OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	諫早湾干拓事業問題の検討 ： 事業をめぐる訴訟の検討と今後の公共事業への教訓
Author(s)	吉川, 智美
Citation	平成29年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書. 2018
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/68098
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

様式６

申請先学部　　法学部　採択番号　No.1

平成２９年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書

ふりがな 氏　　名	よしかわともみ 吉川智美	学部 学科	法学部国際公共政策学科	学年	３年
ふりがな 共　同 研究者氏名	いとうゆかこ 伊東由香子	学部 学科	法学部法学科	学年	３年
	おかながりょう 岡永凌		法学部法学科		３年
	おくだけい 奥田慶		法学部法学科		３年
	ごとうゆうた 後藤悠太		法学部法学科		３年
	とうなんかなこ 藤南佳奈香		法学部法学科		３年
	はやしりか 林里香		法学部法学科		３年
	ひえいかなこ 日江井香名子		法学部法学科		３年
	みずのえしんぺい 水ノ江慎兵		法学部法学科		３年
	みなとまなみ 湊麻菜美		法学部法学科		３年
	わたなべなこ 渡辺菜子		法学部法学科		３年
アドバイザー教員 氏名	大久保規子	所属	法学研究科		
研究課題名	諫早湾干拓事業問題の検討 ～事業をめぐる訴訟の検討と今後の公共事業への教訓～				
研究成果の概要	研究目的、研究計画、研究方法、研究経過、研究成果等について記述すること。必要に応じて用紙を追加してもよい。（先行する研究を引用する場合は、「阪大生のためのアカデミックライティング入門」に従い、盗作剽窃にならないように引用部分を明示し文末に参考文献リストをつけること。）				

目次

第一　研究の概要
　第１章　研究目的
　第２章　研究経過
　　１事前学習会
　　２ヒアリングと現地見学
　　３事後学習会
第二　研究成果
　第１章　干拓事業と関連訴訟の概観
　　１諫早湾干拓事業について
　　　1.1 事業の目的
　　　1.2 事業の概要
　　２事業をめぐる訴訟
　　　2.1 開門請求訴訟
　　　　2.1.1 開門請求訴訟提起までの経緯
　　　　2.1.2 開門請求訴訟の内容
　　　2.2 開門差止め訴訟
　　　2.3 係属中の訴訟
　　３ヒアリング調査概要
　　　3.1 開門派ヒアリング
　　　3.2 有明海再生事業等ヒアリング
　　　3.3 開門差止め派ヒアリング
　第２章　本件をいかに解決するか
　　１和解
　　　1.1 現状
　　　1.2 問題点
　　　1.3 今後のより良い和解のために
　　２司法的解決
　　　2.1 現状
　　３有明海における調査研究
　　　3.1 現状
　　　3.2 問題点
　　　　3.2.1 県計画の不十分さ
　　　　3.2.2 訴訟の経過に流された研究
　　　　3.2.3 統一的な研究主体の不存在
　　　3.3 今後の問題解決に資するためには
　　　　3.3.1 県計画の具体化
　　　　3.3.2 訴訟の経過にとらわれない研究
　　　　3.3.3 研究主体の組織化
　　４小括
　第３章　今後このようなことが起きないようにするために

1 原因分析
1.1 事業計画段階
1.2 事業実施段階
1.3 訴訟段階
1.3.1 国の訴訟態度について
1.3.2 立証責任について
2 教訓
2.1 事業開始段階
2.2 事業実施段階
2.2.1 土地改良法に基づく再評価について
2.2.2 環境影響評価法に基づくフォローアップについて
2.3 訴訟段階
2.3.1 国の訴訟態度について
2.3.2 立証責任について
第 4 章　終わりに

第一　研究の概要

第 1 章　研究目的

国営諫早湾干拓事業（以下、「本件事業」とする。）をめぐる訴訟において、2017 年 4 月 17 日に長崎地裁で海水を閉め切る堤防（以下「潮受堤防」とする。）の開門差止めを求める原告の請求が認容され、確定した。潮受堤防の開門をめぐっては、これまでに福岡高裁において開門命令が確定しており、現在この訴訟では、2 つの矛盾する確定判決が存在する。国は、これらの矛盾した判決がある中で、同年 4 月 25 日、開門しない方向を明確にした旨の農林水産大臣談話を発表した。

しかし、このような国の方針は、開門訴訟の原告の強い反発を引き起こし、判決による解決が行き詰っている。一般的に、判決による解決は自主的解決が不可能であった場合の最終手段であると考えられるが、この事例では、その最終手段さえ行き詰まり、和解という手段に逆戻りするしかない状況に陥っている。しかし和解成立の見込みは立っていない。

そこで、本研究では、まず、干拓事業とそれにかかわる訴訟の経緯を概観し、この問題がどのように解決されうるのか検討する。その上で、環境訴訟において、今後このような問題が生じないようにするための教訓を得たい。

第 2 章　研究経過

1　事前学習会

本研究では、まず、本件事業によって生じた訴訟、主に諫早湾潮受堤防開門請求訴訟（以下、「開門請求訴訟」とする。）と諫早湾開門差止め請求訴訟（以下、「開門差止め訴訟」とする。）を詳細に検討し、訴訟で何が争点となり、何が原因となって行き詰まりを発生させているのかを整理するために、事前学習会を開始した。具体的には、2017 年 8 月 25 日に第 1 回事前学習会を開催し、なお疑問が残った部分については、9 月 4 日に第 2 回事前学習会を開催し議論をした。さらに、事前学習会で解決されなかった点につき質問票を作成し、ヒアリング先に送付した。

