特集・琵琶湖およびその集水域における水問題

琵琶湖総合開発に新たな理念と価値を

—住民運動から見た琵琶湖総合開発と今後への期待—

奥野哲士*

琵琶湖総合開発の核心部分

琵琶湖総合開発事業は、今年平成9年3月をもって終了したが、私はまだ完成していないと思っている。完成したのは装置であって、琵琶湖総合開発事業は、将来にわたって悔いのない運用の道筋をつけることによって始めて完成すると考えるべきだろう。というのも、この装置の使い方がいいによっては、完成どころか水道水源としては使えないような、とんでもない結果をもたらす危険を内包しているからだ。

水資源開発という事業だけを取り上げてみると、琵琶湖総合開発の事業全体が完成する以前の平成4年度から新規利水が可能になり、すでに5年以上経っている。

渇水に見舞われた平成6年9月には、琵琶湖は観測史上最低のマイナス1.23メートルにまで水位が下がった。下流は当然、取水制限を実施することになったが、このとき、上流の滋賀県は中流の京都市とともに取水制限に踏み切った。琵琶湖をかかえる水源県の滋賀県自身が取水制限を実施したのはこれが初めてだった。

「われわれ職員はまだ上下流の対立意識から抜けきっていなかったが、『下流の協力によって琵琶湖総合開発が進められてきた。下流が取水制限するのに上流は何もしないというのはどうか』という稲葉知事の一言で取水制限が決まった。長い間の上下流の対立の歴史は、あの時に終わったのではないかと滋賀県琵琶湖環境部理事（水政担当）の山岡完右氏は当時を感慨を込めて振り返った。

琵琶湖総合開発による利用低水位の限度はマイナス1.5メートルだから、このときほぼこれに近い水位

低下になったわけだが、その後の調査では琵琶湖に目立った変化はなかったという。だが、これでマイナス1.5メートルまで水位を下げた取水してもいいということではない。

これは科学者ではない素人の筆者の考えだが、自然の渇水はそれなりの自然全体にわたる変化の前奏曲があって、その結果として水位低下という局面が現れる。これに対し自然の生態系の側の準備がないまま、いきなり水位低下という局面だけを人為的に操作することとの間には本質的な違いがあると思う。

現実にはいきなり1.5メートルも水位を下げるようなことはあり得ないが、徐々に下げるにしても人為的に下げれば、琵琶湖の生態系が人為操作に順応していけるかどうかは、まだ未知の話ではないだろうか。

琵琶湖総合開発計画の核心は、四半世紀以上も前に行われた将来の水需要予測であった。当時の下流の阪神地域における人口の増加、生産力の向上などのデーターをもとにはじかれた予測はあまりにも過大であった。

しかし、この予測を基礎に下流自治体は新規利水量を毎秒40トン、そのための琵琶湖の利用低水位をマイナス2メートルと主張。一方、水源県の滋賀県は毎秒30トン、利用低水位をマイナス1.5メートルと主張した。最終的には新規利水量では下流の主張をいれ、利用低水位では水源県の主張をいれるという政治決着で落着いた。

水需要予測を“どんぶり勘定”というなら、利用低水位も同じようなものではないだろうか。滋賀県が主張した水位も、なぜマイナス1.5メートルなら許容できるかという科学的な根拠は乏しい。

最も大事な琵琶湖総合開発の核心部分が、最終局面の政治決着まで持ち越されたことによって、この

*フリージャーナリスト
Tetsuji OKUNO

事業に対する科学的な議論が十分行われないうままにスタートすることになった。琵琶湖総合開発の最大の問題点は、やはりここにあると思う。

盛り上がりを欠いた初期の住民運動

琵琶湖総合開発は、水資源開発に新たな手法を生み出した点で功績は大きい。水資源の開発だけでなく、水源地域の治水、治山、さらに地域整備事業を含めた総合開発方式を生み出し、財政的にも下流が受益者負担をするという画期的なモデルとなった。

