業の見直しを前提としていること等があげられた。

全面水域案は、事業に反対する委員が主張した案である。本庄工区は、もともと豊かな漁場で中海漁業を再生する上で重要な場所であるとし、漁業の方が農業より可能性があると主張した。都市開発と漁業の対比ではなく、農業対漁業という建て前に立つ。

この報告書は、検討委員会報告と同様、中海の将来像をどう描くのか、それを誰が決めるのかという問題を投げかけている。懇話会をきっかけに、中海利用に関する対立する 2 つの方向が明らかになった。そこでは農業のための土地改良事業でありながら、農業とは直接関係ない 2 つの方向が示されており、いわば形だけの農業で実質的には農業不在の議論になっている。反対派は水域としての中海を主張したが、推進派は新しい都市圏形成の核として本庄工区の土地を使うことを主張している。地方拠点都市指定¹⁶⁾や境港市の F A Z（輸入促進地域）指定を背景に、報告書に掲げたような夢のある事業を導入し、日本海国土軸の結節点としての中海圏域形成を目指そうというものである。

（4）島根県知事の田園都市構想

①反対運動の再活発化

懇話会報告書が公表されると反対運動はさらに活発になった。主要グループは、前述の「市民会議」、鳥取県側の運動母体である「美しい中海を守る住民会議」¹⁷⁾（以下、「住民会議」）、労働組合系の「水資源を確保する市民会議」等である。「市民会議」を軸に統一的な活動が行われた。「住民会議」は、島根の運動と協調しつつ独自の活動を行っている。

淡水化反対時とは運動の地域的展開の様相が変わった。顕著な特徴としては、「住民会議」がより積極的な活動を行うようになり、米子市等の行政と協調するようになったこと、あるいは、淡水化問題ではあまり前面に出なかった中海漁協が全面に出るようになり、活動に参加しなかった本庄地区や八束町、美保関町にも反対運動組織が作られたこと等があげられる¹⁸⁾。八束町では独自の署名活動や条例制定運動が行われた¹⁹⁾。これらは県が事業に関係する地域として限定した地域の反対組織である。また、行政上は、本庄工区の関係市町（受益市町）である松江市、八束町、美保関町が事業推進を主張し、中海沿岸の影響を受けるが政策決定上意見を求められない米子市、境港市、安来市等が、政策決定の仕方や事業にクレームをつけるという構図になっている。

島根県での運動は、住民投票条例の制定を求める活動を柱に全県展開する。その際、他用途利用は制度的にできず、企業誘致や農地への入植等は現実を見ていないと批判する他、

干陸が地下水系に影響し八束町他の水利用に影響がある、農業対策上必要なのは干拓地の造成よりも中山間地域対策である、中海漁業を復興する方が用途のはっきりしない干陸を強行するより地域経済にプラスである等と主張している。

②田園都市構想（全面干陸農地利用案）

県が報告書検討段階にある 1995 年 11 月、他用途利用について中四国農政局の担当者をよんで説明を求めた。その結果、当初から他用途利用を前提とする計画は認められないことがはっきりした。ただ、この説明に対して両派それぞれ受け取り方が異なり、反対派は他用途利用はできないと安易な他用途利用を批判し、地域経済への効果を考えるなら農業的利用か水域を再生して漁場として利用するかの問題になると主張する。一方、事業推進派は、はじめは農地でも適当な時期に他用途転用できると認識した。新聞でもこれを「現行法を変更してはじめから農地以外の利用を目的に事業はできないが、事業後に用途転用の必要が生じれば農地以外の利用も可能」と報じている（山陰中央新報、1995 年 11 月 1 日、筆者要約）。

結局、懇話会報告書に示された 3 案とも最終案に選ばれることなく、突然に全面干陸農地利用という方針が、知事によって打ち出された。この案は田園都市構想と名付けられた。

この構想では、新しい営農システムの展開、環境にやさしい農業の提案と実践、農業に関する先端技術の推進、国際農業研修村の設置、都市との共生を図る新時代農業の提案と実践が唱われている。土地利用については、農地ゾーン（花卉、野菜、肉用牛の大規模営農／場内農産物の集出荷施設、共同利用施設）、飼料畑ゾーン（場内家畜の飼料提供、島根和牛の生産拠点施設、周辺地域有畜農家への提供）、ふれあいゾーン（牧場、肉・乳加工処理、研修施設）の 3 ゾーンを整備し、その他、環境緑地帯や親水水辺空間、道路網を整備するイメージ図が描かれている（図 5-5）。

島根県は、この案を県の結論とした理由として、湖の水質は流入負荷量に左右され地形の影響は少ないと、これまでの投資を無駄にしないこと、今後の財政負担を有効に活用できること、日本の食糧自給に貢献し世界的な食糧問題に対応できること、中海圏域発展のための土地となること（都市開発のために既存の山林農地を開発する際の代替農地になること）をあげている。

この構想は、水源を淡水化した中海に求めるという部分を除き、建前上は当初の計画に立ち返ったものといえる。しかし、全面農地利用という方針を示したもの、知事のインタビュー記事や県議会議事録での発言からは、将来的には他用途利用を想定していること

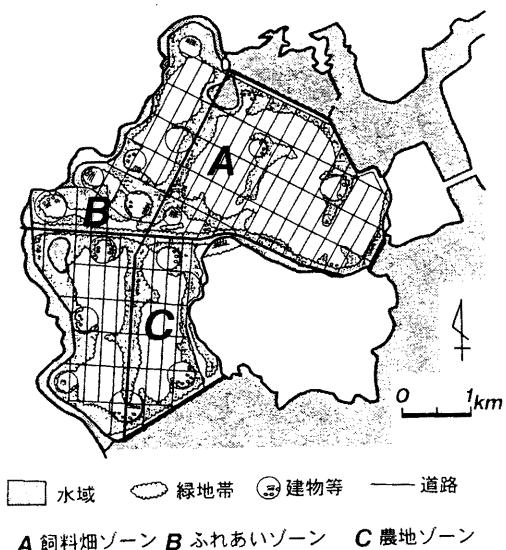


図 5-5 田園都市構想平面図

島根県（1995）「本庄工区緑と水の大地」より全体構想平面図を転写。凡例・表現については一部改めている。

がわかる²⁰⁾。

この後、市民団体の「本庄工区の全面干陸等の賛否に関する住民投票条例」の直接請求（署名数 64,294 人、1996 年 1 月 26 日受理）を県議会は否決²¹⁾、さらに松江市、八束町、美保関町の合意を確認し²²⁾、島根県は農水省への事業再開を要請した（1996 年 3 月 29 日）。

③事業再開要請までの政策決定過程が示すこと

島根県の事業再開要請に至る一連の出来事は「地元合意」に関連するいくつかの問題を投げかけている。

第一に、住民投票という手段についてである。事業再開要請を決定するに際して、住民の声を把握する一手段であり、異議申し立てをしている住民が、住民全体の意見を聞きたいということで強く求めた住民投票条例を、あまりにも簡単に否決してしまった。住民投票の結果が全てに優先するとは考えないが、この事業のように地域開発をテーマとしていて、しかも 40 年以上ももめている案件について、住民の意見を改めて聞くことは、地元合意が可能か否かを知る重要な手がかりになるはずであった。このようなステップを無視して、地元合意はなされないと結論づけるのは乱暴に過ぎたと思われる。

直接請求への対応として、淡水化問題時の富栄養化防止条例や景観保全条例等の取扱い方と比べると、住民投票条例の扱いは著しく軽んじられている。その理由としては、協定の期限が迫る中で決断を急いでいたという事情と、請求内容が住民投票という直接的すぎる内容だったことが大きい。その他、署名数が景観保全条例時のほぼ半分と少なかったこと、直接請求に対する慣れや、全国的に住民投票条例請求の動きがあり対応の仕方がわかつてきたこと、さらに淡水化問題と違い自民党や経済界の強力な支持があったこと等も考えられる。結局、島根県の見解としては、県議会と松江市、八束町、美保関町が了解すれば、地元合意は得られたということになった。

第二に、「地元合意」の前半の 2 文字、すなわち「地元」とは何かという問題である（次章で詳しく取り上げる）。言い換えれば、当事者とは誰かという問題である。本庄工区問題では、政策判断に関して、受益者が当事者で被影響者は当事者ではないという扱いがされている。かつ、その当事者は市町を単位とし、それ以下の地域単位ではない。松江市全体が当事者として扱われ、宍道湖側を中心がある商工業団体が事業推進の先頭に立ち、地区住民は賛否双方の立場の住民がいるにも関わらず、事業に関する公式のオープンな現地説明はなかった。そして、干拓地には事業費削減のため干拓地に建築廃材や産業廃棄物を持ち込むという、およそ「地元」らしからぬ提案がなされた。一方、事業推進派は「反対派は新住民と外部の人である」と発言する。例えば、松江商工会議所会頭は干陸推進を知事に陳情するに際し、「地域外や新しい住民からの（反対の）声もあるが、長年この地域に住んでいる住民の声に耳を傾け、干陸を進めて欲しい」と発言している（山陰中央新報、1995 年 9 月 12 日）。

八束町では、町有権者の 8 割を超える署名に対し、町長が、住民が問題をよくわかっていないという見解を示し、地下水保全を求める条例の直接請求についても簡単に否決してしまった。当事者や「地元」という概念が計画策定や政策決定の場面で都合よく使われていると言えよう。このことは今後、現場でも学問の場でも大いに議論すべき課題²³⁾である。受益者だけを当事者としたり自治体だけに発言権を与えるのではなく、少なくとも影響を受ける範囲は当事者圏に含めるべきで、相反する意見があれば、双方が議論でき、第

3 者がそれを判断できる環境を整えるべきだろう。地域への波及効果が大きく、環境への影響も大きい大規模地域開発において、反対派等がゲリラ的に関係者として割り込んで行くしかない現在の政策決定システムには不備がある。

第三に、「地元合意」の後半の 2 文字、「合意」についても疑問を投げかける。これだけ目的や内容が大きく変わった事業であっても、事業主体である行政は、改めて意見を求めたり、合意を取り直したりしない。中海干拓について食糧増産という大前提の下で漁業者の合意を取り付けたが、一度合意し漁業補償を受けた後では「合意した」という事実は残り、話が変わっても交渉をやり直さない。しかも、40 年という歳月は世代替わりに十分な時間であり、現在反対している人の多くは「合意した」こともないのである。また、利用案があいまいなまま干陸することへの白紙委任のような合意がなされることも問題である。

つまり、「地元合意」という言葉は頻繁に用いられているが、「地元」の概念も不明確なら「合意」の意味も真剣に考えられてないというのが現状である。このことは、中海だけの問題ではない。

(5) 国・県による総合調査

1996 年 3 月に島根県が事業再開を要請すると、反対派は交渉先を県から国に比重を移し、全国署名活動（署名数 54 万人）や中央での陳情活動を行った。市民団体のみならず、鳥取県側の米子市や境港市も事業反対の陳情を行っている。一方、推進派は行政・経済団体等が組織的な陳情活動を行った。双方の活動が活発化する中で、国は、環境庁が水質調査結果に疑問を表明し再調査を求め、事業主体になる農水省も地元の調整を求めて結論を先送りにした。この時期、諫早湾の干拓問題や財政再建論が高まっていたことと無関係ではないと思われる。

当時は、自由民主党、社会民主党、新党さきがけの 3 党が与党を構成しており、3 党の農林水産調整会議で本庄工区に関する与党合意がまとめられた（「平成 9 年度概算要求に於ける中海本庄工区の取扱いについての与党 3 党合意」、1996 年 8 月 29 日）。事業の総合評価を行うため 2 年間の調査を行うことを合意事項とし、課題として大海崎堤防と森山堤防の試行的開削、淡水化事業の最終的中止を決断することが残された。さらに住民意思の尊重を社民党とさきがけが要請し、その旨が明記された。合意された調査項目は別紙に示されたが、別紙 2 として水産振興についての調査項目が追加された。この別紙 2 の調査項目は、反対派が主張する対案の可能性、すなわち、漁場としての中海の可能性を評価するための調査にあたる。

調査期間をとるため、1997 年 8 月には新たな協定が結ばれた。そこでは、干拓事業の総合評価のために 2 年間の調査を実施すること、地元負担金について 1997 年度末の未償還金 105 億円を 3 年間で償還する等が決められた。

この過程で、2 つの湖利用像の対立がより鮮明になった。ひとつは全面干陸農地利用を建て前とする「田園都市」構想である。ここでの農業はあくまでも建て前で、将来の都市開発用地への転用が本音である。その土地をどうするのかは次世代にまかせるとの立場に立つ。もう一方は、反対派の主張する「豊かな中海」の復活であり、本庄工区を水域として開放し、漁業の復活と景観としての中海を守ることに主眼がある。農業的利用に対抗する案として持ち出した漁業振興案は、水口試算²⁴⁾をバックデータのひとつとする。これ

は、現在、中海干拓事業のため細々と続いている状態の中海漁業を宍道湖漁業と同等の状態に戻すこと、具体的にはアカガイの養殖やスズキの漁獲を振興することにより年間60億円の生産額に復活できるとしたものである。

