児島湖の管理責任者問題

岡山大学教養部

由比浜省吾

はじめに

住民が環境問題その他で官庁に苦情を申し立て、善処を要望することがしばしばある。その際に、担当部局が明確であればそこが責任をもって対応しなければならないが、そうでない場合にはトライ回しされたあげく、どこに責任があるのか不明なまま、苦情処理が適切に行なわれないといった事例をよく耳にする。たしかに行政は必要があって部局を編成し、それぞれの守備範囲を定め、各部局の職員は真面目に職務に取り組んでいる。しかし、各部局の業務がそれぞれの中央官庁の系列に属しているという縦割り行政のために、たとえ大切なことがらでも横の連絡が悪いセクショナリズムの弊害が見られるのもまた通例である。環境問題は縦割りのセクショナリズムで解決できるものではなく、横の連絡を取りあった総合的な対処が必要である。筆者はここ数年、岡山県児島湖の環境問題に関する住民運動に深く関係してきたので、そこから典型的な事例を一つ紹介する。

1 児島湖の造成と管理責任の空白

児島湖の水質は全国の湖沼の中でワースト10に入り、マスコミでも大いに取り上げられてきた。1990年暮の環境庁発表ではワースト5位である。なぜ児島湖の水環境がここまで悪化し、それまで有効な対策が講じられにくかったかが問われるが、その重要な原因の一つに児島湖管理者不在問題があった。

児島湖は、中世末期に干拓が始まり、近世には著名な沖新田・興除新田など、また明治以後は藤田組による高崎・都・錦地区など、そして第2次対戦後は農林省による六区・七区といったように、児島湾奥に次々と干拓地が造成され、最後にできた七区はとくに農業水利確保に問題があった。そこで、農林省は残存した児島湾を旭川河口西部で締め切り、淡水湖を造成することによって5,100ヘクタールに及ぶ干拓地の農業用水を確保する計画を立てた。しかし、10年の歳月をかけて面積1,080ヘクタールの児島湖が1959年に竣工したとき、どの省庁がこれを管理するのが問題となった。

本来、海岸・河川・湖沼の管理者は建設省であるから、公有水面である児島湖も建設省が管理すべきだとの意見と、この場合は干拓地の農業水利安定のために農林省が造成したのである

から、干拓地堤防・児島湾締め切り堤防と共に、児島湖それ自体についても農林省が管理責任を持つべきだとの意見とが対立した。そのため、児島湖が姿を現わしてから約30年間、管理責任が国にあることだけは明確であるにしても、どの省庁が管理責任者であるかが決定されないまま推移するという異常事態が続いた。したがって、岡山県は児島湖の環境対策を講じる必要があるのに、事業の補助金を申請する対象の官庁が特定できない状況であった。

すでに高度経済成長期における地域開発の進展とそれに伴う環境問題の頻発のため、岡山県は環境部を設置し、国も環境庁を置いて活動してきた。しかし、農林や建設といった巨額の事業予算を持つ部局ではないため、水質の定期的継続的観測とその公表は実施してきたが、俗に「ppm 行政」といわれるように、児島湖については計測数値が発表され事態の深刻さは認識されても、汚染源の改善、汚染物質の除去といった具体的・根本的な対策を実施できなかった。

農水省は児島湖の水質悪化が干拓地での農作物栽培にも悪影響を及ぼしている現実に対し、国営灌漑排水事業など、農水省サイドで可能な事業を計画し、実施に移しているが、それはあくまで農林行政の枠内の事業であって、今日湖沼が有する多面的な課題、すなわち生産のみならずレクリエーション、景観・風致、環境保全といった多面的な領域をカバーするものではない。現に児島湖汚染の原因は児島湖に注ぐ河川・用水路の汚染で、対策としては下水道整備があるが、それは都市計画区域では建設省の責任に属するし、景観や水質の保全・改善は環境庁の守備範囲であるし、場合によっては運輸省も関係してくるであろう。また、汚染負荷については、農業・畜産は農水省、合成洗剤は厚生省・通産省に関係する。しかし住民にとって環境問題は、官庁の縦割り行政がどうであろうと、全方位的に取り組まねばならない切実な地域問題なのである。だからこそ、県・市町村といった地方自治体では、縦割り体制の利点があればそれを活かすとともに、横の連絡を十分密にして現実の問題に総合的に対処しなければならないのである。