だが、皮肉な見方をすれば、水源地域も受益できる方式とその内容の議論に熱心なあまり、核心部分では議論不十分なまま事業がスタートすることになったということもできよう。

また、近畿では最大規模の開発事業であったにもかかわらず、上下流がともに受益できるという新たな総合開発方式に発展していった経過から、住民の立場から琵琶湖総合開発を批判するには“難物”の対象となっていくように思われる。

そのため個々の事業に対する批判は起きたが、琵琶湖総合開発そのものに真っ向から対決する住民運動としては、事業がスタートして数年後に起こされた琵琶湖環境権訴訟しか思い浮かべないくらいだが、同訴訟も13年後に門前払いに近い形のそっけない判決で原告敗訴に終わった。

地元滋賀県で住民運動が盛り上がりなかったのは、近畿圏では後進地域であるという県民の意識が開発に対する期待感とつながった背景もあるのではないだろうか。その意味で総合開発方式は事業を促進する立場から見れば成功したといえるだろう。

しかし、反対運動は盛り上がりを欠いたとはいえ、いくつかの反対運動が問題にした南湖の人工島（湖南中部流域下水道浄化センター建設地）の造成、湖岸堤の建設、流域下水道方式の下水道整備は今後課題を残している。

特に流域下水道は、水資源開発事業を上回る4600億円もの巨費を投じ、四半世紀もかけながら、滋賀県の下水道普及率は43%（平成7年度末）にしかなくなっておらず、全国平均の54%を大きく下回ったままだ。

住民運動の質的転換をもたらせた富栄養化問題

地元での住民運動が盛り上がりないうまま琵琶湖総合開発がスタートして5年経った昭和52年、琵琶湖

に大きな異変が起きた。琵琶湖に初めて大規模な赤潮が発生したのだ。

これが契機になって地元滋賀県民の住民運動が立ち上がってくる。かつてのあおい湖が赤く染まり、魚に腐ったような異臭がたちこめたのだから、琵琶湖で育った滋賀県民のショックは他の府県の人々には想像できないほど深刻だった。

何から手をつけたらいいかわからないが、とにかくできることからやってみようという気運が高まった。ここで県民の関心を集めたのがリンを含んだ洗濯用の合成洗剤だった。

赤潮の発生は湖の富栄養化が原因である。富栄養化の進行を止めるにはリンや窒素の負荷を削減する以外にない。県民自身がすぐに実行できる行動として、リンを含んだ合成洗剤の使用をやめ、粉せっけんに切り換える運動に関心が集まった。

意識的な主婦層を中心とした当初の運動は、やがて行政も含め100団体を超える一大県民運動に膨れ上がり、滋賀県はこのエネルギーを行政に取り入れる形で窒素とリンを規制する全国初の琵琶湖富栄養化防止条例（通称・琵琶湖条例）を制定、施行した。

その後、まもなく琵琶湖総合開発は事業半ばで特別措置法が期限を迎え、下水道整備に農村下水道を新たに加えるなど琵琶湖の水質保全事業を強化して10年延長された。琵琶湖総合開発はさらに5年延長され、ついに25年の長期にわたったが、途中で水質保全事業が強化されたのは、やはり住民による粉せっけん使用運動が大きな影響を与えたといえよう。

琵琶湖条例はその後の国の湖沼法の先駆けとなったが、これもまた元をたどれば滋賀県の住民運動によるところが大きい。しかし、粉せっけん使用運動は、琵琶湖条例の制定をきっかけに洗剤メーカーが無リン合成洗剤を開発、販売したことによって衰退した。

この事実をもって滋賀県の粉せっけん使用運動は、行政に取り込まれてエネルギーを失ったと見るのは短絡的であるし、琵琶湖条例は有リン合成洗剤の規制に限定したためにザル法になったとする批判にも同意しかねる。

琵琶湖条例は琵琶湖への窒素・リンの負荷を削減するための富栄養化防止がその目的であり、有リン合成洗剤に限定せざるを得ないのは自明である。また、合成洗剤だけでなく工場や事業場の排水に窒素・リンの排出規制をかけるという目的もあること