島根県の事業再開要請後、議論が国政段階に上がり、本庄工区問題は、地域にとっての望ましさとは別の次元で論じられる場面が増えた。国・県による総合調査はその転換点の出来事と位置づけることができる。地域とは別の文脈で論じられるというのは、例えば、3党合意で一時的にストップしたのは、自民・社民・さきがけが連立していたという偶然の産物にすぎず、3党間の政治的思惑が一時中断につながったことにもあらわれている。しかも、3党体制は不安定な体制で1998年6月には解消されてしまった。また、公共事業についてさまざまな立場から議論がなされ、あまりに意味のない公共事業は行えない社会環境ができつつある。そのような風潮の中で1997年は行財政改革が重大な政策課題になるが、後半には大型倒産が相次ぎ、不況対策としての公共投資が再度クローズアップされることになった。すなわち、本庄工区問題については、事業の是非を現場の必要性の観点から問うのでなく、全国的（外生的）な枠組みのもとで決定されてしまう可能性が高まったのであり、現実にそうなった（2000年の中止決定）。地域社会はナショナル、グローバルな社会経済情勢と密接に関わり合っているが、それまで数十年にわたって議論されてきたのは住んでいる人にとっての土地であり、環境だったわけで、中海や宍道湖と関わりのある生活者、居住者、利用者の視点での十分な検討と議論を続けることを最大限尊重しなければならなかつたはずである。

3 中海干拓事業にみる地域開発計画の問題点

以上、本庄工区問題に関する政策判断と開発計画の変遷過程を見た。まとめると、まず、淡水化が延期され協定が結ばれた段階で、それまで一体の事業であった中海干拓事業が個別化された。それにより淡水化と本庄工区以外の竣工と負担金償還等が可能になったが、農地造成とそのための農業水利開発という論理的一貫性が失われ、かつ本庄工区を限られた当事者の問題にしてしまった。また、淡水化を中途半端に留めたため、淡水化されない状況にありながら、淡水化を前提としない計画を作れない状況が生まれた。一方、反対運動は淡水化延期で一息ついてしまい、問題提起していた公共事業のあり方や住民参加の問題等を大きな運動として突き詰められなかった。具体的対象が存在する限りにおいて大きな力を發揮できる住民運動であるが、ひとつの運動だけでは日本の地域計画システムの根本的な問題を解決するのは困難である。

次いで、検討委員会の構想が示された。バブルを如実に反映した案と言えるが、本庄工区を「農地」ではなく、環日本海圏の拠点地域を造るための「種地」（はじめの足場となる土地）と位置づける転換点となった。懇話会に議論の場が移り、本庄工区に関して事業推進派と反対派が描く、2つの方向性が明らかになった。「山陰の拠点となる都市圏の形成（その基盤となる土地の造成）」と「豊かな水域としての中海の再生（中海漁業の再生を含む）」である。「農地」は建て前となり、「土地」をつくり地域活性化の発信地にする考えと、湖を中心に地域づくりを進め豊かな社会をつくるという考えが対立する。環境保護か開発かという単純な二者択一論でなく、地域の将来像と地域活性化の方法論が問われている。

知事は全面干陸農業的利用の方針を示し、反対運動を抑え、事業再開を農水省に要請した。しかし、行財政改革が緊急課題とされ、大規模公共事業の是非が問われる社会情勢にあって、結論は先延ばしにされた。意志決定の場が国に移り、この問題は、地域と直接関係ない事情により進路が決められることになった。

日本の地域開発計画に対しさまざまな批判があるが、行政の裁量部分が多く、しかも頻繁に大きな変更が加えられ、皆が納得し従うような権威や威信がないこともその一つであろう。政策的な動機と形式的に計画が存在することは重視されるが、動機が明確なら計画の有無に関わらず、事業を遂行することは尊重され、計画は後追いでしかない。動機がなく計画だけある場合には、計画の遂行自体が目的化する。また、計画内容が抽象的なことが多く、立場によりさまざまな解釈が可能になる。計画策定過程が不明瞭で関係各層の納得づくりで策定されておらず、それが計画が軽視される一因にもなる。さらに、行政の裁量のウェートが大きいためクレームがなければ効率的で柔軟な対応ができるが、一度つまづくと規範として機能しない。本件のように、開発計画の変更が、計画の論理的一貫性を失わせ、事業そのものを目的化し、場当たり的な計画変更を生むことにつながる。また、計画に威信がないため、土地利用が決定される過程は極めて曖昧で、偶然にも左右される。

住民運動は、地域開発計画の持つこのような弱点、問題点を浮き彫りにする。日本の住民運動はナショナルレベルの地域政策策定システムに対して重要な問題提起をすることがあるが、その効果はまだ間接的なものである。具体的な対象があつて初めてその影響力を発揮できる。

本件で事業が迷走した直接の原因は反対運動である。しかし、本質的な問題は計画の内容や策定システムにある。反対運動や事業への批判・懸念への対応を組み込んだ計画策定システムを構築することが必要である。住民運動は、単に反対するだけの存在ではない。事業の影響評価等において、実施方法や調査結果のチェック機能を果たし、その修正を促す。独自調査を行い不足部分を補うこともある。さらに、地域の将来像や土地利用に関する新たな選択肢を示す存在になることもある。日本の公共事業において、アセスメントがアワスマントになっているとか、計画策定時に中止を含めた代替案を持たない等の不備があると言われるが（五十嵐・小川, 1997；島津, 1997），住民運動は、それらを補う役割を不十分ながら果たしている。しかし、このことは、運動の限界を含めて、計画主体や一般住民によく知られていない。それが運動がオールタナティブとして十分に機能しえないひとつの要因になっている。そうはいうものの、最近の流域委員会や自然再生協議会など市民・住民団体を環境管理の計画策定や実践の場に取り込む制度化が図られつつあることも確かで、いわゆる「モノ言う」市民・住民が計画作成に関わる機会は増えつつある。ただし、「モノ言わぬ」住民の環境意識をどのように視野に入れていいのか、さらなる課題といえる。

また、住民運動を計画策定過程の中で位置づけられないことにも関わるが、計画策定や合意形成過程における当事者概念や「地元」概念の不明確さは、地域開発計画を考え上で大きな問題である。当事者の範囲を受益圏でとらえることが多いが、むしろ影響圏でとらえること、所有権に対して利用権を積極的に評価することが望まれる。そのためには当事者概念の整理、言い換えれば「地元」とは何かの議論を重ねることが必要である。

さて、以上は本庄工区の土地利用案と住民運動の関わりに焦点をあてて、地域開発計画

策定システムについて検討したものであるが、当地で展開される環境運動の地域への影響は本庄工区の扱いに限定されるものではなく、地域の広範な分野に及んでいる。本庄工区干拓をはじめ、運動の影響を受けて事業が中止・延期になったのは間違いないことであるが、それに加えて運動の過程で戦略的に取り上げたことが、地域内外でその後の展開を見せたことも特筆されてよい。

当該地域内では、たとえば、淡水化中止を目指して行われた景観保全条例の直接請求（対島根県）は、県議会で一度否決された後、淡水化問題から切り離された形で、間をおかず県主導で島根県景観保全条例として制定された。また、島根県側の直接請求と並行して実施された米子市の事業の賛否を問う住民投票条例は、同市において採択され、徳島の吉野川第十堰問題などにつながる環境問題関連の住民投票条例の全国的な嚆矢となった。その他、淡水化問題では水質への影響が特に集中的に議論され、この地域における水質問題への行政のみならず市民レベルの関心の喚起につながったこともあげられよう。また、運動の中でシンボル的に使われたシジミは宍道湖産ブランドを広く知らしめることになった。

その他、運動は地域の中にだけ影響を及ぼすのではなく、より広い範囲に影響を及ぼすと考えられる。その当該地域を超えた影響としては、運動の過程で国内外各地の活動と連携し、広範囲にわたる水環境保全運動の原動力の一つとなったことが重要である。運動を進める中で地域の多数派になることを中海干拓事業反対運動では志向したが、一方で国内外の市民運動と連携してより構造的な問題を世に問う志向性も持って行動していた。たとえば、その具体的な表れとして、第1回水郷水都全国会議（1985年）を松江で、第13回全国会議（1997年）を米子で開催したことがあげられる。さらには、宍道湖・中海エリアではまだ開催されていないが、連携を世界規模の産官学民レベルに広げた世界湖沼会議なども広範な環境運動の成果といってよい。これらの会議は国内に限っても、吉野川河口堰や琵琶湖、霞ヶ浦など各地で個別に行われていた運動をネットワーク化させ、情報やノウハウの共有を図るとともに、市民運動と行政との相互理解のきっかけをつくった。

そして、問題を抱える各地の運動が、声を合わせて大規模公共事業批判を行うようになり、その声を、長良川や諫早湾などを経験したマスコミや研究者、政治家などが日本の現行システムの問題として一般化し、これらの動きが複合的に推移し現在に至ったといえるのである。本件は1地域の住民運動にすぎないけれども、このように各地の運動がつながっていくことによって、当該地域のみならず、より広い社会に少ながらぬ影響を与える存在として環境運動は機能しているのである。

注

- 1) この埋立による干拓地には農業的利用の埋立予定地使用処分計画がたてられている。30a を基本単位とする畑作が想定されているが、頻繁に見直されている。
- 2) 五十嵐・小川（1997）は、日本の公共事業では、事業をやめることを含めた代替案の検討が制度化されていないことに問題があると米国のアセスメント制度との比較から指摘している。
- 3) 後述の水質予測事業に力を入れたことのほか、県議会でも全員協議会で淡水化延期は水質だけの問題で延期なのかとの質問に対して、当時の農林水産部長水質問題が非常に大きな問題であると答弁している。これに対して質問者は堤防開削の話を漁業振興の話として出していると反論している（島根県議会第 363 回定例会全員協議会記録、1996. 9. 27）。
- 4) 直接請求条例案と施行された県条例の比較は岡崎（1993, 1994）に詳しい。
- 5) 農用地整備公団理事長を委員長に、島根県農協中央会副会長、島根県経済同友会代表幹事、島根大学教授、日本開発銀行理事、公園緑地管理財団常務理事、総合研究開発機構理事、日本交通公社調査部長、農村開発企画委員会常務理事、日本クレジットカウンセリング協会専務理事という肩書きの委員よりなる。
- 6) 淡水化反対の中心団体「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」はゴルフ場問題に積極関与する方針を決め、1990 年 5 月「ふるさとを守るゴルフ場問題島根連絡会」を結成した。
- 7) 中海地域コナベーション構想は中国通産局をバックに山陰経済経営研究所がまとめた構想（1990 年）で、中海・宍道湖周辺連合都市構想は中国地方経済連絡会が（財）島根総合研究所に委嘱して提案した構想（1991 年）である。後者では宍道湖・中海をめぐる 8 の字ルートの軌道整備や広域総合情報ネットワーク網の整備、地域産業高度融合化開発機構の設立等が提案された。
- 8) 彦名工区では 1981 年から未完工部分をそのまま水鳥の保護区にすべきとの住民運動が行われており、淡水化延期を機に、米子市が鳥害を懸念する農家や農業団体を説得し公園として整備することになった。1995 年 10 月に米子水鳥公園としてオープンし、渡り鳥の研究拠点のひとつとして、また米子市の観光資源として利用されている。
- 9) ここでは米子市、境港市、松江市、安来市、八束町、東出雲町、美保関町の中海沿岸市町を指す。
- 10) 本庄工区に面する松江市本庄地区の反対派住民からの聞き取りによる（1997 年）。
- 11) 淡水化延期決定前に出された「中海干拓事業について」（農林水産省中海干拓事務所、1983）には、日本の農地は減り続けており、それを補う生産性の高い農地の造成が必要であり、淡水化による豊かな農業用水の利用は農業生産を増大させる。それが地域のためになると書かれている。
- 12) 島田芳雄県議会議員を座長に、県内の経済、水産業、農業、労働、消費者、有識者、県議会、関係市町（松江市、美保関町、八束町）の代表 31 名よりなる。検討委員会と比べ人数も増えたが全員「地元」の人間である。島根県、松江市、美保関町、八束町が当事者であるとの姿勢が人選に貫かれている。
- 13) 松江市長の産廃発言は本庄工区反対運動が盛り上がるきっかけになった。中海漁協他

