

連載

湖面の光 湖水の命

琵琶湖諸元
 集水域 3,174km²
 面積 670.25km²
 周り 235.20km
 水量 275億m³
 最深部 103.58m
 平均深さ 41.20m

＜物語＞世紀の水の大事業 ～琵琶湖総合開発[†]～

高崎 哲郎 (作家)

第8話 「特別措置法・成立、壮大な計画策定へ」

昭和47年(1972)4月21日、琵琶湖総合開発特別措置法案は、衆議院建設委員会で建設大臣西村英一が提案理由の説明を行い審議入りした。5月16日、同委員会に4人の参考人が呼ばれ、この内京都教育大学教授木村春彦(環境地学専攻)から「水質保全の観点から流域下水道の整備が急がれる」との見解が示され注目された。同月19日、野党社会党(当時)が修正案と付帯決議案を提出した。その要旨は①目的の条に「水質汚濁の回復、関係住民の福祉」を加えて、「観光資源等の利用を合わせ増進する」を削除する。②計画の決定や変更にあたって公聴会の開催、関係市町村長からの意見聴取などで、他に水質保全に関する6項目の付帯決議案を付していた。法案は24日の建設委員会で、25日の本会議でそれぞれ可決され参議院に送られた。

参議院では5月30日建設委員会で審議されたが、建設大臣西村は琵琶湖岸を走る湖周道路や観光レジャーセンターの建設に疑問を表明した。計画案の一部に所管大臣が否定的見解を述べるのは異例なことであり、事務当局は大臣の発言に沿った修正を余儀なくされた。同法案は6日建設委員会で、9日に本会議でそれぞれ可決され、琵琶湖総合開発特別措置法は難産の末にようやく成立した。特別措置法は本文12条・附則・付表からなっている。特



朝日に映える白鬚神社

別措置法を地元滋賀県が作成した法案要綱と比較すると①自然環境の保全と水質回復が強調されたこと。②事業の中に下流地域における水需要に対応する琵琶湖の水資源開発が明文化されたこと。③計画決定の手続きが複雑化し、総理大臣の権限が強化されたこと。④生活再建のための措置が入り、琵琶湖開発公社が取り除かれ、下流利水団体の負担は義務規定ではなく任意規定になったことなどの変更があった。

「この法律は全く新しい手法を用いた全国にも例を見ない地域開発法である」

滋賀県知事野崎欣一郎は法案の成立を高く評価した。特別立法という形で琵琶湖の総合開発を目指し

[†] 国と上下流の府県など関係機関が25年をかけて①琵琶湖の水質と自然環境の保全を図り②洪水・湯水被害の軽減③水資源開発④琵琶湖流域の地域開発を実現した約1兆9,000億円の大プロジェクト



た法律は、下流の京阪神地域から要請された水資源の大規模開発にその原点を置きながら新たな構想による画期的なものであった。国内の水資源開発のあり方に方向性を示した意味でも前例のない立法措置でもあった。翌48年に制定された水源地域対策特別措置法（水特法）の先駆けをなす法律でもあった。水特法は国がダム等の建設を促進する際、水源地域の生活環境や産業基盤等の計画的な整備の推進により、立退きや宅地建物の水没を余儀なくされる住民の生活安定と福祉向上を図り、水資源の開発と保全に寄与することを目的としている。水需要が高まる中で、水源地に配慮した政治判断と言えよう。

