

連載

房総の自治鉦脈

—第10回—

京葉臨海工業地帯の造成と県の対応



一般社団法人千葉県地方自治研究センター
理事長 井下田 猛

相次ぐ諸計画の策定のうちに開発 県政が奔走

千葉県は埋立による巨大プロジェクトの開発は太平洋戦争直前の1940（昭和15）年に、内務省（後の自治省、現・総務省）と千葉県の策定による「東京湾臨海工業地帯計画」からスタートする。この計画で日立航空機の進出用地として埋立・造成された土地に、戦後直後の1946（昭和21）年に決定された「復興都市計画」に基づいて川崎製鉄（JFEスチール東日本製鉄所）の誘致が具体化する。

川鉄誘致に先立つ1947年8月、定例県議会で佐川四郎県議（日本民主党、長生郡選出）は「少なくとも4年間知事はその地位を保証されることになったから企画室を設置し、4年計画の総合的、重点的計画を立案するよう」と提言した。現に知事更迭が頻繁に繰り返され、県内の場合昭和期22年間で官選千葉県知事は18名に達し、その在任期間はきわめて短期間であった。佐川県議の提起に対して同年4月に民選初代知事に当選した川口為之助は、企画室の設置と県の達成すべき目標の「県是」の確立と「県政全般に亘る総合的千葉県振興計画を樹立」するとして、「県政振興4年計画」づくりが始まる。そしてこれは同年7月に副知事に就いた柴田等にその立案が委ねられ、①食糧、とくに主食の増産、②産業施設の戦前水準への復興一を掲げた。次いで1950（昭和25）年12月に公選2代目知事となった柴田は、同年5月制定の国土総合開発法（略称、国総法）を根拠に建設省の指示から翌51年7月に「千葉県総合開発計画」（中間報告）を策定する。ここには地域の特性を生かした開発構想と、地域相互の関連と格差是正を図ろうとするものが示されていた。

さらに、52年3月に「千葉県産業計画振興計画」を招く。この計画の実施に当たって誘致した川崎製鉄とかかわる千葉港修築整備関連の補助金が十分に認められず地元負担が膨大となり、これが千葉県・千葉市ともに財政再建団体に転落する要因となった。引続いて柴田知事2期目の1951（昭和26）年に「千葉県産業振興3年計画」が策定さ

れた。同計画は「地方財政再建促進特別措置法」の適用を受入れた財政再建問題と関連する。ここでは農工調和がうたわれ、①重化学工業誘致の必要性、②工業用地造成を目指して京葉工業地帯の埋立が浦安町（現、浦安市）から五井町（現、市原市）に至る1,000万坪（3,305ha）の埋立造成計画が企画された。

この間の1951年10月、副知事に就いた友納武人は開発行政の推進機関として企画調査室を設立して財源や企業誘致、漁業補償問題などに当たり、三井不動産（社長・江戸英雄）から資金導入を図って鋭意、埋立行政推進に奔走した。しかし友納の就任後に後任となった宮沢弘副知事により、開発行政組織の整備がなされて1959（昭和34）年7月に開発部が発足する。ここで同年12月に「京葉臨海工業地帯造成計画」が示され、翌60年12月の造成計画では木更津地区の八幡製鉄（新日本製鉄）の誘致を木更津・君津地区にも埋立規模が拡大されて、3,400万坪（1万1,240ha）となった。

これにさかのぼって60年2月に、財団法人千葉県開発公社が設立される。これは①臨海工業地帯の後背地に道路・鉄道などインフラ施設の整備、②県内の所得格差是正のために内陸部に500万坪に及ぶ工業地帯の計画的造成を図るものである。次いで今後の県政運営の指針として62年5月に「千葉県長期計画」が策定され、ここには中核に県民所得の増大を志向する産業構造の高度化＝工業化路線の一層の拡充が示されていた。しかし柴田知事は当初来から“農工両全”を標榜してきたため、開発施策の促進にやや消極的姿勢をとった。このため、わが国ビッグビジネスの代弁者として横浜正金銀行頭取や前日本住宅公団総裁の任にあった加納久朗が柴田の追い落としを図って、1962（昭和37）年10月に3代目知事に就く。加納はかぜが原因で高齢であったから、就任わずか数ヶ月で死去する。このため、加納の副知事であった友納武人が翌63年4月に4代目知事となる。友納県政の基本は、主として京葉臨海コンビナートの造成・完成におかれた。

