

ることから開門命令の判決を言い渡した。また、開門すれば、これまで農水省がサボタージュしていた開門調査も実現できることから、開門に伴う開門調査実施を強く要望した。開門による漁業被害の軽減と、開門調査をふまえた有明海再生の実現は待ったなしである。

同時に諫早湾干拓事業は昨年 3 月に終了し、干拓農地では営農が開始されている。

したがって、開門は早期に行わなければならないとともに、干拓農地での営農や干拓事業の目的とされた防災に対する背後地住民の期待を裏切らないように配慮しながら行わなければならない。

いまや、農業・防災と漁業が両立する早期開門と、それを可能にする開門方法・手続を真摯に模索することは、焦眉の課題である。

しかるに、方法書骨子（素案）に示された手続は、以下述べるとおおり、到底、こうした期待に応えるものとはなっていない。

2 方法書骨子（素案）の問題点

(1) 開門までに 6 年以上の長期間を要し、早期開門への期待を裏切っている

平成 20 年 7 月 10 日の農水大臣談話からすでに 10 ヶ月が経過しているにもかかわらず、ようやく方法書骨子（素案）の公表と説明会の開催がなされただけで、いまだ、開門アセスの第 1 段階である方法書の公表は行われていない。

方法書骨子（素案）の説明会や、これに前後して当弁護団が農水省担当者からヒアリングしたり、国会議員が農水省担当者からレクチャーを受けた結果では、農水省は、開門に至るまでに、第 1 段階として開門アセス、第 2 段階として関係者の同意、第 3 段階として準備工事という 3 段階の手続を予定しており、今後、農水省が予定している手続を行えば、開門に至るまでには相当の長期間を要することが明らかになった。すなわち、説明会において方法書骨子（素案）と同時に配布された「開門調査に係る環境アセスメント実施フロー」の手続は全体で 3 年かかるとされている。その後、関係者の同意を得るための期間があり、この期間は不定である。さらに同意を得られた後に、調整池海拔マイナス 1 メートル管理に代わる背後地の排水不良解消のための排水機場やポンプの増設工事、調整池に代わる代替農業用水確保の工事などの開門に向けた事前準備工事が始まり、排水機場やポンプの増設工事には 3 年程度の期間を要するということである。

そうすると、農水省が予定している手続によれば、開門アセスの 3 年と、事前準備工事の 3 年の合計 6 年に、開門アセス後の関係者の同意の獲得に必要な期間、すなわち全体で 6 年とプラスアルファの期間を経なければ開門を迎えることがで

きないことになる。

1997年4月の潮受堤防閉め切りから12年が経過して、累積する漁業被害は極めて深刻な状態にあるなか、さらにその半分の期間を漁民に堪え忍べというのは、あまりにも酷であり、到底是認できるものではない。

そもそも今回の開門アセスの発端となった平成20年7月10日の農水大臣談話の背景については、当時の法務大臣で現総務大臣の鳩山邦夫氏が雑誌「地球船」に寄稿した一文で明らかにしており、それによれば「① 農水大臣は開門調査をする腹を決めて、そのためのアセスを実施する。各地の漁業者の意見をよく聞いて、開門の方法を決める。② (略) など、有明海で激減している水産資源を徹底的に調査して、その再生のために万全の措置をとる」ことを農水大臣が了解し、この了解をふまえて佐賀地裁開門判決への控訴手続がなされ、同時に、農水大臣談話が発表されるに至っている。

こうした経緯をも踏まえながら、この間、国会では次のとおり各種委員会質問が行われた。

平成21年2月24日 衆議院総務委員会

質問者：原口一博衆議院議員（民主）

答 弁：鳩山邦夫総務大臣

平成21年3月4日 衆議院農水委員会

質問者：大串博志衆議院議員（民主）

答 弁：石破茂農水大臣

平成21年3月6日 参議院予算委員会

質問者：岩永浩美参議院議員（自民，元農水副大臣）

答 弁：鳩山邦夫総務大臣，石破茂農水大臣，斎藤晴美政府参考委員

平成21年3月27日 参議院予算委員会

質問者：岩永浩美参議院議員（自民，元農水副大臣）

答 弁：石破茂農水大臣，鳩山邦夫総務大臣，麻生太郎総理大臣

平成21年4月2日 衆議院農水委員会

質問者：大串博志衆議院議員（民主）

答 弁：石破茂農水大臣

この一連の国会質問のなかで、農水大臣談話の背景について雑誌「地球船」に一文を寄稿した当時の法務大臣である鳩山邦夫総務大臣は、前述の農水大臣の了解事項を確認しながら、「生態系の破壊ほどおそろしいものはない」、「事は急ぐ。有明海は死にかけている。これをどうやって救えるかは国の基本的な態度の問題。佐賀地裁の判決は、私は非常に優れた内容のものだと思った」などと答弁しながら

