



諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

青 木 浩 子

はじめに

第一章 各地の干拓地と諫早湾干拓地との違い

1 日本の三大干拓地

2 諫早湾干拓地の特徴

(1) 本事業の計画および評価

(a) 農地造成について

(b) 防災について

(c) 漁業被害について

(d) 考察

(2) 同時期中止された、中国地方の干拓事業との比較

(以上、前号)

3 訴訟の推移

(1) 漁業者の訴え

(2) 営農者の訴え

(3) 国の訴え

4 考察

(1) 閉開門に対する関係者の立場

(2) なぜ本事業が計画されたのか

(3) なぜ本事業が中止されないか

(4) 漁業者は何を求め得るか

(5) 訴訟の長期化についてはどうか

第二章 法的論点2題

1 因果関係の立証負担は訴訟帰趨にどの程度影響したか

2 差止め判決を得ても、国は常に回避できるのでないか

おわりに

3 訴訟の推移

国の立場から見るとわかりやすいと思う。佐賀開門訴訟が最高裁で確定されていれば、その結果が勝訴・敗訴のいずれでも(勝訴であれば、営農者の非開門請求は事実上認容されまいし、行政も開門を実施したであろう。その上で事業中止もあり得たかもしれない。逆に敗訴であれば、営農者の非開門請求訴訟の帰趨を待つまでもなく非開門のまま事業継続したのではないか)司法上の混乱は生じ難く、行政も司法判断に従った方針に統一できたであろう。しかし菅直人首相の政治判断による、いわゆる上告断念がなされたため、国は、佐賀開門訴訟の開門を前提とするか否かのいずれかに整合的な司法判断を揃える難問を抱え込んだ。

「国は、非開門という判断を得るため、延々と訴訟を継続した」とする理解が強いのかかもしれない⁽⁷⁶⁾。しかし国は、少なくとも当初は、佐賀開門訴訟を維持するか(開門)しないか(非開門)のいずれかに整合的な司法判断結果を得ようとしていたのであり、結果として非開門の立場を(⑥訴訟の結果が出た2017年以降明確に)とるようになったと見るほうが、訴訟の展開を理解しやすいと思う。

以下に見るように、漁業被害を理由とする漁業者による開門請求訴訟(①～②)が先行し、佐賀開門判決が出された。開門に反対する営農者による非開門請求(⑥～⑧)の被告として、国は非開門を命じる裁判の最高裁での確定を待った。ここで営農者敗訴であれば、佐賀開門判決が最高裁で確定させた場合に似て、開門の方向に司法・行政が統一されたかもしれない。ところが勝訴であったので、開門判決と非開門判決とが併存する、いわゆるねじれ⁽⁷⁷⁾が生じた。営農者勝訴判決を受けて、国は漁業

(76) 「諫早開門訴訟 国の『ごね得』は許されぬ」西日本新聞2018年8月1日、
「国の『逃げ得』許した司法 漁業者の不信感決定的に」同2022年3月26日。筆者も当初、国は開門権限を持っているのだから、それを行使しない以上、当初から非開門ありきだったのだらうと推測したが、開門可能性に向けての準備状況を知り、国はいずれかに整合的であればよかったのではないかと考え直すに至った(国の機関の一部や自治体は非開門ありきであったようである)。

者の開門請求に対し請求異議の訴えを起こし(⑨～⑬)、その主張が差戻控訴審で認められ最高裁も上告不受理・棄却したので非開門の方で決着した⁽⁷⁸⁾という見立てである。なお裁判の前後関係は判決時でなく(事件番号からわかる)提訴年次で見ている。

表⁽⁷⁹⁾ 諫早干拓を巡る主な訴訟^{(80) (81)} (付番は本稿筆者による)

原告	被告	訴訟名	司法判断		
			地裁	高裁	最高裁
漁業者	国	佐賀・開門請求	①開門	②門(確定)	—(上告せず)
		長崎・開門請求	③開門	④非開門	⑤非開門
宮農者	国	長崎・開門差し止め	⑥開門	⑦非開門	⑧非開門
国	漁業者	開門確定判決の無力化	⑨認めず	⑩認める	⑪差し戻し
				⑫認める	⑬認める

①佐賀地判平20.6.27判時2014号3頁(諫早湾干拓地潮受堤防撤去等請求事件)、②福岡高判平22.12.6判時2102号55頁、③長崎地判平23.6.27LEXDB25471950(開門等請求事件)、④福岡高判平27.9.7LEXDB25541157⁽⁸³⁾、⑤最決令元.6.26判例秘書L07410097(上告棄却不受理)、⑥長崎地判平29.4.17判時2353号3頁(諫早湾干拓地潮受堤防北部及び南部各排水門開放差止請求事件)、⑦福岡高判平30.3.19裁判所ウェブサイト、⑧最(二)決令1.6.26LEXDB25563788、⑨佐賀地判平26.12.12判例時報2264号85頁(請求異議事件)、⑩福岡高判平30.7.30裁判所ウェブサイト⁽⁸⁴⁾、⑪最(二)判令1.9.13判タ1466号58頁、⑫福岡高判令4.3.25判タ1508号62頁、⑬最(三)決令5.3.1LEXDB25595701。

(77) 岩橋健定「諫早湾干拓事業をめぐる混迷と民事訴訟制度(2・完)」法教405号61頁、62頁(2014)は「ねじれ」の発生は国の訴訟遂行姿勢(宮農者が国を訴えた訴訟において、佐賀開門請求に即して漁業者側がなすであろう主張を、行わない)によるとする。たしかにそのような戦略をとらない場合に比べて「ねじれ」の発生は増えるであろうが、佐賀開門判決が下級審で確定したこと(後注⁽⁴⁴⁾参照)が問題の根底にあり、解消には⑬のような最終審の確定判断を得る必要があるところ、その過程でねじれが生じ得ることは(国の訴訟遂行姿勢にかかわらず)避け難いように思う。

(78) 正確には既判力は被告となる漁業者に及ぶに過ぎず、②佐賀開門判決の効力が取り消されたわけではないが、実質的には司法判断は非開門で確定したとみてよからう。

〔追記〕 諫早湾干拓事業関連訴訟中のいわゆる長崎第2次第3次訴訟(後

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

(1) 漁業者⁽⁸²⁾の訴え

2002年、有明海沿岸の漁業者らが閉門後の養殖海苔不作を一因として工事中止の仮処分⁽⁸⁵⁾等を佐賀地裁に求めたことに始まり、2008年の第一

続同種訴訟)につき上告棄却・不受理の決定が令和6年4月24日になされた(D1-L 28322074)。関係につき法務省・諫早湾干拓訴訟 https://www.moj.go.jp/shoumu/shoumukouhou/shoumu01_00050.html。

(79) 「諫早開門判決『失効』確定 統一判断、ねじれ解消—干拓事業訴訟で国勝訴・最高裁」 Jiji.com2023年3月2日から転載(番号は筆者による)<https://www.jiji.com/jc/article?k=2023030200745&g=soc> <https://www.jiji.com/jc/article?k=2023030200745&g=soc> (リンク切れ)

(80) 引用した表の事件に合致すると思われる裁判を筆者が選択したものであり、前注(79)の表作者によるものではない。

(81) 前注(2)で一種のフォーラムショッピングがあったというが、佐賀で漁業者勝訴例が多いのに比べて長崎では少ないのは、特定の裁判官の影響によるわけではないように思われる(係属した事件と担当裁判官から見て、事件配点上、特定の裁判官に集中しているようではなく、また異動が多いため)。福岡高裁についても同様である。

(82) ただし漁業者にも、前注(38)で述べたように、水門近くでの養殖業に転じたため、開門に反対する者もいる(なお後注(91)に逆の事例(営農者による開門請求)がある)。