（参考文献『淡海よ 永遠に』、『滋賀県史 昭和編』、大阪府・京都府・兵庫県関連資料、（独）水資源機構関連文献、筑波大学附属図書館所蔵資料）



同47年、近未来の国土計画の夢を描いた超ベストセラーが出現した。田中角栄著『日本列島改造論』（日刊工業新聞社）である。同書の「序にかえて」で著者田中は言う。

「水は低きに流れ、人は高きに集まる。（中略）。明治百年（昭和43年、1968年）をひとつのフシ目にして、都市集中のメリットは、いま明らかにデメリットに変わった。国民がいまなによりも求めているのは、過密と過疎の弊害の同時解消であり、美しく、住みよい国土で将来に不安なく、豊かに暮らしていけることである。そのためには都市集中の奔流を大胆に転換して、民族の活力と日本経済のたくましい余力を日本列島の全域に向けて展開することである。工業の全国的な再配置と知識集約化、全国新幹線と高速自動車の建設、情報通信網のネットワークの形成などをテコにして、都市と農村、表日本と裏日本の格差は必ずなくすことができる。」

「また、ひらかれた国際経済社会のなかで、日本が平和に生き、国際協調の道を歩きつづけられるかどうかは、国内の産業構造と地域構造の積極的な改革にかかっていると見えよう。その意味で、日本列島の改造こそは今後の内政のいちばん重要な課題である。私は産業と文化と自然が融和した地域社会を全国土におし広め、すべての地域の人びとが自分たちの郷里に誇りをもって生活できる日本社会の実現に全力を傾けたい。（以下略）」

同年6月初版が刊行されわずか2か月後の8月に

は実に8版が発行された。政治家の著作としては空前のベストセラーとなった。同書は総理の座に挑む自民党実力者田中角栄と関係省庁の官僚らの合作であった。後に滋賀県知事になる自治省（当時）官僚武村正義も本書にうたわれた「改造論」の発案者の一人であった（『武村正義回顧録』（岩波書店））。



特別措置法の国会成立後、滋賀県は同年3月の建設大臣・大阪府知事・兵庫県知事によるトップ会談で合意した総事業費4266億円をもとに独自の計画案を作成した。これを基に近畿圏（大阪府・兵庫県）や建設・農水など関係省庁との折衝を続けて、「琵琶湖総合開発計画」の原案をまとめていった。（琵琶湖総合開発計画は、滋賀県知事が立案して国に提出することになっている。通常の地域開発法では、その地域の総合行政を担当している都道府県知事が計画を立案するのが普通である。同総合開発計画では、2つ以上の府県にまたがって利害関係にあるものを1つの県知事が立案し、しかも直接他府県知事に意見を聞くとの特例的な経緯を経る形をとっている。滋賀県にイニシアティブを与えているのである）。

滋賀県では同年9月11日と12日、彦根市と大津市で公聴会を開いた。公聴会では原案を支持する意見が多かったものの漁民などから不安の声が上がった。公聴会の回数や時間が足りない、拙速であるとの批判も出された。

この間、新たな問題になったのが京都府への意見聴取であった。滋賀県は、特別措置法の成立の経緯から判断して、法律の関係府県は大阪府と兵庫県だけであると解釈していた。ところが京都府は、琵琶湖疎水から取水している飲料水の悪臭問題（「臭い水問題」）以来、琵琶湖の水質に強い関心を示し、京都市や宇治市が滋賀県に琵琶湖の水質維持に努力するよう要望書を提出したこともあった。総合開発事業についても、京都府は非公式ながら水質保全優先の見地に立って批判的な姿勢を強めていた。

「京都府も特別措置による関係府県ではないのか」

知事蜷川虎三は滋賀県事務局に詰め寄った。京阪神地域の中で京都府だけを「除けもの扱い」にすることに強い不満を抱いたのである。しかしながら滋賀県は京都府の意向に理解を示さなかった。「革新府政」を標榜する学者知事蜷川は5期目に入って盤石の政治基盤を構築していた。京都府は、水資源開発公団の事業のうち治水負担分の関係府県として京都府が入ることを上げ、

