

国営諫早湾干拓事業による漁業被害

【1997年4月14日～現在進行中 長崎県諫早湾】

國島正彦・三浦倫秀^(注1)

1997年4月14日、多くの漁業関係者、地元住民の反対を押し切り、長崎県の諫早市、森山町、高来町、吾妻町、愛野町を計画対象地域(図3参照)として、諫早湾潮受け堤防の水門が閉ざされた。これにより、諫早湾の奥部を潮受け堤防で閉め切り、内側に干拓農地約700ヘクタールを造成するという国営諫早湾干拓事業(図1～3参照)が開始された。総工費は約2500億円。2006年度中の完成に向け、2005年現在既に9割以上の工事が終了している。1999年末に発表された「国営諫早湾土地改良事業変更計画書」によれば、この事業の目的は「調整池及びそこを水源とする灌漑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とともに、背後低平地において高潮・洪水・常時排水不良に対する防災機能を強化すること」とある。しかし、国営諫早湾干拓事業は、有明海異変に少なからず影響を与えたと言われ、ノリを始めとする漁獲高の減少(図4、5参照)をはじめ、水産業振興の大きな妨げにもなっている。新農地造成に伴う農業生産量の増加と、減少した漁獲高の推移を比較すると、食料自給率の向上に貢献する国の事業としては失敗であるとする意見もある。更に、事業目的の一つに防災を掲げているにも拘らず、水害は減らず、むしろ新しいタイプの浸水災害が発生したという報告さえある。国と長崎県には、この事業に対して適正な再評価を行い、その情報を公開するべきであり、事業を中止することの検討も求められてきた。

判断は司法の場に移され、走り出したら止まらない公共事業の代表格とも言えるこの国営諫早湾干拓事業に対し、有明海異変による漁業被害は国営諫早湾干拓事業の影響であるとして、沿岸4県の漁業者106人が申し立てた工事差し止めの仮処分申請を行った。2004年8月26日、佐賀地裁の榎下義康裁判長は「一審判決にいたるまで、工事を続行してはならない」とし遂に、いや、ようやく工事差し止めの仮処分が決定された。しかし、この決定に対し国側は、これまでの多くの公共事業に関する裁判で見せたような対応と同様に、それが当然であるかのように不服を申し立て、不毛な闘いを続けてきた。この様な、走り出したら止まらない公共事業の代表格とも言える国営諫早湾干拓事業が果たして、走り続ける事を止めることができるのであろうか？それとも先の裁判で覆され、地元住民たちの又か喜びと終わってしまうのか、その後の裁判の行方、国の対応が大いに注目されてきた。その結果は・・・

2005年5月の福岡高裁の決定は「差し止めの判断には一般よりも高い疎明(大まかな証明)が必要」として、漁業者側の申し立てを退けた。さらに最高裁は2005年9月30日、漁業者側の抗告を棄却する決定をした。それにより、残る工事を差し止めた佐賀地裁決定を取り消した福岡高裁決定が確定したのである。



図1 (出典；農水省 九州農政局 HP)

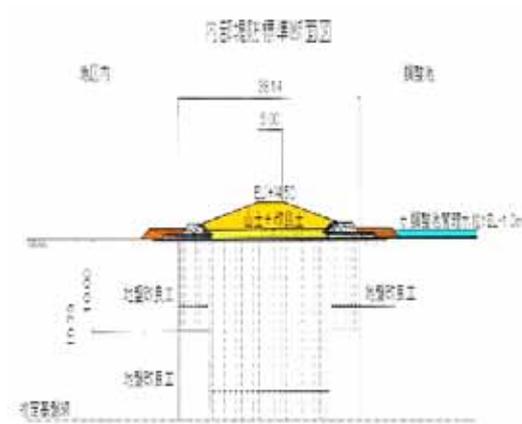


図2 (出典；農水省 九州農政局 HP)

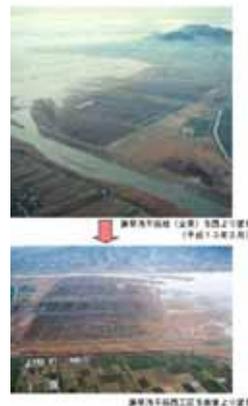


図3 (出典；農水省 九州農政局 HP)