(83) [判批] 須加憲子・新判例解説Watch20巻301頁(2017)以下が多岐にわたる論点を簡潔明瞭に解説している。同303頁の整理によると、漁業被害の認定は、①判決では漁業環境の悪化をもって、②判決では漁獲量の有意な推移をもって(いずれの基準も後の裁判で問題(前者につき後注⁽¹⁰³⁾、後者につき後注⁽¹⁵³⁾および⁽¹⁶⁹⁾参照)が生じている)、③判決では漁獲量減少を含む間接事情を総合の上で悪化した漁場環境をもって、④判決では②と同様、というように相異なる形で行われている(「環境」という、漁獲量のような客観的な事実よりも立証困難な要件をいう①判決が、因果認定につき国負担を重くしているのは、つじつまが合おう)。

(84) https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/984/087984_hanrei.pdf

(85) ①②事件を本案とする保全訴訟(佐賀地決平16.8.26判時1878号34頁(一部認容)、福岡高決平17.5.16判時1911号106頁(保全異議申立事件。仮処分決定認可)、(原決定および仮処分認可取消)、最決平17.9.30LEXDB28131444(抗告棄却))では最終的には漁業者申立てが退けられている。

審判決①⁽⁸⁶⁾・2010年の控訴審判決⁽⁸⁷⁾②(本稿にいう「佐賀開門判決」)で開門を求める原告勝訴。国は上告せずに判決を確定させた。

一審佐賀地判①は、本事業と漁業被害および有明海の環境変化とに因果関係があることが推認される(国は信義則上、開門調査を実施して因果関係がないことを反証する義務を負うが、調査をしていない)として、潮受堤防の各排水門(図2参照。前出のギロチン報道がなされた北部排水門と、南部排水門とがある)の常時開放を、5年間に限る⁽⁸⁸⁾形で一部認容した。控訴審福岡高判②は更に、(ア)漁類資源の減少につき、潮受堤防閉め切りと漁業被害との因果関係が経験則上認められる、(イ)漁業行使権に基づく妨害排除請求権の解釈として、侵害行為の態様と侵害程度、被侵害利益の性質内容、侵害行為の持つ公共性・公益性の必要性の内容程度を総合勘案すべきところ、漁業権侵害程度が高い反面、防災効果は必要時に閉門することで確保でき、また営農にも堤防閉め切りが不可欠とは認められず、常時開放も費用も過大でないとして、請求を認容するに足りる違法性ありと判示した(その上で原審が請求を認めなかった9名につき原審と同じ範囲で請求認容、その余の控訴を棄却)。

なお表の③～⑤の訴訟は漁業者のうち、諫早湾で漁業を営む者が、長崎地裁に提訴したものである⁽⁸⁹⁾。こちらは佐賀開門判決よりも因果の立証が容易と思われ、実際、第一審では漁業被害を理由とする賠償請求は認められているが、開門については棄却されている⁽⁹⁰⁾。

(86) 佐賀地判平20.6.27判時2014号3頁(諫早湾干拓地潮受堤防撤去等請求事件)。主位的請求は堤防撤去(これは地裁高裁通じて棄却されている)、予備的請求として排水門の常時開放を求めている。

(87) 福岡高判平22.12.6判時2102号55頁。

(88) 正確には開門までの準備期間として3年間を猶予し、淡水化に要する2年間や必要な調査時間および事情の変更の可能性を鑑み、開門してから5年の間の継続を命じている。

(89) 諫早湾周辺の漁業者被害のほう因果や回復すべからざる損害の立証が容易であろう(しかも原告提出の証拠が充実している。提訴が平成20年(ワ)第258号なので时期的に佐賀開門判決(第一審)に後行している)にもかかわらず、佐賀開門訴訟と異なり開門請求が認められなかったことは、国をはじめとする非開門当事者に勝機ありと思わせたのでないか。

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

(2) 営農者⁽⁹¹⁾の訴え

佐賀開門判決の確定を受けて、営農者側からの訴えが始まる。佐賀地判①の上訴審福岡高判②の確定(2010年)直後の2011年に長崎地裁に開門差止めを求める提訴がなされ⁽⁹²⁾(⑥事件)、2017年に開門差止めの請求が

(90) 長崎地裁が開門請求は認容しなかった理由は大要、漁船漁業者の漁業被害は認められ、これについての国家賠償は認められるが、その他漁業(貝類等)について本事業との因果が認められないこと、また事業の公共性が低いとはいえないこと、漁業補償があったこと等を理由として違法性がないとする。控訴審は漁船漁業者の損害請求認容すら因果関係の立証不十分として取り消した(その一方で、佐賀開門判決の内容に従わず、本審における和解勧試に応じない国を批判している。また因果立証不十分として請求棄却はしたが貝漁被害自体は認める等、原審とかなり異なる構成で結論を導いている)。この福岡高裁の判断のほうがむしろ標準的であろうか。

(91) 営農者にも開門に賛成して開門を国に求める者もいるようである。「漁業者側、営農者側の補助参加申し立て 諫早訴訟」日経電子版2018年5月22日。本文中でも取り上げた長崎地判令5.6.27D1-28312631の事件で野鴨による食害(状況につき「カモの食害年間3000万円超 農家『頭真っ白』」毎日新聞2022年2月9日)・海から隔てられるため冷熱害がおこることを理由に開門を請求、棄却。

「『漁師も農家も被害者』ある営農者の“転身” 諫早干拓・開門判決確定10年」西日本新聞2020年12月21日。開門請求訴訟当事者(水産会社経営者で事業の一環として農業に参画)が、かつて開門反対訴訟の主導者であったこと、県公社から強く入植を勧められたが優良農地という説明に反して水はけの悪さや冷害のために巨額の設備投資を要したこと、県が「開門すれば農業ができなくなる」と説明したので強く開門に反対したこと、⑥長崎地判以降、営農者に責任転嫁する傾向が強まっていること、開門して海水を導入するほうが鳥害や冷害の対策となると考えるに至ったこと等を発言している)

(92) 「開門差し止め求め、国を提訴 諫早問題で営農者ら350人」日経電子版2011年4月19日(塩害や水害の危険が高まるとして干拓地を所有する長崎県農業振興公社(長崎県知事が理事長)や営農者らが開門差し止めを求めて提訴。第一審は妨害予防請求として開門差し止めを求める権利ありと判示し、開門態様と債権者とを絞る形で国に対する差し止めを認容。控訴審、上告審は訴訟参加の可否を定める技術的な内容のものである)。

認容された⁽⁹³⁾。

佐賀開門判決の命じる開門調査は2013年12月が開始の期限であるが、開門されない⁽⁹⁴⁾⁽⁹⁵⁾まま、非開門を求める営農者の訴えが認容された。原告が異なる別訴訟とはいえ、実質的には矛盾する内容の下級審判決が並立するに至ったわけである。

なお、開門差止めが認容された2017年の時点まで、2010年の佐賀開門判決に実質的に矛盾する内容の判断(2013年開門差止仮処分(営農者等対国)⁽⁹⁶⁾、2014年非開門間接強制の訴え⁽⁹⁷⁾)が出ており、佐賀開門判決が異例の内容であることとあわせ、「非開門に収斂する」という見通しが2013

93) 吉崎・前注(16)の164頁は調整池からの水が得られないのは旧干拓地の44名であるから、その需要に対応(国は淡水化事業で試算しているが、ため池や換地等の方法も考えられよう)すれば、農業用水を理由とする開門差止めの根拠はないと指摘する。実際、中国地方での干拓中止でもそのような手当がなされた。前注(60)の付された本文参照。

94) 「諫早湾干拓、『ギロチン』開門見えず 期限まで半年」日経電子版2013年6月16日は、開門しようとする国に、長崎県と営農者などが塩害等の懸念を理由として反発し、調整池淡水化施設の建設に協力しない姿勢をみせている(農林省見解によると、この場合、土地収用法による解決はとり得ない)ことを報じる。

