

地域の中の塩業組合

——「塩害」の発生と生島塩業組合の対応を中心として——

大 西 里 奈
山 本 裕

1. はじめに

本稿では、1950年代後半に発生した、塩業を原因とする「塩害」問題について取り上げる。先年発表された山本裕の論文⁽¹⁾でも述べられているように、現代日本経済史・現代日本社会経済史研究の立場から、高度成長期に対して焦点が当てられはじめている。当該期の研究が進められるにあたっては、高度成長期においても、マクロ的水準ほどには、経済成長を果たすことができなかった地域に関わる経済史についても考察が必要である。しかしながら、高度成長期の地域経済一般を考える上で必要となる個別事例研究は、未だ不十分である。そこで、本稿においては、高度成長初期である1956年に発生した、塩業を原因とする「塩害」問題を例にあげて、香川県における高度成長期の地域経済を考える一つの材料としたい。特に、本稿においては、地域の内部で問題の解決が目指された、比較的初期の段階（1956年末～57年上半期頃）における、生島地区に着目し、塩業という地域の主幹的産業とそれが立地する地域とが、高度成長期においてどのように変容したのか／せざるをえなかったのかを、考察することを試みる。

（1）山本裕「開発政策と地域経済の変容－全国総合開発計画と香川県製塩業を事例に（1）－」、『香川大学経済論叢』第89巻第2号、2016年。

2. 「塩害」

2.1. 本稿で取り上げる「塩害」

本稿で取り上げる「塩害」は、製塩の過程で鹹水が風⁽²⁾によって飛散し、農作物に被害を与えたことをいう。

日本における製塩は、大きく分けて、海水から鹹水をとる採鹹過程と、鹹水を煮詰めて塩の結晶をつくる煎熬過程⁽³⁾とから成る。瀬戸内海地域では、この採鹹過程において、近世以来、入浜式塩田⁽⁴⁾を用いていた。そこに、昭和20年代後半から、流下式塩田が登場する。流下式塩田は、流下盤と枝条架から成り立っており、海水がこれらに流下される際に、太陽熱と風の力を用いて水分を蒸発させ、海水を濃縮していくものである。この方法では、入浜式塩田の、十分の一の労力で、生産量は2.5～3倍になったとされ、1958年頃までに全面的な転換が推進されていった。

流下式塩田のうち、「塩害」を引き起こしたとされるのは、枝条架の部分である。枝条架は5、6メートルの高さに竹の枝を組んだものである。そこにポンプでくみ上げた海水を落とし、風の力で水分を蒸発させるという仕組みだった。そのため、強風時には、風によって、海水そのもの、つまり鹹水が飛散してしまうことがある。その鹹水が、塩田付近の農作物に付着し、被害をもたらしたとして、1956年冬からの問題となった、というのが、本稿での「塩害」の構図である。

2.2. 「塩害」という呼称について

ここで、一度、「塩害」という語に着目して、この問題の性格を考察する。

(2) ここでは、製塩過程において作られる、塩分濃度の高い海水のことを指す。

(3) この段落の記述は、たばこと塩の博物館のウェブサイトのコンテンツ、「たばこと塩のあれこれ」の「日本の塩：日本の塩づくり」の項を参考にした。

(URL : <https://www.jti.co.jp/Culture/museum/collection/salt/s8/index.html>, 2016年12月4日閲覧)

(4) 潮の干満を利用して、浜に海水を取り込む方法。海水が蒸発すると、浜の表面の砂に塩が残るので、その砂を集めて海水をかけて、濃い塩水を得た。

この鹹水飛散を原因とする問題は、関係資料のなかでは“塩害”と称されている。これは妥当なことなのであろうか。

一般にいう塩害とは、どのように定義されるのか。広辞苑を紐解いてみると、塩害という語は以下のように定義されている。

(5)
海岸地帯で海水侵入や潮風のために作物・施設などが受ける被害。

だが、この定義は大掴みであり、より具体的な用法を検討したい。そこで、朝日新聞での“塩害”の使われ方を見してみる。朝日新聞社のデータベース、「聞蔵Ⅱ ビジュアル」を用いて、1879年～1999年の朝日新聞縮刷版の記事を対象に、“塩害”の語で検索を行った。すると、54件の記事がヒットした。これらの記事を分析すると、以下のようなことが分かった。

まず、“塩害”を引き起こす塩分の由来は、次のように分類できた。

- ①台風を含む、強風によって海水が飛散
- ②河川の水量低下により、海水が逆流
- ③地下水や土壌に含まれる塩分が地表に出現
- ④人為的要因

①②は、広辞苑における定義で想定されているものに、ほぼ等しいと思われる。台風や日照りなど、自然的な要因をその原因としており、この形で“塩害”という語が用いられる頻度は高い。③も、干拓をはじめとして、その表出に人による行為がかかわっている場合もあるが、主たる原因は、地質という自然的要因にある。また、本稿で取り扱う鹹水飛散問題発生以前の“塩害”に関する記事は、自然的要因による“塩害”を伝えるものであった。