1950年代から展開されてきた京葉臨海工業地帯

千葉方式と共同事業方式の埋立とそれへの疑義

の開発は、1960年代ともなるとさらに一層進捗した。千葉県の東京湾岸沿いのコンビナートづくりを目指した工場用地造成の埋立の手法が「千葉方式」や「共同事業方式（出洲方式）」、それに「官民共同事業方式」などである。

1950年代末から本格的に推進されたのが、千葉方式の採用である。これは県財政が1954年度決算で実質赤字12億1,700万円に達したため、56年に財政再建団体の指定を受けて埋立推進の財源を欠くことになったことが、その始まりである。千葉方式は①県が埋立権を取得し、漁業補償を含むいっさいの造成事業を展開する埋立工事の県営主義、②造成後の分譲先きが予め定められていて、進出予定企業から土地分譲代金を予納させる、③分譲代金は先行投資を回避して漁業補償金、土地造成費、付帯施設費の造成原価からなる。つまり、千葉方式は進出企業の子納金を漁業補償と土地造成費などに充てる手法である。

しかし1957年から不況に遭遇していたわが国経済から、千葉県は漁業補償の資金調達に苦慮する。この急場を克服するための資金調達が友納副知事の担当から三井不動産の民間資金を活用する千葉方式が採られて、京葉工業地帯の土地造成をめぐる開発体制が確立する。この方式により千葉南部地区の東京電力千葉火力発電所用地、五井・市原地区、五井・姉崎地区、北袖ヶ浦地区などの土地造成がなされた。これらは主として三井不動産を中心とする民間資金の導入のもとにコンビナートづくりが促進された。このため、三井不動産は先きへ行って値がハネ上る土地を押しえて巨利をはくした。三井不動産所有のわが国初の超高層ビルの東京・霞ヶ関ビルが、別名“友納ビル”と呼ばれる^{ゆえん}所以が、ここにある。



公選4代知事
友納 武人

他方、進出企業の子納金を漁業補償費・土地造成費などに当てる千葉方式は、不景気により子納金が納入されないと埋立事業は頓挫する。このため開発方式の転換がなされて、ここでも登場する“開発大明神”こと友納知事提唱の三井不動産などとの「共同事業方式（出洲方式）」の採用となる。これは県と三井不動産が1対2の割合の共同事業として、①埋立権は県が取得、②県が総事業費の3分の1、三井不動産が3分の2を負担、③造成地のうち三井不動産に3分の2を分譲、県が3分の1を保有、④造成工事は分譲先きの企業に委託し、造成に要した経費が分譲代金となる一などの特徴をもつ。千葉市出洲の埋立から資金調達方法を従来の千葉方式から転換した出洲方式の共同事業方式は、自社が進出したい予定地を埋立る自社埋立方式で、造成経費は即県から埋立地を購入したことになる方式である。そして、この共同事業方式により、川崎製鉄と八幡製鉄（新日本製鉄）、東京ディズニーランド関連用地、それに千葉市出洲の埋立などの造成に採られた。

埋立費用はここに記した千葉方式あるいは1961（昭和36）年以降、自社埋立による共同事業方式（出洲方式）で賄なわれた。そして埋立は、当初から航路、港湾と埋立を一体化して一挙にできる方法が採られた。つまり遠浅の海岸線を利用する東京湾岸の埋立は、航路と港湾部分の泥砂を浚渫船がサンドポンプで掘削し海底の泥砂を吸上げて埋立場所に入れ、その泥砂を即刻利用して埋立が完了する方法が採られた。反面、砂の部分がときに液状化を招く。

これらの京葉臨海地域の埋立に対して大地震の発生とともに液状化の被害を憂慮していたのが、県環境部地質環境研究室（現、茨城大名誉教授）の^{にれい}楡井久である。画一的手法の土地造成の開発に対して楡井らは液状化防止の安価な「ヘチマドレーン（排水）工法」（現在、ドレーンヘチマと呼称）を開発し、これを県に具申したが、県はその提言を採らなかった。