2　ヒアリングと現地見学

作成した質問票をもとに、9 月 27 日に福岡県の久留米第一法律事務所において開門派弁護団長・馬奈木昭雄弁護士にヒアリングを行い、訴訟に対する熱い思いを伺った。

9 月 28 日には、有明海の現状、再生への取り組みを調査するために、佐賀県有明海再生・自然環境課にヒアリングを行った。また、ラムサール条約湿地である東よか干潟も訪れ、干潟の生態系を自分たちの目で確認した。

9 月 29 日には、諫早市の施設である干拓の里ゆうゆうランドを訪問し、干拓地での営農の現状など農家側からの視点でお話を頂いた。その後潮受堤防見学を行い、海水と調整池の水質の差を実感し、また干拓調整池と有明海を結ぶ排水ポンプも見学し、本件訴訟のきっかけとなった事業の現場を確認した。

さらに、山下・川添総合法律事務所において、開門差止め派弁護団長の山下俊夫弁護士にヒアリングを実施し、今後の訴訟の見通しを中心にお話頂いた。

3　事後学習会

班ごとに、ヒアリング内容をまとめ、各自で考察を発表した。そして、この混乱の原因について、各自の意見を述べ、この訴訟から得られる教訓を検討した。

図 1 東よか干潟見学の様子（2017 年 9 月 28 日撮影）

図 2 干拓の里ゆうゆうランド担当者の方と内部堤防から諫早湾を臨む（2017 年 9 月 29 日撮影）

第二　研究成果

第１章　干拓事業と関連訴訟の概観

１　諫早湾干拓事業について

1.1　事業の目的

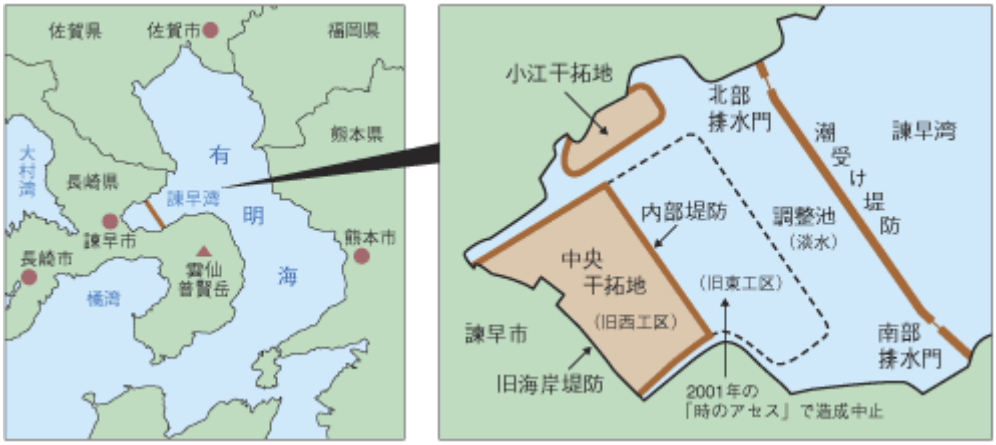
本件事業の目的は、優良な農地の造成と防災機能の強化である。すなわち、かんがい用水が確保された大規模で平坦な優良農地を造成し、生産性の高い農業を実現することと、高潮、洪水、常時排水等に対する地域の防災機能を強化することである。

1.2　事業の概要

本件事業は、農林水産省により、土地改良法に基づいて 1986 年から実施された。本件事業については、紆余曲折があったが、最終的に諫早湾湾奥部の海面 3,542ha を全長約 7km の潮受堤防で閉め切り、更にこの潮受堤防内の海面の一部を緩傾斜堤防で閉め切ることにより干陸地 816ha と調整池 2,600ha を造成することとされた。

本件事業の経緯は、次の年表の通りである。

1986 年 12 月	環境影響評価の実施事業の着手
1994 年	潮受堤防工事に本格着手
1997 年 4 月	潮受堤防の閉め切り
1999 年 3 月	潮受堤防完成
2001 年 8 月～	総合的な事業の見直し[1]の検討
2002 年 6 月	事業計画の変更[2]
2007 年 12 月	堤防道路供用開始
2008 年 3 月	事業完了
2008 年 4 月	営農開始



いさはやひがたネット http://www.isahaya-higata.net/isa-ariake/より（2017 年 8 月 20 日閲覧）

[1]防災機能の十全な発揮、概成しつつある農地の早期の利用環境への一層の配慮などがある。

[2]干拓面積を約 1/2 に縮小地域を区分し、それぞれの状況に応じた環境配慮対策を実施などがある。

図 3 潮受堤防上に建設された諫早干拓堤防道路（2017 年 9 月 29 日撮影）

2　事業をめぐる訴訟

2.1　開門請求訴訟

2.1.1　開門請求訴訟提起までの経緯

潮受堤防完成前から、本件事業は漁業、環境への影響の点から反対が起こっており、工事差止め訴訟が提起されていた。潮受堤防が完成した翌年の 2000 年、佐賀県有明海域でタイラギの大量死が発生（立ち枯れ斃死）し、その年はほとんど漁獲できなかった。また、ノリ養殖が大不作となった。原因は赤潮が全域に拡大したことで海水中の栄養分が失われ、ノリの色落ち現象が大規模に発生したことであった。その後も漁業被害が収まらず業を煮やした漁民を中心とした開門派が開門を求めて提訴した。また、開門派は、公害等調整委員会（以下「公調委」とする。）に対し、漁業被害は本件事業に係る工事が原因であるとの裁定を申請したが、同委員会は、2005 年 8 月 30 日、申請を棄却する裁定をした。

