

有明海の未来に繋げる緊急提言

平成 25 年 12 月

特定非営利活動法人有明海再生機構

1. はじめに

平成 12 年末、基礎的な調査観測、研究が十分に行われてこなかった有明海で異変は起きた。大規模な赤潮が発生して養殖ノリが色落ちし、記録的な不作となった。関係者はその対応に苦慮し、関心は原因究明（犯人探し）に向い、当時進められていた諫早湾干拓事業（以下、諫干事業という）との関係が問題となった。諫干事業が最終局面に向かうに従いその対立の構図は先鋭化することとなったが、主に司法の世界で争われたこの問題も、当時の政府が福岡高裁の判決に従うとの判断により、平成 22 年 12 月に諫干事業潮受け堤防排水門の開門が確定した。しかしその一方で、平成 25 年 11 月 12 日にその開門の差し止めを命じる長崎地裁の仮処分が決定し、相反する二つの司法判断が国に課せられるという異例の事態となった。

現在では有明海問題＝開門問題という構図となっていると言っても過言ではなく、有明海ではこの開門問題一色となって解決の糸口を見いだせないまま、福岡高裁の確定判決で決定している開門期日である 12 月 20 日を迎えようとしている。

この開門問題では、とかく長崎県と佐賀県等の関係者の利害対立が続いていることが大きくクローズアップされている。現在混沌として開門の展望が見いだせずにいる中、なぜそのようになったのかをしっかりと考えなければ対立の構図は簡単には改善されない。司法だけに委ねるのではなく、有明海を再生するという原点に戻って、地域が地域の問題として強く認識して解決に向けて積極的に動き出さない限り、この問題はいつまでたっても出口を見いだせない。

これまで、国は諫干事業をどう進めるかに腐心し、これまでこの事業に反対する者に対して正面から真摯に対応してきたのか、また開門決定後においても関係者への説明等の対応が十分であったのか、これまでの開門問題で混迷が深まった経緯を見るとその感を禁じ得ない。結果的に国の意思（事業を早く終わらせたい。開門に反対していたのに、確定判決後は一転して開門を実行しようとする）によって地域が振り回されてきた構図が現在はより鮮明となり、その結果、現在では、諫干事業を推進してきた長崎県と開門を希望する佐賀県等の対立の構図になっている。

しかし、国が長崎、佐賀両県との 3 者の話し合いの場を提案したことは一つの前進である。その際に、「有明海をよくする（少なくとも調整池・諫早湾の環境をよくする）」、「諫早市の生活環境（営農、防災、水環境等）をよくする」という公理に基づいて、国が最適な道筋を示し、その国が示す案に対して事業の受益や影響を受ける地域関係者のすべてが冷静かつ論理的に議論できる環境をどう作るかがポイントとなる。

そこで、特定非営利活動法人有明海再生機構（以下、有明海再生機構という）では、“有明海の未来へ繋げる緊急提言”をまとめ、一般市民を含む関係者がもう一度原点に戻って、理想とする“有明海の未来”に思いを馳せ、“話し合いの場”を通じて、未来志向で開門問題を捉え、地域にとって最適な解決策は何かを模索していくことを提案したい。話し合いが健全に行われるためには、ここまでの混迷に至った背景や問題点についてきちんと言及し、この問題の解決に向けた論点整理を行うなどの環境整備が必要条件となる。その上で、司法の場だけに頼らず関係者の話し合いの場で、“有明海の未来”に繋げる議論が適切に行われるよう、例えば時間とコストパフォーマンスを一つの評価軸として考え、想定される道筋を用意し、徹底的に議論を尽くせるようになることを期待する。有明海再生機構は“有明海の未来”につながる話し合いの場の設定に一定の役割を果たしたいと考えている。

2. “有明海の未来”を考える

混迷化している有明海問題に対して将来に向けた建設的な議論をするためにも、以下のような有明海を目指すべき方向、理想とする“有明海の未来”像について考え、そのことを有明海関係者の共通認識として共有化することが何より重要である。