がこれに抗議しその後の運動につながった。

- 14) 全面干陸農地利用の方針が明らかになった段階でも、JA島根中央会会長は「JAとしては當農計画に参加する考えは今のところない」とインタビューに答えている（山陰中央新報、1995年11月27日）。
- 15) 元逗子市長で、神奈川県逗子市の米軍池子弾薬庫跡地の返還および当該地に計画された米軍住宅建設反対運動のリーダーであった。
- 16) 鳥取県と島根県は、地方拠点都市法の指定を県境を越えた中海圏で受けようとしたが実現せず、鳥取県では米子・境港を中心に中海圏域の指定を受け、島根県では松江市等を、先行して指定されていた出雲圏域に編入した。両圏域の連携強化を目的に「出雲・宍道湖・中海地域両県協議会」が設立された。地方拠点都市の形成というにはあまりにも広い圏域（6市27町）が想定されることになった。
- 17) 「美しい中海を守る住民会議」は鳥取県の団体である。以前は「ふるさとの自然を守る住民会議」という名称で「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」の主要団体のひとつであった。
- 18) いずれも1995年の後半、「市民会議」等の活動の刺激を受け組織された。松江市本庄地区には「本庄地区中海の自然を守る会」、八束町には「八束の自然を守る会」、美保関町には「境水道と美保湾の水質、漁業、環境と自然を守る会」が生まれた。
- 19) 「八束の自然を守る会」は1995年11月、干陸中止を求める住民署名を行い、有権者の81%、3,009人の署名を集めた。署名活動を通じ、農地造成の意味は失われていること、地下水が塩水化すること、景観を損なうこと、水質汚濁が進むこと、漁業振興の障害になること等を主張した。1996年3月には1,351人の署名を集め地下水保全条例を町に直接請求した。地下水が問題になるのは、干陸で地表面が数m湖面より低くなり淡水と塩水の微妙なバランスで維持されてきた八束町の水源が失われると懸念されたからである。
- 20) 例えば「農業的利用を中心に進めながら、他用途利用も百年の大計として前向きに模索する。（中略）10年、20年、もっと先をにらみ、次世代の人たちが具体的構想を描ける場を提供したい」（山陰中央新報、1995年11月25日）
- 21) 受理された請求は、住民投票条例案は代表民主制を形骸化させるおそれがあることや住民投票と代表民主制との調和を図る仕組みについて国の検討過程を見守るのが適当という批判的な意見とともに、2月13日に議会に付議され、27日、否決された。
- 22) 島根県議会、松江市、八束町、美保関町の合意が知事判断の条件とされた。米子市では市議会で本庄工区の干陸に反対する陳情や意見書を相次いで可決し、事業反対の意志表示をはっきりと打ち出した。境港市もほぼ同様である。しかし、鳥取県は干陸を是認した。なお、鳥取県と島根県は中海に関して、米子空港の滑走路延長とそれとセットで議論された県境確定問題を1990年に糺余曲折の末ようやく決着させたばかりであった。滑走路延長問題が長年の懸案である県境設定や漁業権・操業方法等の許可問題につながり、さらには本庄工区干陸に影響したとすれば、興味深いテーマであるし、本庄工区を本庄工区だけの問題とするのは地域計画を考える上で不十分なことを示唆する。
- 23) 鳥越（1997）等の、コモンズの政策論として所有権だけから土地等の対象を見るのではなく、利用論の立場からの研究が重要であるとの指摘は、ひとつの方向性を示している

る。

24) 視察議員団向けの資料としてつくられたもので、美しい中海を守る住民会議・豊かな汽水域を後世に活かす市民会議編（1996）に掲載されている。それによると、中海の漁業振興により 60 億円の生産額をあげることができると指摘する。試算は次の通り。干拓事業実施前の生産額は、島根県推定で宍道湖約 1.2 億円、中海約 1.9 億円、これを 1990 年の実質額にデフレートするとそれぞれ 13.6 億円、20.3 億円になる。ところが、シジミを中心に漁業を続けてきた宍道湖の実績は年間 40 億円になっている。これは 13.6 億円の 3 倍にあたるが、各地の汽水域が失われライバル産地が消え市場価格が上がったことによる。中海漁業は低迷し年間 10 億円程度の生産にとどまっているが、宍道湖以上の好漁場であったこと、漁種が競合しないこと等を考えれば、宍道湖並みに事業以前の生産額の 3 倍を期待しても無理はない。そこで 20.3 億円の 3 倍にあたる 60 億円が導かれる。また、宍道湖も中海の環境改善効果により生産額の上昇が見込める。

文献

- 五十嵐敬喜・小川明雄、1997, 『公共事業をどうするか』岩波書店.
- 美しい中海を守る住民会議・豊かな汽水域を後世に活かす市民会議編、1996, 『活かせ 中海 豊かな汽水域の水産資源を（東京水産大学助教授水口憲哉氏講演記録）』.
- 岡崎勝彦、1993, 景観条例について（上）. 山陰地域研究（島根大学汽水域研究センター）, 9, 17-38.
- 岡崎勝彦、1994, 景観条例について（下）. 山陰地域研究（島根大学汽水域研究センター）, 10, 1-22.
- 島津康男、1997, 『市民からの環境アセスメント』日本放送出版協会.
- 島根県、1995, 本庄工区 緑と水の大地（島根県広報）.
- 島根県環境生活部、1994, 『宍道湖・中海に係る水質予測事業報告書』.
- 島根県環境生活部、1995, 『宍道湖・中海に係る水質予測事業解説集』.
- 鳥越皓之、1997, コモンズの利用権を享受する者. 環境社会学研究, 3, 5-13.
- 農林水産省中海干拓事務所、1982, 中海干拓事業計画概要（パンフレット）.
- 農林水産省中海干拓事務所、1983, 中海干拓事業について（パンフレット）.
- 船橋晴俊、1995, 環境問題への社会学的視座. 環境社会学研究, 1, 5-20.
- 船橋晴俊、1998, 環境問題の未来と社会変動－社会の自己破壊性と自己組織性. 船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学 12 環境』東京大学出版会, 191-224.
- 本庄工区土地利用検討委員会、1990, 『本庄工区土地利用検討委員会報告書』本庄工区土地利用検討委員会.
- 本庄工区土地利用懇話会、1995, 『本庄工区土地利用懇話会報告書』本庄工区土地利用懇話会（島根県企画振興部）.

第6章 環境運動における「地元」—当事者地域の構築

1 はじめに

鬼頭（1996, 1998）は、「よそ者」論において「地元」について言及している。「よそ者」を環境運動に普遍的な視野を提供し、当たり前だから気づかない自分たちの自然との関わりを再認識するなどの、新たな視点を外から導入する役割を果たす存在と捉え（鬼頭, 1998: 44）、「地元」を環境運動において自然の災害や過疎といった地域的な問題に論拠をおく存在と捉える。「よそ者」と「地元」の関係は固定的でなく、「地元」の持つ地域的視点と「よそ者」の導入する普遍的視点が絡み合うように相互に変容を遂げ、お互いにダイナミックな関係を持ちうる（鬼頭, 1998: 53）。論考に際し鬼頭は、いくつか想定できる「よそ者」概念のうち「利害や理念の点において、当該地域の地域性を越え、普遍性を自認している人」（鬼頭, 1998: 44）という面に注目し、どこで暮らしているか、いつから暮らしているかは恣意的であるとして重きを置いていない。

「地元」と「よそ者」は一対として成り立つので、その視点で「地元」を捉えれば、どこにいつから住んでいるかは二義的なものということになる。しかし、本稿では、あえて恣意的な線引きによってつくられる「地元」についてこだわってみる。「地元」が恣意的であるというのは、「地元」という当事者地域の範囲として、誰もが納得できる明確な線を地図上に引くことは不可能で、意図したかどうかに関わらず、関係する各主体の都合に応じて範囲が想定されるにすぎないということである。「地元」は、開発賛成派が環境運動の担い手に対して「よそ者」というスティグマを投げつける拠り所として使われるだけではなく、環境運動の担い手自身が自らを正当化し運動を広げる手段としても使われている。曖昧な「地元」の概念は、事業推進派・反対派双方の自己正当化のために使われており、地域の環境問題を理解する上で重要な視点になる。また、地域計画における当事者設定や住民参加などを考える場合にも「地元」の使われ方やその問題点を検討することは有意義である。鬼頭の「よそ者」論とは方向が異なる¹⁾が、幅広い分野から「地元／よそ者」論にアプローチし、議論を深めることも必要であろう。

ところで、「地元」には立場や戦略によりさまざまな範囲設定の仕方があり、そのずれが問題を起こしたり、かみ合わない議論の原因になることがある。地域の環境問題を圏域概念のずれに注目して理解しようとする見方として、受益圏・受苦圏の考え方がある（船橋・長谷川ほか, 1985; 船橋, 1995）。本稿においても、「地元」の範囲を設定する基準のよりどころとして、受益圏・受苦圏の視点は有効と考える。これまでに論じられている受益圏・受苦圏の考え方では、圏域を必ずしも空間的なものに限定せず、社会的属性として理解することもできるが、本稿では空間的な広がりとしての圏域に焦点を絞る。言い換えると、当事者の空間的範囲を意識して環境問題における「地元」とは何かを考えたい²⁾。

当事者の範囲として空間的な線を引くことは恣意的にならざるをえないが、計画立案や交渉の過程では、空間的な範囲が設定され、それが前提になることが多い。また、環境運動において、当事者であることをいかにアピールするかは重要な戦略になっており、住民投票の請求やさまざまな訴訟もそのひとつと考えられる。このような場面で当事者の空間的範囲は、論争の主題にはならないが、大きな問題になる。

本稿の課題は、事業推進派と反対派が、それぞれどのように当事者の空間範囲としての「地元」を定め、使い分けているのか、また、それがそれぞれの主張においてどのような

意味を持ち、どのような効果をもたらしているのかを示すことである。

「地元」は「地元の声」とか「地元の代表」などとして用いられるが、時に「地域住民」とも言い換えられる。この場合は「地域住民」が生活している範囲が「地元」とみなせる。このように「地元」を意識していても「地元」の語が用いられるとは限らない。本稿では積極的に使われた「地元」の語や「地元」か否かが直接問題になったことを手がかりに論を進めるのではなく、計画や各種の行動・主張において意識されたと思われる空間的な範囲に注目する。事業の推進派や反対派にとっての「地元」は、個別の主張や行動の中に表現されていると考え、それぞれの活動の地域的展開や主張からうかがわれる空間的範囲の意識について事例をみながら明らかにする。以下、計画や反対運動の展開を淡々と記述しているような印象を与えるかもしれないが、そこで描こうとしていることが「地元」と意識される空間的具体的な姿であると考える。

なお、本章では、これまでに示してきた中海干拓事業をめぐる出来事や言説を再度見直し、この問題の中で絶えず見え隠れしてきた「地元」という概念ないしイメージについて考察しようとするものなので、提示する事実や図の一部などはすでに示したもの再度示すことになる。1つの事実から解釈できることは1つとは限らないので、これまでの部分と多少の重複があるのは致し方ないものと考える。

2 淡水化問題における「地元」

(1) 行政的な当事者地域

中海干拓事業の受益地は図6-1に示した5市7町にある。中海では、本庄、揖屋、彦名、安来、弓浜の約2,500haの干拓が計画され、干拓地と弓浜半島などにある既存の農地の灌漑用水として淡水化した中海の水を使うことが計画されている。中浦水門と本庄工区を取りまく堤防により両湖と日本海は隔てられるが、これは湖内の島である八束町と松江や境港を結ぶ道路としても使われている。一方、宍道湖では干拓は行われず、斐伊川河口で淡水化した宍道湖の水を用いた大規模な土地改良を行うことが計画された。

計画上、事業の当事者は国と鳥取・島根の両県、それと受益市町である。淡水化が主な争点となった1988年までは、県が国の淡水化試行に合意するか否かの段階で事業が中断しており、県は県議会と5市7町の合意を受けて判断を下すことになっていた。「地元の合意」とは議会と市町が合意することであった。判断を求められた市町は受益地の有無で決まり、影響の有無という視点からは選ばれていない。ただし、この時は受益地が沿岸各地にあるため、受益市町と受苦市町とに大きな差はなかった。影響の程度は場所によって異なり、対応の仕方は市町ごとに差があった。水源が決まらないまま土地改良事業を始めた宍道湖西岸の平田市と斐川町は事業推進を強く求めた。同じく農業用水をこの事業に頼る中海東岸の米子市と境港市は、事業推進を求める農業団体と、水害の危険性と水質悪化を懸念する市民団体の双方からの板挟みになった。また、松江市では、主な争点が淡水化になっていたため、本庄工区の利用価値より宍道湖淡水化による悪影響、すなわちシジミ漁への影響と水都・松江の環境悪化への懸念が強く、関係市町をまとめる立場にありながら事業推進を率先して主張できなかった。温泉とシジミ漁に関わる住民が多く、事業の受益地が小さい玉湯町では他に先駆けて淡水化反対を表明した。

県のレベルでは島根県が淡水化問題の主役となった。事業の大部分が島根県側で計画さ

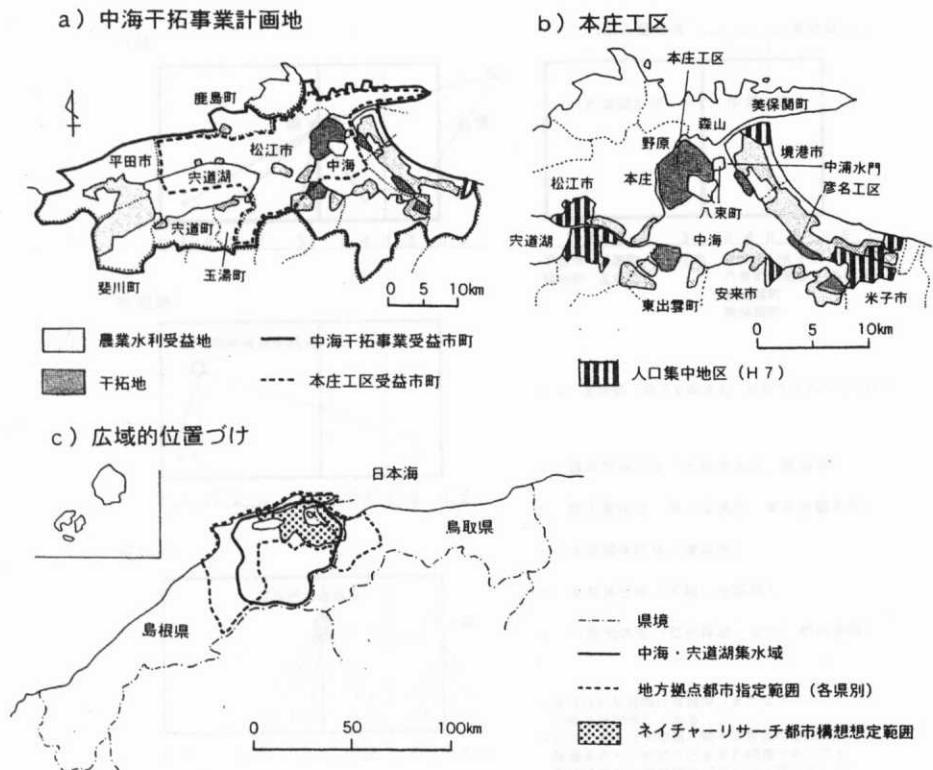


図 6-1 中海干拓問題に関わる地域

れでいることに加え、対象地が県の中核地域にあることが鳥取県とのスタンスの違いにつながったと考えられる。島根県は議会への直接請求など反対運動の矢面に立たされた。鳥取県は請願や陳情は寄せられるものの、直接請求や県都での大規模抗議集会などではなく、むしろ鳥取県側で矢面に立ったのは米子市であった。