2.1.2　開門請求訴訟の内容（2008 年佐賀地裁判決、2010 年福岡高裁判決）

本件は、有明海沿岸の漁業者らが、本件事業にかかる堤防の閉め切りにより有明海全体の環境悪化、漁業被害が生じているとし、国に対して漁業権等に基づき堤防の撤去、排水門の常時開放と損害賠償を請求した事案である。これに対し、国は、本件事業により漁業被害が発生したとは認められない上、排水門を開放すると干拓農地の水源である調整値が塩水化することにより営農が困難になると主張した。

一審の佐賀地裁判決では、本件潮受堤防が果たす防災機能等については、工期 3 年程度の新たな工事を施工すれば代替しうるし、環境変化と本件事業との因果関係も推認しうる、として開門を命じた。この判決を受け国は控訴したが、控訴審の福岡高裁は、より直截に因果関係を肯定した上で、開門を命じた。これに国が上告しなかったため、開門判決が確定した。

2.2　開門差止め訴訟（2013 年長崎地裁決定、2017 年長崎地裁判決）

開門請求訴訟における開門確定判決を受け、諫早湾干拓地の営農者及び住民ならびに諫早湾近傍の

漁業者らは、堤防に設置された排水門が開門されれば、一度の開門でも調整池の塩水化が起こり農業用水として使用できなくなり、諫早湾内の農業に被害が生じるとして、国に対して同排水門の開門の差止めを求める訴訟を提起した。これに対し、国は、排水門を開放しても、被害は発生せず、発生するとしても事前対策によって被害は抑えられると主張した。

長崎地裁の仮処分決定では、開門すると農業用水の水源喪失など権利侵害が認められる上、漁業環境が改善する可能性も高くないとして、差止めを命じた。また、本案訴訟の長崎地裁判決も、権利侵害の範囲の認定に関しては多少異なるものの、差止請求を認容した。これに対し、国は控訴せず、判決が確定した。

2.3　現在係属中の訴訟

開門をめぐっては、現在も訴訟は続いている。開門と損害賠償を求める訴訟が最高裁で係属中である。また、2013 年に出された開門差止め仮処分決定の請求異議訴訟が福岡高裁で係属中である。これらについては、第 2 章で述べる。

	事業差止め、開門を求める訴訟	開門差止め訴訟
1996.7	事業実施の差止め訴訟の提起 →請求棄却（2005.3）	
2003.4	公調委に対する原因裁定の申請 →申請棄却（2005.8）	
2004.8	工事続行禁止の仮処分決定 →高裁で決定を取消（2005.5）	
2008.6	開門請求認容判決（佐賀地裁）	
2010.12	開門請求認容判決（福岡高裁） →国は上告せず判決確定	
2013.11.12		開門差止め仮処分決定（長崎地裁）
2014.1.9		請求異議訴訟を国が提起 →佐賀地裁は棄却（2014.12.12） ⇒福岡高裁で係属中
2014.4.11	間接強制の請求（佐賀地裁） →最高裁で確定（2015.1.22）	
2015.1.22		間接強制決定が最高裁で確定
2015.9.7	開門請求、損害賠償請求を 求める訴訟（福岡高裁） ⇒請求棄却、最高裁で係属中	
2015.10~	長崎地裁、福岡高裁による和解の勧告→和解協議は決裂	
2017.4.17		開門差止め判決（長崎地裁） →国は控訴せず確定

※1 主要な訴訟は以上の年表に記載されているが、その他にも地域的な訴訟が存在する。また、現在開門派弁護団が開門差止め訴訟に独立当事者参加する旨申し立てている。

※2 国は開門するとしても、全開門ではなくケース 3-2 開門であることを発表している。ケース 3-2 開門とは、貯水池の水位を標高が－1.0～－1.2mの範囲となるように管理するものであり、防災上、営農上、漁業上最も影響が少ないと考えられる開門方法である。

3　ヒアリング調査概要

ヒアリング調査では、あらかじめ送付していた質問票に沿って、適宜口頭で質問をしながらヒアリングを進めた。以下、各ヒアリング先における質問と回答の要旨を述べる。

3.1　開門派ヒアリング

開門派ヒアリングは、久留米第一法律事務所内において、開門派弁護団長である馬奈木昭雄弁護士に対し行った。

第一に、開門を認める判決が確定した後に、これと矛盾する形で出された長崎地裁の判決についてどのような考えを持つかについて質問を行った。この質問に対しては、「矛盾判決の存在は、民事裁判であることから、想定の範囲内である。ただし、異なる結論を導いた理由説明がされるべきであるが、これは長崎地裁判決で明らかにされている。つまり、漁業被害が著しかったことを、国が十分に主張しなかったことが原因である。」との答えであった。さらに、因果関係と立証責任についてはとりわけ熱く話され、「因果関係の認定については、自然科学になじまない厳格で定量的な立証を求められたことが、訴訟を困難にした要因であった。行政の行為には公定力が働くわけだが、公定力とは、考え方によっては、行政は正しいという推認が働いているということである。その推認を覆せるだけの事実を示し立証責任を相手方に課すことが我々のするべきことであり、そうすれば裁判に勝つことができる。」ということであった。

