

有明海再生の基本戦略

有明海保全と沿岸地域振興のための基本法の制定を

錦織 淳 (諫早・有明弁護団々長、有明海漁民・市民ネットワーク顧問)

はじめに

今、なぜ有明海保全法なのか

諫早干拓事業の反対運動は、大きな転換期を迎えている。これまで推進一本槍であった事業当局が「縮小案」を呈示したことをきっかけに、この事業の妥当性が改めて問い直されることとなった。この事業規模縮小により農水省の試算でも費用対効果は0.83となり、400億円以上の過剰投資となることから、一体何のための公共投資なのかという根本的疑問が浮かびあがってきたからである。

しかし、私は、かねてより、こうした間違った公共事業をやめさせるためには、その事業へのたんなる批判にとどまらず、では代わりに何をしたらよいかという積極的な代替案を提示することが一層効果的であると説いてきた。このような考え方は、アメリカのダム開発をめぐる論争などでも早くから採用されてきたものである。

諫早干拓事業をめぐっても、「ムツゴロード構想」や防災に関する代替案などが出されているが、本格的な議論には発展していない。

しかし、そうこうしているうちに、諫早干拓事業はたんに諫早湾内の問題にとどまらず、有明海全体の問題と認識されるようになった。“有明海異変”という事態が誰の目にも明らかになったからである。そうすると、この代替案の問題も諫早湾内に限定して考えるべきものではなく、有明海全体を対象として検討すべきものとなる。私たちが防災の方法など諫早湾内に限定した“狭義の代替案”について十分な議論を尽くさないうちに、有明海全体を救うための“広義・広域の代替案”策定の必要に迫られたわけである。

これはそれだけ事態が深刻化したという意味ではピンチといえようが、ここはあえて逆転の発想で別の意味でのチャンスと把えたい。なぜなら、後述するように、時代の要請が明らかに変わってきているからである。自然を痛めつける“開発”から、自然を資源として活用する新たな地域振興・産業振興を考える時代へ

と流れが変わったのである。

そうした広くかつ長期的な視野にたった基本政策が今こそ求められており、その意味で諫早干拓事業の反対運動も大きな転換と飛躍が求められている。ここでは、そのための基本構想についての考え方を呈示し、あわせて自民党から出されている「有明海特別立法(概要)」の問題点についても検討してみたい。

有明海保全法を考える基本的視点

1 戦略なくして基本政策なし

1) 時代思潮の変遷

私は、2年ほど前、中海干拓事業の問題で同様の提案をするにあたり、時代の思想が次のように変化してきたと述べた。

「国滅びて山河あり() 国栄えて山河なし()
国衰えて(?) 山河なし() 国栄えて山河あり()」

は皆様ご存知の唐代の詩人杜甫の「春望」という詩の中の有名な言葉である。は私がかつて弁護士として体験した水保病自主交渉川本裁判の東京高裁の判決の中での寺尾裁判長の名セリフである。戦後日本の経済的繁栄の影で自然が破壊されていったことをこのように喝破したのである。しかし、その日本の経済成長も陰りがみえ、長引く不況に苦しんでいる。経済もダメ、自然も破壊されたまま、という最悪の事態になるようとしている。それを表現したものが である。

しかし、21世紀のこれからは、産業の発展や経済の再生と自然や環境の保全とを対立させるのではなく、両立させていく時代である。海を資源として把え、これを生かしながら新しい産業を興していく、それが21世紀の新産業政策である。その方向を示した言葉が である。

2) 新しい国創りビジョンに基く地域振興の基本

そのような視野に立った国創りビジョンのもとに新たな産業振興や地域振興を考えていくことが必要である。具体的には、以下のような諸原則を守っていくことが大切である。このような基本哲学や戦略なくしては、

いかなる地域振興策も今後は功を奏しないと思われる。

- ・有限な地球資源を浪費しない
- ・生態系・環境・自然景観を守る
- ・無駄な公共投資をせず、本来的な社会資本形成と資源配分のための公共投資を行う
- ・自然環境や資源と共生し、これを活用する新産業を興す
- ・第1次産業（農林漁業）の役割を正当に評価する
- ・最先端の科学技術の成果を活用する
- ・自立的な地域経済を確立する
- ・自治体が独自の産業政策をもつ

2 過去の反省と原因究明なくして対策なし

諫早湾内漁業（潮受け堤防外側の4漁協）の壊滅や“有明海異変”は本当に事前に予測し、防止することが出来なかったであろうか。また、そうした漁業の危機的状況が発生したとき、国や自治体は十分な施策をもってこれに対応したであろうか。残念ながら否！である。こうした過去の過ちについての分析と反省なくして、いかなる今後の対策も絵に描いた餅となろう。