他方、本県の埋立の実際と直接にかかわってのものではないが、1974（昭和49）年12月の岡山県・

三菱石油水島製油所のタンクから噴出した重油の事故に対する和光大教授・生越忠「コンビナートと地盤」では、次のように証言している。「実際の埋立の現場では、いろいろなものをごちゃごちゃに使う。とにかく埋立さえすればいいんだろうということで、あちらから、こちらから、ごちゃごちゃに持ってきては海の底にほうり込んでしまうということで、現実の埋立はやっておりますので。これでは場所ごとに沈下率あるいは圧縮率が違ひまして、不等沈下をするのは自然のことであろうかと思ひます。」「地盤が非常に脆弱なところにコンビナートが立地されておるといふことが、今日の結果（岡山県水島の事故—執筆者注）をもたらしたと思ひます。」「現在の（千葉県）養老川の河口あるいは一昔前の養老川の河口、こういう河口はもともと非常に地盤が弱いところがございますが、こういうところにつくられた石油タンクは非常に沈下率あるいは沈下の量が高いといふことが出ております。これは当然のことだろふと思ひます。」と。（「衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会議事録」第75回国会、1975年3月4日）

開発、とりわけ工業開発は主として土地と水と

京葉臨海コンビナートと 公害元凶企業への“奨励”

労働力の三者を特定企業の対象下に組み込んで企業誘致、それに引き続き工場稼働とともに具体化する。そして多くの場合、その県ないし地域社会の“後進性の脱却”が悲願としてうたわれて、地域開発政策に飛びつくこととなる。

元来1950（昭和25）年に国土総合開発法が制定されて、国家政策として地域開発策定路線の決定をみた。これ以降大規模コンビナートの建設が全国随所で始まり、それと同時に農林漁業の第1次産業と製造業の第2次産業間との格差が一層拡大して二重構造は極限状況を招き、地域開発はブームの様相を呈した。ここには国土保全・所得格差是正・社会福祉と国民生活の向上などをスローガンに、地域開発策が強行展開されてきたことを凝

縮して示している。しかし、美名であり錦の御旗として金科玉条視されてきた“地域の近代化”は人びと多くに夢と希望を与えながらも、国民の生活破壊状況を繰り広げて矛盾を多岐にわたって露呈する。とりわけ産業第一の拠点開発建設中心主義の開発政策は、その帰結として公害に象徴される集積不利益の矛盾を全国津々浦々の地域社会に顕在化させることとなった。

ここ房総半島の千葉県においても、全国の事例となんら異なるところはない。前記国土総合開発法の制定された1950年に千葉市に川崎製鉄の誘致を招き、川鉄は1953（昭和28）年から稼働操業開始となる。しかしこの直後に千葉県は12億1,700万円の赤字をかかえて地財法適用の再建団体に転落したから、東京湾を埋立て工業地帯を造成し企業を誘致することに県政の活路を求めた。それが、この県内で1956（昭和31）年以降から本格化する京葉臨海コンビナートの造成事業である。結果として静岡県三島・沼津から閉め出された富士石油と住友化学、兵庫県姫路で猛反対された出光興産、熊本県水俣病のチッソ石油化学、新潟水俣病の昭和電工、それに東京電力五井火力発電所、同姉崎火力発電所などの公害発生源企業である各社の進出を招いた。

さらにくわえて、進出企業の湾岸地域の開発・埋立による土地造成は、必然的に“上から”一方的に漁業権の放棄を招く。その多くはなにがしかの札束の補償金と引換えに天職の漁業と漁場の放棄・解体をよぎなくさせる。結果として東京湾岸の42漁協は県・企業による巧みな工作のうちに分断・離散させられて、海を奪われた“棄漁民”となり、見捨てられた漁民の受難が湾岸開発史の内実である。

いま一例として、市原市姉崎地先きに立地した石油精製の出光興産の水素添化重油脱硫装置の免税措置にかかわる事例を摘記しておこう。出光興産の場合、1967（昭和42）年9月に重油から直接にイオウ分を除去する脱硫に成功し、原油のイオウ分平均3.1%を1%にまで引き下げることになった。同社の場合、これを商品として他企業体