注目されるのは、④であげた人為的要因が、根本原因となっている場合であ

(5) 『広辞苑』第6版（電子辞書、Papyrus PW-AM700 所収）。

る。こちらのタイプの“塩害”は、相対的に数は少なく、初出も1974年と、比較的新しい。今回の調査で得た54件の記事のうち、6件が④に分類されるところと考えられる。うち、1件は、コンクリートに含まれる塩分の割合が多いがために新幹線の運行に支障が生じたというものである⁽⁶⁾ので、被害物の内部から塩分が生じたものとして、ここでは除外して考える。残りの5件のうち、4件では道路に凍結防止剤を散布することによって、塩分が残存したり、飛散したりすることが原因となっている。なお、このうちの2件では、高速道路沿線の果樹園に対する被害を指摘しており、本稿で取り扱う問題との共通性を指摘しておく⁽⁷⁾。もう1件は、鉾山で摂取された塩が投棄され、ライン川の汚染を引き起こしているという内容であった⁽⁸⁾。

これらの場合では、海岸から離れた地域でも被害が発生しており、自然現象とは別の力によって塩分が運ばれ、被害を引き起こしている。このように、広辞苑における定義よりも、より広範な事象が“塩害”に含まれていることがわかる。よって、“塩害”という語は、塩分を原因として、生ずる被害という意味である、というくらいに考えることが妥当であろう。

では、本稿で取り扱う、塩業者と農業従事者の間で発生した問題ではどうであろうか。この問題では、塩水が風という自然条件によって運ばれて被害をもたらしたとされているが、そこには枝条架という人為的な要因が深くかかわっている。よって、この問題は、①と④にまたがっている事例とすることができであろう。また、被害を受けた事物に関しても、他の場合と同様⁽⁹⁾、農作物であって、この問題は“塩害”と称される特徴を有していると考えられる。

(6) 「塩分、9割で基準超 山陽新幹線高架コンクリート 塩害対策とらず」、『朝日新聞』東京版、1999年8月18日付朝刊。

(7) 「凍結防止剤で「塩害」 飛散し樹木枯らす」、『朝日新聞』東京版、1991年1月22日付朝刊。「高速道凍結防止剤の「塩害」 沿線果樹農家に不安広がる」、『朝日新聞』東京版、1991年9月27日付夕刊。

(8) 「ライン川、塩害騒動」、『朝日新聞』東京版、1980年1月6日付朝刊。

(9) 今回の調査で、被害にあっているものとしては、①植物（農作物（コメ、果樹）、街路樹、高山植物）、②電線、鉄道などのインフラ、③家電、自動車、④遺跡、⑤水（ライン川の事例）が確認できた。

3. 生島地区における「塩害」問題の経緯

3.1. 生島塩業組合

生島地区は、高松市の西部に位置し、瀬戸内海と五色台（溶岩台地）に囲まれている。この地形を利用し、塩業だけでなく、果樹類の栽培も行われている。現在、塩田の跡地は香川県総合運動公園となっている。

生島塩業組合に関する古い記録は、1955年の事務所火災によって、焼失した模様である⁽¹¹⁾。よって、ここでは『香川県愛媛県塩業組合（會社）沿革史資料』⁽¹²⁾に基づいて、生島塩業組合の成立までを辿る。

生島塩田は、江戸時代後期に築造され、高松藩主松平家の直轄となった。明治期になっても、松平家が地主であり、その下で小作人（≡浜子⁽¹³⁾）による製塩が行われていた。小作人となった人々は、「一方で主食は自作し、塩業による収入は諸経費に支出⁽¹⁴⁾」しており、生島塩田は、百姓浜と呼ばれる特殊性もっていた。また、農業と塩業の兼業によって、生島塩田地方民は富裕であるといわれたが、その分、労働量は過重であった⁽¹⁵⁾。さらに、地主との契約内容も、小作人に不利であり、大正から昭和初年にかけて、3回の労働争議が起きている。

生島塩業組合の設立にあたって、重要な契機になったのは、戦後、1947年10月頃より勃発した地主小作争議＝生島塩田解放運動である。『塩業組合（會社）沿革史資料』によると、塩田解放運動は、のちに組合の中心となる革新派

(10) 1956年までの行政区分は、香川郡下笠居村。同村は、高松市に吸収合併された。

(11) 日本たばこ産業株式会社高松塩業センター『生島塩業組合沿革史』、1993年、3頁。

(12) 香川県塩業組合連合会・愛媛県塩業組合連合会『塩業組合（會社）沿革史資料』、1956年。本資料は、「香川県・愛媛県両塩業組合連合会の事業として、香川大学経済学部兒玉洋一教授に調査を委嘱し、同学部学生有志の手によってなされた報告をまとめたものである」（同書、1頁）。報告のもととなる調査は、1952年度と1953年度の新入生から選ばれたメンバーが、1953年の夏季休暇に各塩業組合等を訪ねて、資料収集と聞き取り調査を行った模様である。このような性格上、いささか資料の信憑性に疑問が生じるが、先述したように、これに代わる資料が現存していないと思われるので、本稿では同書を用いて記述を行う。なお、『下笠居村史』（1956年）にも、生島塩田、並びにその近辺の塩田についての記述がある。