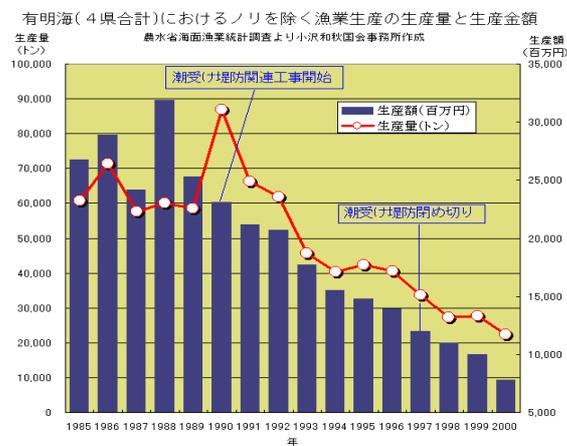


図4 (出典；「よみがえれ！有明海訴訟」を支援する長崎の会 HP)



図5 (出典；「よみがえれ！有明海訴訟」を支援する長崎の会 HP)

1. 事象

諫早湾の奥部を潮受け堤防で閉め切り、内側に干拓農地約 700 ヘクタールを造成するという内容で建設中である国営諫早湾干拓事業と、有明海異変(水質浄化機能の喪失と負荷の増大、流動(潮位、流速、流向)の変化、赤潮の増加、貧酸素水塊の発生、タイラギ、アサリ等の減少、成育不良および稚貝の^{いし}斃死、諫早湾の底質の変化(細粒子化、浮泥の堆積)と底生生物の減少)との因果関係について、今なお究明作業が続いている。

2. 経過

国営諫早湾干拓事業は、1985年に発表された「国営諫早湾干拓事業計画」に基づき、その後若干の規模縮小など紆余曲折を経て1992年に本格着工、そしてついに1997年4月14日、諫早湾潮受け堤防の水門が閉ざされ、本事業が開始された。

しかし、この国営諫早湾干拓事業により諫早湾の干潟は干上がり、そこに棲んでいた生物は壊滅的な被害を受けることとなる。「有明海異変」と呼ばれる有明海における環境問題の深刻化が進み、諫早湾干拓事業の是非をめぐる議論が勢いを増したのである。そして2000年12月からのかつてない規模の赤潮の発生により、有明海一円のノリ養殖業は莫大な損害を受け、記録的な不作を引き起こした。着工時から既に、諫早湾や有明海での魚介類の激減が始まっていたが、このノリ不作により有明海異変は、日本中の多くの人が知るところとなったのである。

この漁業被害を止めるべく佐賀、福岡、熊本の有明海沿岸各漁協は、この有明海異変の原因について諫早干拓主因説を唱えて、2002年11月、干拓工事中止を迫り、第1次提訴を佐賀地裁に行った。これにより判断は司法の場に移され、沿岸4県の漁業者106人が申し立てた工事差し止めの仮処分申請を行い、2004年8月26日、佐賀地裁の榎下義康裁判長は「一審判決にいたるまで、工事を続行してはならない」とし、工事差し止めの仮処分が決定された。しかし、この決定に対し国側は、当然であるかのように不服を申し立てた。その結果、2005年5月、福岡高裁は漁業者側の申し立てを退け、さらに最高裁第3小法廷は、2005年9月30日、漁業者側の抗告を棄却する決定を下したのである。これにより、残る工事を差し止めた佐賀地裁決定を取り消した福岡高裁決定が確定した。

3. 原因

- ・海砂採取のために掘った穴が、貧酸素水塊の温床となっている。
- ・潮受け堤防の存在は、潮流を弱くし潮位を上げる原因となっている。
- ・調整池から排出される「汚水」が、有明海全域を汚染している。
- ・潮受堤防が締め切られたことにより高い浄化機能を保持していた諫早干潟が減少し、調整池からの排水のため、有機物やリン、窒素などの流れ出す量が増加している。
- ・穴、堤防、汚水、共に赤潮発生の要因となっている。
- ・大浦港では何も高潮対策をしていないため、潮受け堤防が出来てから、台風の時(高潮、満潮時)の危険が増えた。