第二に、開門差止め訴訟において矛盾判決が出されたことに関連し、この訴訟に際して開門派の漁業関係者は債務者（国側）の補助参加人として 訴訟に参加していたが、このことが何らかの効果をもたらしたと考えるかについて質問を行った。これに対しては「開門派原告は、開門差止仮処分請求訴訟において補助参加人として主張しようとしたが、当事者(国)の主張と抵触するとして、退けられた。しかし、そもそも補助参加人の主張が妥当か否かの判断は裁判所が行うべきものであって、当事者には補助参加人の主張を排斥することはできないと考えている。」との回答であった。

第三に、今後どのような司法手段について考えているのかについて質問を行った。これに対しては「開門確定判決があるとはいえ、前訴において勝ち取った漁業権も 10 年の消滅時効にかかる、と国は主張している。この主張に従うのならば、10 年後に再申請することも選択肢としては十分にある。また現在、開門差止請求訴訟において、独立当事者参加を申し立てた上で控訴している。国は漁業者側の訴訟参加を認めていないが、漁業者側の意見書をもとに福岡高裁が参加の可否を判断する見通しである。絶対とは言えないが、申し立ては認められると考えており、さらに控訴審についても自信を持っている。被害がある限り争いは続くが、訴訟に勝ち、司法的解決を目指す方向性に変わりはない。」との回答で、今後も訴訟が終わることはないと強調しておられた。さらに、裁判で戦い続けることについて、「たとえ最高裁判決であっても、国は自分の意向と合わないものについては無視してきた。そうだとすれば裁判で勝つことには何の意味もないと思えるかもしれないが、決してそうではない。裁判で勝たないと話にもならないのである。勝った時にいかに国に追い打ちをかけ、行動をさせるかが重要である。」と話されていた。

第四に、後述の和解勧告に基づいて国が出した和解案についての見解を尋ねた。これについては「開門しない前提の和解案であり、受け入れられない。現在国は開門の可能性も含めた協議については拒絶している。国は被害者を黙らせることが解決と考えているらしい。開門・閉門ではない第三の道を探すべきである。一方で、国が出した和解案は開門しないことを前提とするもので、第三の道とは言えない。」などと批判されていた。

3.2　有明海再生事業等ヒアリング（佐賀県）

有明海再生事業等ヒアリングは、佐賀県庁において、有明海再生・自然環境課の担当者の方々に対し行った。

第一に、有明海再生特別措置法[3]（以下「特措法」とする。）の成果をどのように評価しているのかについて質問した。この質問に対しては、「漁場管理などのハード面、大学、国・県の研究機関のネットワーク化をすることで再生機構内部の研究体制を整えるといったソフト面の環境づくりは成果が見られた。しかし、水産資源の回復はまだ成果を得られておらず、不漁の原因究明と安定生産はまだまだこれからである。国は再生に向けた手順の提示や予算事業の継続を実行すべきである。開門に関しては 4 県とも意見が食い違うが、再生への思いは同じであるから、国主体の具体的政策の推進が求められる。現在の特措法は各当事者の要望が十分に反映されていないという点で問題がある。」との回答であった。

第二に、NPO 法人有明海再生機構[4]と佐賀県との関係性について質問した。この質問に対しては、「県が主導して、2005 年に NPO 法人有明海再生機構が設立された。研究結果が佐賀県の政策に反映された事例はあまりない。というのも、主に開門した時の影響・対策について研究しており、原因究明は進んでいないという現状があるからである。」という回答であった。

第三に、有明海再生事業の中で、潮受堤防の開門は有明海再生のためには開門は不可欠だと考えているのかについて質問を行った。これについては、「開門は原因究明の手段の一つであり、開門して調査をしたいのが本音である。正確な情報を得て万全の対策をとって開門してほしい。干拓地への影響がある場合は、調査の段階で措置をとって調査を行いたい。」という回答であった。

第四に、有明海再生に関する佐賀県計画[5]（以下「県計画」とする。）の策定過程や実施段階における、漁業者や関係者との協力関係について質問を行った。これについては「策定過程では 6 県で協議し、漁業者の意見を聞くため、有明海漁協との連携を図った。計画の実施に際して、県と漁協・漁業者は協力体制にある。現場を良く知っている漁民に海底耕耘や海底に赤貝、モガイ殻を撒く作業、そしてナルトビエイの駆除などを行ってもらっている。」との回答であった。

第五に、県計画の現在までの達成度をどのように評価するかについて質問を行った。これに対しては、「有明海再生を最終目標としたときの達成度はまだまだである。ウミダケ、アゲマキ、アサリは回復の兆しがあるが、漁ができるほどではない。1992 年以降、アゲマキの収穫量は皆無である。漁獲に至るまでには、種苗をつくり放流し成熟したものが産卵、という生態系の流れを生み出す環境づくりが必要である。」との回答であった。

第六に、訴訟で示された和解案、および今後の合意形成についての意見を伺った。これに対しては、「漁業不振の原因究明のための開門調査は必要であり、開門しない前提では受け入れられない。佐賀県と同県有明海漁協、また漁業者側も反対である。福岡、長崎、熊本の 3 県と各県漁業団体は受け入