が計画した、自給製塩の鹹水獲得が発端となっている。当時は第二次世界大戦が終結した直後であり、塩の供給不足から、大衆の間で自然塩の闇製造・販売が行われていた。⁽¹⁶⁾塩業者の中には、塩を横流しし、巨額の利を占めるものもいたという。このことと、塩田で生産した鹹水を自給製塩に供給することを可とするか、不可とするか、という議論が絡み合い、問題が大きくなったとされている。さらに、終戦以前の体制に反発する思想革命的な潮流もあって、1947年頃に地元若手を中心とする革新派が、松平家に対して、製造権の奪回と地主権放棄を目指す闘争を開始する。さらに、この頃、松平公益会から派遣された人物によって、調査が行われた。その結果、経営状況は良くなく、従来の採塩方法では事態の收拾は図れないとして、株式会社方式による真空式採塩が提案された。このことが、すでに複雑化していた塩田解放運動をますます混沌とさせた。

運動は、革新派の勝利に終わった。松平家は生島塩田から手を引き、1948

(13) 浜子とは、塩田で働く賃労働者のことを指す。

なお、塩業における地主－小作関係は、農業の場合と大同小異であるが、塩業の場合、地主の小作人に対する寄生の程度が低い場合がある。生島塩田も、これに該当する。普通、塩浜についての権利は、所有権・製造権・採鹹権に分割される。生島塩田では、所有権と製造権は松平家が、採鹹権は小作人が所有していた。よって、生島塩田の場合は、地主が問屋機能を有し、製塩物資の購入や製塩された塩の販売に関わる、浜問屋付小作制度がしかれた。この制度では、問屋が権力を有することによって、小作人はその生活手段を問屋に頼っていた。しかし、小作人自体による、組合組織の発達や、製塩企業家の必要性といった要因により、小作人の側から問屋が遠ざけられ、問屋制度は次第に、請負制度へと移行された。請負制度では、かつての小作人が実際の塩製造権を行使するようになり、専売局に対して松平家が製造人となり、その請負として小作人が製塩を行った、この請負は毎年更新され、請負人と松平家の間で契約書が交わされた。しかし、契約書の内容が不利であることを知りながら、請負人はそれを批判することはできなかった。明治時代に入ると、請負人と松平家との衝突の機会が増加し、最終的には、後述する塩田解放運動へとつながっていく（前掲、『香川県愛媛県塩業組合（會社）沿革史』、158-162頁）。

(14) 前掲、香川県塩業組合連合会・愛媛県塩業組合連合会『香川県愛媛県塩業組合（會社）沿革史資料』、161頁。

(15) 同上。

(16) もっとも、戦時中、戦後直後においては塩の供給が不足しており、当局も自給塩の製造を認めていたので、必ずしも闇行為と言い切ることはできない（加茂詮『近代日本塩業の展開過程』光泉社、1993年、275-304頁）。

年3月に生島塩業組合が結成された。発足当時の生島塩業組合の組合員は95名であった。⁽¹⁷⁾ また、1954年に塩業組合法が施行され、改組が行われた段階での資本金は450万円であった。⁽¹⁸⁾

ただし、組合が設立されて以後も、塩田解放運動のなかで論争となっていた、採塩方法については、組合員の間で対立が生じたままであった。結果、蒸気圧式製塩を推進する組合員が分離して、1950年に下笠居塩業協同組合を結成している。⁽¹⁹⁾ 一方、生島塩業組合では、1949年9月に、組合員と松平家との出資(計1,100万円)によって、生島塩業株式会社を設立した。生島塩業株式会社では、採鹹業者から鹹水を購入し、真空式による煎熬をおこなった。

3.2. 塩害委員会による協議⁽²⁰⁾

生島塩田の流下式転換工事は、1953年から行われている。⁽²¹⁾ 枝条架設備が完成するのは、1956年12月末のことである。そして、「塩害」が発生するのも、1956年12月のことである。生島では、12月22日に、下笠居農業協同組合園藝部代表より、果樹に被害が出ているのでどうにかしてもらいたいとの申入れが行われている。⁽²²⁾

これを受けて、年明けの1957年1月10日に、塩業側と農業側とで、懇談会

(17) Website：落合功「香川大学経済研究所蔵塩業資料目録 塩業組合関係資料解題 生島塩業組合」, <http://www.cc.kagawa-u.ac.jp/laboratory/possessiondata/researchlist-salt/ikushima.html>, 2017年1月11日閲覧。