2 「農水省が責任を持つ」との加藤発言

1985年12月に児島湖が湖沼法の地域指定を受け、岡山県はそれに基づいて1986年3月に児島湖水質保全計画を立て、本格的に取り組むことになった。県は1986年に児島湖浄化対策本部と児島湖浄化対策県・市町村連絡会議を、翌1987年には児島湖浄化対策推進協議会を設置して児島湖問題に取り組んだ。

しかし、依然として児島湖管理者問題が残っていた。岡山県選出の自民党有力議員で当時の農林水産大臣加藤六月氏が、1987年5月2日に岡山市内のホテルにおいて中国四国農政局長同席で記者会見し、懸案の児島湖管理者問題について、「児島湖は児島湖堤防と一体として農水省が管理する」と発表をした。翌日付けの山陽新聞は、「同省は岡山県に管理委託する方針。管理主体が決まったことにより、湖沼法に基づく児島湖の水質保全計画が本年度から具体的に

動き始めることになる」と報じた。これで長年の懸案が決着したように思われ、素直に喜んだ干拓地農民も多かった。

その後住民運動からの児島湖条例制定要求を含む具体的提言（児島湖21県民の会「住民による児島湖新時代への提言」1989年11月）もあり、1990年7月に岡山県は学識経験者を多く含んだ児島湖環境保全懇談会を設置し、懇談会は精力的に条例制定のための方策づくりの作業を行なった。他方、住民運動側でも独自に住民としての条例案（児島湖21県民の会「住民による21世紀に向けた『児島湖、児島湖流域ならびに児島湾関連地域の水環境保全に関する条例』（案）略称児島湖条例案」）を作成して岡山県に提出するなど、活発な動きがあった。県が作成した児島湖条例案は1991年3月の岡山県議会で可決された。さらに、住民運動団体は地元新聞社からの依頼で、児島湖問題を克明に追った『よみがえれ児島湖』（児島湖21県民の会編、1991年2月山陽新聞社刊）を出した。このように、児島湖問題は1989年から1991年にかけて白熱化していった。岡山県ではマスコミはしばしば児島湖問題とその動きを熱心に報道した。1986年の水質保全計画以降において、児島湖環境問題の議論が最も進んだ時期であった。

にもかかわらず、依然として児島湖問題の一つのカギは管理責任者問題であった。『よみがえれ児島湖』執筆の際、いくつかの点について経過確認のため、会の役員は1990年秋に官庁で面接取材をしたが、その時に児島湖の管理責任者問題については、中国四国農政局農政官管理課長、岡山県環境保健部水質保全課長のいずれも、加藤農水相発言は記者会見で述べられたのみであり、その後、この発言内容は省令にも政令にもなっておらず、発言を報じた新聞記事以外にはなんら文書記録は残っていないと述べた。これでは、加藤発言は地元選挙民への単なるリップサービスでしかなかったと受け取らざるを得ないし、そのように『よみがえれ児島湖』に記されたのもやむを得ない。

3 農水省通達と管理委託協定書の存在が判明

ところが1991年6月中旬、ある岡山県議会議員から筆者に連絡があって、加藤発言のあった約半年後に、既に岡山県農林部耕地課に対して農水省から通達がきていたことが判明した。この種の事項は本省からは県への通達の形で済まされることが通常とこのことらしいが、通達を根拠として、農水省と県の間に見島湖の管理委託協定書も作成されていたのである。すなわち、1987年9月1日に、児島湖水利の受益者である児島湾土地改良区を立合人として、国側の中国四国農政局（委託者）と地元側の岡山県（受託者）との間に協定書が取り交されていた。したがって、加藤発言は実行されたことには間違いない。