---

[3]有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律。2002 年 11 月 29 日施行。有明海・八代海の環境の保全及び改善、水産資源の回復等による漁業の振興を目的とする（第 1 条）。この法の基本方針に基づき関係県が指定地域の環境保全、漁業振興に関する計画を策定する（第 5 条）。

[4] 2005 年 6 月設立。有明海の環境変化やその改善に関する調査研究の推進が有明海の再生を進めるうえで極めて重要との認識に立ち、大学、国・県の調査研究機関や企業、NPO などをネットワーク化し、有明海再生に向けた調査研究を戦
略的に体系化していく機関である。

[5]特措法に基づき策定された。干潟に関する調査研究、赤潮、貧酸素水塊等の発生機構に関する調査研究、環境と水産資源との関係に関する調査研究、海域の環境、水産資源に関する調査研究、などが具体的施策として掲げられている。

れることとしたが、開門調査を諦めることはないと主張した。今後の合意形成については、県は訴訟当事者ではないため、直接的なことはできない。国が関係者の信頼回復を図り、開門しないという前提ではなくフラットな状態で、和解協議をしてほしいと願っている。」との回答であった。

3.3　開門差止め派ヒアリング

開門差止め派ヒアリングについては、山下・川添総合法律事務所において、開門差止め派弁護団長の山下俊夫弁護士に対して行った。

第一に、農業経営者、漁業者、諫早湾付近の住民といった様々な人々が訴訟に参加している点について、どのような経緯で開門差止め訴訟の原告として組織されていったのか、という質問を行った。これに対しては、「もともと開門することで被害を受ける住民や、農家、漁業者が集まって諫早湾干拓事業推進対策本部という団体ができていた。その後、開門確定判決を受けて団体が長崎県に相談したところ、当時長崎県の顧問弁護士であった私（山下弁護士）へと話が渡った。」との回答であった。

第二に、開門差止めを求める訴訟の提起は、それ以前になされた開門請求訴訟の佐賀地裁、福岡高裁判決と矛盾する結果を求めるものとなるが、その点について議論等はあったのかについて質問を行った。「まず開門を訴えられた国側の対応態度に問題があり、国は開門することで生じる被害について十分に主張しておらず、また判決文についても矛盾点が見受けられたので、その点について主張すれば可能性はあると考えていた。また、民事訴訟であるため、当事者が異なれば異なる結果が出る可能性はあると考えていた」という回答であった。

第三に、開門請求訴訟と開門差止め訴訟で判決の結果が変わった理由についてどのように評価しているかについて質問を行った。これに対しては、「一番は、開門請求訴訟で国が主張しなかった開門することで生じる被害について主張したことだと考える。また、開門アセスメント[6]の結果、開門による影響が大きいとされたこともある。」という回答であった。

第四に、開門請求訴訟に関して、諫早湾の潮受堤防の建設が有明海の現状に対して影響を与えているとして、その救済方法として開門は効果的であると考えるかについて質問を行った。これに対しては、「そもそも潮受け堤防の閉め切りによって漁業被害が生じたとは考えていない。したがって、開門が漁業改善に効果的とはいえない。また、開門を行うとすればそのための予防策に 1000 億円かかってしまう。むしろその 1000 億円で有明海再生のための基金を作った方が良いと考える。」との回答であった。

第五に、今後このような矛盾した判決による混乱が発生するのを防止するために、立法政策、制度改革など、どのような方法をとればよいと考えるかについて質問を行った。これに対しては、「今回は、開門するか開門しないかの二択で、中間策のない特殊なケースであった。そのため、今後このような矛盾した判決が起きてしまうことは滅多にないと考える。」との回答であった。

第六に、現在、九州農政局や NPO 法人有明海再生機構などによって、有明海の現状と再生に向けて様々な調査がなされていることについて、その調査のあり方や成果に関してどのように評価しているかを尋ねた。これに対しては、「各々調査を熱心に取り組んでいるが、開門に対する効果の評価が違い、統一した基準を作ることが難しいため難航していると考える。」との回答であった。

第 2 章　本件をいかに解決するか

[6]諫早湾干拓事業の潮受堤防の排水門の開門調査に係る環境影響評価書。開門を求める佐賀地裁判決を受け、2008 年から開始された。開門を実施した場合、どのような変化や影響が生じるかについて調査、予測、評価を行い、必要に応じてその影響を回避・低減する措置を検討したもの。環境影響評価（環境アセスメント）については後述する。

既述のように、本件事業をめぐる訴訟は、矛盾する２つの確定判決の存在と関係者の深刻な利害対立により、膠着状態を呈している。この状況を打開するべく考えられる方法として和解、司法的解決、有明海における調査研究を挙げて検討する。

1　和解

1.1　現状

現在に至るまで、福岡高裁から４回、長崎地裁から１回、国に対して和解勧告が出された。これを受けて国が 2016 年に出した和解案は、開門しないことを前提とし、漁業振興基金として 100 億円の基金を創設するというものであった。この案による和解は、熊本と福岡の漁業団体に受け入れられたが、開門を主張する中心的位置を担ってきた佐賀の漁業団体が反対し決裂した。もっとも、既述のように、熊本と福岡の漁業団体も、開門を諦めるつもりはない旨明言している。