《考えられる有明海の未来像》

日本一のノリ生産基地となっている有明海。今後もノリが有明海の特産品として位置づけられ、ノリの新たな需要を開拓しながら安定的に生産活動が続くこと、そしてタイラギやアサリなどの二枚貝もピーク時とまではいかなくとも一定程度の漁獲量を期待したい。そのほか、有明海固有の珍しい水産物も以前のように漁獲され、有明海料理がまた楽しめるような有明海に戻したい。その際、生物の多様性が維持されていることが大前提である。

そのためには、有明海の環境の保全に対する地道で継続的な取り組みが重要となり、海域環境だけでなく、有明海に注ぐ河川の流域の水循環系が健全に維持されなければならない。有明海沿岸域だけでなく流入河川の流域すべての関係者が有明海に思いを馳せ、環境保全に取り組む、そんな構図が作り出せればそれは素晴らしいことだし、それを望みたい。

そのことは、有明海の魅力を一人一人が感じ育てていこうという機運から始まる。そして、その魅力を高めていく不断の努力が求められる。

有明海は、内湾であるがゆえの静的要素と日本一の干満差を有するがゆえの動的要素を併せ持つ全国に類のない特徴的な海である。大潮時、ダイナミックに潮が満ちていく姿はアマゾン川のポロロッカを彷彿させ、伝統行事の沖ノ島参りで夕刻にその現象に遭遇すると幻想的な世界を体験できる。そして、日本一の干潟は水鳥の宝庫でもある。季節が織りなす地域ごとの風景は、有明海ならではのものが多い。この魅力的な有明海を題材として扱う文学者も多数輩出している。また、アジアに近い九州の中でも、有明海はその文化交流のルートとして使われ、徐福や鑑真和上につつまる各種伝説や栄西禅師の茶の伝道の話などが残っており、歴史のロマンが漂う。

このような有明海に関わる歴史・文化を紐解き、有明海の自然の良さを知ることから、有明海の魅力の発掘はもっと行われるであろうし、干潟を体感できる鹿島のガタリンピックはその成功例の一つである。そのほか荒尾干潟のみにとどまっているラムサール条約への登録を有明海全体に拡げることやサルボウ貝等の大衆食材を用いた新たな食文化（B級グルメ等）の創造、有明海の環境を活かしたエコツーリズム、グリーンツーリズムなど、今後も有明海の魅力に人々を惹きこんでいく取り組みが数多く出てくることが期待される。また、情報発信の方法を工夫することでより多くの人が有明海に関心を寄せるようになるであろうし、そのような状況をつくりたい。

そして、有明海沿岸域の人々の生活をつなぎ交流を深める役割として期待が高まる自動車専用道路の有明海沿岸道路も着々と事業が進捗している。有明海沿岸道路でつながる地域の歴史・文化、観光や経済での交流を促進することで有明海全体の魅力もアップするし、さらに国際交流を通じてその魅力を深めていくことができればもっと輝くはずである。

一番大切なのは、有明海の魅力を教材として用いることで、有明海の魅力を自ら感じとり、それを育てていく次の世代を育成することにあることを強く主張しておきたい。

以上は、“有明海の未来”に対する思いをまとめた一例であって、もっと多くの人の豊かな発想で“有明海の未来”像をより夢のあるものに膨らませていくと、有明海の魅力がさらに増すとともにその輪が広がっていく。

そして、次に、“有明海の未来”を具体化する動きが関係者間で出てくることが期待されるが、このテーマについては“シンポジウム”を開催し、それを基に次回の提言としてまとめたい。



3. “有明海の未来”につながる開門問題への対応(提言)