けれども、農水省が見島湖の管理責任者となることは、児島湖が土地改良事業として造成されたものだから土地改良法施行令第59条を根拠とするもので、県レベルでいえば農林部、中でも耕地課が責任者になることを意味する。水質環境問題の責任窓口は環境保健部水質保全課で

あったが、当時筆者たちは、環境問題など守備範囲でない耕地課にしてみれば厄介な課題を背負いこむことになるので困っているだろうなどと余計な噂をしたものである。過去30年弱の児島湖問題は、単に干拓地の土地改良問題に留まらず、児島湖流域全体の環境問題に発展してしまっており、児島湖管理問題は耕地課のみの手におえることがらではなくなっているのは明瞭であった。

4 官庁内の横の連絡の悪さ、市町村への連絡の欠如

児島湖の湖沼法指定以後、児島湖問題がますます県政の重要課題の一つになって各方面で盛んに議論され、県でも各種の組織を設置し、対策検討・浄化推進運動・総合的討議等が行なわれていたし、農政局も加藤発言という宿題を抱えていたのに、加藤発言から4年半後、農水省通達到着の4年後の時点で、上記のように農政局や県庁で聴き取り調査をした折、農水省通達ならびに管理委託協定の一部変更協定の事実があったことを両課長さえ知っていなかった。内部連絡の悪さが露呈している。

農水省通達を受け取った県耕地課は直ちにその事実を関係各課、特に環境問題の窓口になっている課に連絡すべきであったし、まして児島湖の管理委託協定書が締結されて県が管理を受託していたのであれば、県庁内関係各課はもちろん、関係市町村にそれを通知すべきはずであるのに、すべて行なわれていなかった。通達および協定の内容が農林サイドであり、事業が土地改良法に基づく農林土木関係の枠内に限られているのだから他の部局に関係がないと耕地課が判断したためかも知れない。すでに児島湖問題が農林関係部局だけの問題ではなくなっていた時期であるにもかかわらず、である。

耕地課は管理責任者は決まっているのだと発言していたというが、管理責任官庁と県庁の責任部課が明確化したのであれば即座に周知徹底し、児島湖管理の窓口の課として責任ある行動をすべきであった。そして農水省を背景に、児島湖の湖水のみに関しても、児島湖水質保全計画の5年間に、もっと積極的な対策を講じることができたはずである。ところが、通達到着以後も、県児島湖浄化対策本部、児島湖浄化対策県・市町村連絡会議、児島湖浄化対策推進協議会、児島湖環境保全対策懇談会といった組織に対して、農水省が児島湖管理者に決定したことならびに農政局と県との間の管理委託協定が締結されたことは報告されていない。また土地改良以外に児島湖の環境保全について県と密接な関係を持つ岡山市など関係市町村当局にも、このことは全く連絡されていない。

上述したように、児島湖の環境問題に取り組むには、多くの省庁の縦割り管轄に属する課題がある。しかしそれを横断的・総合的にとらえ、総合的な対策を実施していかなければならない。農水省が責任官庁となり、県すなわち農林部耕地課にそれが委託されているのは、実に責任重大である。従来土木行政にのみ著しく傾斜していた建設省でさえ、最近では環境問題を強く

意識して、河川についてもその流域の歴史・自然・文化を総合的に把握した上で計画を立てようとして勉強している時代である。県議会も地元マスコミも児島湖問題を大きく取り上げてきたのに、農林行政とくに農林土木行政ではいまだにそういった意識が低く、ことの重大性がよくわからず、縦割り行政の殻に閉じこもっていたのではないかと疑われる。その結果、農水省通達と管理委託協定とを自分の課どまりにしまい、何年間も県庁内の他の関係各課にも、関係市町村にも連絡しなかったのであろう。