なお、図 6-2 に第 4 章で示した淡水化問題の地域構造の模式図を、後述の本庄工区問題と比較するために、淡水化問題をめぐって構成されている「地元」の見取り図として再掲する。

(2) 反対運動の地域的展開

① 主張の地域的重みづけ

反対運動が活発化する 1984 年には個々の団体を「ゆるやかに」束ねる「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」(以下「住民団体連絡会」)が組織され、宍道湖漁協を母体とする「宍道湖の水を守る会」(以下「水を守る会」)はその中心の一翼を担った。この他の主な団体として「中海・宍道湖の淡水化を考える会」、「中浦水門のしめ切りに反対する会」、「島根の自然を守る会」、「ふるさとの自然を守る住民会議」(以下「住民会議」)などがある。会の名称からも淡水化に反対するという主張が強いことがわかる。このことは名前だけでなく実際の活動からも読みとれる。

反対運動は「地域の多数派になる」ことを大きな課題とし、漁協や労働団体、青年会議所、宗教団体、町内会、各地の自然保護団体などを取り込んだ。そのためにさまざまな立場から関心が寄せられる淡水化に焦点を絞ったと考えられる。運動が大きくなるにつれ、宍道湖の淡水化に一層注目が集まるようになった。淡水化の争点は、漁業への影響、生態

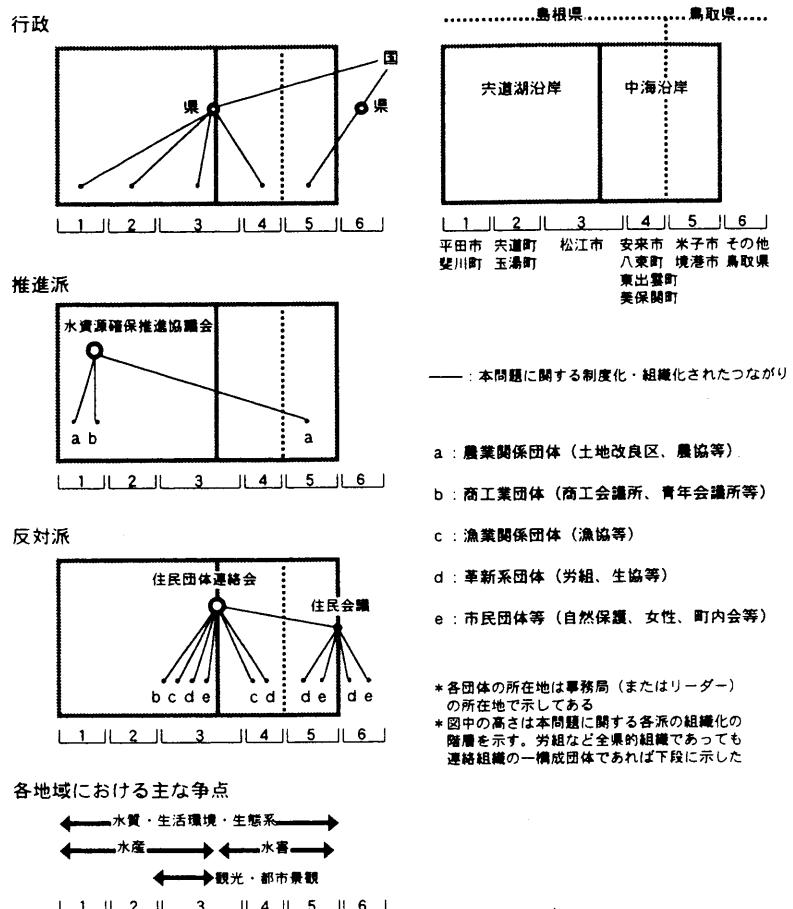


図 6-2 淡水化問題をめぐる「地元」の構成（図 4-2 の再掲）

系への影響、富栄養化による生活環境の悪化と観光地・松江への影響などである。影響の認識は団体や個人によって違うが、淡水化反対は共通の目的になった。ただし結果は別にして、反対運動は事業全般への異議申し立てであり、事業の必要性や公共事業の意味を問うことを含め、考えられるさまざまな懸念を表明している。中海側が強く懸念したのは中浦水門を閉め切ることで水害の危険性が増すことだったが、水害の問題は宍道湖沿岸と中海沿岸で利害が対立する。水害を切り離して取り上げるのではなく、水門を締めてダム化することに焦点をあてることで、宍道湖の淡水化も中海沿岸の水害も同じ問題に帰着させることができた。水門を締めなければよいからである。

そもそもこの段階では中海干拓事業は一連の事業と認識されており、淡水化できなければそれを水源とする干拓事業は当然進められないと考えられた。反対運動の戦略として、事業推進の最大の弱点である水質への影響を攻めて淡水化を中止に追い込もうという意図があった。このことも淡水化反対に焦点が絞られた大きな理由のひとつである。

先に「地域の多数派になる」ことが運動の課題とされたと書いたが、これは反対運動のリーダー等が活動方針として語ったことである。この「地域」が反対運動にとっての「地元」である。しかし、その範囲は明確に示されることはない。請願や直接請求などでは名目上それぞれの県や、範囲の明示されない両湖周辺地域の住民を代表する立場をとっている。一方、争点の絞り方から判断すると、宍道湖沿岸、特に水都・松江や宍道湖の漁業者

の生活圏に強い関心が寄せられている。ゴズ（ハゼ）釣りや散策など水辺に親しみ、水のあるふるさとの風景に愛着を持つ人々、あるいは湖から生活の糧を得ている人々が住んでいる地域、それが反対運動の主張する「地元」であると考えられる。

②反対運動の空間的な広がり

通常、この種の運動は構成員を居住地によって規定しないので賛同者は誰でも参加できる。そもそもこの運動は全国レベルの運動である。さらに反対運動の主張は、突き詰めれば特定の地域に限定されるものではなく、一般性のある問題提起になっている。しかし、争点の提起の仕方だけでなく、構成員の分布や連絡組織などの体系、活動の仕方や戦略などに、空間的な構造が認められ、地域が表現されている。

反対運動は複数の団体に担われ、それぞれが「住民団体連絡会」にまとまっている。構成団体は、労働組合など構成員の職業上のつながりで組織されているもの、趣味や信仰上のつながりや町内会などの地縁によるもの、別の目的で組織されていた団体などがある。構成団体が活動している地域を「地元」の範囲と考えるならば、これらの団体の事務局の多くが松江市内にあること（島根県内 23 団体中 19 団体）、「住民団体連絡会」が島根県側の団体と鳥取県側の団体に分かれて組織されていることに特徴がある。島根県の団体は直接「住民団体連絡会」に加盟しているが、鳥取県の団体は「住民会議」に統一され³⁾、「住民会議」が 1 構成団体として加盟している。松江で行われる会合に鳥取県側から頻繁には参加しにくいことに加え、県への対応を考えると、ひとつの組織にまとまっていても、実際には働きかけ先を鳥取県と島根県に分け、それぞれ行動する必要があったからである。

この運動は直接請求を戦略として取り入れた先駆けである。直接請求に関して、島根県側と鳥取県側で対照的な行動がみられた。島根県側では、この問題を全県的な問題と規定し、それを広く認知させることに成功した。その現れとして、県に対する 2 度の直接請求を全県から広く署名を集めて行った。一方、鳥取県側では、中海の問題が県西部の問題という域を出られなかつたため、直接請求は米子市に対して行われた。その際に全県組織である「住民会議」が米子市での直接請求署名を支援した。

この運動においては、県が交渉先として重要であり、運動を県民の運動と位置づけようとした戦略上の必要にもよるが、自らを組織する際に県という空間的範囲を重視している。市町の枠はあまり意味がなく、もともと母体が市町を単位とする組合など以外は、それとは無関係に職業や趣味、主義主張などに基づいて人が集まっている。

反対運動における「地元」は、運動を束ねる際には、範囲は漠然としているが生活空間の中に湖の存在を認める湖周辺住民であり、運動体が自らを位置づけ対外的にアピールする際には、漠然とした流域住民という表現と同時に、県民という枠組みが使われる。

3 本庄工区問題における「地元」

(1) 行政的な当事者地域

本庄工区問題では、中海干拓事業全体ではなく本庄工区（1,689ha、利用可能面積は約1,400ha）という特定の場所を、行政は議論の対象にしている。これは 1988 年の協定でそれまで一体的に扱われていた各工区・施設が別々に処理されることになったことによる。利子が膨らむことへの対応として当然な処置だが、事業の一体性が軽視されることになった。特に淡水化の結論を出さなかったことは、土地改良事業と漁業振興の両面で問題にな

っている⁴⁾。工区別に論じられることになったため、行政上の当事者は、島根県と松江市、八束町、美保関町に限定され、これが「地元」市町になる。本庄工区の干陸が治水上問題になると懸念する他の中海沿岸市町は、淡水化問題時には中海干拓事業の当事者（受益者）として県の政策判断に際し意向を問われたが、本庄工区に限定されたことで、この件の直接の当事者にならなくなってしまった。受益地の所在だけで当事者が決まるため、事業による影響は変わらないのに政策決定における位置づけが変わってしまった。非受益市町は知事に市町の意見を聞くよう注文をつけ、米子市では市・議会とも反対の姿勢を示している。

一方、当事者とされる松江市では、本庄地区にとってまさに地先の事業であるが、中心市街地から見れば、中海は山の向こうにある。淡水化に関して宍道湖の環境悪化が問題になった時と比べて様相が変わっている。淡水化問題では反対のオピニオンリーダーとなつた松江青年会議所は淡水化と本庄工区は別であると事業推進を支持しており、観光業への懸念などから慎重な姿勢を示していた松江商工会議所も「100年宣言」の3本柱のひとつに本庄工区干陸を掲げる積極的推進派となっている。松江市では景気が後退する中で、淡水化凍結を公約にした市長から、干拓事業積極推進を表明する元神戸市助役の市長に交代し、市としての事業推進の態度を鮮明にした。

本庄工区と関連する、これとは別の「地元」の捉え方として、山陰の拠点としての中海圏という考え方がある。本庄工区の利用構想が検討されたのは「バブル」末期で開発志向の強い時であった。これが本庄工区問題にも反映され、都市的な開発が本庄工区利用の暗黙の了解となり、農業団体でなく商工団体が積極的に事業推進を主張する一因になる。本庄工区の利用構想の検討と並行して、中海地域コナベーション構想や中海・宍道湖周辺連合都市構想など中海圏域をネットワーク型の都市圏として整備し、山陰の拠点を創ろうという考え方方が示される。さらに、拠点都市法の指定を県境をまたぐ中海圏域で受けようとする試みもなされた。県の壁は厚く実現しなかったが、結局2つの隣接する圏域がそれぞれ拠点都市法の指定を受け、両者（6市24町1村が対象）の間に両県協議会が設けられた。本庄工区はこのような広域都市圏を創る上での大規模開発用地として期待される。最初の本庄工区利用案であるネイチャーリサーチ都市構想では、「21世紀に向けた新しい時代における日本海の玄関口にふさわしい新たな都市を創造するとともに、日本海文化圏の核を構築し山陰地方の活性化を図る」（本庄工区土地利用検討委員会、1990：65）ことを開発テーマとした。構想検討時の対象範囲は、中海沿岸の米子市、境港市、松江市、安来市、八束町、東出雲町、美保関町であった。

行政からみた本庄工区の「地元」は、受益地のある市町村に限定する見方（県の意志決定に際し同意が必要とされる範囲）と広域的な見方（事業によって一体的な都市圏整備が目される範囲）の2つによって捉えられている。いずれも利益中心の当事者設定であり、構想・計画の中に被害を受けるなどマイナスの影響を受ける範囲という当事者設定の視点は組み込まれていない。いずれの場合も地域の基本単位は市町村である。