4. 対処

ノリの不作に際して一部生産者は、1970年代後半から始まる酸処理を施してきた。その方法は、酸の原液を海水で百～三百倍に薄めた容器にノリ網を浸すというもので、酸処理は雑藻の付着防止や、赤腐れ病などに効果があり、その作業は船上で行う。ところが、ノリの不作に伴うその酸処理の使用は、更なる悪循環を生み出している可能性がある指摘されている。

「走り出したら止まらない公共事業」という国民的批判を背景に、内閣総理大臣・橋本龍太郎氏は、1997年12月、公共事業関係6省庁に対して、公共事業の再評価システムの導入を指示し、それに応える形で農林水産省は、「国営土地改良事業等再評価実施要領」と呼ばれる農水省による再評価システムを1998年度から導入することとなった。しかし、再評価システムの問題点として、評価内容が狭く限定されていること、情報公開と市民参加が保証されていないこと、また過去の再評価のほとんどが、事業追認となっていること等が挙げられている。この再評価システムが事業継続を前提とした形式的なものとして終わることなく、現実の社会情勢、環境問題を直視し、専門家が公正な評価を行い、事業見直しという判断をも視野に含んだ合理的な評価システムとして機能を発揮することが強く望まれる。

5. 対策

長崎県は1998年2月に、環境影響評価、レビュー及び計画変更に伴う調整池水質予測において水質保全目標値が設定し、この目標値を達成するために必要な汚濁負荷削減対策や水質予測等を実施するという、諫早湾干拓調整池水質保全計画（第1期水質保全計画）を策定し、この計画に基づき、関係機関が連携して計画的かつ総合的な水質保全対策を推進した。計画は、環境影響評価に係る長崎県や当時の環境庁長官の見解・意見等を踏まえて、各種の汚濁負荷削減対策を着実に実施し調整池の水質を将来にわたって適正に保全する必要がある。このため、第1期水質保全計画、レビュー及び計画変更に伴う調整池水質予測における各種対策を基本として、将来の調整池における環境基準の類型指定も勘案して、調整池の水質の保全に資する事業、各種汚濁源に対する規制の措置等の富栄養化を防止するための各種対策を諫早湾干拓調整池水質保全計画（第2期水質保全計画）として定め、関係機関が連携して総合的かつ計画的に推進するものとした。なお、水質保全計画は、一定の計画期間ごとに改訂することとし、各種対策の進捗や新たな状況の変化を踏まえて見直しを行うものである。しかし諫早湾干拓事業において、1986年に実施された環境影響評価に対するレビューが2001年に行われた結果、環境影響評価の予測が大きく異なっていることが明らかになり、水質保全計画の実現は疑わしいという声上がるようになった。

6. 総括

長良川河口堰の事例によって点火された「走り出したら止まらない公共事業」に対する国民的批判と怒りは、諫早湾のギロチンの映像によって一気に加速した。

国営諫早湾干拓事業における司法の決定は、原告団にとって受け入れがたく、非常に悲

しいものであった。しかし、同じ九州の川辺川ダム計画においては、国が漁業権の収用採決申請という強権を発動するという行動をとったにも拘わらず、2003年5月16日、利水控訴審で建設反対派が逆転勝訴した。このことを受けて川辺川ダムは、1966年に建設省（現国土交通省）が計画を発表し、約四十年がたつものの、ダム本体の建設は2005年現在、未だ着工に至っていない。しかしそれでも、国側の姿勢に完全なる変化は起きず、北側国土交通大臣は、「一日も早く完成する必要がある」と現在も言い続けている。

諫早湾干拓、そして長良川河口堰、吉野川可動堰、川辺川ダム等、多くの無駄な公共事業に対する地元市民の怒りと反対運動は、日本国中の注目を集め、行政の公共事業計画の硬直性に、着実にメスを入れはじめている。

7. 背景

干拓事業の推進派として、長崎県、農林水産省、長崎大干拓期成同盟会、関係地域農民を挙げることは出来る。それぞれが、

- ・長崎県：過去に実施された有明海沿岸の小規模干拓方式の非効率性を脱却するため
沿岸地域に頻発した台風災害を抜本的に防除するため
県民食料の自給度を高めるため
- ・農林水産省：全国的に食料増産をはかるため
- ・長崎大干拓期成同盟会：農業近代化、地域開発、防災、食糧自給の上から非常に意義深いものとして関係地域の住民らに認識されたため
- ・関係地域農民：排水不良が解消されるため
農業収入の増加が見込めるなどの効果を期待して