第8話「特別措置法・成立、壮大な計画策定へ」

デザイン

滋賀県との交渉の際に特別措置法の関係府県に加えるのは当然であると主張した。政府は近畿圏整備本部(本部長・建設大臣)が中心となって滋賀県の説得にあたった。滋賀県は、事情は了解したとしながらも県から意見を聞くことは出来にくいとして依然として難色を示した。「革新府政」知事蜷川と「保守王国」知事野崎の間には感情的な軋轢もあつた。やむなく近畿圏整備本部から京都府に意見聴取の文書が送られ、12月15日に京都府から意見書が出された。こうして47年12月22日、内閣総理大臣田中角栄によって琵琶湖総合開発計画が正式に決定された。

◇

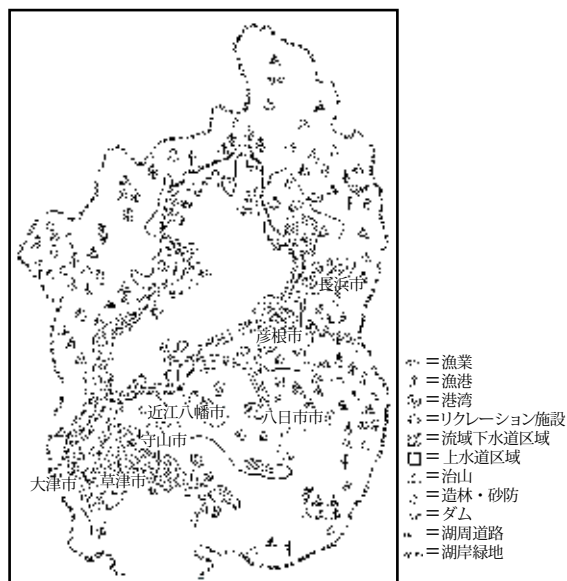
壮大な計画の概要を紹介する。計画の目標は「琵琶湖の恵まれた自然環境の保全と汚濁しつつある水質の回復を図ることを基調とし、その資源を正しく有効に活用するため、琵琶湖及びその周辺地域の保全・開発及び管理についての総合的な施策を推進することにより関係住民の福祉と近畿圏の健全な発展に資することにある」としている。特に総合的な水質保全対策を重視している。計画期間は昭和47年度から同56年度までの10年間である。

事業計画では、琵琶湖治水及び水資源開発・河川・ダム・砂防・下水道・し尿処理・水道・工業用水道・土地改良・造林及び林道・治山・都市公園(湖岸緑地)・自然公園施設・自然保護地域公有化・道路・港湾・水産・漁港の18事業があげられ、そのうち治水及び水資源開発事業が基幹事業で水資源開発公団(現水資源機構)が実施し、その他の17事業が地域開発事業で国・県・市町村などが実施する。(＜付録＞参照)。

基幹事業は、常時満水位(ダムの計画において非洪水時に貯留することとした流水の最高水位)を基準水位プラス30センチメートル、利用低水位をマイナス1.5メートルとし、新規開発水量最大毎秒40立方メートルの供給を可能にし、計画高水位プラス1.4メートル(100年確率)として治水のため湖岸堤(天端(堤防上部)幅5.5メートル、延長約5キロ)、管理道路との兼用堤(天端幅15メートル、延長約45キロ)を築造する他、内水排除(排水ポンプ)、流入河川改修(13河川に背水堤(計画高水位より高い堤防))、瀬田川浚渫(0水位で毎秒800立方メートル放流を可能とする)、洗堰改修、南湖周辺浚渫を行い、マイナス2メートル基準で補償をする。総事業費は720億円(うち工事費281億円)である。

地域開発事業では、流域・公共下水道(4ブロック、590億円)、土地改良(用排水改良や圃場整備、541億円)、湖周道路(628億円)、41河川の洪水防御(473億円)などが大事業である。新規事業としては、大津湖南・彦根長浜地域の都市公園(湖岸緑地)、自然公園、自然保護地域公有化が盛り込まれた。