ら、改めて早期開門の必要性を強調している。また、「開門のためのアセス（中略）これにやたら時間がかかるようなことを言うものですから、この間、とにかく早くしろ、早くしろとひどく怒ったところでございます」と、早期の開門に向けた迅速な手続を取るように農水省に要求したことを明らかにしている。この迅速な手続という点に関しては、石破農水大臣も「アセスにいつまでも掛かるといことがあってはならない」と答弁し、麻生総理大臣も「この環境アセスメントを早期に終わらせることが一番重要なんだと考えております」と答弁して、同様の見解を表明している。

このように、総理大臣、農水大臣、総務大臣の3人の現職閣僚が迅速な手続を強調しているところである。

方法書骨子（素案）は、迅速な手続を強調している総理大臣、農水大臣、総務大臣の国会答弁からも明らかに乖離している。

(2) 開門アセスと関係者の同意という2段階の手続は不要・不当

そもそも環境アセスメントの手続は、利害関係人などの参加のもとに行われ、それ自体が合意形成のための手続である。また、開門に際しての環境配慮は、本来、干拓事業が目指した農業・防災と漁業が両立するために行われるのであるから、それらの利害関係人がきちんと手続に参加できるように手続を工夫すれば、開門に向けた合理的な合意形成は可能であり、開門アセスと関係者の同意という2段階の手続は不要である。

不要であるばかりか、事前の環境配慮によって必要な対策が講じられてもなお、一部の関係者が拒否すれば、結局、開門できないということは、一部の関係者に拒否権を与えるに等しく、アセスメントを行った意義そのものを没却してしまうことになって、明らかに不当である。

(3) アセスメントの対象となる開門方法等が不明確

環境アセスメントは、一般に、特定の事業を対象にして行われる。事業が特定されていなければ、悪化が懸念される環境要因を抽出し、課題を絞り込んで、集中的・効率的な環境アセスメントを実施することは不可能である。

こうした環境要因の抽出、課題の絞り込みは、環境アセスメントの手続中、方法書の手続によって行われるが、方法書骨子（素案）においては、対象となる開門方法が無意味あるいは特定が不十分なため、方法書の手続の意義を没却させる結果になっている。

方法書骨子（素案）によれば、対象となる開門方法は、次の3とおりのケース

が示されている。ケース1は、開門当初から排水門を全開とする開門方法、ケース2は、調整池への海水導入量及び調整池からの排水量を段階的に増加させ、最終的には排水門を全開とする開門方法、ケース3は、背後地の防災や構造物の安全等への影響を最小とするため調整池の水位や流速を考慮した開門方法である。

このうち開門方法が明確に特定されているのはケース1である。しかしながら、何の前提もなくいきなり全開するという開門方法は、現状では誰も提案しておらず、そもそも検討の対象とすること自体が無意味である。農水省担当者によれば、佐賀地裁開門判決の開門方法ということであるが、同判決主文で示された開門方法は、排水機場の増設などの準備工事を実施した後の開門であり、そのために3年の猶予期間において開門を命じているのであって、根拠とはならない。

ケース2とケース3は、あまりにも抽象的で、これだけでは開門に際してどのような環境変化が懸念され、どのように環境アセスメントの課題を絞り込むかの判断が困難である。農水省担当者によれば、ケース2は当弁護団が主張している開門方法であるということのようであるが、当弁護団が提案する開門方法は弁護団対案記載のとおりであり、背後地の防災や構造物の安全等への影響を最小とするための配慮も行いつつ、調整池の水位や流速を考慮し、順応的管理によって段階的に開門していくというものであるから、ことさらケース3と対立的に示されるようなものではない。

本来、開門アセスが、当弁護団が原告ら代理人を努めた佐賀地裁開門判決を契機に登場したという経緯に鑑みれば、弁護団対案が提案する開門方法を基本にすべきであり、当弁護団が代理人を努める関連訴訟において原告らと協議して、具体的に提示すれば足りるはずである。