5 情報の出ししぶり

情報公開は民主主義の要点である。岡山県でも情報公開制度を持っている。ところが、最近では県は不必要に情報の公開をしぶる傾向にある。児島湖の管理、協定書の締結についても、県議会議員に対してすらその傾向があり、ましてや県民一般に対しては秘密情報同然である。そのため、筆者は協定書全文を入手しているけれども、一応県の意向を尊重して、あえてここではそれを示さなかった。

しかし、農水省通達や児島湖の管理委託協定は公開をはばかる内容のものであろうか。全くそのような性質のものではない。しかも、現在交渉中のことがらならばともかく、すでに4年も前に決まった通達や協定で、どこにもはばかるものではない。それどころか、多くの県民が関心を有することがらだけに、要求に応じて、遅ればせながら全文を素直に公開しても何らおかしくないはずである。それを伏せようとする理由・意図が明確でない。行政の秘密主義は県民から疑念を持たれても致し方がない。

6 タテ割行政の欠点はほかにも

岡山県は1980年2月に「岡山県合成洗剤対策推進要綱」を策定し、石けん使用運動を推進してきた。そして石けんを配布し、モデル地区の指定も行なってきた。この行政窓口は県民生活課である。行政指導のほか、民間でも多くの石けん使用運動団体が生まれ、いまだ少数派とはいえ、熱心な活動が各地で行なわれている。

児島湖21県民の会は、児島湖流域の各地で「継続的」石けん使用率がどうなっているかを調査した。たとえ一時的に石けんが配布・使用されても、それが継続的でなければ効果がないからである。その結果、最も石けん使用率が高かったのは岡山市高松農協地区であった。

ところが、農協は行政的には農林部の所管であって、県民生活課の管轄外であるから、各農協がどれほど石けん使用運動に熱心か否かを全く知っていなかったし、農林部では、各農協地区で石けん使用率が高いか低いかは関心の外にあった。

児島湖流域の水質汚濁負荷の大部分が家庭雑排水にあるといわれ、いかにそれを削減するかが大きな課題であるとき、県として取り組んでいるはずの石けん使用運動が、課の管轄によ

て分断されていることがはしなくも明瞭になった。

7 制度も技術も、運営するのは人である

制度ができればそれで解決したかのように考えるのは誤りで、出発点にすぎない。環境問題に関しては法や条例が制定されても、問題はそれがいかに実効を上げるように実施・運営されるかである。行政・民間を問わず、本気で取り組まねば、折角の制度は絵に描いたモチになってしまう。児島湖の環境保全への本格的行動は、湖沼法と児島湖条例を出発点とするといってもよいであろう。

行政の責任窓口が明確であっても、それにふさわしい活動をしなければ、本当の効果は上がらない。予算がない、人員がない、という弱音を吐いているだけでは前進がない。

福岡県柳川市役所の広松伝氏は、水郷のシンボルである堀割が次第にドブ化し、ついに埋め立てが決定されその補助金もついたのに、それに反対して堀割の存続と環境の復活を主張した。補助金のついていた事業を返上し、彼を抜擢して堀割復活の責任者に据えた市長も偉い。広松氏はみずから住民の中に飛び込んで無数の対話を繰り返し、ついに住民の協力を得て堀割の復活、環境の再生に成功した。この経過は映画「柳川堀割物語」に見事に記録され、感動を与えている。

これは官庁機構の現状からすれば例外的成功といえるかもしれないが、やればできるのだという立派な証明である。地域のボスや御用組織に依存していたのでは、形骸的民主主義を整えることができて、住民の本当のエネルギーを引き出すことはできない。行政は法制度にしたがって行なわなければならないのは当然であるが、往々にして硬直的であり、柔軟な応用力に欠け、いわゆる「お役所仕事」になるきらいが大きい。しばしば行政は「広く住民の意見を聞いて」といいながら、ボスには弱くても、住民からの積極的批判を毛嫌いする傾向がしばしばある。公僕精神よりも住民管理者というエリート意識が強いからであろう。