保全を優先する開発が可能であろうか、開発先行ではないか、との疑問は計画の作成時から提示された。48年秋にはオイル・ショックが日本列島を襲い、日本経済は大混乱に陥った。京阪神地方の学者、弁護士、労働運動家らを中心に、琵琶湖の汚濁防止の立場から総合開発反対の運動が展開され始め、昭和51年(1976)には琵琶湖総合開発計画工事差止請求訴訟へ発展するのである。



琵琶湖総合開発事業略図(「中日新聞」昭和47年9月11日付)

＜付録＞琵琶湖総合開発特別措置法

琵琶湖総合開発特別措置法、昭和47年6月15日公布

(目的)

第一条 この法律は、琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りつつ、その水資源の利用と関係住民の福祉とをあわせ増進するため、琵琶湖総合開発計画を策定し、その実施を推進する等特別の措置を講ずることにより、近畿圏の健全な発展に寄与することを目的とする。(琵琶湖総合開発計画の内容)

第二条 琵琶湖総合開発計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 琵琶湖及びその周辺地域の保全及び開発に関する基本的な方針。
- 二 前号の方針に基づき実施すべき次の事項の概要。
 - イ 琵琶湖の洪水から防御すべき地域の保全上重要な治水事業。
 - ロ 琵琶湖の水質の保全上重要な下水道及びし尿処理施設の整備に関する事業。
 - ハ 淀川の下流域における水の需要に対応する琵琶湖の水資源の開発のための事業。
 - ニ 琵琶湖から取水する水道、工業用水道及び農業用排水施設の整

備に関する事業。

- ホ 琵琶湖の流域内の森林に係る造林及び保育事業、林道の開設及び改良の事業並びに治山事業。
- ヘ 琵琶湖の湖辺に設けられる都市公園及び自然公園の保護又は利用のための施設の整備に関する事業並びに琵琶湖の景観又は自然環境維持上重要な土地の保全のためにする当該土地の取得に関する事業。

ト 琵琶湖における観光又はレクリエーションのための資源の開発に寄与する道路及び港湾の整備に関する事業。

チ 琵琶湖の水産資源の保護培養及び開発のための事業、琵琶湖の周辺地域に設けられる琵琶湖産の水産物の流通及び加工の施設の整備に関する事業並びに琵琶湖における漁港の整備に関する事業。

リ その他前条の目的を達成するために必要な政令で定める事業。

2 琵琶湖総合開発計画は、琵琶湖の水質の保全及び汚濁した水質の回復について適切な考慮が払われたものでなければならない。

3 琵琶湖総合開発計画は、全国総合開発計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画、淀川水系に係る水資源開発促進法第四条第一項の規定による水資源開発基本計画及び河川法第十六条第一項の規定による工事実施基本計画その他琵琶湖及びその周辺地域の保全及び開発を有する国の計画との調和が保たれたものでなければならない。かつ、第一項第二号ハの事業の琵琶湖における水産業に及ぼす影響について適切な考慮が払われたものでなければならない。

(琵琶湖総合開発計画の決定及び変更)

第三条 滋賀県知事は、琵琶湖総合開発計画の案を作成し、これを近畿圏整備長官を通じて内閣総理大臣に提出するものとする。この場合において、琵琶湖総合開発計画の案の作成については、滋賀県知事は、あらかじめ、公聴会を開催してその住民の意見を聞き、かつ、当該県の関係市町村長の意見を聞くとともに、当該県の議会の議を経なければならない。

2 前項の琵琶湖総合開発計画の案の作成については、滋賀県知事は、あらかじめ、関係府県知事の意見を聞かなければならない。この場合において、関係府県知事は、その意見を述べようとするときは、あらかじめ、当該府県の関係市町村長の意見を聞かなければならない。