を考えると、合成洗剤そのものを条例で規制すべきだったという意見には無理がある。

無リン合成洗剤が登場すると、粉せっけん使用運動を進めてきた人たちの中には、運動を継続しつつ、自分たちの生活の水回りの点検を始めた。この活動の中で単独浄化槽の排水の水質がきわめて問題が大きいに驚くとともに、家庭雑排水が垂れ流しになっていることを改めて実感したことから、し尿と雑排水を一緒に処理する合併浄化槽の設置促進を求める請願署名運動を展開し、実に34万人もの署名を集めて県議会に提出。

県議会は全会一致で請願を採択したことから、行政はこの問題に積極的に取り組むことになり、昨年7月、合併浄化槽の設置を促進するための県条例を施行した。これも全国では初めてのことである。

また、この運動を推進した人たちは、行政に注文をつけるだけでなく、自分たちも実践しなければと、全国初の環境専門の環境生協を設立した。

同生協は琵琶湖に初めて赤潮が大発生したところから、家庭の廃食油を回収し、これを原料にして粉せっけんを製造して粉せっけんの使用を促進してきた運動体を母体に組織された。そのため同生協の事業は、合併浄化槽の設置促進と廃食油せっけんの供給をはじめとしたリサイクル商品の供給を柱としているが、最近では廃食油を精製して自動車燃料をつくるプラントを開発するなど、従来の住民運動のイメージを打ち破る果敢な挑戦を続けている。

琵琶湖の富栄養化問題で立ち上がった滋賀県の住民運動のエネルギーは、琵琶湖総合開発反対という方向に向かわなかったが、間接的に琵琶湖総合開発に水質保全事業を強化する影響を与えた。また、環境問題を自分たちの生活を中心として、自分の問題としてとらえる確かな視点を定着させた。

湖岸堤の功罪は今後の管理に委ねられている

琵琶湖総合開発に対して住民運動が指摘していた3点のうち、流域下水道については最初に触れたが、その後、琵琶湖総合開発の延長に際して、農村下水道が事業に加わり、さらに住民運動が求めた合併浄化槽の設置促進も県条例施行によって促進されつつある。

人工島は一時、造成がストップしたものの計画通り進められた。湖岸堤も完成したが、これは問題が複雑である。特に入り江があちこちに入り組んでい

た南湖東岸ルートは、一部は湖中、一部は湖岸線と、湖の生態系にとって最も大事な湖岸部を縫うようにして建設された。

湖岸堤は琵琶湖洪水による田畑の冠水などの洪水被害を防ぐ治水対策であるが、そのルートは治水目的と琵琶湖の生態系の保護とを両立させることができなかった。しかも、琵琶湖の水位が上がった場合、琵琶湖に流入してくる河川の水が湖岸堤でせき止められるために、内水を琵琶湖に排除しなければならない。その装置もつくられたが、これも管理に難しい問題を残している。

だが、普段の湖岸堤の道路、いわゆる湖周道路は快適そのものだ。南湖東岸はかつての風景を一変させ、車で走れば最高のドライブコースとなっている。ときおり小鳥の群が車の上を渡っていく。琵琶湖の湖面がきらきら輝き、ルートの途中にはあちこちに公園があり、休日は家族連れでにぎわっている。

このあたりは湖岸堤ができるまでは地元の人以外は湖岸に近づけなかった。水際ぎりぎりにまで田畑がはりついていたからだ。

真夏に汗を拭き拭き、烏丸半島まで足を踏み入れると、まるで極楽のような世界があった。入り江は見渡す限り蓮の華で埋まっていた。誰もいない花園を前に、ふるえるような感動をおぼえた。

