オピニオン＆フォーラム

諫早湾 今後の道は

耕論

国営諫早湾干拓事業で、湾が鋼板で閉め切られて20年。堤防の開門をめぐって、国に対して相反する司法判断が出され、地域社会は分断されたままだ。解決の道はあるのか。

諫早湾干拓 対立の構図

開門派	開門反対派
佐賀の漁業者ら	長崎の農業者ら
湾を潮受け堤防で閉め切って不漁になった	堤防排水門を開門すると塩害などの被害が出る
↓	↓
福岡高裁	長崎地裁
2010年確定判決	2013年仮処分決定
国は開門せよ	国は開門するな

矛盾

↓

国

開門できず、漁業者に強制金（罰金）を毎月支払い

開門すれば農業者への罰金支払い義務

開門判定 特別法で対応を

福井 秀夫（ふくい ひでお）さん　政策研究大学院大学教授

58年生まれ。元建設官僚。長良川河口堰（かこうぜき）差し止め訴訟で国代理人。著書に「新行政事件訴訟法」。

潮受け堤防の排水門を閉めたままでも、開けたとしても、国は巨額の強制金を支払わされる、という奇妙な状態になっています。

国は干拓事業と漁業被害の因果関係を一部認めた福岡高裁の確定判決によって、開門の義務を負いました。ところが、干拓地の農業者らが開門差し止めを求めた仮処分の審理では、長崎地裁は漁業被害を考慮できずに、開門差し止めを命じる決定をしました。

開門義務を負う国は争う姿勢を見せながらも、開門しないことによる漁業被害を主張しなかったからです。奇妙な事態を招いた最大の原因がこれです。国は「公益の体現者」の立場よりも、自ら造った堤防を開きたくないという「事業者」の本音を優先しました。その結果、農業者、漁業者の主張を闘わせ、開門する、しない、それぞれの場合の利益や損失を、司法の場で検証する機会が失われてしまいました。

林芳正農林水産相（当時）は「最高裁の統一的判断を求めていく必要がある」と発言しましたが、法的に最高裁は一審、二審の事実認定を変更できません。適法に確定した相反する事実認定を統一することは不可能です。二つの権利（開門請求権、開門禁止請求権）の矛盾を、現行法で解決するのは無理なのです。

利害が鋭く対立しているから、開門派と開門反対派の話し合いによる解決は極めて難しい。特別法を制定して解決を図るべきだと考えます。環境、法と経済の専門家らによる組織を設け、開門した場合と費用を科学的に判定し、国が「社会的最適解」の裁定をまず行うべきです。いずれも憲法29条が保障する財産権。裁定結果に反する方の権利は、正当な補償の下に収用して、最終的解決は矛盾を回避する枠組みの下で司法に委ねることが妥当です。

現行法の限界だからと放置するのでは法治国家といえません。いったんクリアボタンを押す意思決定は、総理大臣の役割だと思います。

似た問題が起きないような法整備も必要でしょう。公共事業を巡って国が訴えられた場合、「公益の体現者」としての国の立場を担保し、フェアで統一的な司法判断を確保するため、「事業者」の立場からの恣意的な訴訟行為は法律で禁じるべきです。

また、納税者や環境汚染の影響を受ける恐れがある人など、幅広い利害関係者も裁判に加わることができる制度とするべきです。自治体の財務会計の違法性を住民が訴える住民訴訟に類似した仕組みが、国についても必要です。

自分の経験を大きく、費用を小さく見積もりがちなのは公的組織の性。それを前提とした仕組みが必要なのです。

（聞き手・中川壮）

話し合いで「農漁共存」へ

川崎 賢朗（かわさき けんろう）さん　ノリ漁師

60年生まれ。高校卒業後、ノリ養殖を営む。干拓事業見直しを求める「佐賀有明の会」の元会長。

有明海に面した佐賀県で3代続くノリ漁師です。有明のノリは美しい黒色、柔らかくて口溶けが良い。本当に恵まれた海だと思います。

でも、今季のノリは色落ちが激しかった。佐賀県は販売額、生産枚数とも日本一ですが、ノリの出来が不安定になってきています。

1997年に諫早湾が干拓のため閉め切られた当初は、同じ有明海でも離れているので「対岸の火事」でした。「干潟のムツゴロウを守れ」と反対する人を見ても、「何であんなに一生懸命なのか」って感じていました。

影響を実感したのは2000～01年のノリの大凶作です。赤潮の大発生で収穫は前年から4割減りました。こんな不作は初めて。湾の閉め切りが引き金に違いないと直感しました。同じところから、アサリや高級二枚貝のタイラギもとれなくなった。漁師ら約800人で「佐賀有明の会」を作って干拓の見直しを訴え、開門を求める裁判の原告にも加わりました。