1) 諫早干拓事業についての予測の失敗

「漁業影響調査報告書」と「環境影響評価書」

諫早湾干拓事業の影響予測に関し九州農政局諫早湾地域調査事務所が作成した報告書が2つあることは意外に知られていない。ひとつは「諫早湾干拓事業計画に伴う漁業影響調査報告書」（昭和61年3月）であり、もうひとつはよく知られている「諫早湾干拓事業計画に係る環境影響評価書」（昭和61年7月）である。

前者は福岡・佐賀・熊本3県（有明海）漁連と諫早湾干拓事業の規模についての合意が成立したのを受けて、漁業者との補償交渉に入る前提として作成されたものである。海洋・水産関係者のみで構成された漁業影響調査検討委員会（委員長塚本博九大名誉教授）での調査・検討をまとめたものである。後者は、いわゆる環境アセスであり、各界の専門家により構成された環境影響評価検討委員会（委員長藤川武信九大名誉教授）の調査・検討にかかるものである。

両者は、このように目的・性格が若干異なるものの、（財）九州環境管理協会に実際の調査をゆだねている点で共通している。ただ、漁業資源や漁業への影響予測については、なぜか前者の方が（具体的であるためか）相対的にみてややシビアな表現となっている。このような差異が生じた理由について追跡調査を進める必要がある。なぜなら、両検討委員会の調査・検討には、事業の遂行そのものについては基本的に疑義をさしはさまないという前提があったとしか考えられず、

異論を抑えこむ形で報告書が作成されたため、そのことが両者の表現の微妙な差異となって表われたものと推察されるからである。

いずれにしろ、この2つの調査報告には大きな限界があった。前述したように事業の遂行を是認するという基本的前提が存したと考えられるばかりではなく、調査・検討の前提となった資料について委員が疑義をさしはさむことは許されず、水産試験場等を利用しての委員会独自の調査も敢えてなされなかった等、客観性に大きな疑義があった。

そのことは、諫早湾内潮受け堤防外側のタイラギ漁の壊滅という事態を予測出来なかったこと（予測が甘かったこと）及び潮流・潮汐の変化の予測を見誤ったこと（過小評価したこと）に象徴的に表現されている。その結果、諫早湾内漁業の全滅、“有明海異変”を予測することが出来なかった。

このことは、今後の有明海再生を考えるうえでの基本的な反省事項となる。第1に、このような検討委員会に行政側があらかじめ枠をかぶせ自由な調査・研究をさまたげないこと、第2に委員会の構成について従来のやり方に抜本的な再検討を加え、有為な人材を各方面から募ることであり、第3に調査・研究の過程や前提となる資料を大胆に公開し、広く国民の英知を結集させること等である。

2) 干拓工事着手後の原因究明の失敗

「諫早湾漁業調査結果報告書」

上記2つの報告書の大きな限界は、干拓工事の着手後直ちに現実をもって証明されることとなった。即ち、平成3年を境に湾内のタイラギ漁の漁獲高は激減し、平成5年以降今日まで9年間連続で漁獲高はゼロとなっている。「話が違う」と激しく抗議した湾内漁業者の声を受けて、平成5年6月1日、九州農政局に「諫早湾漁場調査委員会」（委員長秦章男元長崎県水産部長）が設置された。

しかし、周知のとおりこの委員会が調査結果を公表したのはなんと調査開始後10年目の平成14年1月である。そのことだけでも異常というほかはない。その間に湾内のタイラギは完全に死滅し、更には湾外のタイラギも死滅しようとしている。これはもはや不作為というより故意によるものというほかはない。

ましてや、その報告書の結論が「因果関係は不明」というにあっては何びとといえども茫然自失とせざるをえないであろう。

この調査報告書と添付資料を仔細に検討すると、前記2つの検討委員会同様さまざまな問題点が浮かびあがってくる。しかし、そうした点を指摘する以前に、

この委員会の調査報告書には、すでにその外観において常軌を逸しており、このような検討委員会の正当性・信頼性について根本から疑義をいだかせる。

3) 諫早湾内の悲劇が有明海全域の悲劇に拡大することを防げるか

いわゆるノリ不作等第3者委員会

平成13年2月に「農林水産省有明海ノリ不作等対策関係調査検討委員会」(委員長清水誠東大名誉教授)として設置されたこの委員会の調査・検討は現在進行中である。これまでの検討委員会に比べると運営等の面でかなり改善された点がみられる。しかし、いくつかの問題点をかかえていることを敢えて指摘しておきたい。

それは、まず第1に、この委員会の名称や設置目的に象徴されているように、いわゆる漁船漁業の位置付けが弱いということである。ノリ養殖は“海の農業”とも呼ばれ、海の環境変化に対しある程度は技術力でカバー出来る。しかし、「宝の海」といわれる有明海においては、諫早湾のタイラギをはじめさまざまな魚介類が存し、漁船漁業者の水揚はかなりの額を示していた。これらの魚介類は海洋環境の変化の影響をいち早く受ける敏感な部分である。この第3者委員会は、ノリ漁民の抗議行動を機に設置されたものとはいえ、“有明海異変”の本質はまず漁船漁業の衰退にこそ表現されていることに思いをいたすことが肝要ではなからうか。これは、いわゆる水門開放調査の必要性をめぐって、“有明海異変”が解消されたかどうかの問題となっていることに鑑みても極めて重要な点である。