なお、図6-3に本庄工区問題をめぐって構成されている「地元」の見取り図を示す。図6-2と比べると関係する地域の範囲や環境への関心のウェートが変化している。

（2）反対運動の地域的展開

反対運動により淡水化は無期延期となった。大規模公共事業を止めた反対運動として、

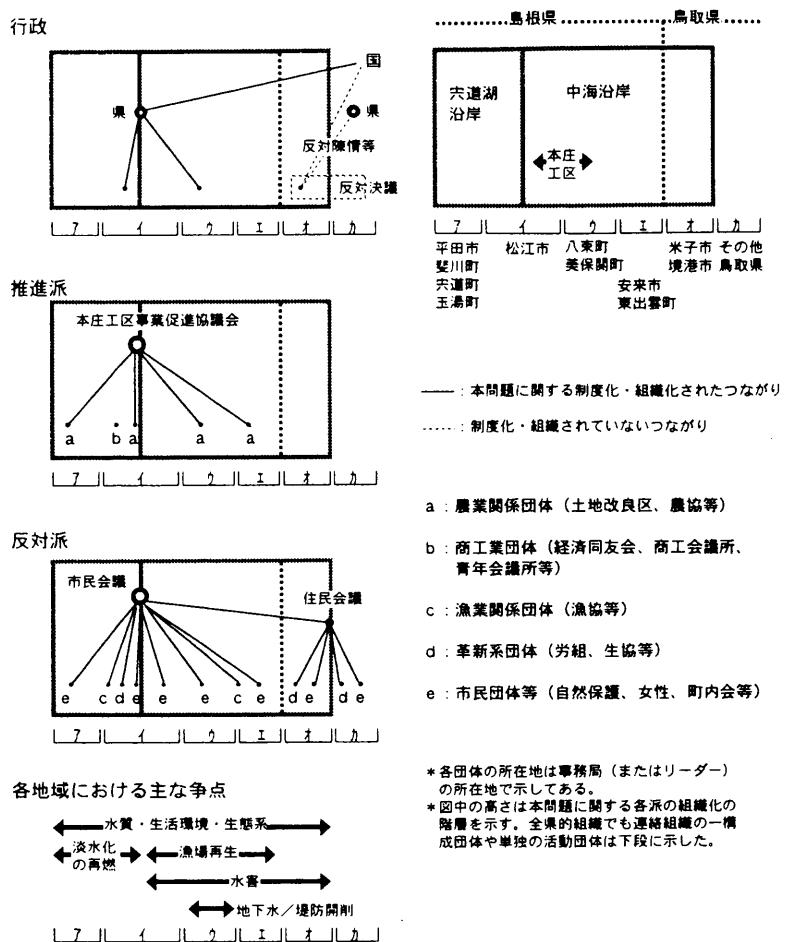


図 6-3 本庄工区問題をめぐる「地元」の構成

中海・宍道湖での住民運動は大いに評価されてよい。ただ、延期決定により一区切りついてしまい、より一般的な親水権の確立や公共事業のあり方、地域計画への住民参加の問題など、淡水化反対運動を通じて行っていた主張をより大きな運動につなげることには必ずしも成功しなかった。もっとも運動は淡水化延期で終わったわけではなく、財団法人汽水湖研究所の設立や、流域内における環境問題として各地に浮上してきたゴルフ場開発への対応⁵⁾など新たな活動を展開していった。汽水湖研究所は、汽水湖としての宍道湖・中海の生態系の理解や環境変化のチェック、漁業振興やその他の湖利用のあり方などを研究することを目的とし、行政に対抗できる地域の専門家集団となることを目指している。研究所は、湖と関わる住民と、ここに住んではいるが「よそ者」と見なされる研究者、実際に他所に住んでいる専門家としての「よそ者」をつなぐ機能を果たしている⁶⁾。

本庄工区の利用案が示され干陸推進の動きがみられるようになると、淡水化延期後それぞれの活動をしていた住民団体は中海干拓事業に関連する活動を再開した。汽水湖研究所による「本庄工区問題を考える連続講座」が始まり（1994年11月～），先の「住民団体連絡会」に該当する「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」（以下「市民会議」）が組織された（同年12月）。新たな連絡組織のもと、島根県が事業再開の要請を出すまで本庄工

区干陸の賛否を問う住民投票条例の直接請求などを行い、県が態度を表明し判断の場が国に移ってからは全国規模の大規模署名運動（署名数約54万人）などを行っている。

「市民会議」は、前身の「住民団体連絡会」を踏襲し、鳥取県の団体が2段階に組織されている。島根県が事業再開要請の判断を下す立場にあり運動の交渉先であったこと、県民の直接請求を活動の柱にしたことなどから、歩調を合わせるとところは合わせ、独自に活動するところは独自に活動している。構成団体の顔ぶれが若干変わり、中海側の活動が盛んになった。淡水化問題時に宍道湖に注目が集まつたのと対照的に今回は中海が議論の中心になっている。構成団体の活動の場や関心の持ち方からみると、「地元」の範囲は特定できないものの、その重心は宍道湖から中海に移動したといえる⁷⁾。

鳥取県側の運動は「市民会議」⁸⁾が主導している。淡水化問題時にも米子市への直接請求など独自の活動を行ったが、中海に焦点が移りより積極的になった。淡水化延期決定後、事業に反対するようになった米子市⁹⁾と協調的な関係を築いている。米子市は主旨に干陸反対をうたった水郷水都全国会議（1997年・米子市）を後援し、市長は本庄工区を批判する挨拶を行った。以前のような労働団体が実働部隊として動いているという印象は薄れ、会のメンバーに市議会の全会派が加盟するなど多方面から支持される運動になっている。さらに「調べよう！みんなで中海」という自主アセスを活動に取り入れ、中海の水質や動植物、漁業などについて沿岸住民を巻き込んだ活動を行っている。また、鳥取県西部の市町村を取り込むべく干陸反対の陳情を行い、それらの多くが採択されている。その結果を国との交渉に用い、本庄工区の問題に米子・境港市を越えた鳥取県西部の市町村を当事者として位置づけようとしている。

中海漁協も本庄工区問題で重要な役割を果たしている。淡水化問題時には宍道湖漁協が注目されたが、本庄工区問題では宍道湖漁協の関わりは間接的で¹⁰⁾、むしろ中海の漁業者がより直接的な立場にある。そして実際に署名集めの先頭に立つなど積極的に活動している。本庄工区問題で反対運動は、中海の漁場としての復活を大きなテーマのひとつに掲げており、中海漁協組合員をはじめとする中海の漁業者はこれからの中海漁業の担い手になると位置づけられる。本庄工区問題は、名目的には農業の問題だが、産業振興という観点に限れば、実際の争点は本庄工区に都市的な利用を想定するか、湖の環境を守り漁場として復活するかにあると言える。

さらに、中海に面する松江市本庄地区、八束町、美保関町の住民の運動への参加も新たな動きである。本庄地区では、汽水湖研究所が中海を知る試みのひとつとして魚の観察会を企画し、それに協力した地区住民が中心になり「本庄地区中海の自然を守る会」が組織された。署名集めや各地の団体との交流、政党などの視察への協力などを行っている。淡水化の時は署名に協力する程度で主体的な参加はしていなかったが、本庄工区の問題になり自分たちの問題と考える人が現れるようになった。地区住民にとって、中海は子供の頃から慣れ親しんだ景観であると同時に漁場でもある¹¹⁾。また、堤防によって背後の山から流れる川の流出が制限され洪水への懸念が生じるとともに、干陸による地下水位の低下が井戸水に影響するのではないかと考えられている。

松江市では全市的な観点から本庄工区の問題が語られるが、本庄地区には事業の情報は限られた形でしか入ってこない。現地では次のような声が聞かれる。

「20年以上前に堤防建設に関する交渉がなされたことがあったが、その時には決着が

つかずそのままになっている。そもそもその時に話を聞いた人の多くは代替わりしており、今のは話を聞いていない。市議・県議につながる地区的役員が支持することで地区全体が合意したことになっている。本庄工区の将来像についても、このままでは沈滞してしまう、学校も統合されてしまうと危機感は煽られるものの、具体策はなく、大学が移転するらしいとか、遊園地がつくられる、ビルが建つなどの噂が流れている。しかし、計画上は農地であり、さらに松江市長は干陸地を産業廃棄物で埋め立ててはどうかと提案している。」

産廃発言は本庄工区問題で反対運動が再決起するきっかけになった。「地元」市長の提案は最近の他地域の動向を考えれば、およそ「地元」らしからぬ発言と言えなくもない。事業推進派は「反対派は新住民と外部の人間である」とアピールする。例えば、松江商工会議所会頭は「地域外や新しい住民からの声もあるが、長年この地域に住んでいる住民の声に耳を傾け、干陸を進めてほしい」と発言している（山陰中央新報、1995年9月12日）。

八束町では、新聞への投書がきっかけで反対運動の組織「八束の自然を守る会」が生まれた。それまでも漁業会が署名集めなどの活動を行っていたが、かつて補償を受けていた漁業会主導の活動にはついていけないと考える住民もあり、漁業会とは別の立場から始めた活動に八束町民の支持が集まった。「市民会議」の活動に協力して署名集めなどを行ったほか、八束町独自の署名集めを行い、町の有権者の8割を越す署名とともに本庄工区干陸に反対する陳情を町に行い、それが無視されると「地下水保全条例」の制定を町に対して直接請求した。事業により微妙なバランスの上に成り立っている地下水系が乱れ地下水が塩水になってしまうことを懸念している。署名や直接請求は、町長が住民は問題をよくわかつていないという見解を示し簡単に否決されてしまった。

この他にも美保関町森山地区の町内会や東出雲町の団体など、淡水化問題時には運動に関わりを持たなかった人達が本庄工区問題では運動に参加するようになっている。以上のように、地区によって問題の認識の仕方や運動に参加する動機、活動の仕方がさまざまであり、諸団体は「市民会議」を介して連携し、ひとつの反対運動が構成されている。そして、全体として反対運動を担っている人々の集団としての「地元」の核が形成される。反対運動の唱える「地元」は活動に直接参加している人達だけからなるのではなく、その支持層も含めて考えられており、その生活圏域が「地元」の範囲ということになる。

反対運動ではさまざまな「地元」概念が使われている。全国から署名を集め、国に陳情する際は両県が「地元」となる¹²⁾。鳥取側では県西部の市町村を「地元」市町村と位置づけようとしている。一方、事業の諸問題をアピールする場合は、本庄地区の洪水や漁業の問題なら本庄地区住民、八束町の地下水問題なら八束町住民、中海漁業の話なら沿岸の漁業者など、懸案事項に応じた当事者を設定し、それぞれが「地元」住民になる。島根大学の何人かの研究者は、運動のオピニオンリーダーとして、情報提供者として重要な役割を果たしているが、実際に長年の住民であっても「地元」住民と見られることはあまりなく、より一般的・客観的な立場に立つ存在と認識される。「地元」の概念は、自らの立場を正当化し、運動上、有効な主張ができるかどうかにより、適宜戦略的に用いられている。

4 当事者地域の構築

環境の変化が環境問題になるのは問題化する主体が存在するからであり、そのひとつと

して住民運動の役割は大きい。開発事業では特定の場所の意味づけや利用法が問題になる。その場所と住民の関わり方は多様で利害関係も複雑に絡み合う。なお、ここでの利害は経済的なことに限定されない。大規模な事業であれば関係する範囲も広くなり、利害対立は社会的な問題にもなる。それは単にローカルな問題にとどまらず、より一般的な意味を持ちうる。ただ根底には対象と何らかの関わりを持つ住民の視点がある。そして個別の環境問題には地域性が必然的に反映され、その解決には、機械的な対応が可能だとしてもそうすべきでなく、地域性への配慮が不可欠であろう。

しかし、配慮すべき地域をどう把握するかは難しい。空間的な線引きは、恣意的ではあるが、現実には単純に処理できるためによく行われる。計画立案や政策決定における当事者認定の甘さや当事者軽視の姿勢は、環境問題の本質とは次元は異なるが、問題が立ち上がるきっかけになる。それにも関わらず当事者地域を線引きすることのはずや地域計画手法としての線引きの仕方はあまり議論されない。

本稿では、それへの問題提起を意識しつつ、地域環境問題の当事者としての「地元」が空間的にどのような広がりを持つものとして意識されているかを示した。行政は、当事者の範囲（＝「地元」）を、県や市町村を単位として、事業のマイナスの影響を受けるかどうかでなく、事業の計画地があるかどうかで定める。しかも、それは事業や計画を進める上で都合に応じて使い分けられる。受益圏にあって受益対象からはずれる市町村は、県や国に陳情したり、間接的ではあるが反対意見を表明したりと「外」から事業に圧力をかけることになる。一方の反対運動は、「地域の多数派になる」ことをテーマにしており地域（＝「地元」）の意識は強い。ただし、枠をはめるのは運動にプラスとならないため、「地元」の範囲を設定することはない。「地元」は曖昧であるからこそ幅広い支持を集められる。「地元」はひとつでなく、県への直接請求では県域を、湖との関わりをアピールする場合には湖の利用者を想起させる地区を意識するなど、主張する内容や目的、期待する効果を勘案して使い分けている。「地元」という言葉は、開発がらみの環境問題において、事業推進派・反対派の双方にとって戦略的な資源となる。反対派の数が少なければ推進派が反対派の存在を否定するために使い、反対派が多くの住民の支持を集めようになれば反対派が推進派の不実を非難するために使うことになる。