なお、地元住民らの反対が開門対策工事着手の障害となったとする報道もある(「農水省、諫早の対策工事着手を見送り 地元住民ら抗議活動」日経電子版2013年9月10日)が、住民反対で工事が不可能となるなら、本事業着手時点の反対運動にも阻止されていたのではないかと。個人の反対運動よりは自治体非協力の方が影響として深刻であろう。

95) 漁業者側は国に制裁金を課すよう佐賀地裁に間接強制を申し立て、最高裁まで勝訴(佐賀地決平26. 4. 11訟務月報61巻12号2347頁、福岡高決平26. 6. 6判時2225号33頁、最(二)決平27. 1. 22判タ1410号55頁)した(さらに国に圧力をかけるため制裁金を倍増する請求についても勝訴。佐賀地決平27. 3. 24LEXDB25540980、抗告審福岡高決平27. 6. 10LEXDB25540981、許可抗告審最決平27. 12. 21LEXDB25542468)が、同時期に営農者が開門したら国に制裁金を課すよう長崎地裁に間接強制申立((間接強制申立事件)長崎地決平26. 6. 4判時2234号26頁、福岡高決平26. 7. 18LEXDB25504550、最決平27. 1. 22判時2252号36頁)し、こちらも最高裁まで勝訴しているので、国は開門しなくても制裁金を払う状態に陥った。

年ごろには国にあったのではないか⁽⁹⁸⁾と思われる⁽⁹⁹⁾。実際、⑥判決で敗訴した国は、控訴しない方針を表明した⁽¹⁰⁰⁾。上訴しないという国の判断は、「国にとっては開門非開門よりも整合性のほうが重要」という筆者の理解と整合しないようだが、①2000年代頃の最高裁には司法改革を背景に尖鋭な判断が目立った、②政治もこの時期、公共事業見直しの動きがあり事業の中止が多数みられた、といった状況から、(⑥判決が上級

(96) 長崎地決平25. 11. 12LEXDB25502355(諫早湾干拓地潮受堤防北部及び南部各排水門開放差止仮処分事)。

(97) 長崎地決平26. 6. 4判時2234号26頁(間接強制申立事件)、福岡高決平26. 7. 18LEXDB25504550。

(98) 長崎地決平25. 11. 12LEXDB25502355開放差止仮処分事件(申し立ては23年以来)につき国の消極的な訴訟活動を漁業者側弁護士が批判している。馬奈木・後注⁽¹⁷⁴⁾の61頁。もっとも「開門反対派弁護士インタビュー—山下俊夫、西村広平弁護士に聞く」法セ・前注(2)の29頁、34頁はこの点で営農者と国とのなれ合いはないと評価しており、論理的には(補助参加人(漁業者)主張の漁業被害を援用しなかったのは、本事業と漁業被害との因果は争っているため。営農者提訴にあたり国や県の支援があったかは別の問題である)そちらの方が正しいように思われる。

(99) 「林農相『義務が相反、大変難しい』諫早開門差し止め」日経電子版2013年11月12日で農相は「2010年福岡高判につき上告すべきだった」と述べており、これが根本的な本音であろう。開門した場合の費用の見込みとして、淡水化施設対策費330億円、開門後も年間12億円の費用が見込まれている。「諫早開門、荒波続く 期限まで半年 焦る政府」日経電子版2013年6月13日。

(100) 「開門しない方針を明確にし、基金による和解を目指すことが問題解決の最良の方策」とする農相記者会見を紹介する「諫早訴訟、国控訴せず 農相『開門しない方針』」日経電子版2017年4月25日。本判決が確定すれば、⑩の請求異議訴訟における「開門できない事情」となるからであろう。国は控訴はしなかった(判例タイムズコメントによると補助参加人のなした控訴も取り下げた)ものの、独立当事者参加した漁業者が控訴した(実質は新訴の提起として移送されている)。

ともあれ、2010年の佐賀開門判決直後は開門可能性に真摯に対応していた農水省も、遅くとも2017年(後注⁽¹²⁶⁾参照。和解を非開門を前提とするものという姿勢をとるようになった)、実際には2013年頃から非開門を前提とする方針に固まっていたように思われる。

審で取り消され)営農者敗訴の可能性も無視することはできず(実際には2018年⑦福岡高裁判決、2019年⑧最高裁決定のいずれも営農者が勝訴した)、要するに、非開門に収斂すると予想しながらも、開門に収斂した場合にも備えていたと考えれば、矛盾はしないであろう。

(3) 国の訴え

表でいえば2014年に提起された⑨事件⁽¹⁰¹⁾以降、⑬最高裁決定で確定する、一連の訴訟となる。⑬決定により②判決が事実上⁽¹⁰²⁾無効化し、実際、その後の開門を前提とする請求は敗訴が続いている⁽¹⁰³⁾⁽¹⁰⁴⁾。

(101) 佐賀地判平26.12.12判例時報2264号85頁(請求異議事件)。佐賀開門判決①②で開門を一部認容された漁業者らに対し国が①佐賀開門判決の口頭弁論終結後に生じた事実関係の変動が請求異議事由にあたる、②そのような事実関係の変動を踏まえると、漁業者が確定判決に基づき強制執行することは権利濫用に当たり、または信義則に反し許されない、③漁業者被告の一部は、漁業協同組合の組合員たる資格を喪失している、などと主張して強制執行の不許を求めた。これと同じ理由で漁業者に対して開門する義務を負う国が請求異議事由ありと主張して認められた例がある。佐賀地決平26.9.5LEXDB25504882。

(102) ②判決が無効化したわけではないが、執行不能となったほか、開門を前提とする司法判断が現状を前提とすると⑬決定に矛盾しかねないという意味で、「事実上無効化」「(司法判断の)統一」といった表現が一般に用いられている。上田竹志教授は「司法判断の統一」といっても、開門強制手段が否定されたに過ぎず、佐賀開門判決判断そのものが覆ったわけではないことを強調する。「諫早『開門せず』確定、司法判断を『統一』最高裁、漁業側の上告棄却」西日本新聞2023年3月3日。

(103) 漁業者が国に開門を求める訴訟(③～⑤とは別訴)が同年4月24日に上告棄却に終わっている(福岡高判令5.3.28第一法規28311320(開門請求事件。原審長崎地判令2.3.10判タ1483号168頁)の上告審か)。「諫早『開門しない決定』踏襲 長崎第2、3陣訴訟で漁業者の上告棄却」西日本新聞2024年4月26日。

なお上の長崎地判令2.3.10につき判例タイムズコメントは漁業被害を認定の上で因果を認定する(前注90も参照)順序で判断していること、因果を否定した点で④判決に近い内容であると指摘する。ともあれ、この訴訟では原告は諫早湾漁業者に絞られているが、それでも賠償請求は認容されな

この一連の訴訟は、2019年の上告審⑪⁽¹⁰⁵⁾で上告棄却・不受理により国勝訴で終結しても不思議はなかったところ、最高裁は明らかな法令違反(漁業権の存続期間の経過に係る形式的な請求異議事由を認めたこと)を犯した原審控訴審⑩⁽¹⁰⁶⁾⁽¹⁰⁷⁾に対する上告を受理し、⑫差戻審、⑬再上告審という迂路がとられ、これで更に5年を経過したため、2023年の最終決着(国勝訴という結論は⑪判決から変わっていない)まで10年を費やした⁽¹⁰⁸⁾。

かった。

上の一連の裁判では原告漁業者側は開門のみ請求しており賠償請求はしていない。裁判所は本事業による環境変化と個々の漁業被害との間の関係を否定しているのではなく(従って、賠償請求をしていれば認容される可能性はあったように思われる)、本事業と漁業環境の変化との因果を否定しており、その意味で後者の立証のほうが困難ということなのであろう。