また、この第3者委員会では、上記の点ともからみ、過去の各種検討委員会の調査結果の検証が不十分である。上記「漁業影響調査報告書」や「漁場調査結果報告書」については、内容はあるかその存在さえ報告されていないというありさまである。

3 「他山の石」に学ぶことなくして対策なし

昭和48年10月制定の「瀬戸内海環境保全特別設置法」の第3条には次のようにうたわれている。

「政府は、瀬戸内海が、わが国のみならず世界においても比類のない美しさを誇る景勝地として、また、国民にとって貴重な漁業資源の宝庫として、その恵沢を国民がひとしく享受す、後代の国民に継承すべきものであることにかんがみ、瀬戸内海の環境の保全上有効な施策の実施を推進するため、瀬戸内海の水質の保全、自然景観の保全等に関し、瀬戸内海の環境の保全に関する基本となるべき計画(以下この章において「基本計画」とい

う。)を策定しなければならない。」

誠にすばらしい法律ではないか。

しかし、現実はどうか。2001年4月13日の朝日新聞が伝えるところによると、この保全法施行後28年間で廃棄物による埋め立て地が、計画進行中のものを含め、総計3000haに及び、そこに投棄される廃棄物総容量は約2億立方メートル(東京ドーム約165杯分)にあたるという。これは、同法の規定が廃棄物処理場目的のための埋め立てをほとんど無条件に容認しうるものとして機能したからである。その結果、海の浄化、生態系の保護、漁業資源の保護のうえで極めて重要な浅瀬、浅海が失われていったのである。

瀬戸内海保全法は、水質の汚濁防止、富栄養化による被害発生の防止、自然海浜保全などの目標をかかげ、そのための特別規定をおいた。しかし、その効果はあがっていない。

このように高らかに理念をうたい、目標をかかげ、規制権限を与えても、この瀬戸内海保全法は機能しなかった。このような教訓に学ぶことなくして真の有明海保全法の制定はないはずである。

4 現状の分析なくして対策なし

これまで有明海再生策としていくつかの施策が講じられた。福岡・佐賀・長崎・熊本の有明海沿岸4県で、2001年度当初予算で14億7,800万円、2002年度当初予算で16億1,550万円の措置がなされている。

しかし、これらの内実、漁場への覆砂事業、海底の耕運事業、たい積物や漂流物の除去作業などである。有明海再生策と呼ぶには余りに不十分な対症療法に過ぎない。現実にも“有明海異変”の進行を阻止していない。

有明海保全法の基本的コンセプト

有明海保全法制定にあたっては次のようなコンセプトが最低限必要であろう。

1 基本的考え方(政策の目的)

- 1) 環境の保全と沿岸地域振興とを一体のものとして捉える。
- 2) 水の循環及びその利用に関し、森川海の流れを一体のものとして捉え、その過程での工業・農業・生活等にかかわる取水・排水を系統的に把握し、管理する(良質な水を必要量確保するための水資源システム開発)。

ここから、上流の森の機能をはじめ生物・生態系

や魚類・底生成物等の循環システムを解明するとともに、さまざまな水資源ビジネスの振興・育成を図る。

- 3) 水産振興は地域振興のひとつの中核となるが、これに隣接する業種や地場産業の振興を図る。更には観光産業などとの連携を重視する。

2 政策の手段

- 1) 上記の目的のためのインフラ整備。
- 2) 研究や起業への財政的支援。
- 3) 水循環への負荷についての法的規制の強化。
- 4) 漁業資源・生態系への負荷となる既存事業の廃止を含む見直し。

3 政策の手法

- 1) 国及び県市町村による有明海連絡協議会の設置。
- 2) 有明海総合研究所の設置。
- 3) たて割り行政や中央集権の弊害を克服するため、有明海及び沿岸地域を「環境・経済特区」とし、上記の目的・手段に従ったさまざまな施策を講ぜられるよう、各種法令の特別措置を可能とする（特別措

置法）。

- 4) 住民参加と情報の公開・共有。

4 八代海との連携

閉鎖水域としての特性に鑑み、有明海と八代海の保全及び地域振興を連携させる。

自民党の有明海特別立法の問題点

諫早干拓事業の中止など有明海再生のための必要最低限の前提条件が満たされていないこともさることながら、覆砂や海底の耕運事業など対症療法的な事業が中核となっており抜本対策たりえない。下水道・排水処理施設等の整備や漁港、港湾の整備など明らかに既存事業へのたんなる財政支援の優遇措置に過ぎないものも含まれている。新規性が全くなく、たんなる便乗と扱えられかねない。

21世紀型の環境産業や資源産業振興への視点が全くみられないばかりか、既存漁業への衰退にも歯止めはかけられないものと懸念される。