(18) 同上。

(19) 下笠居塩業協同組合は、2年ほど蒸気圧式による採塩を継続したが、1952年頃に廃止された。下笠居塩業協同組合の組合員は、理事長を除き、生島塩業組合に吸収された。なお、専売公社の方針は、真空式を普及するものであり、下笠居塩業協同組合の蒸気圧式施設も苦しい陳情の末に許可されたものであった。(前掲、『塩業組合(會社)沿革史資料』176頁。前掲, Website：落合功「香川大学経済研究所蔵塩業資料目録 塩業組合関係資料解題 生島塩業組合」, 2017年1月11日閲覧。)

(20) 本節、および次節の主な内容は、日本たばこ産業株式会社高松塩業センター『生島塩業組合沿革史』(1993年)、香川大学経済研究所蔵塩業資料「昭和三十二年鹹水飛散事項ニ関スル書類綴」(資料番号：40255)を参考に記述する。

(21) 前掲, Website：落合功「香川大学経済研究所蔵塩業資料目録 塩業組合関係資料解題 生島塩業組合」, 2017年1月11日閲覧。

(22) この人物は、下笠居農業協同組合組合長も兼任。

が行われた。この懇談会には、農大教授や農事試験場技師、専売公社試験場次長が同席しており、「塩害」被害について、専門的立場からの説明がなされた。農家側と塩業側の間では、枝条架に飛散防止の設備をすること、風の大きいときは操作を停止すること等が協議され、今後これらの対策を実行するための機関をつくり、被害の少ない様相談していくこととなった。

1月19日には、早速、農家側と塩業側双方の代表者による、第1回塩害委員会が開催され、その後も協議が重ねられていく。塩害委員会での農家側の要望を反映して、2月15日の生島塩業組合の塩業者大会では、風速6メートル以上の時にはサイレン、標旗、有線放送等の連絡によって作業を停止すること、ネット張りによる防止対策を早急にすること等を、塩害防止対策として決議し、組合員に徹底を求めている。

しかしながら、この枝条架の操業停止は、必ずしも守られたわけではないようである。例をあげれば、8月中旬の台風七号の際には、強風でありながら、申し合わせを無視し、枝条架の操業が続けられたとして、「塩害」問題が再度持ち上がっている。

また、塩害委員会で、一つの焦点となったのは、「塩害」の調査である。これは、農家側からの要望によるものであったが、塩業側にとっても、調査を行うメリットはあったと思われる。まず、枝条架はある程度の風がなければ、水分の蒸発が望めない。そこで、塩業側は、調査を行って、より風が強いときでも、鹹水の飛散は起こらないとして、枝条架を停止する風速の基準の緩和を望んだ。先述した塩業者大会の行われた2月15日には、大会後、塩業組合役員らによる、生島周辺の被害調査が行われている。

なお、2月27日の塩害委員会では、農家側が主張する被害のすべてが「塩害」によるものなのか、疑問視する意見もあげられている。そもそも「塩害」の発生した、1956年12月の気象は特異なものであった。高松の1956年12月の気象データを見てみると、月合計降水量は6.2mm（高松の12月の降水量としては、1941年から2016年における歴代3位の少なさ）、平均気温は5.4℃（高松の12月の平均気温としては、1941年から2016年における歴代4位の低

さ)、平均風速は4.7 m/sとなっている。⁽²³⁾ このため、旱害や寒害によっても、被害が生じているのではないかと主張が、塩業側から出されたのである。この委員会には、農大教授も参加しており、現地調査等を踏まえたうえで、一口には「塩害」と断定できないと発言している。どこまでが「塩害」なのかを判明させることは、後述する補償問題とも関連しており、のちには専売公社による主導もありながら、積極的に⁽²⁴⁾おこなわれている。

3.3. 補償問題

塩害委員会で「塩害」への対策が、ひとまず決定されたものの、それをもって、「塩害」問題が解決したわけではなかった。4月8日には、園芸者を中心とする下笠居塩害対策委員会とは別途の組織である、高松市下笠居地元塩害対策委員会⁽²⁵⁾の会長名義で、専売公社高松地方局に陳情書が届いている。この陳情書では、「塩害」問題をめぐって、塩業側の経営者の誠意が認められないとしている。その上で、枝条架の操業停止が徹底されておらず、停止基準にも疑問があるとして、調査や枝条架の停止に関する、専売公社の主導的役割を求めている。この陳情書からも見えるように、枝条架操作を組合が一本化して管理するということと、基準となる風速の決定をめぐっては、両者の間に溝が生じたままになっていた。また、4月6日の塩害委員会では、先に被害があった柑橘類の補償を先に行ってほしいという要望も出されている。そこで、4月14日の塩害委員会では、第三者による調停によって、この問題を解決することが決定された。⁽²⁶⁾ 調停を行う委員として、地元の有力者3名が選出され、彼らによっ