「よそ者」論は、人と環境の関わり合いを考え、環境問題における環境理念について考察を深める有意義な視点である。「よそ者」の対概念として「地元」を捉え、「よそ者」の普遍的な視点と「地元」の地域的な視点の相互作用の中から生まれる新しい環境観を基に環境問題にアプローチするものとも理解できる。これは計画論としても環境に対する評価基準をどう定めるかという方向に展開できる。価値観の定まらない計画が取り返しのつかないことを招く危険性を考えれば、その試みは重要である。これとは別に計画論として「地元／よそ者」の関係を考える場合、「地元」が具体的に何を指すのかに注目し、当事者をどのように計画立案過程に参画させるのかという、方法論としての「地元」論もありうる。それは機能的な「地元／よそ者」論というよりは、技術的問題を含む空間的な視点からの「地元／よそ者」論もある。地域開発がらみの環境問題が各地で問題になり、今後もいろいろな問題が起こることが予想される現状では、合意形成のあり方を考える方法論としての「地元」論についての議論が必要である。

注

- 1) 島根大学研究者の運動への参画や、汽水湖研究所の「本庄工区問題を考える連続講座」、「美しい中海を守る住民会議」の「調べよう！みんなで中海」などは、「切れてしまった」関係に気づこう、つなごうという試みとして、まさに「よそ者」の存在が大きな役割を果たしている事例である。筆者は、「地元／よそ者」論をメタ・レベルの環境運動と環境理念の評価の普遍的な枠組みと限定して捉える（鬼頭、1998：54）のみでなく、計画論まで視野に入れた議論として検討できないかと考えている。ただ、本稿ではその前段階として「地元」の空間的な使われ方について論じる。
- 2) 地域の政治や環境問題における「地元」という視点は、船橋他（1985）、船橋（1995）、鬼頭（1996）、家中（1996）、山口（1998）等が、論点はそれぞれ異なるが注目している。
- 3) 13団体よりなり、うち8団体が米子市内に事務局をおく。
- 4) 新しい農地には「暫定」水源以外に水源が無く、漁業については淡水域漁業なのか汽水域漁業なのかの方向が明確にできない。
- 5) 住民団体連絡会は「ふるさとを守るゴルフ場問題島根連絡会」を設立し、流域の環境を守るとの観点からゴルフ場問題に積極的に関与した。淡水化問題を通じて構築された全県的ネットワークがその基礎にある。
- 6) 研究所は、共同研究や情報交換の場として、国内外の研究者をつなぐ窓口のひとつである。公開講座を継続して行い、市民向けの情報提供や活動のネットワーク化に資している。特に、研究所関係者と宍道湖漁協は淡水化問題以来のつきあいがあり、漁協の運動に必要なデータや資料を提供したり、環境や湖利用の考え方などを示唆している。逆に、漁協が財政面や水産関係調査に協力して、研究所を支えている面もある。
- 7) 淡水化問題時には「一斉清掃をやろうと呼びかけた場合、松江では一般の市民が出てくるが、安来では一般市民はおろか会の人間も出てこない」「松江では宍道湖を守ろう！の合い言葉で人が集まるが、安来では自然保護の意義から考えていかないと人が動かない」という発言が聞かれるような状況もあった（1988年に行った中海側の運動のリーダーからの聞き取り）。
- 8) 淡水化問題時には「ふるさとの自然を守る住民会議」であったが本庄工区問題時には「美しい中海を守る住民会議」に名称を変更した。
- 9) 米子市は淡水化問題時には農業団体からの淡水化推進の強い要望との板挟みになり明確な態度を示さなかったが、延期決定後、住民団体から出されていた住民投票条例制定の直接請求を可決し「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例」を制定し、さらに干拓地のひとつである彦名工区を事業途中で買い取り湿地環境を保全し米子水鳥公園を開設するなど中海の環境保全の姿勢を強めている。
- 10) 宍道湖漁協は中海の荒廃は宍道湖に影響する、また本庄工区が干陸されると結局水源が必要になり淡水化も復活しうるという観点から活動に関わっている。
- 11) 専業漁師は3人に減ってしまったが、魚がとれるなら漁業をやってもよいという人はおり、漁を辞めても船は残してある。堤防で囲まれてから採れなくなったアカガレイとアサリが採れるようになればという期待がある。ただ、反対運動で漁業振興が強く打ち出されているが、あまり漁業を強調されると自分のために運動していると思われるがちで地区ではかえってやりにくい。むしろふるさとの景観を守ることの方が、地区住民皆の問

題になる、と本庄地区の団体のリーダーは述べている。

12) 署名の集計の仕方についても県内と県外に分けられている。ちなみに県内約 28 万、県外約 26 万人だった（1996 年 8 月）。淡水化問題時には市町村別に集計されていた。

文献

- 家中 茂, 1996, 新石垣空港建設計画における地元の同意. 日本村落研究学会編『川・池・湖・海 自然の再生 21 世紀への視点』農山漁村文化協会, 211-237.
- 鬼頭秀一, 1996, 『自然保護を問い合わせる環境倫理とネットワーク』筑摩書房.
- 鬼頭秀一, 1998, 環境運動／環境理念研究における『よそ者』論の射程—諫早湾と奄美大島の『自然の権利』訴訟の事例を中心に—, 環境社会学研究, 4, 44-59.
- 船橋晴俊, 1995, 環境問題への社会学的視座—『社会的ジレンマ論』と『社会制御システム論』, 環境社会学研究, 1, 5-20.
- 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美, 1985, 『新幹線公害—高速文明の社会問題』有斐閣.
- 本庄工区土地利用検討委員会, 1990, 『本庄工区土地利用懇話会報告書』本庄工区土地利用検討委員会.
- 山口 覚, 1998, 市民派および組織政党の候補者と「地元」. 地理科学, 53(1), 44-60.

第7章 中海干拓問題の語られ方－運動の事後の評価

1 はじめに

以上で検討してきたように、中海干拓問題について市民運動の影響は大きかった。争点が設定され、それをめぐる言説の積み重ねが問題を構築されていく中での反対運動は、積極的に事業の問題点を明らかにしつつ、世論形成を図っていく存在として、当該問題を理解する上で不可欠の存在である。しかし、中海に限らないことだが、開発事業に反対することは、事業が中止されたり、強行されたりして一応の決着がついた段階で、運動の存在意義が失われるわけではない。反対運動の過程で提起された多くの問題は、例えば、公共事業のあり方をめぐる議論や自然保護地域を設定する議論など、当該事業の是非に限定されたものではなく、事業の決着後にも争点は残ることになり、運動関係者の意図に関係なく別次元の問題構築に関わっていくことになる。

例えば、1980年代の青森・秋田両県間に広がる白神山地での林道建設反対運動は、林道建設が中止になった後で、全国的なブナ林保護キャンペーンの象徴的な事例になったし、白神山地に限っていえば、ブナ林の価値が一気に認められるところとなり白神山地の世界遺産化やそのための森林生態系保護地域制度の創設につながり、入山規制問題という新たな争点がつくられ（井上、1996, 1997），当初、ブナ林の保護を訴えて運動を起こした人たちが、山の利用から排除されるようになるといった展開をみせている¹⁾。また、長良川河口堰問題でも反対運動が激しかった時の建設省の現場責任者が、後に異動になり淀川流域委員会の設立等に積極的に関与し、市民との問題意識の共有の必要性を長良川の教訓として学び、全国的にみても進んだ河川整備計画の策定に関わっている²⁾。

このように、問題になっている場所のその当時の運動をどのように評価するのかとあわせて、運動が主目的を達成した後（あるいは主目的を達成できなかった後）にどのように評価されるのか、あるいは運動の過程で提起された問題がどのように継承されていくのかを検討する作業も必要であるといえる。

本節では、中海干拓問題について、事業が一応の決着をみた後、この問題をどのようにマスコミなどで評価・総括しているのかについて検討する。具体的にはNHKの特集番組とローカル新聞での年表記事を取り上げ、運動団体側が作成した出来事の推移と相互に比較することで、それぞれの事実認識の差について言及する。そして、環境問題の総括において運動の存在が軽視されている実際を明らかにする。なお、筆者が一貫して意識していることは、ともすれば発言者の顔が見えない「世論」の一言で済まされてしまう草の根の声や住民運動について、それらは見ようとすれば顔の見える存在であって、その理解がなされなければ、地域環境問題の理解や解決も十分にできないのではないかということである。本稿では、この認識をもとに地域環境問題を解決する上で住民運動をどのように認識し、評価すべきか等について考えたい。

2 環境問題－何が「問題」か－

社会運動をとらえる視点として、「新しい社会運動」論や資源動員論と並んで、キツセ・スペクター（1990）などに代表される社会問題への構築主義アプローチがあげられる。構築主義は社会運動のみを対象にするものではないが、キツセとスペクターは、社会問題研究において、何が社会問題かを問うのではなく、「クライム申し立て」と呼ぶ言語行為の

観察を通じて問題をめぐる状況を研究対象とすべきだと説いた。その際に運動への参加者や支持者、敵対者などの言説は重要なテキストとなる。社会問題への構築主義アプローチに関して、中河（1999）や中河他編（2001）が日本における具体的な事例を取り上げて議論を深めている。

環境問題が問題として成立するには、なんらかの「クレーム申し立て」が不可欠であり、この申し立ての主体として環境運動が果たす役割は大きい。それにもかかわらず、環境運動の果たす役割がどのように認識されているかを問う研究はなされていない。

以下では、言語行為のみを追うわけではないが、「中海干拓問題」とされる状況あるいは現象³⁾について、本庄工区干陸中止が決まった段階で中海干拓問題をレポートした全国版テレビ番組と島根県を中心に発行されている地方新聞記事の2つを取り上げ、中海干拓問題において事業反対運動が果たした役割とそれに対する外部からの評価について検討する。

3 2つのマスコミ報道にみる「中海干拓問題」

(1) ETV2000 シリーズ日本の宿題9「脱・公共事業① 中海干拓事業の中止までの道のり」(NHK, 2000年10月16日放送)

最初の例は、日本にとって20世紀がどんな時代だったのかを総括するNHKの特集番組である。番組は、キャスターと行政学を専門とする大学教授の解説者の2名が年表（表7-1）を主要セットとするスタジオで、工事風景や反対運動などの過去の映像と関係者の現時点でのインタビューよりなるVTRを見ながら解説する45分番組である。中海干拓事業を例に「一度始めたらとまらない」と言われる公共事業の問題点を探ることがテーマである。

表7-1 NHKの番組で使われた中海干拓事業関連年表

西暦	記載事項	番組内での扱い
1963年	事業開始（←時代背景として食糧増産）	司会らが言及
1967年	魚業補償完了	司会らが言及
1968年	本格着工	司会らが言及、番組中に赤い文字を貼り込む、解説で強調：この時点で事業を進める意味を失った
1970年	減反	
1973年	事業完了予定（当初）	
1981年	森山堤完成（工事ほぼ終了する）	
1984年	農水省・試験淡水化を申し入れ ※この頃、地元で反対運動激化する。	司会らが言及、赤文字で強調、解説で強調：当時の知事インタビューと併せて地元の反対があるにもかかわらず事業は止まらない
1987年	農水省・限定的淡水化試行を申し入れ	司会らが言及、青文字で強調
1988年	淡水化凍結	（ここまで番組前半、以下はVTR放映後再開）
1990年	本庄工区の土地利用検討委員会 (ネイチャーリサーチ都市構想)	司会らが言及
1995年	島根県土地利用懇話会（三案併記）	
1996年	島根県・干拓再開を要請	司会らが言及、青文字で強調、解説で強調：前後の経過と併せて国と県の責任の押し付け合い、公共事業を止める仕組みがないというメインの主張につなげる
2000年	農水省・本庄工区検討委員会（三案併記） 自民党・公共事業抜本見直し委員会 本庄工区干拓中止	司会らが言及、番組中に文字を貼り込む

NHK: ETV2000 シリーズ日本の宿題9「脱・公共事業① 中海干拓事業の中止までの道のり」、2000年10月16日放送。西暦と記載事項については文字のみ再現してある。実際の表示は縦書きで、よりデザイン化されている。

食糧増産を目的に始まった中海干拓事業は着工してすぐ減反に直面する。番組ではまずこのときに事業の本来の目的は失われ計画を中止すべきだったとする。次いで、1980年代に漁民や市民による反対運動が激化し、財界や県知事も反対するなど地元の反対があるのに事業は止まらなかった。このときが中止する2度目の機会だったと解説者は説明する。しかし、ここで県と国の責任の押し付け合いのために、淡水化を「当分の間延期」という形で先送りし、その後は事業費の負担をどちらが負うのかという問題を背景に、借金の金利を膨らませ、施設の維持管理費を支出し続けながら10年以上も検討を重ねてきた。そして結局、中央の自民党主導で公共事業の見直しが図られる事態に至ったのだと説明される。

解説者は「この干拓の事例には、日本の行政の欠陥、日本の官僚の行動様式の一端を見る思いがする」、「目的と手段が逆さまになってしまった」と述べ、キャスターが「(事業の)意味合いは失われているのに進めていく。どういうことが問題なのでしょうか」とつなぎ、解説者が「日本の政策決定の中に無駄だから途中でやめるという手続きがない。そのためには全部役立つという前提で行動せざるを得ないからおかしな現象が起こる」と番組半ばで小括する。そして、番組の最後に、問題はこれまでの日本の行政システムには公共事業をとめるシステムがないこと、及び国の事業に地元の実情や住民の声が伝わらないことである。今後の課題は「地方分権」であり、住民の責任において「公共事業は住民が決め」なければならないと提言する。

限られた時間の中で公共事業の問題を明確に主張するためには、事実関係を説明する際にある程度の取捨選択やウェイトづけは必要で、番組としてはうまくまとまっていた。しかし、あらためて見直すと「中海干拓事業の中止までの道のり」があまりに単純化され、番組の主張を強調するために都合のよい材料を使ったようにもみえる。