1.2　問題点

そもそも、終局的な解決方法としては開門するか開門しないかの二者択一である。中間策もなく、開門派が金銭による和解を拒絶している以上、和解にはなじまない。現状も前提問題としての開門する、開門しないという議論に終始している。したがって、互いに開門する、開門しないことを阻害する要因を主張しあっているだけでは、そこに妥協点は見出せず、協議は進まない。

1.3　今後のよりよい和解のために

結論として、開門するかしないかのいずれを選択するか、それを阻害する要因は何かという議論に固執するべきでない。どのような結論をとるにせよ、公平を期するためにそれぞれにとって必要な措置は何かということに着目した議論をすべきと考える。もちろん、二者択一の結論を出すことが困難であるからといってそれを後回しにしていいわけではないが、全体として均衡のとれた措置が取れるようにすることに重点を置いて検討するべきだ。

2　司法的解決

2.1　現状

対立が緩和する気配のない和解協議の一方で、本件事業をめぐる訴訟は現在も複数係属中であり、司法的に解決する方向もなお模索されている。注目すべきは、国による福岡高裁開門確定判決に対する請求異議訴訟である。これは、2014 年 1 月 9 日に事情の変更等を理由に提起された(第 1 章 3.2 年表参照)。請求異議訴訟とは、「債務名義に掲げられた実体法上の請求権の存在，内容の変更を理由として，その債務名義に基づく強制執行を許さない旨の宣言を求める債務者の訴え(民事執行法第 35 条)」である。

この請求異議訴訟が認められると、国は開門と開門差止めを求める確定判決の板挟みから解放されることとなり、司法的解決に大きく近づくと考えられる。

3　有明海における調査研究

3.1　現状

開門の必要性や和解の方向性を論じるとき、科学的知見がベースになっていなければ、建設的な議論はできない。また、ヒアリングにおいて各所から聞かれた有明海再生の実現のためには、科学的知見が前提となる。したがって、本件の解決には、有明海における調査研究が不可欠であると考える。

そこで佐賀県有明海再生課へのヒアリングを通し、有明海の環境変化の原因究明と再生へ向けた取り組みへの理解を深めた。具体的な内容は既述の通りである。

3.2　問題点

3.2.1　県計画の不十分さ

特措法に基づく県計画は、最終目標こそ漁獲量の回復、安定、原因究明と定まっているものの、現

段階における具体的な目標や予算の確保は不十分という状況である。

3.2.2　訴訟の経過に流された研究

開門された場合の影響と開門を前提とした再生の研究を主に行ってきており、現在得られている研究成果では有明海再生に繋がるものがない状況である。

3.2.3　統一的な研究主体の不存在

国、各県、NPO 等による取り組みは相互に連携、調整しながら行っているということであったが、国と県で実際に利害対立がある中で、今後研究成果の評価や利用においてずれが生じる心配がある。

3.3　今後の問題解決に資するためには

3.3.1　県計画の具体化

佐賀県は今年、自民党における有明海再生プロジェクトチームに対し、具体的な手順を示し予算を確保するよう国全体での対策推進を提案したところであり、このような働きかけが継続して行われることが重要である。毎年更新される県計画も、その過程で徐々に具体化していく必要がある。

3.3.2　訴訟の経過にとらわれない研究

現在は、最新の訴訟において開門差止め判決が確定し、開門可能性が低下したため、開門しないままでの有明海再生を模索する研究を進めているが、訴訟や和解がどのような結論に至るか確証がない状況にあっては、この研究の成果も今後十分に活かせるかは定かではない。有明海再生のために必要なのは、訴訟の経過にとらわれない、網羅的で体系的な調査であると考える。

3.3.3　研究主体の組織化

原因究明のための網羅的で体系的な調査を実現するためには、国、県、NPO 等が独自に行うだけでは不十分である。大規模な基金を創設するなどした上で、国あるいは県の主導の下、組織的な研究体制を整えることが有効ではないか。これにより、調査研究に協力している各団体も、研究の方向に一貫性が生まれ、研究費も準備しやすくなると考える。

4　小括

科学的知見の蓄積は、本件の解決に不可欠である。以前よりも開門しない方向に定まりつつある現状において、原因究明、ひいては有明海再生に向けた取り組みを注視していく必要がある。

第 3 章　今後このようなことが起きないようにするために

今まで述べた本件の経緯と考察を、どのような形で今後に生かすことができるだろうか。まず、この本件においてこの状態を招いた原因を分析し、そこから教訓を導く。

1　原因分析

原因は、事業計画段階、事業実施段階、そして訴訟段階に分けて分析することができる。

1.1　事業計画段階

そもそも、事業計画段階において、環境への影響の調査を十分行っていれば、有明海の環境変化についても予測できた可能性がある。また、周辺住民や農業者、漁業者の意見を聞き、説明をしていれば、よりよい事業を模索できたはずだ。したがって、計画段階においては、環境影響調査が不十分であったこと、および当事者へのヒアリング、説明が不十分であったことに問題があったといえる。

1.2　事業実施段階

事業実施段階では、計画段階に比べ本件事業の必要性は減りつつあったのに継続したということにつき問題がある。というのも、当初は全国的に食糧不足で、米を量産するため干拓事業により農地を作ることにも意義があった。しかし、時代が進むにつれその意義も薄れた。にもかかわらず本件事業を続けたことは、「公共事業は走り出したら止まらない」と揶揄される典型であろう。