3 内閣総理大臣は、必要があると認めるときは、関係行政機関の長と協議の上、滋賀県知事に対し、琵琶湖総合開発計画の案の作成上準拠すべき事項を指示することができる。

4 内閣総理大臣は、第一項の規定により提出された案に基づき、琵琶湖総合開発計画を決定するものとする。この場合において、内閣総理大臣は、あらかじめ、近畿圏整備審議会の意見を聞くとともに、関係行政機関の長に協議しなければならない。

5 内閣総理大臣は、琵琶湖総合開発計画を決定したときは、これを関係行政機関の長及び滋賀県知事その他関係府県知事に送付するものとする。

6 琵琶湖総合開発計画は、情勢の推移によりこれを変更することが適当であると認められる事態になったときは、変更することができる。

7 第一項から第五項までの規定は、琵琶湖総合開発計画を変更する場合について準用する。

(年度計画の決定)

第四条 滋賀県知事は、毎年度、その年度の開始前までに、琵琶湖総合開発計画に基づく当該年度の各事業（政令で定める事業を除く）の実施に関する計画（以下「年度計画」という）の案を作成し、これを近畿圏整備長官を通じて当該各事業に関する主務大臣に提出するとともに、関係行政機関の長に送付するものとする。

2 滋賀県知事は、前項の規定により第十一条第一項の規定に基づきその経費の一部を負担すべき地方公共団体が定められている事業に係る年度計画の案を主務大臣に提出したときは、遅滞なく、これをその地方公共団体に送付するものとする。

3 近畿圏整備長官又は関係行政機関の長は、必要があると認めるときは、第一項の規定により提出され又は送付された案に関し、主務大臣（関係行政機関の長にあっては、近畿圏整備長官を通じて主務大臣）意見を述べることができる。

4 第一項の主務大臣は、同項の規定により提出された案に基づき、年度計画を決定するものとする。

5 第一項の主務大臣は、年度計画を決定したときは、これ近畿圏整備長官及び関係行政機関の長並びに滋賀県知事に送付するものとする。第十一条第一項の規定に基づきその経費の一部を負担すべき地方公共団体が定められている事業に係る年度計画については、その地方公共団体に對しても、同様とする。

(事業の実施)

第五条 琵琶湖総合開発計画に基づく事業（以下「総合開発事業」という）は、この法律に定めるもののほか、当該事業に関する法律（これに基づく命令も含む）の規定に従い、国、地方公共団体、水資源開発公団その他の者が実施するものとする。

(協力及び勧告)

第六条 関係行政機関の長、関係地方公共団体及び関係事業者は、琵琶湖総合開発計画の実施に関し、できる限り協力しなければならない。

2 内閣総理大臣は、琵琶湖総合開発計画の実施に関し勧告し、及びその勧告によって採られた措置その他琵琶湖総合開発計画の実施に関する状況について報告を求めることができる。

3 関係行政機関の長は、必要があると認めるときは、内閣総理大臣に

対し、前項の規定による勧告をすべきことを要請することができる。

(生活再建のための措置)

第七条 総合開発事業を実施する者は、当該事業の実施によって土地に関する権利、漁業権その他の権利に関し損失を受けたため生活の基礎を失うことになる者について、その受ける補償と相まって次に掲げる生活再建のための措置が実施されることを必要とするときは、その者の申出に基づき、事情の許す限り、当該生活再建のための措置のあつせんに努めるものとする。

一 土地又は建物の取得に関すること。

二 職業の紹介、指導又は訓練に関すること。

(国の負担又は補助の割合等の特例)

第八条 総合開発事業のうち別表に掲げる事業に係る経費に対する国の負担又は補助の割合(以下「国の負担割合」という)は、他の法令の規定にかかわらず、同表に定める割合の範囲内で政令で定める割合とする。

2 前項に規定する事業に係る経費に対する他の法令の規定による国の負担割合が、同項の政令で定める割合をこえるときは、当該事業に係る経費に対する国の負担割合については、同項の規定にかかわらず、当該他の法令の定める割合による。