「ああ、ここはいつまでも地元の人たちの秘密の花園であってほしい」と願わずにはいられなかったことをいまでもはっきりとおぼえている。

いま、花園は秘密のベールをはぎとられ、湖岸堤道路にじかに面し、かつて雑木林のようになっていた半島には近代的な建物群が並んでいる。

湖岸堤が豪雨の際に、治水堤としての役割を発揮すれば、人々は琵琶湖総合開発の成果として賞賛するだろうが、逆に内水排除の妨げになればひと騒動が持ち上がるだろう。

湖岸堤が完成したいまとなつては、技術者たちの周到な計画と適切な管理に期待する以外にないが、湖岸堤が両刃の剣であることを管理者も地域住民も忘れてはならないだろう。それが適切な管理につながっていく。その意味で、ここでも琵琶湖総合開発はまだ完成途上なのだ。

「人間の知恵」と情報公開

最後に、もういちど冒頭の話に戻ろう。3年前の渇水時に上中下流が一体となって渇水に共同歩調を

とったとき、「上下流の対立の歴史は終わった」と滋賀県の山岡理事は語ったが、それが実感だったとしてもその実感が、琵琶湖淀川流域の住民に伝わっていないのではないだろうか。

これを伝えるのはマスコミに期待される役割だが、いたずらに対立意識をあおるのでなく、それが琵琶湖総合開発を担当した役人の感慨だったとしても、やはり住民も共有すべき感慨なのではないかと思う。住民の意識はまだ昔の時代の意識から抜けきっていない。琵琶湖総合開発は長い間の上下流の対立意識を解消する最後の契機としなければならない。

地方紙を除いてマスコミの琵琶湖総合開発の終了に際しての取り上げ方はやや冷淡だったのではないかと感じる。肝心の水資源開発事業は、すでに5年前に完了しているという事情はあるにしても、近畿最大の国家的大プロジェクトの終了にしては竜頭蛇尾の報道に終わったのではないか。マスコミ報道は社会の反映でもあるだけに、気がかりなのである。

もう一度、繰り返そう。「琵琶湖総合開発事業は終わったのではない」。運用はむしろこれからなのだ。琵琶湖総合開発の問題点を忘れ去ってはならない。新規利水毎秒40トン、高度経済成長期にたてられた大ぶりの予測に基づくもので、水需要の実態よりもかなり大きなものであった。しかし、水は人間の生活、生産に欠かせない基盤になるものだけに、余裕があることは結果論としては是としなければならない。

だが、この余裕は、琵琶湖の水位をマイナス1.5メートルまで下げを前提としていることを忘れてはならない。それによる琵琶湖の生態系、ひいては飲み水の元になる琵琶湖の水質にどのような影響をもたらすかはまだ未知の領域にある。

下流は巨額の負担金を支払い、そのつけが水道料金に跳ね返りつつあるのだから、新規利水の権利はあるといえば、それを否定することはできない。しかし、これは経済合理主義の論理であって、この論理が自然の世界にまで通用するわけではない。ここは人間の知恵の出番である。

いまさら過大な水需要予測を批判しても琵琶湖総合開発は終了している。反省点は今後の水資源開発に役立てる以外にない。琵琶湖総合開発では将来にわたって余裕のある水資源供給が約束された。しかし、これは将来の世代に引き継がれるべきものであろう。

渇水は何年かに一度はやってくる。そのたびに琵琶湖の水位をぎりぎりまで下げて水を使う生活を享受して、未知の領域に危険を賭して踏み込むのか、多少の我慢で節水努力をして、未知の領域の科学的なデーターを積み上げることによって、マイナス1.5メートルの影響を見据えるのか、ここは人間の知恵の出どころではないだろうか。

この知恵を流域住民が共有するためには、水資源、水質に関する情報と水に関わる自然環境の情報を公開することが前提となる。行政機関の秘密主義はもう終わりにしなければならない。今後は特に水質に関する情報を積極的に公開し、問題点を住民に明らかにしなければ、せっかく盛り上がりつつある住民の水への関心は、商品化された“おいしい水”など、目先のことにおとしめられる危険がある。

水資源、水質、そしてそれを取り巻く自然環境全体への目配りができる地域社会の成熟をめざし、節水型社会を形成し、極端な琵琶湖の水位低下を自制していくことによって、琵琶湖総合開発に新たな理念と価値を創造していけるのではないだろうか。