環境問題対処に必要な技術があっても、適切に選択・管理・運用されなければ、効果は乏しい。設置者が安全だと宣伝する原発やコンビナートで事故が繰り返し発生したこと、ことに原発では核廃棄物の処理が解決していないという未完成技術のまま、現実に発電事業が先行してきたのは大変な問題である。核廃棄物処理方法はいくつか上げられようが、いずれも万人を納得させるに足りないのは、未完成技術にすぎないことを示している。技術は常に前進を目指しているとはいえ、地球環境・人間環境の維持・改善に本当に貢献するのかというフィルターにかけて洗い直し、綿密に再評価してから採用の可否を決める態度が求められる。

それは何も先端的な技術に限らない。環境保全のためには用水路の護岸をコンクリートにするか、石積みにするかといった、伝統・経験・効果を基盤に置いて行政末端で採否判断が可能な問題まで含まれるのである。

8 企業倫理・行政倫理・住民の責任

ところが一方では、環境保全をもうけの対象にしか考えない企業があるのも困った存在である。児島湖21県民の会がさきの「住民による児島湖新時代への提言」で児島湖沿岸の修景について具体的なスケッチまで入れて県に提案したところ、いち早く地元土木関係者の間では、「これはもうけ話になる」との噂が飛んだということである。もちろん、環境保全や修景のための土木工事はもうけの対象になるであろう。しかし、その基盤・前提として、その工事によって地域の環境改善に貢献するのだという良心と気概を持ってほしいのである。

単純な機械・技術信仰、権力信仰に支配されず、人間がごく人間的・社会的に判断し、合意し、行政がそれを住民の総意として推進していけば、環境の維持・改善について、意外に素朴な方法で実効を上げることが多々あるように思われる。厄介なのはそれを妨げる大きな力の存在である。強大な資金力・宣伝力にものをいわせ、人間や環境への悪効果が云々されながら、あえてそういうものを大量生産し、利益を上げている大企業や、環境保全の大切さを意に介さず、自己の利益だけを追求するために平気で環境破壊を伴う開発を行なおうとする大企業などである。こういった行動様式を取る企業は、しばしば政治家たちや行政とも関係が深い。バブル経済の実態が露呈し、さまざまの悪が国民の目にさらされた現在でも、依然として環境破壊は続いている。行政自体が環境破壊的事業を計画する場合は論外であるはずだが、これもあとを断たないし、権力をもっているだけに始末が悪い。

1990年に農水省（中国四国農政局）は児島湖のヘドロ浚渫方針を決定し、1991年には調査費がついた。今後何年かかけて工事が実施される。これ自体は結構なことであるし、住民運動団体や児島湖沿岸農民がかねて主張してきたことである。手放しで喜べないのは、決定に至る過程である。その前年までは、農政局も岡山県知事もヘドロ浚渫に関しては全く否定的であり、ことに知事は、地元住民がヘドロ浚渫を求めると露骨に不快の念を示していた。ところが政府間の国際会議でわが国の内需拡大・前倒し実施が決まると、それまでの態度を一変してヘドロ浚渫へ方向転換が行なわれた。人を食ったようなこの態度一変について、いいかえれば、それまでも当然必要であったし、やる気さえあればやれたはずのことを、あえて実行しようとしなかった理由を、行政は一言も説明していない。それゆえに、たとえその事業が必要であっても、この転換を上からの「善政主義」とすら受け取ることもできないのである。

住民自身が自覚しないと、地域の主人公としての主体的役割が果たせない。制度依存、行政依存のみでは問題解決の前進は遅いし、不条理・不公平が生まれることがあるし、行政体制に取り込まれてしまったのではそのペースにはまってしまう。住民が常に行政を見つめ、発言し・批判しない限り、原則から始まってキメ細かい対策に至るまで、発想、計画、資金（住民の払った税金）の効果的な使い方、対策組織のあり方、その他あらゆる面において、行政ペースの「善政主義」を脱することはできない。