(23) Website：気象庁「過去のデータ検索」(URL：<http://www.data.jma.go.jp/obd/stats/etrn/index.php>, 2017年1月5日閲覧)のデータを参照にした。なお、各要素の12月の平年値は、月合計降水量は37.3 mm, 平均気温は7.9℃, 平均風速は2.7 m/sとなっているが、統計期間が1981年～2010年であるため、参考としてここに記載しておく。

(24) 7月中旬には、生島の「塩害」について、農林省や専売公社の調査が行われている。また、生島に限らない調査研究であるが、専売公社による塩害防止に関する試験が遅くとも8月には開始されている(高橋喜一郎・野口勝一・佐藤惟将「塩害防止に関する試験(第2報)枝条架近傍の飛散量について」, 日本専売公社防府製塩試験場『防府製塩試験場報告』第10号, 1958年)。

(25) この人物は、下笠居村の収入役を務めていた経歴を有する。

て、解決方法が模索されていくこととなった。

この3名の委員によって、どのように意思決定がされたのかは、現時点では明らかでない。しかし、4月19日付で下笠居地元塩害対策委員会から、これら委員による調停に反対し、受け入れないとする旨の書簡が届いていることは、注目に値するだろう。下笠居地元塩害対策委員会が、調停に反対する理由の中心は、委員の選定にあるようである。曰く、塩害委員会で決定された3名の委員の決定に、下笠居地元塩害対策委員会は関与しておらず、どのように決定されたかが不明である。また、3名の委員はいずれも被害者ではないというのである。いずれにしろ、3名の委員による調停が、下笠居村全体での円満な解決とはならなかったようである。

ともかく、3名の委員は、5月31日に補償問題についての結論を出している。同日夜、会合が行われ、塩業組合と（園芸者を中心とする）農家側の間では、70万円の御見舞金の支払いをもって、補償とすることになった。これをもって、生島における「塩害」問題も、一区切りがついたことになる。

しかしながら、「塩害」自体が根本的に解決されたわけではなく、早速、8月中旬の台風七号による強風によって、再び「塩害」が発生している。その後も、被害に対しては毎年補償金が支払われ、解決が図られた。1960年以後も、紛争は続いたが、塩業者の自粛と果樹栽培者が防風林を造成することによって、被害は抑えられた。⁽²⁷⁾

4. 考 察

前章では、生島における「塩害」問題が勃発した初期において、どのような対応がとられ、一応の「解決」が果たされていったのかの史実を確認した。本章では、この「解決」に向けた動きを、“公害”という視点から捉え、考察を試みる。

(26) これら3名はそれぞれ、村長、村議会議長、村選挙管理委員を務めていた経歴を有する。また、当時、高松市議会議員の職に就いていた者もいる。

(27) 前掲、日本たばこ産業株式会社高松塩業センター『生島塩業沿革史』、45頁。

4.1. 「塩害」は公害か？

まず、そもそも、公害とは、どのような性格を持つのだろうか。本稿における「塩害」を、その範疇に捉えることは可能なのだろうか。

現状における公害に関して、「ブリタニカ国際大百科事典」（2008年1月度版（電子辞書、Papyrus PW-AM700所収））の“公害”の項は、以下のように記述を行っている。

[public nuisance ; environmental pollution]

事業活動など人の行為が原因となって、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下、悪臭（以上を典型7公害という）などを発生させ、そのために人の生命や健康をそこね、快適な生活環境を破壊すること（環境基本法2条）。

（中略）

しかし一般には、日照障害、壁面反射や深夜照明などの光害、電波障害、ビル風害、ペットの鳴き声・ピアノ・クーラーなどの生活騒音による迷惑、空地へのゴミの投棄、食品添加物、ポリノグラフィー、ギャンブルなど、社会環境で公衆になんらかの迷惑ないし攪乱を与える行為が広く含まれるものと考えられる。（後略）

現在、法律上の公害の定義を行っているのは、環境基本法⁽²⁸⁾である。ここでの公害は、大気汚染、水質汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭という典型七公害による、人の健康又は生活環境への被害とされている。しかし、上にあげたように、一般には、より広範な行為が「公害」として認識されている。「塩害」の場合も、法律上の公害にはあたらないものの、より広義の「公害」の内には含まれる余地はある。⁽²⁹⁾

(28) 1967年8月3日公布の公害対策基本法を統合し、1993年11月19日に公布された法律。最終改正は、2014年5月30日。

(29) なお、高松市中央図書館所蔵の「高松百年史編纂資料」では、鹹水飛散「塩害」問題に関する新聞記事を「公害」に分類、整理している。

4.2. 「公害」としての「塩害」

では、「塩害」を「公害」として見たとき、どのような特徴が浮かび上がってくるのだろうか。ここでは、宮本憲一による1960年代半ばの公害の在り方と照応することで、「塩害」の「公害」としての側面を、より仔細に描写する。