⁽¹⁰⁴⁾ 漁業者側弁護団は和解内容として開門する(国の非開門解決方針に反論すること)を2023年最高裁判断以降も求める方針という。「諫干漁業者側『有明海の再生実現したい』」西日本新聞2023年11月1日。

⁽¹⁰⁵⁾ 前注⁽¹⁰⁴⁾の国主張のうち③は退けた(②事件判決主文は漁業権更新後の執行を予定する等の事情から、更新された漁業行使権で足りるとされた)が、①②の点につき異議の事由の有無につき審理を尽くさせるため破棄差戻。「諫早開門無効化訴訟、高裁に差し戻し 最高裁『非開門』方向性示す」産経電子版2019年9月13日。

⁽¹⁰⁶⁾ ⑩判決は、本件開門請求権の根拠とされた共同漁業権が平成25年8月31日に失効したので、漁業権から派生する本件開門請求権も消滅したとする。

この判決では制裁金の停止・払戻しも命じており(国はむしろ漁業補償として被害に充填されたという見解)、原審⑨を逆転した点とあいまち、関係者に衝撃を与えた。「諫干開門命令『無効』司法判断のねじれ解消 国側逆転勝訴、漁業権は消滅」西日本新聞2018年7月31日。正面から起案するのが難しいので、訴訟要件で門前払いしたかったのかもしれないが、2018年の漁業権喪失(再取得している)を理由に当事者適格を否定するのは司法実務感覚として無理なのであろう。後注⁽¹⁰⁸⁾も参照。

⁽¹⁰⁷⁾ 原審⑨の請求異議の訴えでは債務者国が敗訴したが、控訴審⑩では裁判上の和解として開門を前提としない内容が提案されたところ被控訴人漁業者が拒絶したので、原審を取り消し漁業者敗訴とする控訴審の結論自体は意外ではなかったと思われる。「混迷の海：諫干判決を前に(下)」毎日新聞西部朝刊2018年7月24日。

差戻しで要した5年間は、訴訟推移にとって本質的ではない、事故⁽¹⁰⁹⁾とみるべき事象であろう。

留意すべきは、国が原告となった訴訟の開始が比較的に遅いことである。すなわち、2010年の佐賀開門判決から約5年⁽¹¹⁰⁾経過した2014年に、佐賀地裁に(営農者訴訟の結果が佐賀開門判決に相容れない後発的事由であることを理由として)請求異議の訴え(佐賀地裁平成26年(ワ)第7号)を提起している。これは、営農者の訴えの結果(とくに2014年の非開門間接強制の訴え⁽¹¹¹⁾)を待っているものであり、ここで営農者勝訴だったので、先行する漁業者勝訴の②判決を明確に無力化するため国自身が提訴したものと思われる。

4 考察

(1) 閉開門(事業の中止・継続)に対する関係者の立場

一連の訴訟の実質的に最後となる⑬最高裁決定の後、「国が悪い、本事業を始めたのだから国が責任をもつべき」といった意見⁽¹¹²⁾を散見す

(108) 比較的中立的な立場にあると思われる研究者の感想の例として鈴木宣弘・現場の農家・漁家を苦しめ続けるのが司法の役割なのか・農業協同組合新聞(2018年8月9日)<https://www.jacom.or.jp/column/2018/08/180809-35949.php>.

(109) 営農者や国・自治体にとって裁判の長期化が望ましくないことは自明であろうが、漁業者は逆転の可能性がある限り、訴訟が持続したほうがよいという考えもあるかもしれない。しかし⑪判決段階で被告漁業者勝訴も可能性としてはあったのであるから、維持できない判断ミスによる長期化は望ましくないと言い切ってよいように思う。

(110) 前注(88)の佐賀開門判決の5年間の調査という判示の5年と直接の関係はないと思われるが、ただ、事情変更の可能性を踏まえての一時的な認容であった以上、5年経過時点での司法判断では(なぜ開門しなかったかといった事情は考慮されようが)佐賀開門判決執行に今さらこだわらないといった意味はあるかもしれない。

(111) 前注(97)。

(112) 「『国がやった事業……国が責任をもって解決を』 諫早湾干拓で翻弄された漁業者と営農者は」NBC長崎放送(2023)<https://www.youtube.com/watch?v=CXii6eDR65Q>、「社説 有明海の今後 国の謝罪が出発点だ」朝

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

る⁽¹¹³⁾が、現実はいずれも複雑であり、更に分析する必要があると思われる。

- (a) 事業推進・開門阻止の立場を終始一貫していたのは自治体(長崎県・諫早市)である⁽¹¹⁴⁾。自治体の場合、(c)の個人当事者とは異なり、

日新聞デジタル2023年3月8日、「諫早湾『非開門』で決着 分断修復は政府の責任だ」毎日新聞2013年3月4日等。

具体的な内容たとえば開門調査の推進再開をしないと防災対策の別途実施の必要性といった具体的な批判(例、失敗事例百選「国営諫早湾干拓事業による漁業被害」<https://www.shippai.org/fkd/cf/CD0000139.html>)や後注⁽¹⁴⁸⁾のような見解までを含む意図はない。

- (113) 背景として、地元(県や市、営農者漁業者を含む住民)との関係を損ないたくない(から追及せず、財源無限で抽象的なため批判しやすい国を標的とする)意識があるのかもしれない。たとえば前注⁽¹²⁾の梶の浦訴訟や本文中の鳥取県干拓中止では、良い意味での住民と県との駆け引きがあり、相手を損なうまいとする配慮が感じられる。また佐賀開門訴訟の執行を強制執行ではなく間接強制(制裁金)の形をとったのは、漁業者側の営農者等への配慮だといわれる。馬奈木昭雄「よみがえれ！有明訴訟」の報告(2016)61頁https://www.jstage.jst.go.jp/article/kla/2016/0/2016_60/_pdf/-char/ja。

ちなみに「開門賛成派弁護士インタビュー—馬奈木昭雄、堀良一弁護士に聞く」法セ・前注⁽²⁾の19頁、24頁以下では間接強制で増額していくと債権者雑所得として課税されるほか、社会保障が受けにくくなる等から、漁業者にとって想定外の負担となったという。

- (114) 現在の佐賀県知事(2015～)は「開門を前提としない」という国の和解方針に批判的である。「有明海再生へ、佐賀県知事『不退転の決意』 諫早湾閉門25年」西日本新聞2022年4月15日。本事業による効用がほとんどない反面、外部不経済(海洋汚染)があるという事情が最大の理由ではあろうが、中央官僚出身かつ地元利権と距離がある点では鳥取の例と共通すると思われる。「開門無効決定『毅然としない』 諫早湾干拓訴訟『開門無効』で山口祥義知事」佐賀新聞2023年3月3日。

ちなみに両件を比較する文献を求めて「諫早」「鳥取」「中海」で検索してもほとんどヒットしない(山室真澄「諫早、中海」(2014年6月8日)Limnology水から環境を考える<https://www.m-yamamuro.com/entry/20140608/p1>)は、中海干拓につき学会代表で提言する立場にあった論者が、中海と諫早の決断を分けた要因は何だったかと訝しんでいる)。

〔追記〕現在の長崎県知事(2022～)は従来の地元出身知事の系譜とは一線を画するが、有明海再生や諫早湾干拓事業については従来路線を基本的に

反対するか補償を得て賛成するかといった選択肢もなく、典型的な「走り出したら止まらない」状態となると考えられよう⁽¹¹⁵⁾。実際、佐賀開門判決の執行(開門)に向けた話し合い(農地の塩害対策といった内容)を拒否する⁽¹¹⁶⁾等、交渉を拒否する姿勢が繰り返し報じられている⁽¹¹⁷⁾⁽¹¹⁸⁾。