に販売し、副次製品としてイオウの商品生産化を目論んでいて、同社自体は相変わらず低イオウ重油は燃料として使用していない。一方同年10月、県は出光興産の脱硫装置に対して「地方税法附則で規程する水素化脱硫装置については、設置者が県に対して納付する固定資産の2分の1以下を助成金として交付する」との県公害防止施設整備等促進条例の適用を強行決定した。もともと脱硫装置は出光の固定資産であるが、これに対して県は向う3年間にわたって固定資産税3,000万円を減額することになった。

この問題は同年9月の県議会で必然的に問題化した。議案第20号公害防止施設整備等促進条例の修正案に対して、蛸八郎右衛門県議（日本社会党、船橋市選出）は「この条例では出光興産のような大企業に対する優遇措置がとられている。こんど成立した公害対策基本法でも大企業の公害防止責任がうたわれていることでもあり、公害防止の責任は大企業みずから負うべきだ。出光興産の水素化脱硫装置に対し、本条例は3年間に事実上2,919万円の免税を行おうとするものであるが（中略）市原市当局もまた地元自治体の負担に賛成していない（中略）、県は一社の脱硫装置そのものの助成よりは、むしろ脱硫された低硫黄分の重油を多数の工場の燃料として使用されるような行政指導を行うべき」と、提案している。これに対して友納知事は、「出光興産は世界有数の企業で、はじめて水素化脱硫装置を設置した。これは出光の英断の一つだ。大気汚染は亜硫酸ガスを出す硫黄分のもとをなくすのが根本的政策なので、助成でなく奨励したい。3,000万円を出すことについて、世界の会社でやらないものを出光がやったのだから、いいではないか。」と、言う。

この結果、国・県それに市原市もまた減免措置

をとったから出光の場合、計1億3,800万円の減税となった。公害元凶企業の一つである出光は自ら公害を撒きちらしながら、他方では公害防止産業をうたい文句に掲げるとき政府・それに自治体を自己のペースに拝跪させることになる。

他方、京葉臨海地域の埋立地（約1万2,000ha）の土地利用は工業用地7,000ha、住宅用地1,300ha、その他約3,700haである。結果としてかつてのアサリ・ハマグリやノリなどの漁場は姿を消し、1974年には埋立計画面積1万3,373haのうち75%の埋立が完了し、その65%が工業団地となった。そして1980年現在、京葉臨海工業地帯には鉄鋼・石油精製・電力の臨海装置型産業、さらに流通加工型産業など、1,344社の工場群が林立・立地している。

そして「千葉県第2次総合5カ年計画」（1967年2月）で明示され、さらに「千葉県新長期計画」（1969年3月策定）に位置づけられた海浜ニュータウン開発事業の場合、造成計画面積は稲毛、検見川、幕張A・B地区あわせて1,270ha、計画人口24万人で、1968年2月以降83年度まで16年の歳月と972億円の事業費で完了している。しかし1970年代初頭のオイルショックの影響などから、当初の計画人口は16万人へと変更された。ここでは千葉市の交渉・担当のうちに漁業補償がなされた。そして稲毛海岸地区は県の委託を受けて千葉市が埋立造成に当たり、検見川と幕張両地区は県が土地造成事業を遂行した。なお、土地利用計画で住宅・業務・準工業各用地等が主体の場合、土地分譲対象者が不特定多数や個人であるから千葉方式による資金調達が適用されずに、住宅金融公庫からの公営企業の導入等によって埋立事業が展開されている。

主要参考文献

- 千葉の干潟を守る会編『谷津干潟から三番瀬へ—千葉の干潟を守る会40年史—』2011年11月
- 楡井久講演録「自然の法則・摂理を無視していた巨大広域開発への警鐘—巨大地震が物語った液状化・流動化・地波現象と津波—」、(『自治研ちば』Vol.8 2012年、6月号所収)
- 千葉市編・刊『稲毛海岸ニュータウンのあゆみ』1984年3月