“有明海の未来”への道筋をつけるために避けては通れないのが開門問題である。

開門をはじめとする有明海問題に対して、なぜそのようになったのか、混迷の要因や混迷に至った背景など問題の本質を見極め、それを乗り越えて話し合いでの解決を図っていかねばならない。話し合いに当たって、関係者がその場につき健全な方向に向かえるようになるための環境整備が必要である。有明海再生機構でも、あらゆる場を通じて、現状での各種情報提供や“有明海の未来”に向けた提案を行い、国民的な議論につなげる役割を担っていきたいと考えている。

(1) 混迷の開門問題からみえる問題の本質

①有明海問題=開門問題となって、有明海は今の利害関係者だけが争う海となっている。なぜ、一般市民はみんなの海・有明海に、有明海問題に関心が薄いのか。多額の税金が使われるにも拘わらず、具体的な目的があいまいなままで開門調査が実施されようとしていることになぜ関心が無いのか。そして無関心にさせたのはなぜであろうか。一般市民の無関心も問題の一つである。

②有明海再生と言えば、豊穰の海という言葉がよく使われ、とかく漁獲高のピーク時の状態に戻すことが話題となるが、果たしてそれだけでよいのだろうか。有明海は自然環境の変化だけでなく開発行為などの人為的要素などによっても多様に変化してきており、この環境変化でも漁獲高は影響を受ける。また乱獲という人為的要素が加わり、有明海の環境と漁獲量の変化は簡単な構図では示せない。これまで「豊穰の海」と言ったときには生物の多様性の視点が欠けており、ただ豊漁だけを求めることは好ましくない。

③異変後、有明海ノリ不作等第三者委員会（以下、第三者委員会という）において当時の限られた科学的知見の中から異変に関する見解が示されたが、それがその後得られた科学的知見に基づいた修正がきちんとなされないまま現在に至っている。当時、諫干事業潮受け堤防排水門の開門がホットな話題となり、その後の有明海問題=開門問題につながったことへの影響は大きい。第三者委員会の見解に対して、これまで得られた科学的知見を活かして反映させることが必要である。

④「今般の高裁判決を重く受け止め、長年にわたる争いに終止符を打ち、解決の方向性を早急に提示することが内閣の責務であると考えました。このため、有明海の再生を目指す観点から総合的に判断して、上告しないことを決定しました。」という当時の政府判断で開門が決定されたが、何をもって争いに終止符を打てると思ったのか。地元事情を理解しないまま丁寧な手続きが行われなかったことが「現在の混乱」につながっている。国は司法で決定されたからという消極的な取り組みではなく、政府見解=司法決定として、当時の政府見解を国民に正しく伝え、その方向に、関係者の合意形成を図る努力をもっと行うべきであった。その後、開門差し止めを命じる長崎地裁の仮処分が決定し、相反する二つの司法判断が国に課せられるという異例の事態となったことから、司法にすべてを委ねるのには限界があることが明確となり、地域の合意につながる積極的な政府提案をもとに地域が地域の問題として真剣に有明海問題を考えないといけない状況となってきた。

当時の政府判断の背景には調整池の水質問題があったと思料される。開門の実施は完了した諫干事業に対する事業の改善を示唆したものと受け止め、開門を実施する場合の政府提案に調整池の水質問題を明確に示すことが必要なのではないか。

⑤開門確定判決では、「堤防閉め切りと漁業被害（諫早湾やその周辺に限定）との因果関係を肯定するのが相当」となっており、一部の漁業者の主張が認められた構図となっている。有明海再生機構が取りまとめた「有明海再生機構の中間まとめ」においても同様に、堤防の閉め切りの影響は限定的としている。また、「現時点では、干拓事業が諫早湾など有明海の環境に及ぼす影響がすべて解明されているとは言えず、将来的に漁業行使権の妨害を回避する措置として、排水門の常時開放

よりも適切なものが発見される可能性があるため、請求は一定の期限付きで認めるのが相当だ」と5年間の開門を命じている。ただ、開門を命じているだけで、漁業被害との関係を明確にすることを目的としているが、具体的に開門方法を提示しているわけではない。このことが関係者間で開門の意義が異なってくる原因となっている。