踏襲するもののようである。

- (115) 「諫早開門調査は『経費、時間の無駄』長崎県が意見書」日経電子版2011年7月30日(アセス素案への意見書として、開門が有明海再生につながることを証明できておらず目的が明確でない一方、防災や農業被害対策が不十分とする)。前注(2)などでも述べたように、国(農政局)は司法判決や政治動向を踏まえて変化するだけ県や市よりも柔軟だが、当事者の不満や誤解を招きやすいともいえる。
- (116) 「諫早アセス公表、制限開門へ 地元自治体から批判」日経電子版2012年8月22日(2013年12月までの開門に向けての農水省アセスメント(環境影響評価(書))リンク切れ 国会図書館保存 <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/info:ndljp/pid/11486484/www.maff.go.jp/kyusyu/seibibu/isahaya/asseaa07.html>。水位変動や農業用水代替水源につき提案)に対して長崎県知事・諫早市市長が開門ありきの案だと批判)。漁業者側も交渉拒否の姿勢をとる例もある(「諫早開門工事で協力要請 農相、地元漁協幹部に」日経電子版2013年4月20日)が、県が交渉姿勢を示した例は絶無でなかったか。
- (117) 「諫早和解協議問題『国も進展に協力』農水省幹部が長崎訪問」西日本新聞2015年12月27日朝刊18頁では⑨判決後の非開門の方向に向かっている時点で農林水産省が国・開門派・開門反対派の3者和解協議のため県知事と会談したが「開門しない方向で有明海再生を目指すべきだ」という従来の考えを出なかった。漁業者側もそれを受け入れず、両当事者とも和解に応じない姿勢が強固なため、国(農水省)は100億円基金の概算要求を6年連続で見送っている。「諫早基金、概算要求への計上見送り 農水省、和解見通せず6年連続」西日本新聞2023年8月24日。
- (118) 「開門反対派弁護士インタビュー—山下俊夫、西村広平弁護士に聞く」法セ・前注(2)の29頁以下は県弁護士団の組織的優秀さが如実に示されており興味深い。もっとも同37頁にある「諫早湾干拓事業自体が誤りであるなど」という論調には反対です。現時点で、開門しても、実質的な効果はないし、効果を検証することもできないということが科学的に明らかになっています」という県の立場を前提とする点で、本稿筆者の理解(本事業は会計検査

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

- (b) 国については、裁判面と本事業計画遂行面との2つに分ける必要があるだろう。

裁判面については、「3. 訴訟の推移」でみたように、佐賀開門判決と正反対の内容の最高裁決定を20年かけて取得する(更に、開門権限を持つにも拘わらず開門しないまま、佐賀開門判決を事実上失効させた)というように、非情強引といった印象を与えたかもしれない。もっとも本事業について、中央の公共事業見直しの気運の高まりもあり、国は消極的な姿勢をたびたび見せており⁽¹¹⁹⁾、佐賀開門判決後は開門方向の準備も粛々と進めていた⁽¹²⁰⁾。開門権限の不行使も、県や市の非協力で実現できなかったという事情もあるようである。

- (c) 当事者、とくに漁業者の立場は、当初の②佐賀開門訴訟(一時開門はされるが、潮受堤防破壊といった、原状回復までに至るかは不明な状態)が頂点で、その後は開門がされない状況が強まり⁽¹²¹⁾、⑨や⑪のような例はあるが⁽¹²²⁾⁽¹²³⁾大勢としては非開門の方向にあり、また和解を繰り返し持ち掛けられる状態に置かれた(国(菅直人首相)が②判決を上告

院評価からも着工すべきではなかった(2(1)(d))、開門効果なしとする報告は作成過程にバイアスがあり科学的と断ずるには問題がある(前注(70)、(71))とは異なる。

⁽¹¹⁹⁾ 前注(20)参照。

⁽¹²⁰⁾ 前注(94)参照。

⁽¹²¹⁾ 「開門、一段と遠のく 諫早干拓で最高裁『非開門』判断」日経電子版2019年6月27日。

⁽¹²²⁾ ⑪判決で菅野・草野両判事は漁業者側敗訴をはのめかすような補足意見を述べている。前者は佐賀地裁判断が特殊限定的なものであること、後者は経済的視点から権利濫用に当たる可能性(被害より救済のほうがコスト高となることが予想され、支払い済みの間接強制制裁金が賠償額より高いとする)があることをいう。⑫判決は前者の菅野補足意見を忠実に踏襲した内容といえよう。「諫早干拓訴訟で差し戻し 最高裁判決、『ねじれ』続く」2019年9月13日。⑪事件の判例タイムズコメントも⑪判決判示は「長期化していることなどに鑑み、差戻審における審理の着眼点を示した」とする。

⁽¹²³⁾ 営農者は逆にその方向の判断が出るたびに不安を募らせたであろう。「漁業者と営農者、期待と不安交錯」日経電子版2019年5月22日。

した上で確定させていれば、早ければ2011年には開門・非開門のいずれかに固まったであろうことは繰り返すべし)。前述したように、県の補助を受け養殖業者等に転職した者は営農者に準じて開門反対に転じたほか(⑥事件など原告側の主張の相当は開門による漁業者の漁業被害となっている)、補助金を受け反対運動から離脱する等、開門請求の立場を維持する漁業者の数は減少しているようである⁽¹²⁴⁾。

- (d) 最後に、地元(長崎県)の民意⁽¹²⁵⁾はどうであったか。本事業(1989～2007)中に在任した知事はいずれも再選を繰り返している(高田勇(4選、1982～1998)、金子原二郎(3選、1998～2010)⁽¹²⁶⁾)。事業終了後、開門訴訟決着にあたった中村法道(3選、2010～2022。金子知事時代の副知事)

(124) 「開門賛成派弁護士インタビュー——馬奈木昭雄、堀良一弁護士に聞く」法セ・前注(2)の19頁、21頁によると併合等で多いときは漁業者原告が1,500人の上っていたという。

(125) 島根鳥取と長崎とは、いずれも中央依存型の財政構造の県である。https://money.smt.docomo.ne.jp/column-detail/145800.html?prd_check=1
<https://www.apamanshop.com/townpage/ranking/town-zaisei/10/>

(126) 同知事の父親金子岩三(長崎出身の政治家)は農水大臣就任中、諫早湾干拓事業全廃を目指したが、省内巻き返しにより計画が一部持続したところ <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%87%91%E5%AD%90%E5%B2%A9%E4%B8%89> 子の原二郎氏が知事時代に父とは反対に事業を積極的に推進、知事退任後の2021年には農水相に1年間就任、非開門を前提とする基金による解決の方針を堅持した。「諫早問題の溝埋まらず 改めて『非開門を前提』金子農相が佐賀訪問」西日本新聞2021年11月21日、「金子農相が諫早視察『基金で解決』堅持 漁業者ら反発」長崎新聞2021年11月21日(⑫事件差戻控訴審で裁判所が前提条件なしでの和解協議を呼び掛けたが国(当時、金子原二郎農相)は「開門の余地を残した席には着けない」として拒否。「諫早和解協議、国が拒否『非開門が最良』福岡高裁に意見書」西日本新聞2021年8月1日。なお⑥判決の2017年以来、国(農相)は非開門方針を原則としている。「『なぜ私になったらそういう話に…』 諫早問題で金子農相 佐賀知事発言に疑問呈す」長崎新聞2021年10月9日)。ちなみに、長崎新聞は長崎県内での購読が中心的で本事業に賛同的、西日本新聞は福岡を中心に複数県で購読されており、本事業に批判的である。全国紙では毎日新聞が漁業者側寄りの記事が多い。