何が海の異変をもたらしたのか、専門家から学びました。湾の閉め切りで有明海の潮流が弱まり、泥が沈んで海が透明になると、プランクトンの光合成が促され赤潮が起きやすくなるそうです。大量のプランクトンの死骸を微生物が分解するときに水中の酸素が使われ、プランクトンを食べる魚や貝が酸欠で死ぬ。すると赤潮がさらに起きやすくなる――。そんな悪循環が起きているというのです。

有明海は体力が衰え、体のどこかが詰まっているような状態なんです。体力を回復するには開門して潮の流れを戻すしかない。

干拓と漁業被害の因果関係を一部認めて、国に開門を命じる判決が10年に確定しました。これ以上、状況が悪化することはないと一息つきましたが、国は今も判決を守っていません。

ただ、裁判だけに頼ってはいけないとも思います。白黒がはっきりつくと、地域を分断してしまい、問題がずっと残る。

以前、開門に反対する農家と話し合ったことがあります。その農家は「堤防のおかげで、低地の農地から排水する長年の苦労から解放された」と言いました。

開門して堤防内側にある調整池に海水が入ると、農業用水に使えなくなり、農地の塩害や浸水も心配になるのは分かります。それでも、話し合って対策をとれば、農業と両立する開門の道も見つかるのではないでしょうか。

「農家と争いたくない」との思いで、7年前の海上デモの時から開門と併せて「農漁共存」も訴えています。

漁師も農家も国も集まる円卓会議のような場で話し合い、納得できる解決をしなければ、終わらないと思うんです。

（聞き手・浜田学太郎）

共通の科学的知見もとに

松浦 正浩（まつうら まさひろ）さん　明治大学公共政策大学院教授

74年生まれ。東京大学公共政策大学院特任准教授を経て現職。著書に「実践！交渉学」など。

開門を求める漁業者、反対する農業者、それぞれの立場を後押しする専門家の意見が激しく対立しています。

例えば、干拓事業と有明海の不漁との因果関係。有明海に注ぐ筑後川をせき止めた筑後大堰など、ほかの大型開発も関係あるかもしれない。なのに、ことさら諫早湾干拓だけ強調されてしまう。どれだけのデータがそろっていて、どこが不確実な部分なのか、普通の人は分かりません。

開門反対派は、開門で水害の起きるリスクを主張しますが、それも同様です。どの程度の降水量でどんな被害が起こりえるのか、信頼できる情報を共有できていない印象です。共通の科学的知見を土台に話し合う必要があります。

もめごとがあったとき、どう調整の手続きを進めればいいかを考えるのが「社会的合意形成」の研究です。日本で公共事業の反対運動が盛んだった1990年代、米国に留学して方法論を学びました。

重視されていた手法の一つが「共同事実確認」です。賛成、反対双方の専門家を招き、そう考えるに至った前提条件を詳しく聞き、一致する事実や不確実な点を整理する。それを当事者の意思決定の土台にする仕組みです。

対立する問題では、賛否両派の主張をそれぞれ後押しする情報がいくつも広まり、住民に混乱を招きます。不毛な「弁護科学」の対立を生産的な対話に転換するのです。

私がファシリテーター（進行役）として関わった試みの一つに、高レベル放射性廃棄物の地層処分の問題があります。懸念を持つ研究者と、事業者の専門家を呼び、根掘り葉掘り聞いて情報を整理しました。すると、技術的な分野での認識はかなりの部分が共通していて、違うのは評価、認識のところだと分かりました。激論を予想した聴衆が拍子抜けするくらいでした。

ただ、どれだけ専門的な知見を整理しても、そこから何かを選び取るのは地域の人々です。合意形成を始める一番の前提は、当事者が「もめ続けてもいいことがない」という認識を持つことです。

漁業者も農業者も、同じ有明海沿岸という生活圏に暮らしています。後継者不足、人口減など共通の地域の悩みを抱える運命共同体。次世代のために、農業と漁業を生き生きと営める環境をどう作るのか。そんな共通項をもとに武装解除すれば、話し合いの道が開ける可能性があります。

たとえば、地域の漁業や農業をどう営んできたかを聞いて記録に残す「聞き書き」を進める。子どもたちを干潟に連れて行き遊ばせる。お互いの現場に共感を持ち、有明海沿岸の歴史を引き継ごうという運命共同体的な感覚を共有していくのです。遠回りのようですが、それこそ地固めをすることも必要ではないでしょうか。

（聞き手・市川雄輝）