このままでは開門調査を通じて何らかの結論を導き出すことができ、その結果地域にとって望ましい方向に向かうかどうか疑問が多い。なぜならば、原因を諫干事業に求める漁業者の思いと7kmの潮受け堤防に対する250mの排水門での開門では潮受け堤防がない状態を再現することには限界があること、環境変化のメカニズムに関する科学的な知見はかなりの部分で明らかになっているが、環境変化と水産資源との関係は科学的に明らかになっていない点が多く、そこが開門調査の実施にあたって気になる点である。

⑥諫干事業が事業化される時に、諫早湾や有明海の漁業関係者に影響の程度に応じて補償金がそれぞれ支弁されている。平成15年度以降、特措法に基づいて漁業振興などの事業を行う上で補助率のかさ上げなどの支援が行われ、平成16年度からは中長期開門を断念し諫干事業を推進するという事で、漁業振興などの予算が支弁されている。そして、今回、開門調査の実施に当たって、農水省が提案する部分開門予算として実施に当たっての環境整備費と開門費用で300億円以上の予算が投入されようとしている。

開門で漁業被害などの想定外の事象が起きたり、12月20日の開門期日までに開門が行われなかった場合、福岡高裁の確定判決の原告団は間接強制という司法手続きに発展させる意向を示しており、同様に開門差し止めを命じる長崎地裁の仮処分で勝訴した原告団も開門に至れば間接強制の手続きを考えており、さらに国民の税金が必要となることも考えられる。

そもそも、上告を断念し判決を確定させて開門へと舵を切った当時の政府判断の一つに、開門方法3-2であれば100億円未満で実施できるという見通しがあったと聞く。それが今では300億円を超えようとしている。

漁獲高減少に対して国民の税金でどこまで対応すべきか、冷静な国民的議論が必要である。

⑦開門問題の解決に向けて関係者の責任の所在がはっきりしない現在の状況は、地域にとって好ましいものではない。開門問題において司法での争いの当事者となっている漁民、農民に加えて調整役として本来は重要な役割を果たすべき地方自治体もその争いの当事者として加わっている現況からは改善に向けての展望は開けそうにもない。ここは、政治、行政がその役割や今後何をなすべきかを真剣に考えなければならない。

(2) 責任のある話し合いの場の形成を

農水相から提案された国と長崎、佐賀両県との話し合いの場は歓迎すべきである。有明海再生機構はその取り組みを支持し、支援したい。話し合いが成立するためには、まず、お互いの意向に真摯に耳を傾け、建設的に対応することが求められる。関係者の中から「弱腰」、「後退」などの否定的な発言がされるようなことは厳に慎むべきである。その場が機能するためには下記の環境整備を行うとともに、関係者の関与の仕方など、合意形成にあたっての必要な事項を整える必要がある。国内外の参考となる事例(米国のカルフェドなど)から学ぶことも重要である。

(3) 話し合いの前提条件となる環境整備を

①司法での争いを一時休止または中止に

司法にすべてを任せることの限界が明らかになってきたが、確定判決の原告団は期限までに開門が履行されないと、間接強制で損害賠償を請求する意向を示しているし、もし開門が実行されると開門差し止めを要求した原告団も同様な意向を示し、互いに牽制しあっている。今、求められることは冷静な対応であり、どちらの原告団も間接強制という手段をちらつかせることで国に性急な対

応を迫ることは好ましくない。時間をかけて地域合意に向かう方向を目指すべきで、そのための時間を作ることが必要であり、司法での争いを一時休止、願わくば中止に向けて関係者は努力すべきである。