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

も長期である)。県民が、本事業の計画・遂行を、積極的に支持していたかはともかく、知事の施策の一環として容認していたことに疑いはない。

(2) なぜ本事業が計画されたのか

(a) 経済的理由

県の立場から見るとわかりやすいように思う。戦後の中央・地方の関係⁽¹²⁷⁾、すなわち、地方は中央の補助を使った事業を主な産業とするという枠組みに代わるものがないままで財政構造が維持されていることが根本にあらう。そのような構造が崩壊(公共事業が減少している・採算の合う事業計画が立てられない⁽¹²⁸⁾・維持費用等で実質的には地方に負担となる)する傾向を見せているにもかかわらず、「(国の援助や破壊される自然は)タダだし、生活に必要だ」といった単純ながら根源的な理由から、従来枠組みを(維持できなくなる⁽¹²⁹⁾まで)堅持する以外の可能性は考慮せず、変化に向けての対話や調整を拒絶しているのではないか。

(127) 高田勇知事(1982-1998)は整備新幹線導入を目指し、政治駆け引きの材料として原子力船むつを佐世保港に受け入れる(『これで長崎は良くなる』新幹線計画決定・むつ念書 見返りは空手形に」長崎新聞2022年6月15日)までしたが、県別経済指標は他県比較でも後退しており、諫早湾干拓事業は県財政負担となるとする批判もある。「公共事業の“依存症”」しんぶん赤旗2007年8月14日。

(128) 戦後しばらくは農業に需要があったほか、いかなる事業(たとえば鉄道敷設)をしても人口増のため楽観的な見積もりが可能であったのであろう。現在は、人口減や貿易上の比較優位といった事情から、地方で事業が成功する例は、外部から利用者呼び込む観光業などに限られるようである。

(129) 防災効果を最大限見積もった上でも本事業を維持できない(前注49参照)のであれば、本事業から利得するのは建設業者等に限られ、漁業者はむろん営農者や県民一般も不利益を被るであろう。この点を争点とする首長候補が出れば選出される見込みはあるのではないか。

宮入興一・諫早湾干拓事業の公共性を問う 歴史的経緯とその利権構造をえぐる(2023) [宮入] の39頁以下は、政官業の癒着(業から長崎県連への政治献金が7億円、農水省から業への天下りが256人)が環境破壊型・浪費型の公共事業が温存される実態的要因だとする。

(b) 推進方針

干拓事業計画は楽観的な見積りの上で地元への公開の乏しいまま中央で決定され、早期の時点で当事者が争うことは難しい。

事業者の観点からは「とにかく事業を進め、被害があれば争った上で賠償する」方針が有利であろう。反対する漁業者で、賠償請求に必要な因果関係を確実に立証できる者の数は限られる。ここに焦点をあてて対策すれば、(意図して分断したのではなく、救済が特に必要な対象を手厚く支援しただけかもしれないが、結果として)漁業者間の分断が生じる。

(3) なぜ本事業が中止されないか

形式的には、推進派が地方で政権を維持している限り、事業中止は実現すまい。漁業者でなく営農者が撤退した上で補償を受けるほうが、少なくとも変動費は低くなる⁽¹³⁰⁾のではないかと思われるが、農地造成という事業目的が覆されるので、事業者から提案されることはあるまい。
サンクコスト
埋没費用(事業費に見合う農業・防災成果を出すために、事業撤退ではなく継続を前提した追加費用(漁業補償等)を重ねることを選んでしまう)に縛られない形で見直しするほど、公共事業に依存した地方の財務構造への懷疑((2(a)参照。採算性を確保できず、事業の波及効果などを見積もってもなお、県民の受益より負担のほうが多くなる)につながり得るので、なおさらである。

実質的つまり経済合理性から、県民が中止を求める可能性はどうか。いわゆる「三割自治」の下、現状の国費負担率の高さ(地元負担率の低さ)では県民が負担について無関心となりやすく⁽¹³¹⁾、経済合理性からの是正も期待し難いように思われる。

(130) 前注⁽¹²²⁾の草野意見も(埋没費用を考慮しない)将来の費用の比較で決すべきとしている。人数の上でも漁業者は最大で1,300人程度(「開門調査を! 1,300人が海上デモ 諫早湾」日テレnews2010年9月10日<https://news.ntv.co.jp/category/society/166491>)であるのに対し、営農者は40程度の経営体(産出額約34億円)である。

(131) 前注⁽⁶⁵⁾参照。

(4) 漁業者は何を求め得るか

短期的には、漁業者が、県や市に対して、営農者等に対する水準に準じる支援を要求することが考えられよう。国に対して環境改善を求める方針からは、実際の原状回復にはつながらない調査や保全事業に対する補償以上の展望は得られそうもない⁽¹³²⁾。漁業者対応を県はもっぱら国の責任であるとするが、営農者や養殖業者に対する各種支援(事業開始時融資など。その内容については情報公開が可能である)並み⁽¹³³⁾の支援を近隣漁業者にも行うべきではないのか。

中長期的には、基金に基づく和解(内容につきコラム2参照)に応じる可能性が示されている。さらに、国(政権の方針(首相)、所轄官庁内部の変化(農水相))や県(県民が知事に求める政策⁽¹³⁴⁾)、世論や海外の動向⁽¹³⁵⁾と

(132) 馬奈木・前注⁽¹¹³⁾の62-63頁参照(「開門に代わる基金」案を批判)。

(133) 宮入・前注⁽¹²⁹⁾の52頁以下は、農地費用の営農者負担が造成費用の5%という、公からの扶助が異例に大きい上に、農地リース(10aあたり年2万円)と県の超長期貸付とによる県負担スキームにより、営農者有利な与信が行われていることを指摘する。県のファイナンスはなかなかレベルが高いが、金額で計算すると国が介入する場合に比べ低いので、指摘されることが限られるのかもしれない。

(134) 「諫早湾開門運動に臨むこと」(2019)JAWANレポート<https://www.jawan.jp/rept/rp2019-j128/2.html>は、千葉県で三番瀬埋立が県知事選争点となった上で埋立反対を公約とする堂本暁子知事が選出され2001年9月26日に埋立が撤回された(この点につき「9月26日 千葉・三番瀬埋め立て、県知事が計画を撤回」日経電子版2019年9月25日。三番瀬の状況につき千葉県自然保護連合・守ろう!三番瀬 取り戻そう東京湾の自然(2001)<http://www.sanbanze.shizen2.jp/san022.html>)という事例を紹介の上で、地元自治体の姿勢を変える運動が必要だとする。

(135) 海外における淡水人造湖への海水導入の経緯や効果は様々であるが、諫早湾調整池の規模や海流条件からも参考となりそうである。オランダや米国にも同種の例があるようだが、紙幅の都合もあるので、韓国の例のみ挙げる。淡水人工湖(始華湖<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%A7%8B%E8%8F%AF%E6%B9%96> 呉錫畢「韓国始華湖干潟の干拓事業と環境的葛藤の改善に関する一考察」南島文化42号49頁(2020)によると、中東景気後退による建築資源を転用して着工)の水質悪化のため1997年から海水を流入さ

いった社会の変化を受けて、開門の訴えを繰り返すことが可能ではある（〔追記〕本稿「おわりに」で述べるように、2024年2月15日に有明海周辺の全4漁協が、非開門を前提とする国和解案を受諾し、漁業者（漁協加入が漁業権取得に必要⁽¹³⁶⁾である）も少なくとも事実上、和解案に拘束され⁽¹³⁷⁾、開門を前提とする訴訟の提起は困難と思われる⁽¹³⁸⁾⁽¹³⁹⁾）。もっとも社会の変化は合理的な推移を必ずしもたどるわけではなく、時流に合えば速やかに改革される（介護保険制度や喫煙対策など、まさに滄桑の変であった）一方で、世