さらにいえば、開門アセスは、方法書骨子（素案）によれば、開門調査のための環境アセスメントである。そうであるならば、開門方法は本来、開門調査計画とともに提起しなければならないはずである。なぜならば、開門調査の内容によって必要になる開門方法も異なってくるからである。しかるに開門アセスでは開門調査計画は全く示されていない。これでは目的なき開門との誹りを免れない。

この点、我々は、開門はそれ自体が漁業被害を軽減するための手段ととらえているが、弁護団対案で提案する段階的開門は、徐々に漁業被害を軽減すると同時に、さまざまなレベルの開門による影響を調査することにより、潮受堤防閉め切りの影響と有明海再生のために必要な調査を緻密に行うことを可能にするものである。

(4) 不要な手続が多すぎる

方法書骨子（素案）が示す開門アセスには、あまりにも不要な手続が多すぎる。

第1に、開門方法が抽象的であるために影響が懸念される環境要因の絞り込みが全くできておらず、総花的に環境要因を列挙するだけで、悪化が懸念される環境要因を抽出し、課題を絞り込んで、集中的・効率的な環境アセスメントを実施するための方法書の手続の意義が没却されている。

弁護団対案記載の段階的開門方法を採用すれば、まずは、実績のある短期開門調査レベルの開門方法からスタートするので、ほとんどの環境要因は事前の影響予測が不要である。

第2に、開門により調整池の淡水が塩水に変化することは自明のことであるにもかかわらず、「海水導入により、調整池の塩素イオン濃度が変化する可能性がある」などとして調整池の塩素イオン濃度を予測の対象となる環境要因に掲げたり、同様に、開門により調整池の海拔マイナス1メートル管理に代わる背後地の排水不良対策として排水機場の増設が必要なことは自明のことであるのに、背後地の浸水・湛水被害を予測・評価の対象となる環境要因に掲げたり、また、悪臭や景観などという、これまでの開門をめぐる議論のなかで、農水省はもとより開門に反対するどの団体・個人からも懸念が表明されたことのない環境要因を予測・評価の対象に掲げたりして、環境要因の絞り込みどころか、逆に拡大する結果を招来している。

第3に、これまでの開門をめぐる議論の到達点やデータの蓄積が活かされていない。まず、被告や地元長崎県など開門に反対する側が、開門できないとする理由は、訴訟の場や国会議員と農水省担当者との間の勉強会などにおいて、これまでに全て提示されており、開門反対派が開門によって悪化を懸念する環境要因の抽出と課題の絞り込みは終了している。しかるときに、それを無視して、方法書の手続で白紙の段階から環境要因を抽出したり課題を絞り込むために期間を費やすのは無意味である。また、3年もかかるという開門アセスのうち1年間は現況調査に充てるということであるが、本件においては、そもそも現況調査は不要である。なぜならば、干拓工事が開始されて以来、環境モニタリング調査が実施されているところ、開門を実施する際の「現況」とは1997年4月に潮受堤防が閉め切られた後の環境の状態に他ならず、これについてはすでに12年ものモニタリング調査のデータが蓄積されている。改めて1年もかけて調査をやり直すのは国費の無駄遣いに他ならない。実際、短期開門調査の際には、新たな現況調査は行われていない。短期開門調査の実績を踏まえるならば、まずは短期開門調査レベルの開門方法から始めるという弁護団対案記載の開門方法においては、現況調査は不要である。

(5) 九州農政局が単独で手続を実施することの不当性

開門に際しての環境アセスメントは、いうまでもなく、開門するに際して悪化が懸念される環境要因につき、影響予測をして、悪化が予測される場合には必要な回避・低減の方策を検討し、環境に悪影響が及ばないように開門することを目的として行われる。すわなち、開門を前提とした手続である。しかるに国は、開門アセスをすると言いながら、他方で、開門は危険、農業、防災に支障をきたす、漁業被害も発生すると主張しつづけている。その国の出先機関である九州農政局が単独で手続を実施しても、信頼を得ることができず、いたずらに混乱を招くのは明らかである。

開門とそのためのアセスメントは干拓事業を行った国の費用と責任で実施するのは当然としても、手続の信頼性を確保し、真の合意形成を図るためには、弁護団対案記載のとおり、全ての利害関係人が参加する開門協議会を設け、実質的には、この開門協議会において開門とそれに向けた手続を実施すべきである。