まず、事業中止までの経緯を追うことを番組のタイトルとしているにもかかわらず、その経緯の中で反対運動の果たした役割を軽視していることが問題である。番組では淡水化延期に反対運動の影響をあげるもの、その後の展開では反対運動に言及していない。しかし、実際には反対運動は、後半の方が直接請求や事業反対署名をより多く集め、各種検討委員会（県土地利用懇話会や農水省本庄工区検討委員会）に反対派に理解のある委員を入れるなど影響力を確実に強めていた。番組で紹介されたこれらの検討会が三案併記のまま結論をまとめられなかっただけは反対派の主張を切れなかつたからである。

また、番組内のインタビューには、事業を進めていた立場から知事や副知事が出てくるものの、反対派からは自民党元市議⁴⁾と社民党元県議の2名のみで、新聞やテレビなどに頻繁に取り上げられた市民団体の主要メンバーは出てこない。加えて、県は「事業推進はやむをえない」「こちらからやめるとは言い出せない」という、いわば犠牲者のように描かれている。これはきわめて一面的な表現である。

こうなってしまう理由の一つは、事業に反対する勢力をその占めるべき位置に取り上げないことがある。県も推進・国も推進では、なぜ事業が前に進まなかつたのか説明がつかない。反対運動を持ち出すことではじめて説明が可能になる。番組では、主体としての反対運動を登場させずに話をつけようとして、県を中央集権的官僚機構に振り回された存在として描き、土地利用や環境観の問題ではなく、国と県の対峙を中海干拓問題の説明の中心においたと推察される。

県を被害者のように描くもう一つの理由に、番組の主題が「日本の公共事業を生み出す行政システムには不備があり、地方分権が解決の答え」と主張することがある。この主題を説明しやすいように、番組では中海干拓事業の事実関係を再構成している。この点が、筆者がこの番組構成の問題と考える2点目である。地方分権という結論を導くために、県や市町村の問題点に目をつぶった地方自治体寄りの内容になっている。公共事業をとめるシステムがない、住民自治を拡充すべきであるという番組の主張そのものに対しては全く異議はないが、問題なのはこの番組が「中止までの道のり」というタイトルのもとで、都合よく問題の経緯(=物語)を構成してしまっていることである。今後、中海干拓事業は、このような経過を経た出来事として語られることになるかもしれない。

現在、公共事業をどうするのか、その答えは地方分権・住民自治だという論調は、学者のみならず、まさに環境NPO自身が主張していることでもある。しかし、中海干拓問題は中央集権的行政システムの問題だけで説明できるほど単純なものではない。

(2) 山陰中央新報の中海干拓事業関連年表

次に島根県の主力地方紙である山陰中央新報を取り上げる。ただし、ここでは新聞の記事本文ではなく、大きな出来事があるたびに経過確認用に掲載された年表に注目し、年表からみた干拓問題の推移に関する認識とそこでの住民運動の扱いについて検討する(表7-2)。

年表は干拓事業の節目となる出来事が起きたときに掲載されるので、それが起こるまでの数ヶ月の行政や運動の関わりについて詳しく記載される。その後、その多くは次の掲載時には取り下げられ、新たな出来事に関連する数ヶ月の情報が詳しく載ることになる。掲載事項は取捨選択されるうちに特定の事項が安定的に記載されるようになり、それが中海干拓事業の経緯を説明するキーワードとして広く認識されるようになる。

まず基本的なこととして、1988年の淡水化延期までとその後の本庄工区干陸とでは重要とされる事項が異なる。表7-2中、年表Bと年表Cの間に新聞に年表が掲載されたことはなく、時間的にも内容的にも断絶がある。内容としては、湖への事業の影響に関する農水省の中間報告(1984年)や住民団体連絡会による最初の大規模淡水化反対陳情(1984年)などが、本庄工区問題関連年表からは消えた。

また、農水省の中間報告から始まった水質をめぐる反対派と行政との議論について、淡水化延期決定後は、専門家による助言者会議の見解公表の記載のみが年表Fまで残るもの、中間報告や関連するその他の出来事は年表Bを最後に記載されなくなる。このように一連の出来事群としてまとめられる場合、最後に確定したことのみが残り、そこに至る過程で示された主張や見解などは時間が経つと削除されてしまう。住民運動はある結果に至るまでの過程で重要な役割を果たす存在なため、問題が何らかの節目を迎えるたびに、それ以前の出来事の説明から運動の影響に関する記述は消えていくことになる。

その他、単なるミスが継承されただけで意図的ではないと判断するが、以下に示す興味深いことが年表に現れる。これも住民運動が一般にどのように受けとられているかを象徴的に示している。

1988年は淡水化事業が無期延期になった年であるが、無期延期になる直前には、住民団体や政党などによる反対運動が激しくなり、湖岸に人の鎖を作る大集会や各種抗議集会が開かれるなど派手なパフォーマンスも行われた。その中で特筆すべきは、宍道湖・中海

表 7-2 山陰中央新報の年表記載事項の変化

年	月	出来事	年表 A	年表 B	年表 C	年表 D	年表 E	年表 F	年表 G	年表 H
			1987 10.28	1988 6.1	1995 11.25	1996 3.29	1999 2.24	1999 8.26	2000 3.26	2000 9.8
1954	6	島根県が中海・宍道湖の淡水化計画を発表		○	○	○	○	○	○	○
1963	4	国営中海干拓事業スタート	○	○	○	○	○	○	○	○
1967	*	漁業補償が妥結		○						
1968	12	中海干拓事業に本格着工	○	○						
1970	*	減反政策開始、干拓地利用計画の変更（酪農・畑作）		○						
1972	*	大石環境庁長官、計画再考すべきと発言	○							
1973	*	石油ショック、干拓地の工業用地化案行き詰まる	○							
1974	10	中浦水門完成	○			○	○	○		
1976	夏	宍道湖に初めてアオコ大量発生	○							
1977	3	干拓事業の計画変更（稲作から畑作）		○	○	○	○	○	○	○
1979	*	大海崎堤防の暫定通行、八束町が陸続きになる	○							
1981	3	森山堤防閉め切り、本庄工区が現在の姿になる	○	○	○	○	○	○	○	○
	11	宍道湖魚協が淡水化反対決議	○							
1983	2	中海・宍道湖富栄養化防止条例直接請求提出	○	○	○	○	○	○	○	○
	7	平田市の農民が淡水化促進の決起大会		○						
1984	8	農水省、淡水化に伴う水質及び生態変化に関する中間報告	○	○						
	9	中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会を結成	○							
	10	しじみ組合が漁業補償金を返還、農水省が受け取り拒否	○							
	10・12	住民団体連絡会が淡水化反対の陳情（28万人の署名）	○	○						
1985	5	第1回水郷水都全国会議が松江市で開催		○						
1986	2	助言者会議が淡水化による水質悪化の見解公表	○	○	○	○	○	○		
	8	農水省が助言者会議見解と逆の見解回答	○							
	9	中海・宍道湖水資源確保促進協議会が事業促進総決起大会	○							
	9?	農水省が限定的淡水化試行計画を発表（注：1987.9が正）			△	△	△	△	△	△
	12?	「宍道湖中海景観保全条例」直接請求（注：1988.1が正）			△	△	△	△	△	△
1987	9	農水省が両県に限定的淡水化試行を提示、同意を求める	△	△						
	10	島根県水質管理委員会は限定的淡水化試行やむなしと報告	○							
	11	島根県知事は県議会、関係市町の意見求める	○							
	11・12	（議会や市町の対応に関する記事）	○							
	12	両県議会、限定的淡水化やむなしの気運	○							
1988	1	「宍道湖中海景観保全条例」直接請求（13.5万人署名）	△	△						
	2	竹下首相「事業着工当時と状況が変わった」と国会答弁			○	○	○	○	○	○
	4・5	（県市町議会の保守系会派や経済界等の淡水化延期表明）	○							
	5	「米子市民投票条例」直接請求（5.5万人署名）	○							
	5	（県市町議会等が延期を求める決議、県に回答）	○							
	5	両県知事が淡水化試行の無期延期を決め、農水省に回答	○	○	○	○	○	○	○	○
	9	中海干拓協定調印（検討委員会設置／財政処理先送り）								
1989	3	揖斐、安来工区干拓地が完成			○	○	○	○		
	5	本庄工区土地利用検討委員会が初会合			○	○	○	○		
1990	11	土地利用検討委、ネイチャーリサーチ都市構想を報告			○	○	○	○	○	○
	12	島根県が工事再開を当分の間延期と決定			○	○	○	○		
1991	12	島根県と農水省が協定（5年間延期／県の検討結果待ち）			○	○	○	○		
1992	6	第1回本庄工区土地利用懇話会			○	○	○	○		
1993	2	第3回懇話会で部分干陸は全面干陸より割高と県試算報告			○	○	○	○		
1994	5	第8回懇話会で全面干陸支持が大半との報告書案提示			○	○	○	○		
	10	松江商工会議所創立百周年記念式典で干陸推進を宣言			○	○	○	○		
	10	第9回懇話会で前回の報告案に委員から不満			○	○	○	○		
	11	汽水湖研究所の本庄工区問題を考える連続講座スタート			○	○	○	○		
	12	第10回懇話会、水質予測の問題点指摘			○	○				

表 7-2 (続き)

年	月	出来事	年表 A 1987 10.28	年表 B 1988 6.1	年表 C 1995 11.25	年表 D 1996 3.29	年表 E 1999 2.24	年表 F 1999 8.26	年表 G 2000 3.26	年表 H 2000 9.8
1995	3	本庄工区土地利用懇話会、3案併記の報告書を県に提出			○	○	○	○	○	○
	6	汽水湖研が中海干拓事業中止を知事に申し入れ			○	○				
	8	「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」公害調停を申請			○	○	○		○	○
	8	中海漁協が島根県に本庄工区干陸反対を申し入れ			○	○				
	9	松江青年会議所が本庄工区の全面干陸支持を表明			○	○	○			
	10	米子市民中心に「美しい中海を守る住民会議」結成			○	○				
	11	農水省が島根県を訪ね他用途利用は可能と説明			○	○				
	11	全面干陸の賛否を問う住民投票条例制定へ署名活動開始			○	○	○	○	○	○
	11	八束町の有権者の8割が干陸反対の署名を町に提出			○	○				
	12	島根県の澄田知事が県議会で全面干陸の方針を表明			○	○	○	○	○	○
1996	1	干陸の是非を住民投票に問う県条例制定を直接請求			○	○	○	○	○	○
	2	島根経済同友会、JA島根県連が全面干陸支持を表明			○		○	○	○	○
	2	島根大の研究者ら県の水質予測事業中間報告書に反論			○					
	2	米子市長が干陸反対を表明（境港市長も懸念）			○		○	○	○	○
	2	知事が住民投票条例制定に否定意見を付して県議会に上程			○					
	2	島根県議会が住民投票条例を否決			○		○	○	○	○
	3	松江市と八束、美保関両町が条件付きで干陸同意			○					
	3	島根県議会が全面干陸・農業利用を了承			○	○	○	○	○	○
	3	干陸反対の住民団体らが再考を求めて抗議			○					
	3	環境庁が島根県の水質予測調査に補足調査を要請			○					
	3	鳥取県知事が干陸は認を表明			○					
	3	島根県知事が全面干陸・農業利用の最終判断を表明			○	○	○	○	○	○
1998	8	自社さと党3党が2年間の調査と検討委員会設置など合意			○	○	○	○	○	○
	3	北部承水路堤に潮通しパイプ設置、潮通し調査開始			○	○	○	○	○	○
1999	10	県本庄工区営農ビジョン検討委員会が農地リース制度提起			○	○	○	○	○	○
	1	農水省の本庄工区水産調査専門委員会、森山堤開削等助言			○	○	○	○	○	○
2000	2	水産調査の終了に伴い、潮通しパイプの撤去開始			○	○	○	○	○	○
	2	農水省が本庄工区検討委員会を設置			○	○	○	○	○	○
3~12		(検討委員会の開催と内容に関する記事)								
2000	4	検討委が3案併記の報告書を農水省に提出								
	4	農水省が島根県と協議開始、住民説明会開催								
	7	知事が干陸凍結の意向表明								
	7	自民党が干陸中止で調整始動								
	8	知事が県議会で凍結を表明、農水省は中止を決断								
	8	自民党公共事業抜本見直し検討会座長が現地視察								
	8	3市町が地域振興計画を県に提出								
	8	自民党的亀井静香政調会長が現地を視察								
	8	与党政策責任者が中止を政府に勧告								
9		谷農相が中止の最終判断を澄田知事に伝え、知事を承								

A: 島根県水質管理委員会が限定的試行案に同意する報告書を知事に提出したときに新聞に掲載された年表。B: 淡水化延期の知事判断後に掲載された年表。C: 島根県知事の本庄工区全面干陸方針表明時に掲載された年表。D: 島根県知事が本庄工区全面干陸決断を県議会で表明したときに掲載された年表。E: 農水省検討委員会メンバー決定時に掲載された年表。F: 県知事が全面干陸方針の変更を示唆したときに掲載された年表。G: 農水省検討委員会の3案併記報告書提出時に掲載された年表。H: 国の本庄工区中止判断に県知事が同意したときに掲載された年表。