②公的機関による科学的知見の整理を

有明海再生機構では、有明海の環境変化の実態、その変化に至った要因などを構成メンバーである研究者と連携を図りながら調査し整理してきた。そして、その成果をシンポジウム等で議論し科学的知見の集約を図り、「有明海再生機構の中間まとめ」として公表し、関係者への説明及び情報発信等を行ってきた。しかしこれからは、有明海問題を扱う政府の唯一の組織である環境省有明海・八代海等総合調査評価委員会（以下、評価委員会という）が、行司役として有明海異変について科学的に総括するとともに、開門についての基本的事項についても言及すべきである。その際、諫干事業、特に調整池の水質問題の評価についても可能な限り言及すべきである。そのことが、今後の有明海問題の争いに終止符を打つ流れをつくる第一歩と言える。

③国と関係者は、主張、論点の整理を

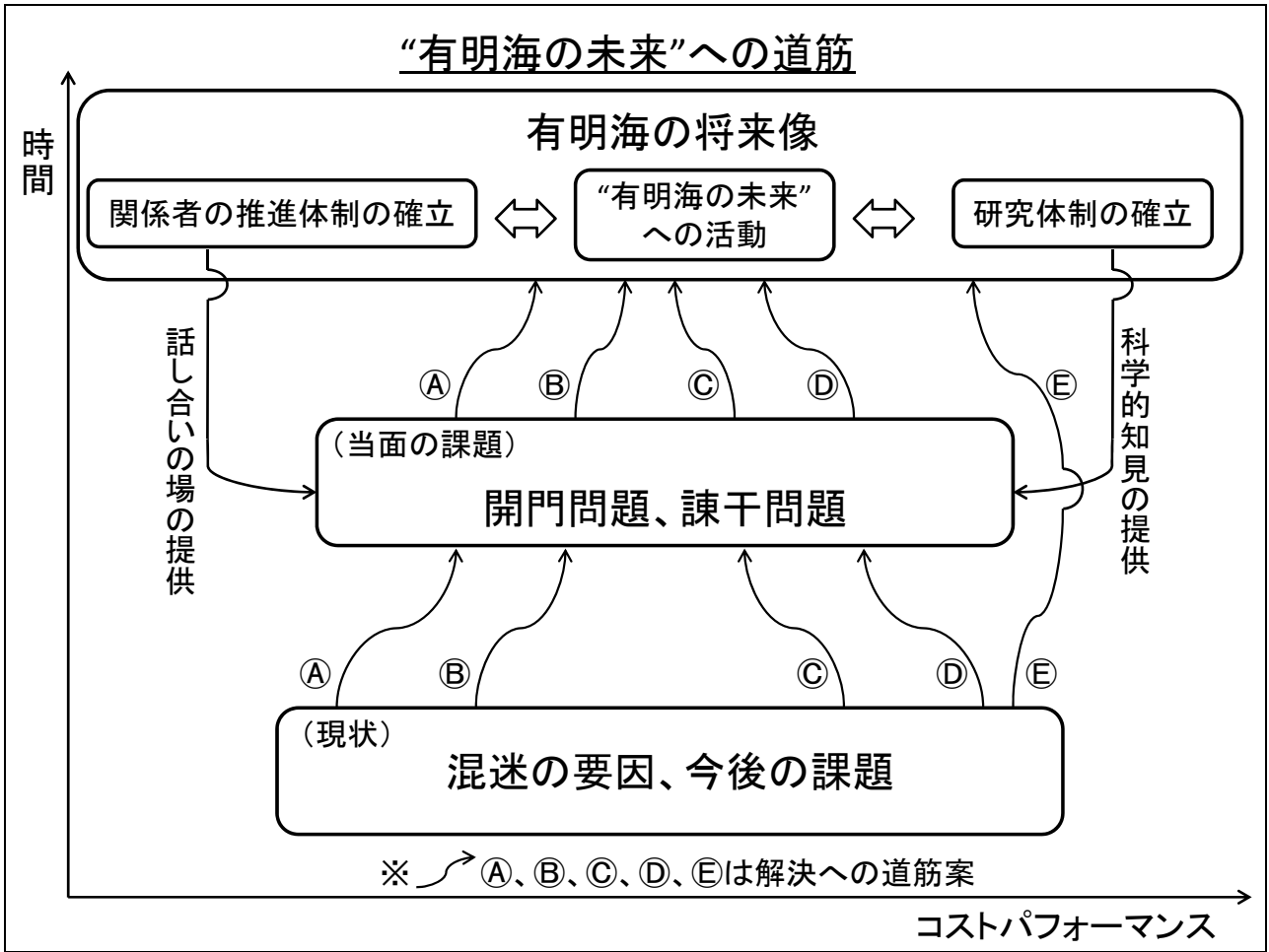
司法にすべてを任せるのではなく、関係者がテーブルについて議論すべきという動きが少しずつではあるが出てきたことは歓迎すべきことである。開門反対の主張については、長崎県による政府への意見書提出により明らかになっているので、一方の開門推進の主張が明確になれば国は論点整理が可能となり、科学的知見の整理と併せて話し合いの環境整備がなされることになる。