とはいえ、本件においてまったく見直しが行われなかったわけではない。2001 年に環境国営土地改良事業等再評価実施要領に基づき、本件事業の再評価が行われ、第三者委員会から環境への一層の配慮と本件事業の早期遂行が緊要である旨の意見が表明された。これを受けて、農林水産大臣より総合的な検討に着手した旨の談話が発表され、2002 年 6 月に事業計画が大幅に変更された。その結果干拓地の面積は当初の予定の 2 分の 1 まで縮小した。

確かにこれは事業の見直しを行ったという点で評価できる。しかし、社会的状況の変化や市民の意見の反映といった視点が欠けており、不十分である。

1.3　訴訟段階

1.3.1　国の訴訟態度について

訴訟段階においては、まず国の不熱心な訴訟態度が問題点として挙げられる。具体的には、開門差止めを求める長崎地裁の裁判において、国は開門を行うメリットについて立証を行わなかった。こうした国の態度により、裁判上、開門することとしないこととの十分な比較衡量が行えず、それが確定判決の矛盾を招く一因となったと考える。

1.3.2　立証責任について

また、環境問題における因果関係の立証の難しさも問題である。本件においては、科学的知見が不十分で、潮受堤防閉め切りと漁業被害の因果関係を高度の蓋然性をもって証明するのは困難であった。このように、環境訴訟では、問題となっている要因と環境への影響の因果関係についての立証が困難な場合がある。そのような場合に原告が敗訴してしまうと、環境保護の観点から不合理ではないか。

2　教訓

2.1　事業開始段階

事業開始段階における問題の解決策として、環境アセスメント（環境影響評価）の実施が挙げられる。環境アセスメントとは、各種の計画策定、事業の実施に際し、それが環境に与える影響を事前に調査・予測し、複数の代替案を比較検討することにより、最良の案を選択する意思決定の手法をいう。これを定めた環境影響評価法（以下「法」という。）は 1997 年に制定された。

法の下では、事業の計画段階から、事業ごとに調査項目を絞り込む方法書段階および環境影響評価準備書段階において、だれでも事業者に対し意見書を提出することができる。また、市民意見の形成に資するため、事業者に説明会の開催が義務付けられている。

本件事業実施当時は、法が制定される以前であった。長崎県環境影響評価事務指導要綱によりアセスメントが行われたが、その内容は現在の法に比べ不十分なものだったため、このような状況が生じたと考える。

現在は法の適正な運用を図ることにより、この問題の解決を図ることができる可能性がある。

2.2　事業実施段階

事業計画後、事業実施段階までに事情が変化することに対応するため、公共事業は、事業着手前のアセスメントだけでなく、その後も定期的に見直しを続けなければならない。ただし、前述のように、社会的状況の変化や市民の意見の反映といった視点が欠けた見直しでは、不十分であるから、適切な制度設計が重要である。

2.2.1　国営土地改良事業等再評価実施要領に基づく再評価について

国営土地改良事業等再評価実施要領に基づき、単に見直しを行うだけでなく、見直しを行う際には、環境、社会、経済などを幅広く反映させる必要があり、そのためには市民を巻き込んだ議論が必要である。

2.2.2　環境影響評価法に基づくフォローアップについて

本件事業実施当時にはなかったが、現行の法では、アセスメント結果をフォローアップし、評価書の作成段階には予想しえなかった事態に対応するため、①評価書に記載した項目について、事業者が事後点検する（14 条 1 項 7 号）、②特別の事情により必要があるときは、事業者がアセスメントを再実施することができるとされている（32 条）。

ただし、これは事業者の任意の措置である上，前述の国営土地改良事業等再評価実施要領に基づく再評価と同様、市民参加の視点が抜けているので、この点を意識した法改正が必要である。

2.3　訴訟段階

2.3.1　国の訴訟態度について

国の不熱心な訴訟態度があったとき、充実した訴訟運営のためにどのような制度が有効だろうか。これについて、反対派当事者が訴訟に参加し、国に主張を促したり自らも主張したりできるような制度が必要であると考える。

確かに、本件においても、開門派は国に補助参加という形で開門差止め訴訟に参加しているが，補助参加人は、被参加人の訴訟行為と抵触する行為をすることはできない点で不十分である。

そこで、補助参加のみならず、反対派当事者の独立当事者参加を認め、三者がそろった中で討論型の審理を行うべきである。そうすれば、主張の根拠となっているデータを照らし合わせながら討論を行うことができ、よりかみ合った議論が可能になる。データについては、たしかに、科学的知見が追い付かずそもそもデータが存在しないということもあるだろう。しかし、人間の活動に係る部分や客観的分析が可能な分野については、分析や主張の根拠となるデータを開示することが可能である。両者がそのようなデータを示しあい、一対一対応で議論ができれば、訴訟の混乱を防ぐことができる。

2.3.2　立証責任について

前述のように、科学的知見が不十分で立証が難しいような場合に、高度の蓋然性を持って証明することを要するのは酷であり、環境保護の観点からも不合理である。そこで、環境訴訟における因果関係を負う者の負担を軽減させるために、より低い立証の程度でも、証明がされたと認める制度が必要であると考える。

ここで、国際環境法において提唱されている予防原則を、日本の環境訴訟においても導入することを提案する。予防原則とは、「重大または回復不可能な損害の恐れがある場合には，完全な科学的確実性の欠如が，環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない」（リオ宣言、1992 年）ことを意味する。