4.2.1. 「公害」の原因としての塩業

宮本憲一は、社会経済的な視角から、「公害は、資本主義的企業、個人経営の無計画な国土・資源の利用と、社会資本の不足・都市計画の失敗を原因として発生し、農民・市民の生産や生活を妨害する社会的災害である⁽³⁰⁾」としている。宮本は、「国家独占資本主義段階の社会的災害」として公害を捉えている。なかでも、二重構造における産業公害についての指摘は、本考察において、示唆を与えるものである。宮本は、重化学工業における大企業の公害と並んで、中小零細企業の公害の存在を指摘し、その原因を、大企業と比べて、劣悪な生産条件しか持てず、それでも利益を求めるあまり、公害防止対策を行うことができないためであるとしている⁽³¹⁾。

この厳しい競争にさらされる中小零細企業の姿と、枝条架を導入した塩業者⁽³²⁾の姿には、共通性が見られる。そもそも、流下式塩田の転換が進められた背景には、戦後、塩の国内生産の回復が、遅れていたことがある。塩の供給は不足していたにも関わらず、当時の主流であった入浜式塩田は、技術的にも経営的にも停滞しており、特に労働力の不足が深刻であった。加えて、毎年のように台風によって塩田が被害を受けており、そのことも経営を圧迫する要因となった。そこで、専売公社において、流下式塩田と枝条架の研究が進められ、実用化がなされていった。先述したように、流下式塩田の導入によって、生産性は3倍にもなったというから、専売公社の後押し以外にも、自らの厳しい経営を

(30) 宮本憲一「第一章 現代資本主義と公害」、岩井弘融他『都市問題講座6 公害・災害』、有斐閣、1965年、13頁。

(31) 前掲、宮本憲一「第一章 現代資本主義と公害」、20-21頁。

(32) 以下、流下式塩田への転換に関する記述は、日本専売公社『塩業整備報告』第一巻(1965年)の、第1章、第2章による。

打開するためにも、塩業者に流下式塩田への転換を迫られたであろう。

ところが、この流下式転換には、1ヘクタールあたり200万円から250万円という多額の資金を必要としており、塩業者の力だけでは実施できるものではなかった。そこで、製塩施設法に基づく補助金の支出と、農林漁業資金の融資等の国家資金によって、事業費の7～8割がまかなわれた。残りの部分は農林中央金庫や地元金融機関から借入れられ、全事業費を占める自己資金は1%にも満たない状況であったという。しかしながら、1952年度の末から進められた流下式への転換は、専売公社が予想する以上の効果を上げ、1956年の段階では、すでに塩の過剰生産の様相を示していた。そこで、専売公社は、収納価格の引下げを行い、増産に歯止めをかけようとした。このことは、枝条架転換で多額の借入金を抱えた各塩業者にとって、これは死活問題へと発展する危険性をはらんでいた。事実、1956年5月23日に行われた全国塩業者大会では、この塩収納価格引下げは、「国内の塩業者の物心両面に対してきわめて重大な打撃を与えた⁽³³⁾」として、反対する決議がなされている。

以上のことから、「塩害」発生当時の塩に関しては、専売制がとられており、その構図だけを見れば、独占大企業による「公害」であったと、考えられうる。特に、流下式塩田への転換が、塩を増産するという目的のために専売公社の主導によって推し進められたという一面は、重化学工業の大企業が引き起こした公害の一部と、似通った部分がある。ただし、実際に塩業に従事する塩業者のレベルで見ると、それぞれの塩業者は零細である。それらの塩業者は、流下式転換のための借入金の返済と、塩の収納価格の引下げという、2つの要素によって、流下式塩田への転換が行われて以降も、経営に不安を抱えていた。よって、塩業による「塩害」には、塩の増産を目論む専売公社による大企業型公害と、利益を求めてより長時間の枝条架操業をせざるを得ない中小塩業者による中小零細企業型公害の、二重の原因の構図があったといえる。

(33) 前掲、日本専売公社『塩業整備報告』第一巻、100頁。

4.2.2. 「塩害」反対運動の性質

また、宮本は、1960年代半ば頃の公害反対運動に対し、市民の自治体闘争が行われているという共通性を見出している。これに対し、戦前の公害防止運動は、農漁民が中心となった対企業補償闘争にとどまった。公害反対運動がそのような発展を見せた原因は、戦後、都市公害のみならず、産業公害も国家権力の行政的責任の範疇となり、住民の公害反対運動は、国や自治体への政治闘争⁽³⁴⁾まで広げざるをえなかったためだとされる。

この点において、「塩害」を他の「公害」と同一の性格を持つものとすることは、難しい。

生島地区の「塩害」において、根本的な解決策を生み出せず、住民全体の納得を得られないまま、補償金による決着をみた点は、戦後の公害反対運動というよりも、戦前のそれに近い。これは、「塩害」は他の公害と比べて、被害の範囲が極めて小さいことによるためと考えられる。宮本が例としてあげている1960年代半ばの公害反対運動の例をみると、大気汚染や河川の水質汚染、コンビナートの誘致反対等、公害の発生によって、地域住民全員が被害を受ける性質のものである。対して「塩害」の場合、主として被害を受けたのは農業（特に果樹）に限られており、なんら被害を受けない住民層がいたことも想定⁽³⁵⁾できる。また、健康に直接被害を及ぼさないことも、「塩害」に積極的に取り組む主体を減らしたといえる⁽³⁶⁾。