信頼関係が損なわれていることから、論点の中には諫干事業の有明海への影響とその影響が開門によって明らかになるのかどうか。また、諫干事業だけでなくこれまで行われてきた筑後大堰、熊本新港などの開発事業の影響やノリ生産での酸処理や施肥の影響を問題視するようなそもそも論も出てくるのが想定される。誰が悪いというのではなく、有明海の関係者すべてが何かしら有明海に負荷をかけているはずであることから、これらの指摘にもその関係者は真摯に答える事が必要である。

(4)開門問題の解決に向け、考えられるすべての道筋の提示を

混迷化している開門問題を地域の問題として将来につなげるためには、司法だけに委ねるのではなく、もう一度何のための開門なのかという確認と巨額の税金を投入する意味を地域が真剣に考えなければならない。

それにはまずは国が県と協調して、これまでの混迷に至った過去の整理と将来につながる責任のある議論を行うことが求められる。将来につながる議論を行う上で話し合いの前提となる環境整備を行うとともに、例えば時間とコストパフォーマンス（コストと期待される効果）の関係において考えられるあらゆる道筋を提案し、その案のメリット・デメリットを整理し、関係者が議論し合意形成に資する環境整備を行うことである。それをもとに、漁業者や農業者、一般市民など関係者を巻き込んで“有明海の未来”につながる建設的な議論を行うことである。道筋の中には、開門方法3-2を諫干事業の調整池の水質改善を目的として実施することも考えられるし、開門調査に要する費用を開門のために使用するのではなく（予算計上が可能であればという前提）、“有明海の未来”につながる取り組みに投資するということがあってもいい。考えられる案はすべて出し合って議論すべきで、その前提として、地域が地域の問題として有明海を考えていく上で有明海を目指すべき方向、将来像を共有化することは何よりも必要である。



4.終わりに

司法で相反する裁判結果が出て開門問題はますます混迷化してきたが、今、有明海地域にとってそれを逆にチャンスととらえて対応することが必要であり、各組織は出番が回ってきたと考えるべきである。

有明海関係者が“有明海の未来”を考え、その中で懸案となっている「開門問題」を司法だけに任せるのではなく、自分たちの問題として一番良い解決の道筋を選択し、それに向けて努力することが求められる。

これに対して、国は諫干事業に端を発して生じた開門問題であることから、地域が選択した方向に全面的に支援しなければならない。そして、混迷化している現状を真摯に受け止め、もう一度原点に戻って地域に根差した諫干事業の最終の姿とは何なのか明示する責任がある。

一方、地方では、「地方分権」、「地域主権」を標榜するのであれば、そして「道州制」を目指すのであれば、今まで以上に地方の問題は自ら考え処理するという積極的な対応が求められる。地方の有明海関係者の総合力が問われていると言っても過言ではない。

有明海再生機構として、問題解決に向けてどのようなことを支援することが可能なのか、この提言後も引き続き考えていきたい。