表中の○は各年表に当該事項の記載があることを示す。△も同様であるが同一の出来事の記載年次が誤記されたことを強調するため○とは違う記号を用いた。*は月の記載がないことを示す。

年表に記載した文言は山陰中央新報に掲載された年表の表現をスペースの都合で簡略化したものである。記載事項について若干削除したものがある。

を汽水湖とすることを戦略的に盛り込んだ中海宍道湖景観保全条例の直接請求が島根県有権者 10 万人以上の署名とともになされたことである。これは、先の NHK の番組でも、直接請求そのものについては語られなかつたものの、県が GO サインを出したら知事のリコールが成立する恐れがあったと言及されている。直接請求後、半年を経ずして淡水化延期の正式回答が両県から農水省になされた。

しかし、新聞の年表では、直接請求は、そのきっかけとなつた農水省の限定的淡水化試行の提案とともに約 1 年前（暦上 2 年前）の出来事にされている。この直接請求年の誤記は、1995 年末、島根県知事が本庄工区干陸再開を国に要請する方針を示したときに始まった。当時は反対運動が再活発化し住民投票条例の直接請求運動が再び行われているときでもあった。直接請求運動が行われている最中の新聞で、その前に大きな影響を与えた直接請求を淡水化延期判断と切り離す表記をしたことは、偶然かもしれないが興味深い。そして、その後の記載では、直接請求と淡水化延期回答との間には、約 1 年半⁵⁾のブランクがあいたままになっている。そのかわりに、当時の島根県選出の竹下総理大臣が「着工当事と状況が変わった」と見直しを容認する発言をしたことが、淡水化延期につながる出来事のように取り上げられている。これは、淡水化延期表明直後の年表にはなかったが、7 年後以降は重要な発言として必掲事項になった。直接請求が延期判断に直結したという話が、竹下首相の政治判断により延期の決断が導かれたというシナリオに入れ替わってしまったのである。

4 ローカルな環境運動へのアプローチ

以上 2 つの例から示唆されることは、地域開発や土地利用変化の歴史などを記述する際に、住民運動がただの背景のように描かれるということである。しかし、実際に開発事業をめぐる環境問題では、当該事業を批判・反対する主体がいてはじめてそれは問題として成立する。問題提起をした主体を軽視するとその問題の実像は描けなくなってしまう。

さて、ここで運動側が作った年表もみておこう。表 7-3 は、淡水化および本庄工区干陸に反対した住民団体の連絡組織代表がまとめたものである（保母、2001）。この他にも各関係者がそれぞれ年表を作り、運動の途中段階で活動の PR に使って來た。なかには米子の運動団体の幹事がまとめたように数頁にもわたる活動日誌のようなものもあるが、それほどでなくても勉強会・観察会など活動の記録や、活動をする中で重要な出来事だったことなどが取り上げられ、マスコミの年表とは違つるものになる。表 7-3 には、住民団体連絡会が 32 万人の淡水化反対署名を県等に提出したこと（1985 年）や、本庄工区問題再燃後の住民運動のネットワーク「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」の結成（1994 年）、本庄工区干陸の中止を求める 54 万人署名の国等への提出（1996 年）など、先の表にはない事項が記載されている⁶⁾。特に 54 万人署名については、この運動が集めた署名としては過去最大だったにもかかわらず、テレビはもとより新聞の年表でも触れられていない。そもそもテレビ番組では前述のとおり本庄工区問題の住民運動そのものに言及していない。しかし、この署名や淡水化反対運動の成果として住民投票条例をすでに持つ米子市が反対陳情を行つたことなどが、地元の同意形成を図るべきとして国が県の再開要請に応じなかつた背景にある。このように立場が違うと、出来事の推移という単純なことであつても一様ではないシナリオが描かれる。社会的構築物である環境問題を理解しようとする際に、

表 7-3 反対運動関係者作成の中海干拓事業関連年表

1954 年	9 月	中海 3,000ha 干拓計画案が発表される
1963 年	4 月	中海・宍道湖干拓事業（国営中海土地改良事業）開始
1967 年	3~4 月	宍道湖漁協、中海漁協が漁業補償に同意
1981 年	9 月	本庄工区の最後の堤防が完成し閉め切られる
1984 年	8 月	農水省「淡水化しても現状程度の水質を維持」（中間報告）と発表
1984 年	9 月	住民運動のネットワーク「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」結成（17 団体、後に 30 団体に）
1985 年	7 月	住民団体連絡会、32 万人の淡水化反対署名（うち沿岸 23 万人）提出
1988 年	1 月	島根県知事に「景観保全条例」を直接請求、署名 135,408 人（沿岸有権者の 43%）
	5 月	島根・鳥取両県、淡水化事業延期を決定
1990 年	12 月	島根県、本庄工区の干拓工事を当分の間延期することを決定
1994 年	12 月	住民運動のネットワーク「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」を結成（25 団体、後に 31 団体に）
1995 年	11 月	島根県知事、本庄工区 1,400 ha の全面干拓・農業利用方針を表明
1996 年	1 月	市民団体、干拓の賛否を問う住民投票条例を知事に直接請求（否決）
	2 月	米子市長、干拓絶対反対を表明
	3 月	沿岸の 3 市町の首長・議会、本庄工区全面干拓に条件付き賛成
	3 月	島根県議会、全面干拓の知事方針を了承
	3 月	環境庁、島根県の水質予測調査は不十分と指摘、追加調査を要請
	3 月	鳥取県知事・議会、全面干拓・農業利用の島根県方針を了承
	3 月	島根県知事、本庄工区の全面干拓を中四国農政局長に要請
	7~8 月	本庄工区干拓の中止を求める 54 万人の住民署名を農水大臣に提出
	8 月	「平成 9 年度概算要求における中海干拓事業における中海干拓事業本庄工区の取り扱い」についての与党 3 党合意、与党 3 党合意に基づく①干拓事業について行う調査、②水産振興について行う調査検討の実施
1997~1998 年度	3 月	上記調査検討結果に基づき総合評価を行うための検討委員会発足
1999 年	4 月	検討委員会、全面干拓案と全面水域案（干拓中止案）を両論併記
2000 年	8 月	政府与党 3 党が政府に中海本庄工区の中止をはじめとする「公共事業見直し」を勧告
	9 月	政府、中海干拓本庄工区の中止を決定

（保母（2001: 27）より転載）

何が出来事としてあったのか、どのような言説行為が繰り返されてきたのかについて、広範な視点から整理することが基本的な作業として必要である。そして、このようにみると、環境運動に対する現在の評価は必ずしも正当であるとはいえない。環境問題の理解や地域開発をめぐる諸問題を考える上で、環境運動を適切に評価することが必要である。

ところで、運動を評価する際には、極論ではあるが、運動の主張が妥当であったかどうかよりも、運動において何が主張され、どんな結果がもたらされたのかを見極める必要がある。中海干拓問題では行政と市民運動の主張のどちらが「科学的」に「正しい」のかが一貫して争点になり、政治的な決着をみるまで平行線をたどったままだった。このような「科学的な正しさ」は環境問題ではしばしば問題になり、そして往々にしてどちらが正しいと客観的に論証されないままに終わってしまう。この状況に対しては、行政と市民がそれぞれにデータを集めて分析しそれをぶつけ合うのではなく、データ収集の段階から両者が共同することでパートナーシップが生まれるとの主張もあり⁷⁾ 今後の課題である。

次に、中海干拓事業反対運動のようなローカルな環境運動に地理学的なアプローチをする際の視点について述べる。地域環境問題が社会的な問題として成立するには、ある現象なり状況なりを「問題である」と主張する存在が不可欠で、そのときに地域住民などを巻き込んだ運動が重要な役割を果たすことを認識すべきであろう。もちろん運動だけが問題提起主体になるわけではないが、大きな問題になる場合、往々にして運動が何らかの役割を果たしている。これを前提とした上で以下の視点が考えられる。

第 1 に、環境運動の政策決定や土地利用に与えた（与える）影響を読み取る作業が必要である。特に地理学においては、土地利用に影響を与える一主体として運動をとらえると

といった土地利用研究の中での位置づけが望まれる。さらに、このような作業を重ね、深めることにより、人と自然の関わりの探求という古くて新しいテーマにもつながる。

第2に、環境運動の性格を多面的に理解する作業が必要である。たとえば、環境運動にとって、先に触れた公共事業批判や「科学的」な事業批判は、極論すれば戦術的な主張でにすぎない。運動がなぜ生じたのか、なぜ多くの人が運動の主張を支持するのかについては、建前的な是非論や即物的な利害関係のみならず、土地への愛着や思いといった精神的な側面もきわめて重要である。運動がマスコミなどをを利用して主張する建前と、なぜ運動を起こし、それに参加したのかという本音の部分は、運動に関わる一人一人の声を聞く限り同じでない。

第3に、環境運動を地域との関連で検討することが望まれる。環境運動の地域差や、環境運動に当該地域の社会・経済・文化的諸事情がいかに反映されているのかを解明することなどがテーマになる。たとえば、白神山地や諫早湾干拓などをめぐる議論の中で地域住民と対象となる自然との関わりが地域的に異なることが、時に問題そのものだったり、問題を理解する前提になっていたりする。環境運動を地域の視点からとらえることは、一般化志向の強い既存の社会運動研究などではあまりなされておらず、逆に地理学の持ち味が生かせる分野であろう。

運動を地域との関連でとらえるといつても多様な可能性がある。まず、運動の発生や展開を説明するための「地域」がある。この場合、問題が生じているローカルな現場の社会・経済・文化・自然などの諸条件の総体としての「地域」というとらえ方もできるし、当該地域のナショナル・グローバルな位置を地域構造的な文脈に結びつけることもできる。

また、これらとは別に運動の中で「地域」がどのように認識され、表象されていくのかという課題の設定も有意義であろう。運動が生じ、当該地域で自然や地域の現状やあるべき姿を議論することが、その後の環境観や地域観に影響を与える。その影響は当該地域にとどまらず、長良川や諫早湾の論争が各地の活動や公共事業論に与えた影響をみてもわかるように問題が大きくなれば広範に及ぶ。

最後に、環境問題や環境運動を扱う以上は、研究と実践の関係を意識し、実践的な意味を持つ研究を行うように心がけたいと述べておく。これについては研究者のスタンスの問題として、これまでかなり議論されている。しかし、議論の割には実践的な研究を行っているケースは少なく、特に現在の日本的人文地理学研究は大きな課題を抱えている。また、環境に限らず社会問題に主体的に関与している者はいても、そこでの実践が研究成果として世に出ていないのではなかろうか。実践的な活動からの報告や個別具体的な問題解決を志向した研究を、学術研究の成果として報告する努力を各研究者はすべきだし、出されたものに対しそれを「純粹」学問的な基準からだけでなく社会的な基準で評価するような学術環境をつくっていくことが望まれる。

注

- 1) 2005 年 6 月の第 31 回環境社会学セミナーで青森県鰺ヶ沢村を訪れた際に、現地 NPO 法人代表が、入山規制に続き、白神山地の鳥獣保護区指定がマタギの締め出しにつながっていると訴えた。
- 2) 2003 年 12 月の第 28 回環境社会学会セミナー・シンポジウムでの本人の発言および司会者の紹介による。
- 3) 構築主義的に考えれば、「中海干拓問題」なるものは時間をかけて展開されてきた言語行為の総体のようなもので、中海干拓問題として明確に同定できない。ただし、これを丁寧に表現しようとすると無用な混乱を招くだけと考え、ここまででは中海干拓問題としてある。また、この後の記述についても紛らわしい表現になることを避けるために中海干拓問題という語をそのまま使う。
- 4) この人物は漁業者の立場から淡水化反対を唱え松江市議選で 1987 年にトップ当選した。
現在は島根県議会議員。
- 5) いつ淡水化延期の判断がなされたかは明示できないが、直接請求提出後、最初の県議会が 3 月にあり、その議会では淡水化問題が紛糾し、年度内の回答はできないと県が農水省に申し入れる事態になった。直接請求の正式提出時と両県知事の農水省への正式回答時とは半年の間があるが、直接請求は延期が決断されるプロセスと同時進行の出来事であった。
- 6) この他、本庄工区の土地利用をめぐる検討では 3 つの案が併記されたのだが、保母(2001) 年表では全面干陸と湖面利用の両論併記としている。3 つ目の案は折衷案であり、形式的には 3 論併記、実質的には 2 論の対立だった。年表では後者の記述を採用し、運動の立場を際だたせている。
- 7) たとえば、第 9 回世界湖沼会議でのメイン発表や自主企画ワークショップなどでも論じられた。

文献

- 井上孝夫, 1996, 『白神山地と春秋林道』 東信堂.
- 井上孝夫, 1997, 『白神山地の入山規制を考える』 緑風出版.
- キツセ, J. I. ・ スペクター, M. B. 著, 村山直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太訳, 1992, 『社会問題の構築』 マルジュ社. Spector, M. & Kitsuse, J. I., 1977, Constructing Social Problems. Cummings.
- 中河伸俊, 1999, 『社会問題の社会学』 世界思想社.
- 中河伸俊・北沢毅・土井隆義編, 2001, 『社会構築主義のスペクトラム』 ナカニシヤ出版.
- 保母武彦, 2001, 中海・宍道湖干拓事業の中止とその後. 第 9 回世界湖沼会議・自由会議・汽水湖ワークショップ Proceedings, 26-27.