予防原則の意義は、危険の存在が科学的に基礎づけられてなくてもその回避を要求することができる点にある。そしてその効果について多数説は、その危険の防止を要求するために必要な証明の基準を低めることである、とする。

環境保護をより充実させるため、この予防原則を日本の環境訴訟において採用するべきである。そうすれば、因果関係について高度の蓋然性を持って証明する必要はなく、予防原則の効果として、より低い証明の程度で、証明がなされたとみなすことができる。

第 4 章　終わりに

本研究では、2 度の事前研究会を行い、質問票を充実させたことで、ヒアリングが非常に有意義なものとなった。馬奈木弁護士が「勝つまで戦い続ける」をモットーに開門への思いを熱く語ってくださったのに対し、山下弁護士は自らを「日本一クールな弁護団」と称しておられ、その対比が印象的だった。双方ともに頑として対決姿勢を崩さない意志の固さをその口ぶりから感じとることができ

た。

また、潮受堤防を見学した際には、およそ 7km にも及ぶ長い堤防の建設前段階に、何故徹底した調査が行われなかったのか疑問に感じざるを得なかった。自然環境や生態系の敏感さを甘く見た結果が、現在の訴訟の行き詰まりを生み、多くの人を苦しめていることに繋がってしまっている。

大阪へ帰る飛行機から諫早湾を眺めたとき、有明海全体に比する諫早湾の小ささを改めて実感した。しかし、ひとつの湾で実施された事業がどれだけ多くの人の生活に影響を与え、そのために戦っている人がいるのかは、研究題材として扱わなければ知らなかったことばかりである。「公共事業は走り出したら止まらない」で本当によいのか。行政のあるべき姿を考える良い契機となった。

図 4 諫早湾内干拓地にて「開門調査反対」の看板（2017 年 9 月 29 日撮影）

図 5 飛行機から臨む諫早湾と潮受堤防（2017 年 9 月 29 日撮影）

参考文献

・南博方、大久保規子.『要説　環境法』第 4 版.有斐閣、2009.
・阪口由美.『馬奈木昭雄聞き書き　たたかい続けるということ』西日本新聞社、2012.

・松橋隆司.『弁護士馬奈木昭雄　私たちは絶対に負けないなぜなら、勝つまで戦い続けるから』、合同出版社株式会社、2014.
・法務省　諫早湾干拓関係訴訟(2017 年 8 月 22 日閲覧)
http://www.moj.go.jp/shoumu/shoumukouhou/shoumu01_00050.html
・【図解・社会】諫早湾干拓訴訟をめぐる動き（2017 年 8 月 23 日閲覧）
https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_saiban-isahayashi-ugoki
・WWF ジャパン　諫早湾開門　本当に大丈夫なの？（2017 年 8 月 23 日閲覧）
https://www.wwf.or.jp/activities/upfiles/isahaya_kaimon201104.pdf
・農林水産政策研究所レビューNo.16 藤岡典夫「予防原則の意義」（2017 年 10 月 20 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/review/pdf/primaffreview2005-16-2.pdf
・環境アセスメント（環境影響評価）九州農政局 HP（2017 年 10 月 19 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/kyusyu/seibibu/isahaya/kankyo/kankyo_01.html
・国営諫早湾地区再評価～前回再評価以降の経緯について～（九州農政局）（2017 年 10 月 20 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/kyusyu/nn/isahaya/chousa/4zenkaiikou.pdf
・国営土地改良事業等再評価実施要領（農林水産省）（2017 年 10 月 20 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/pdf/m_kouei_220830.pdf
・諫早湾干拓事業の潮受堤防の排水門の開門調査に係る環境影響評価書に対する農林水産大臣意見の提出について　農林水産省 HP（2017 年 10 月 19 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/noukan/121116_1.html
・有明海・八代海総合調査評価委員会　九州農政局 HP（2017 年 10 月 19 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/kyusyu/nn/isahaya/ariakekai/ariakekai.html
・諫早湾干拓事業の潮受堤防の排水門の開門調査に係る環境影響評価書（概要版）農林水産省九州農政局（2017 年 10 月 19 日閲覧）
http://www.maff.go.jp/kyusyu/seibibu/isahaya/pdf/h_h_gaiyou_so1.pdf
・長崎地判平成 29・4・17　判決書(2017 年 7 月 8 日閲覧)
http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/756/086756_hanrei.pdf
・長崎地裁決定平成 25・11・12(Westlaw Japan 文献番号 2013WLJPCA11126002)
・佐賀地判平成 20・6・27 判時 2014 号 3 頁
・福岡高判平成 22・12・6 判時 2102 号 55 頁
・大塚直.「差止訴訟における因果関係と違法性の判断―諫早湾干拓地潮受堤防撤去等請求事件控訴審判決(福岡高判平 22.12.6)を機縁として」、『法律時報』83 巻 7 号、101 頁、2011.
・大久保規子.「諫早湾潮受堤防の開門請求を条件付きで認めた事例：諫早湾干拓地潮受堤防撤去等請求事件」、『法律セミナー』679 号、117 頁、2011.
・赤渕芳宏.「諫早湾干拓佐賀訴訟控訴審判決」、『環境法判例百選(第 2 版)』、192-193 頁、2011.