3 農業・防災と漁業が両立する早期開門を可能にする開門方法と、そのための手続

(1) 弁護団対案の意義

当弁護団と環境 NGO の有明海漁民・市民ネットワークは、方法書骨子（素案）が発表された平成 21 年 4 月 15 日に、開門に関するこれまでの議論の経過をふまえ、開門方法とそれに向けた手続に関する弁護団対案を発表した。

国が真に開門に向けた環境アセスメントを実施しようとするのであれば、そもそも開門アセスが、当弁護団が原告ら代理人を努める佐賀地裁開門判決を契機に登場したものであることに鑑み、弁護団対案に対して、真摯かつ詳細に検討し、その検討結果について明らかにすべきである。

(2) 開門アセス対案の特徴

弁護団対案は、すでに平成 21 年 4 月 15 日の方法書骨子（素案）説明会の際に提出しているところ、その特徴は次のとおりである。

- ① 短期開門調査レベルの開門から始め、次に、排水門の開門幅や開門時間を調整しながら次第に海水導入量を増加させ、最終的に常時開門を実現するという 3 段階の段階的開門方法を、具体的に提示した。
- ② 開門と開門の手続の実質的な主体として、全ての利害関係人が参加する開門協議会を設けることによって、手続を通じて真の合意形成が諮れるようにした。
- ③ 予測・評価の対象となる項目と、開門の前提として解決しなければならない課題、すなわち、開門によって調整池が淡水から海水に変化し、海拔マイナス

1メートル管理ではなく水位変動が生じるようになるという、予測するまでもない調整池の自明の変化に伴って必要になる代替農業用水の確保と背後地排水不良解消のための排水機場の増設の課題を、明確に区別し、これを同時進行させることによって、合意形成を前進させるとともに、早期開門を実現することを提案した。

- ④ 一般に環境アセスメントは、予定されている事業により悪化が懸念される環境要因を抽出し、課題を絞り込んで、合意形成を図りつつ、集中的・効率的に実施される。本件については、前述のとおり、すでに環境要因の抽出と課題の絞り込みは十分に行われているので、その成果を全面的に活かすならば、真に必要な手続を絞り込み、無駄な手続を省くことによって迅速な開門に向けた手続が可能であることを明らかにした。
- ⑤ これをふまえ、準備書と評価書の作成と公告・縦覧、パブリックコメントという実態に即した必要十分な手続を明確にした。
- ⑥ 農水省が予定している開門まで6年以上の期間を要する手続と異なり、第1段階の短期開門調査レベルの開門は平成22年5月には可能であり、これにより、早期の段階で調整池の水質問題が改善され、汚染水が海域に排出されている現状に終止符が打たれ、これに起因する漁業被害軽減の効果が得られることを明らかにした。
- ⑦ 開門による環境悪化の懸念を払拭するための環境アセスメントは、段階的開門においては、同時に漁業被害を軽減する過程であり、また潮受堤防と漁業被害、有明海異変の関連性を調査する開門調査の過程でもあることを明らかにして、専用ウェブサイトでのデータの公開により市民、研究者などの多くの英知を集められるようにした。

4 方法書骨子（素案）とその説明会、弁護団対案の反響

- (1) 平成21年4月15日に、方法書骨子（素案）を準備した九州農政局が、有明海沿岸の福岡、佐賀、長崎、熊本4県の行政職員や漁業者、干拓地営農者ら約200人を集めて、熊本市で開催した方法書骨子（素案）の説明会は、マスコミ各社で大きく取り上げられた。

報道の特徴は、開門は実現しなければならない、しかも早期に開門することが求められるということを通途の前提にしながら、期間短縮の工夫がみられない、長崎県や営農者が当初から強く開門反対の姿勢を明らかにするなかで、果たして方法書骨子（素案）の手続で合意形成が可能なのか、農水省が、一方で裁判上開門反対の主張をしながら、他方で開門を前提としたアセスメントの手続を主宰するのは無理があるのではないかなど、いずれも方法書骨子（素案）の手続に疑問