また、生島地区の「塩害」では、被害者でもあり加害者でもある住民も存在している。1957年9月に、農協が支払われた補償金の分配を決定するにあた

(34) 前掲、宮本憲一「第一章 現代資本主義と公害」、34-35頁。

(35) 『下笠居村史』（1956年）によると、村民の約半分は農業に従事しているとある。1955年の国勢調査では、14歳以上の農林業従事者数は1,552人（総数3,103人）となっている。（同書、4頁）

(36) ただし、1956年6月19日に、下笠居村亀水住民から、専売公社高松地方局塩脳部長および生島塩業株式会社社長に宛てられた陳情書では、流下式に切り替えるにあたり、塩田を設置する位置があまりにも人家に接近しており、素人考えだが、人家作物にも被害があると思われるので、位置を変更するように要望している。住民が農作物以外への被害を、全く心配しなかったわけではないようである。陳情書は、香川大学経済研究所所蔵塩業資料「昭和三十二年鹹水飛散事項ニ関スル書類綴」（資料番号：40255）、所収。

り、「塩業者被害者」については、他の被害者の半額しか割り当てないという決定がなされており、平等な割り当てを求める申入れが行われたという記録が残っている⁽³⁷⁾。申入れを行った人物の役職、立場等が記載されていない⁽³⁸⁾ので、詳細はわからない。しかし、先述したように、生島塩田においては、半塩半農が営まれていたことを考慮すると、「塩業者被害者」が一定程度存在していたことが推測される⁽³⁹⁾。

また、補償金の額を決定した調停者が、中立者であったのかどうかにも、疑問が残る。調停した3名は、下笠居村村長や村会議員等の経験がある、地元の有力者が選定されている。しかし、1名は、生島塩田解放運動の主導者であったという経歴を有しており、園芸側が調停者の選出に疑義を呈したことに、納得がいく。

このような利害関係の混迷は、「塩害」以外の公害反対運動においても、まま見られる現象であろう。しかし、生島地区の「塩害」においては、その被害域の小ささ故に、他の公害反対運動におけるよりも、より強く、運動への参加を忌避させる誘因となりえた。よって、住民たちは「塩害」を「公害」として認識せず、共同体内における個々の問題として、見舞金のやり取りという、従来型の解決方法が模索されたのではないだろうか。

一方で、戦前の対企業補償とも、異なった側面がある。「塩害」問題は、坂出市松山地区等、香川県下の他の塩田周辺でも発生している。その上で、各地

(37) 香川大学経済研究所蔵塩業資料「昭和三十二年鹹水飛散事項ニ関スル書類綴 No. 2」(資料番号：50210)、所収。

(38) 申入れを行った者として、4名の名が記録されているが、そのうち3名については、生島塩田解放運動当時の組合幹部として『下笠居村史』(1956年)に名があがっている。特に1名は、1947年に地主階層の小作委員に選出されたと、同書にあることから、地主階層の人間であったことがわかる。また、別の1名は「塩害」発生当時の生島塩業株式会社の専務であると思われる。

(39) 重見之雄「流下式塩田への転換と塩業者の対応ー特に坂出・宇多津塩田を中心としてー」(人文地理学会『人文地理』24巻6号、1972年)では、四国地方総合開発調査所の調査結果を引用し、昭和29年の香川県の塩業者数798名中414名(52%)が塩業以外のお他産業と兼業をしているとしている。さらに、同論文では、流下式塩田への転換後に兼業者は増大しているとしており、生島地区においても同様の傾向を示したことは想像に難くない。

域内での問題解決が困難であるとして、県下の「塩害」被害者が終結して、1957年4月25日に香川県塩害対策協議会が組織され、5月15日に塩害者決起大会⁽⁴⁰⁾を行っている。同協議会は、専売公社のみならず、香川県や高松市に対しても陳情活動を行っている。また、香川県を選挙区とする国会議員を中心に、国会の委員会において、「塩害」問題に関する質問が⁽⁴¹⁾されている。この質問の中では、専売公社の「塩害」に対する責任あるいは補償についても言及している。枝条架の導入については、専売公社からの働きかけが行われており、「塩害」が発生したからには、専売公社、ひいては国に、補償や枝条架操業を停止させる責任があるのではないか、という論理である。

戦後の公害反対運動は、コンビナートの場合に顕著であるが、国や自治体の政策が関与している場合もあり、それらに対する責任が明確にみえたといえる。「塩害」の場合も、同じ論理が働き、専売公社という、極めて国の側に近いファクターの存在の施策に責任を求められたといえよう。