せ2000年に海水化。同湖の水質がCOD17.4ppmに至り通常の対策は無効であったところ、埋立や海水化等といった選択肢のうちコストが現実的な海水化が消極法的に選ばれたという経緯があるようである（また同時期にセマングム干拓という世界有数規模の干拓が進められており、全体として環境優先的というわけではないようである）。もっとも開門結果は良好な上、軍事政権終了後の市民運動により実現したという政治的意義があるとされる。その他、忠清南道での干拓地干潟化の例につき「“逆干拓”の時代を開く浅水湾……『防潮堤崩し、いのちの干潟へ』」ハンギョレ2018年11月13日<https://japan.hani.co.kr/arti/politics/32096.html>。

- (136) なお養殖業を営む場合の区画漁業権は団体でない場合、漁業者が申請する（漁業法72条参照）。
- (137) 明記する文献を見出し得なかったが、水産業協同組合法48条1項8号（漁業権又はこれに関する物権の設定、得喪又は変更）、10号（漁業権又はこれに関する物権に関する不服申し立て、訴訟の提起又は和解）は総会の決議事項とされているおり、組合員は漁協決定に拘束されるのではなからうか。
- (138) ところが漁協との和解後も、国は基金に基づき必要な支援をしていくほか、漁業者（正確には訴訟当事者と弁護士）に農水省方針についての説明会を開催するという（坂本農林水産大臣記者会見概要 令和6年2月16日 <https://www.maff.go.jp/j/press-conf/240216.html>）。法律上の義務ではないが、佐賀開門判決無効化につき漁業者の反発があることを懸念しての、政治的対応であろうか。
- (139) 漁協の基金案受け入れと、漁業者個人の開門請求とが両立するかの明確化を、意図的に避けているのかもしれない。「開門派説得へ国が想定問答集」毎日新聞電子版2017年3月8日では農水省が佐賀県等漁協幹部に示した想定問題集には「開門しない前提の基金案だが、漁業者は訴訟当事者ではないため、開門の旗を降ろさず基金案を受け入れても矛盾しない」と例示されていたという。

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

界的動向からかけ離れた法制・風習(たとえば、夫婦別姓制度が認められていないのは今や日本だけという⁽¹⁴⁰⁾)が長く残ることもある。公共事業見直しや財務再建の必要性、環境保護の重視、海外での原状回復実例といった追い風はあるものの、本事業の原状回復があるかは不明としかいえないであろう。

長期的な展望においては、県との関係を正視する必要があるだろう。県知事と事業中止との関連は、脚注(62)の鳥取県や脚注(134)の千葉県の例から、無視できないものがある。本事業でも、②佐賀開門判決の後、司法手続上は主に国に、実体面では県によって非開門の方向に導かれた。地元での対立を避けて遠くの中央に頼るのではなく、地元首長が真っ向から敵対している現状を変えることが、急がば回れの解決ではないだろうか。

(5) 訴訟の長期化についてはどうか

前述したように((1)(b))、裁判面と本事業計画遂行面とを分けて考える必要があるだろう。裁判面の長期化の問題は、冒頭にも述べたように、比較的単純かつある程度は対策可能と思われる。

首相判断によるいわゆる上告断念の例は少なくない⁽¹⁴¹⁾⁽¹⁴²⁾。善解すれば、国に対する当事者は相対的に弱者であるから、(特に国敗訴が最終的

(140) 「夫婦別姓って実現するの？ 認めていないのは日本だけ」日経電子版2021年7月26日。

(141) 「諫早開門判決に上告断念を決めた菅直人・元首相『堤防を造ったこと自体が間違い』」読売新聞オンライン2023年3月2日は2010年に上告見送りした当時の菅直人首相が⑬決定を受けて「干拓事業は無駄な公共事業の典型で、潮受け堤防を造ったこと自体が間違い」と述べていることを報じる。これにつきある農水省幹部は「上告して最高裁の判断を仰げば、ここまで長期化することはなかったのかもしれない……国の施策が結果として鋭い対立と地域の分断とを招いた」と述べている。「諫早上告見送り 長崎知事が批判、佐賀知事は評価」日経電子版2010年12月15日。また「開門、首相決断が崩したシナリオ」日経電子版2011年1月18日は、農水省が「佐賀開門判決が最終的に確定することを想定して開門の準備はするが、長崎県との話し合いの上で最高裁に上告し最終決定を得てほしい」と菅首相に依頼したが上告断念に固執したため、長崎県との関係がこじれたと報じている。

に見込まれる場合) 衡平の観点から訴訟負担を減じるという意図からとみられよう。菅直人首相の在任期は、公共事業見直しの気運が続いていた時期であり、また政権交代があれば政策転換があることは覚悟すべきことともいえる。

しかし、現在、上告から不受理棄却の判断が出るまでの期間は比較的に短い(一般に1年間ぐらいであろう。長引く場合⁽¹⁴³⁾には取り下げも可能である)。反面、最上級審で確定させなかったため、下級審で矛盾する判決が併存することの弊害は、佐賀開門訴訟のその後からも明らかであろう。そのような分裂が生じる可能性が低いならば、上訴しないという判断も合理性を持つが、佐賀開門判決は第一審・控訴審と原告勝訴であったとはいえ、分裂の可能性が高かった⁽¹⁴⁴⁾ことに疑いはない。

「上告断念を人気取りのための政治的道具としてはならない」ということが社会の常識となることが肝要と考える。国による上告を「弱者いじめ」などとマスコミが批判するのであれば、諫早湾関連訴訟の例(最

(142) 「黒い雨事件」で菅義偉政権が(「『黒い雨』訴訟、原告以外も救済 上告断念で首相談話」日経電子版2021年7月27日)、またハンセン病患者および家族に対する国家賠償につき小泉政権・安倍政権が上告見送りや控訴断念をしており(「ハンセン病家族訴訟、政府控訴せず 首相表明」日経電子版2019年7月9日)、特に前者は判例との齟齬を理由に(因果認定ひいては給付基準の緩さが別事件たとえば福島原発訴訟でたとえば空気を吸った人にも被爆認定するといった形で波及すれば、財政破綻する)厚労省と法務省とが反対した(「『黒い雨』訴訟 上告せず 政治決断の裏に何が」NHK政治マガジン2021年7月29日)が、上告審で逆転するかに不明があるほか、選挙への影響も懸念される状況であり、また原告が典型的な弱者(少数の高齢者)であることもあってか世論評価はよいようである(検索結果からの印象)。

(143) 本件では原審判断破棄の可能性が相当に高く、その場合は事実審理のため破棄差戻となろうから1年よりも長くかかりそうである(もっともこの場合には判決が分裂する可能性が極めて高いので、長期化を理由に上告断念することはやはり不適切な判断だったということになろう)。

(144) 「3 訴訟の推移」で示した表には掲載されていないが、表中の訴訟に前後する訴訟(保全・執行が主)が多数あり(法セ・前注(2)の11頁から13頁が2018年までであるが、わかりやすい)、そこでは結論として開門請求が退けられている。

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

上級審での確定を待たなかったため、20年間以上、関係者を消耗した)を引いて反論すべきであろう。

〔コラム 2〕 国の「開門によらない基金による和解」の内容

2017年の⑥判決での勝訴以降⁽¹⁴⁵⁾、国は漁業者との和解を図ってきたが、開門する・しないの点で合意が成り立たず⁽¹⁴⁶⁾、訴訟上の和解は成立しなかった。2023年の⑬決定以降、国は漁協(裁判当事者ではない)との和解を進め、2024年には有明海全漁業との和解が成立した。

この和解内容につき、農水省や漁協による解説を見出し得なったが、農水省の概算請求上の説明⁽¹⁴⁷⁾によると次のようなものであるらしい。

「開門してはならない」という⑥判決を受け、農林水産大臣談話として「開門しないという方針の下で、開門によらない基金による和解を目指すことが問題解決の最良の方策」であると発表している。これを受けて漁業者は、①資源育成、②転職等支援、③沿岸域での協同、といった観点から支援される。支援対象者は漁業団体等で、100億円基金から定額補助される。支援例は①保護区の設定、母貝団地の造成、有害生物の駆除、②天然稚貝の採苗・移植や人工種苗の生産・放流、③二枚貝類等の垂下式養殖のための施設や設備の導