を呈し、そうした疑問を掲げる一方で、弁護団対案の内容を積極的に紹介していることである。

- (2) いくつか特徴的な記事を拾ってみると、平成 21 年 4 月 19 日付熊本日日新聞社説は、開門アセスが 3 年かかることについて「同事業では一九九二年の本格着工前に、諫早湾や周辺海域の環境アセスを実施。〇二年の短期開門時のデータを基に有明海全域の総合調査も行われている。ゼロからやり直す形で環境アセスを実施する必要があるのか疑問だ。」と弁護団対案と同趣旨の指摘をし、「いささかスピード感に欠けている。」「控訴審もにらんだ時間稼ぎとの印象がぬぐえない。」と厳しく批判している。また、「開門した場合、農業用水の確保や農地の塩害、水害や高潮などを心配する声は根強い。アセスと同時平行で、入植農家の不安を解消する方策を真剣に考えない限り、国が開門の条件としている「関係者の合意」が得られるはずもない。国がどこまで本腰を入れるか試されている。」と指摘して、アセスメント手続と同時に代替農業用水の確保や背後地の排水不良対策などの開門準備工事を行うべきであるとする弁護団対案と同趣旨の主張をしている。そのうえで、まとめ部分で弁護団対案を取り上げ、とりわけ弁護団対案が提案した利害関係人による開門協議会について、「国はメンツにこだわらず、漁業者側の提案を正面から受け止め、協議の席を早急に設けるべきだ。潮受け堤防を挟んで農家と漁業者がいがみ合うのではなく、両者が共存していけるよう知恵を出し合っほしい。」と結んでいるところである。

同年 4 月 20 日の佐賀新聞は、弁護団対案を詳細に紹介しながら、開門にともなう代替農業用水の確保や背後地の排水不良対策の工事をアセスメントと同時に行い、開門による被害を懸念する人々への説得的な方策の提案がない以上合意形成は難しいという前提にたって弁護団対案を提案した当事者として、弁護団の馬奈木昭雄弁護士の説明会会場で行った発言を紹介し、「「開けて被害出るから（開門）反対というのは当然のこと。開門方法と（問題の）防止策はセットで提案されるべきだ」。原告弁護団の馬奈木昭雄団長がマイクを取って素案の問題点を指摘すると、双方がヤジをやめ、会場が一瞬、静かになった。」ことを紹介している。

また、同日付西日本新聞社説は、一方で開門を拒否し、他方で開門アセスを実施するという農水省の一人二役の対応を、人間の心に潜む善と悪の両極を描いた小説「ジキル博士とハイド氏」の「ジキルとハイド」に例え、農水省の一人二役は無理で、役の振り分け先を探して役割分担した方がすっきりすると論説している。

- (3) このように、方法書骨子（素案）とその説明会をめぐる世論は、早期の開門実施が必要であるという前提にたって、いずれも方法書骨子（素案）に示された開門アセスの手続に疑問を呈しているところである。とりわけ手続に長期間を要すること、合意形成に向けた実効性が欠如していること、農水省が単独で手続を主

催することなどに批判が集中している。

そして、これと対比する形で弁護団対案を積極的に取り上げており、弁護団対案への批判は皆無である。

方法書骨子（素案）に具体化された被告の開門アセスの手續は支持を受けておらず、逆に、弁護団対案に注目が集まっているというのが世論の現状である。

5 結論

以上を踏まえるならば、まず、開門およびそれに向けた手續については、弁護団対案に基づき、抜本的に再検討すべきである。

また、本年4月15日に方法書骨子（素案）と弁護団対案が発表されたことによって、開門とその手續をめぐる論点は明確になった。重要なことは、いまや、開門は非和解的な課題ではなく、開門方法と開門に向けた手續のすりあわせさえできれば、本件干拓事業開始以来の20年来にわたる社会的紛争が、関連訴訟も含め、一気に解決する可能性があるということである。今という時期は、その千載一遇のチャンスの時期である。

この間の国会における議論でも、総理大臣、農水大臣、総務大臣など政府のトップが開門のための迅速な手續に言及し、マスコミ報道からも明らかとなり、世論が早期開門による解決を望んでいる。

その道筋をつける場として、紛争の社会的に妥当な解決を図るための国家機関である裁判所がもっともふさわしいものであることは論を待たない。開門の機運が、佐賀地裁開門判決という司法の判断によってもたらされたという経緯からも、長崎地方裁判所および福岡高等裁判所に係属している関連訴訟の解決を含め、裁判所における協議によって、開門とそれに向けた手續の枠組について、可及的すみやかに協議を開始すべきである。

以 上