ただし、この時点の国会委員会における、専売公社側からの回答からは、専売公社が「塩害」の責任を負うことに、消極的であることがわかる。大蔵委員会に説明員として招集された専売公社塩脳部長の発言を、以下に引用する。

(筆者注：損害の補償については、塩業者と農業者の間で話がされていて、)できるだけ、当事者同士の話し合いによりまして、円満に解決をはかりたいというふうに考えておるのでありますが、どうしても当事者同士では話し合いがつかないというような場合に地方局があっせんに入り、あるいは県局、その他各方面の方々の御協力を求めなければならぬというようなこ

(40) 「高松で塩害被害者決起大会」、『四国新聞』1957年5月16日付朝刊。

(41) 1957年の第26回国会では、衆議院大蔵委員会、参議院大蔵委員会、農林水産委員会において、香川県選出の議員を中心として、専売公社の塩脳部長および塩業課長に対して、「塩害」への対応について質問がされている。内容は、「第二十六回国会衆議院大蔵委員会議録第三十号」(1957年5月8日)、「第二十六回参議院大蔵委員会議録第三十六号」(1957年5月13日)、「第二十六回国会衆議院農林水産委員会議録第四十五号」(1957年5月18日)を参照。いずれも、国立国会図書館のデータベース「国会会議録検索システム」(URL: <http://kokkai.ndl.go.jp/>)より入手した。

とも想像されるかと思うのでありますが、この損害の補償につきまして、公社自身が何らかの責めに任ずるということは考えておりません。⁽⁴²⁾

このように、専売公社の側では、明確に責任を否定しており、あっせんは行うとしながらも、基本的には「塩害」問題を個別の話し合いの形で、決着させようとしている。

4.2.3. 小括

以上のことから、生島地区における「塩害」問題は、1960年代に盛んになる公害反対運動と共通する点を有しており、「公害」として認識され、展開されていく余地はあったとみなすことができる。しかし、被害の範囲や対象が狭いために、1960年代の公害反対運動のような住民全員の総意として、「塩害」対策に取り組まれることにはならなかった。また、「塩害」の発生をめぐって、公的セクターである専売公社にその責任を追及する動きも見られたが、少なくとも、初期の段階においては、共同体内においての話し合いを中心とする、従来の解決が志向された事例とすることができる。

5. おわりに

生島地区における「塩害」問題は、結局、地域における既得権益者間における「利益」のやりとり収斂していき、交渉においても、一種の感情論が働いた部分が見られた。この原因は、被害範囲の狭小さと、「塩害」をめぐると対抗の構図の担い手たちが、実は塩業、農業双方の利益の権益者としての顔を持つという独特の構造があったことにあると思われる。よって、「塩害」の発生と解決をめぐって、広く世論を喚起させる必要はなかったのである。

このことから、閉鎖的な地域共同体の存立こそが、本問題の帰結の一要因となったのではないか、という仮説が立てられる。高度成長期の日本各地で見ら

(42) 前掲、「第二十六回参議院大蔵委員会会議録第三十六号」(1957年5月13日)。

れた、大企業対地域住民という構図とは異なり、地域内住民同士の対抗として収まりえたからこそ、「公害」という認識がされないまま、歴史の一コマとして留め置かれたというのが、生島における「塩害」問題への一つの評価である。

ただし、「塩害」問題は、純粋に地域内部だけで解決することはできなかった、というのもまた、事実である。鹹水飛散による「塩害」が起きた各地域内だけでの解決は難しいとして、香川県下の「塩害」被害者が結集して、県や市への陳情が行われた。また、枝条架の設置の推進には、専売公社が関わっているとして、国会の委員会でもその責任の追及が行われた。このような問題の広域化は、従来までの地域社会とは異なる動きではないであろうか。問題を地域内住民の対立として処理しようとしながらも、それが不完全な成果に終わったというのは、高度成長を迎えて、変容せざるをえない地域社会の側面の一つを示している⁽⁴³⁾と理解されよう。

残念ながら、本稿では、生島地区内の対立、それも「塩害」問題の発生の比較的初期のみの考察に留まり、「塩害」問題を通して、地域と塩業組合の変化を読み取るためには、調査・検証が不十分である。今後に残された課題は膨大であるが、この「塩害」問題を追うことで、香川県における高度成長初期の塩業組合と地域社会の性格を明らかにしていくことは可能である、と提起することができたことを、本稿の意義としたい。

(43) 近現代日本農村史研究者であった西田美昭は、「農民生活から見た 20 世紀日本社会」(『歴史学研究』第 755 号、2001 年)において、「歴史学の一つの重要な課題」として、「高度経済成長期の農民を含む民衆の生活の変化の歴史的性格」(同上、19 頁)を掲げている。本稿で扱った一連の問題は、部分的にであれ、西田が提起した課題に対するささやかな応答的性格をも有することを付言したい。