といった理由で干拓事業の推進を行ってきた。長崎県は災害の常襲県であり、高潮、洪水の被害を経験してきた。

特に、諫早市民のあいだで今も生々しく語られる、1957年起こった諫早大水害（図6参照）による被害は甚大なものであった。この年7月25日から26日にかけて諫早地方を襲った豪雨は、わずか一日で588ミリを越える激しいものであった。このため、有明海へと注ぐ本明川をはじめ市内のすべての河川があふれ、上流のあちこちで山津波が起こった。更に土石流が多くの田畑を岩石で埋めつくし、多数の住家と人々をのみこんだ。この水害によって本明川流域では、死者494人、行方不明者45人、加えて住家の全壊・流失727戸、半壊575戸、非住家の全壊176戸、半壊320戸など、総被害額は87億円を越えるまでにふくれあがった。

諫早湾干拓事業には、高潮災害を防ぐとともに背後地の排水不良という悩みを解消し、地域で渴望された広大な農地を造成するというメリットの他に、諫早大水害のような悲しい経験を繰り返させないため、洪水対策としての貢献も期待されていた。

そもそも諫早湾干拓の歴史は古い。約600年前頃より長い間「地先干拓」と呼ばれる自然環境を巧みに生かした技術で「持続可能な」干拓が行われてきた。今日のような大規模複式干拓の計画は、戦後まもなく1952年の「長崎大干拓構想」に始まる。この大規模複式干拓の計画は、1970年の「長崎南部地域総合開発」、1983年の「諫早湾防災総合干拓事業」へと目的を変えながら、中止になってはまた息を吹き返すという形で引き継がれてき

た。現在行われている事業は、1983 年計画の「諫早湾防災総合干拓事業」に由来している。しかし、1989 年に起工された本事業は、何故かこの時点で既に「防災総合」の文字が抜けて「国営諫早湾干拓事業」となっている。この事業も、「小さく産んで大きく育てる」という公共事業と同様に、1999 年末に事業計画の変更が行われ、費用2,490 億円・2006 年度完成予定と、大幅な工期の延長と費用の増大が見込まれている。



写真 1 (出典 ; 国土交通省九州地方整備局
長崎河川国道事務所 HP)
(写真提供 ; 諫早史談会)

8 . 知識化

- ・ 国は事業を計画し着手するにあたって、最新の社会経済情勢や環境問題等に機動的に配慮し、公正で適確な情報に基づいている厳正な評価を、透明性のある過程で実施すべきである。
- ・ 国はある時期に実施決定した公共事業であっても、社会経済条件の変化についての確に再評価を行うべきである。
- ・ 根本的施策を検討してではなく、一時しのぎで事態にあたることは、却って悪循環を招くことがある。

9 . よもやま話

1997年4月に行われた諫早湾潮受け堤防締め切りは、「ギロチン」とも評されてきた。ギロチンとは、おもにフランス革命時代に用いられた死刑執行の斬首台のことであり、293 枚の鋼板がドミノ倒しのように落とされるといいうゆるその「ギロチン」の映像を前に我々は圧倒され、異を唱えてきた多くの人々にとって、忌まわしいものとして脳裏に焼き付いていることは想像に難くない。

引用文献

市民による諫早干拓「時のアセスメント」(諫早干潟緊急救済東京事務所編・2001年)

2004年8月26日 長崎新聞電子号外

ISAHAYA HIGATA NET ホームページ

農林水産省 HP

諫早湾干拓事業公式資料ページ

「よみがえれ!有明海訴訟」を支援する長崎の会 HP

<http://www.h5.dion.ne.jp/~n-ariake/>

諫早湾干拓事業における権力構造

http://www.geocities.jp/joho_triangle/isahaya/isahayawan03.html

ISAKAN

<http://nonki.cside5.com/isahaya/nagasaki/Nindex.html>

国土交通省九州地方整備局長崎河川国道事務所 HP

<http://www.qsr.mlit.go.jp/nagasaki/river/honmyo/suigai.htm>

(注1) : 東京大学大学院 工学系研究科 社会基盤学専攻