3 第一項に規定する事業に係る経費につき前二項の規定による国の負担割合により国が負担し又は補助する場合における国の負担金若しくは補助金の交付又は地方公共団体の負担金の納付については、他の法令の規定にかかわらず、政令で、必要な特例を定めることができる。

(国の普通財産の譲渡)

第九条 国は、総合開発事業の用に供するため必要があると認めるときは、その事業に係る経費を負担する地方公共団体に対し、普通財産を譲渡することができる。

(国の財政上及び金融上の援助)

第十条 国は、前二条に定めるもののほか、琵琶湖総合開発計画を達成するために必要があると認めるときは、総合開発事業を実施する者に対し、財政上及び金融上の援助を与えることができる。

(水資源開発関連事業についての負担の調整等)

第十一条 総合開発事業（第二条第一項第二号ハの事業を除く）、琵琶湖の湖岸及び湖底の清掃及び整地その他これらに類する琵琶湖の維持管理の事業並びに琵琶湖及びその周辺地域の保全及び開発に寄与する施設で当該地域に存するものの維持管理の事業のうち、総合開発事業たる第二条第一項第二号ハの事業（以下この条において「水資源開発事業」という）の実施により琵琶湖及びその周辺地域について生ずべき不利益（水資源開発事業を実施する者による損失補償の対象になるものを除く）を補う効用を有する事業で、その事業に係る経費の全部又は一部を当該地域の全部又は一部をその区域に含む地方公共団体が負担するもの（政令で定めるものに限る）については、当該地方公共団体は、政令で定めるところにより、次に掲げる地方公共団体と協議し、その協議によりその負担する経費の一部をこれに負担させることができる。

一 水資源開発事業により生じた施設を利用して河川の流水を水道又は工業用水道の用に供し、又は供することが予定されている地方公共団体。

二 次に掲げる区域の全部又は一部をその区域に含む地方公共団体（前項に掲げるものを除く）。

イ 前号の施設を利用して河川の流水をその用に供する水道で水道法第三条第二項に規定する水道事業の用に供するものの給水区域又は給水予定区域。

ロ 前号の施設を利用して河川の流水をその用に供する水道で水道法第三条第四項に規定する水道用水供給事業の用に供するものの給水対象事業者が設置する水道の給水区域又は給水予定区域。

ハ 前号の施設を利用して河川の流水をその用に供する工業用水道で工業用水道事業法第二条第四項に規定する工業用水道事業の用に供するものの給水区域又は給水予定区域。

2 近畿圏整備長官、厚生大臣、通商産業大臣及び自治大臣は、前項の規定による負担に関し、関係当事者のうち一以上の申出に基づき、あつせんすることができる。

3 第一項の規定による協議が成立した場合においては、関係当事者は、遅滞なく近畿圏整備長官、厚生大臣、通商産業大臣及び自治大臣その他その協議に係る事業に関する主務大臣に対し、その協議が成立した事項を報告しなければならない。ただし、前項のあつせんに基づきその協議が成立した場合には、近畿圏整備長官、厚生大臣、通商産業大臣及び自治大臣に対しては、この限りではない。

4 第一項各号に掲げる地方公共団体は、琵琶湖及びその周辺地域の全部又は一部をその区域に含む地方公共団体で総合開発事業（水資源開発事業を除く）を実施するものに対し、当該事業の実施に必要な資金を融資することができる。

(琵琶湖管理基金)

第十二条 琵琶湖及びその周辺地域の全部又は一部をその区域に含む地方公共団体は、琵琶湖の湖岸及び湖底の清掃及び整地その他これらに類する琵琶湖の維持管理の事業並びに琵琶湖及びその周辺地域の保全及び開発に寄与する施設で当該地域に存するものの維持管理の事業の適正かつ円滑な実施を図るため必要があると認めるときは、地方自治法第二百四十一条の基金として、琵琶湖管理基金を設けることができる。

(附則、別表は省略)

(つづく)。