(145) ⑥事件審理中の2016年5月に基金案を裁判所に提出したという。法セ・前注(2)の11頁年表参照。

(146) 「諫早湾干拓問題：有明訴訟の和解協議が始まりました」ラムサールネットワーク日本(2021年8月21日)<https://www.ramnet-j.org/2021/08/report/5088.html> は⑫事件における和解協議で、非開門と開門とで対立し和解が成立しなかったとして、非開門派は非開門ではなく段階的開門の提案を考慮してほしいと述べる。⑫の福岡高裁「和解協議に関する考え方」では開門・非開門のいずれかを「前提とする」を置かない内容の提案が裁判所によってなされ、漁業者側はこれを評価したが、国が「開門の余地を残した和解協議」を拒否した(前注⁽¹²⁶⁾も参照)。

(147) 農水省「諫早湾干拓開門問題の開門によらない基金による和解に係る経費」<https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/170831-69.pdf>

入、④作業の効率化、衛生管理及び付加価値向上のための施設整備・設備導入、である。

以上が、漁場を毀損された漁業者のため、「有明海再生の加速化」する国が予定する内容に近いものと思われる。その当否の検討は他に譲るが、ただ、ここで言われる養苗等の施策は、周辺環境の改善がなければ、効果を期待できないのではあるまいか⁽¹⁴⁸⁾⁽¹⁴⁹⁾。

(148) 宮入・前注⁽¹²⁹⁾の68頁以下は、環境再生には、まず「開門しないこと」という前提を置かずに関係当事者とくに国が従来以上に関与すること(⑫事件での和解協議提案も求めたことだが国は拒絶した)ことが重要とし、同76頁では負の遺産を決算して、社会的費用を意識しての再生事業を構築すべきとする。

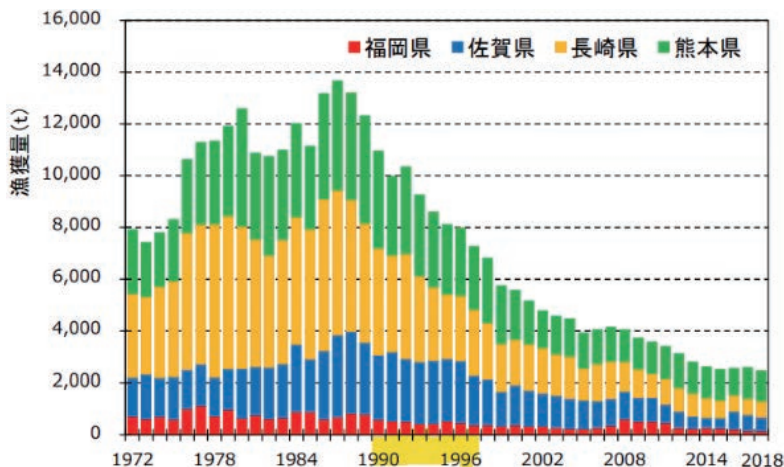
(149) 現在の「有明海再生」の施策に悲観的な見解として例えば次のようなものがある。陣内隆之「有明海再生策のまやかしを突破し、本当の和解を」ラムサールネットワーク日本2016年5月23日は、2004年からの中長期開門に代わる対策として、調整池水質改善費を加えると類型1000億円を2016年までに費やしているが、回復はおろか状況はむしろ悪化しているとする。また「有明海『再生の兆し見せない』静岡大、諫早湾瀬地など調査」毎日新聞2022年6月22日(防潮堤防閉切り前の1997年から継続する有明海域50か所と調整池16か所の泥中の底生生物の分析から、調整池はユスリカすら生息困難、8～12年後には有明海はゴカイ以外の底生生物が生息できなくなる水準とする)、「調整池の水質」毎日新聞2020年12月9日(諫早市は調整池で魚類が確認できたというが、魚がいるのは本明川河口周辺だけで、他はユスリカさえ生存できないほど水質が悪いとの研究者指摘を紹介)。基金案受け入れを拒否している開門派弁護士も、基金で行う事業の効果が上がっていない(2005年からの10年間で海底耕耘や赤潮調査等に430億円が投入されたが有明海再生実感はないとする)とする。「諫早湾の干拓、『ギロチン』閉め切りから20年 開門を巡る裁判の和解協議はまだ続く」東洋経済オンライン2017年1月21日 <https://toyokeizai.net/articles/-/152657?display=b>。後注⁽¹⁸⁰⁾も参照。

〔追記〕 漁業者が最も求める支援は、諫早湾周辺漁業では開門(おそらく更には原状回復)、有明海海苔養殖業では消毒剤代替法や与信その他の支援、というように内容が異なると思われるが、そのいずれも行われず、〔コラム2〕に述べたような一般的な対策が行われているのが現状である。有

第二章 法的論点2題

1 因果関係の立証負担は訴訟帰趨にどの程度影響したか

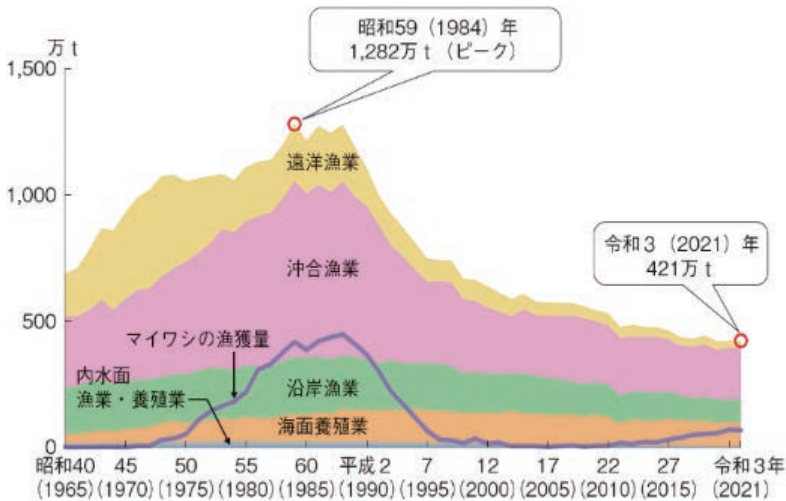
図3 環境省資料 有明海：県別の魚類漁獲量^{(150) (151)}



明海海苔養殖業は経済的にも日常生活的にも(コンビニのおにぎりをはじめ、海苔の消費は日本の食生活に強く根付いている上に、日本の水産業では養殖と天然漁業とでは前者の比率が伸びているところ、その中で収穫量が最も多いのが海苔であり<https://umito.maruha-nichiro.co.jp/article84/>、有明海はその最重要産地である)重要な存在であり、(諫早湾の問題に過度に結び付けず)対象を明確にして効果的に支援することが望まれるのではないかな。

(150) 環境省https://www.env.go.jp/council/content/i_13/000045295.pdfから転載。図4の同時期における日本全体の沿岸漁業・海面養殖業の推移と比較してピークからの落ち込みが激しいが、図3の黄色部分(筆者による)の防潮堤防建設、それ以降の閉鎖の影響を直感的に読み取ることは難しい。たしかに堤防建設開始以来、一貫して減少しているが、同様の傾向が全国的にも見られる(図4)。とはいえ諫早湾と近接するほど落ち込みが大きいようではある(詳細たとえば水産資源減少によるか漁業従事者減少によるかもここからは不明である)。以上は魚類についてであり、二枚貝は佐賀県の資料(16頁)<https://www.mlit.go.jp/common/000020426.pdf>によると更に著

図4 漁業・養殖業の生産量の推移⁽¹⁵²⁾



- (1) 諫早湾干拓関連訴訟の因果関係認定には2つのポイントがあると考ええる。

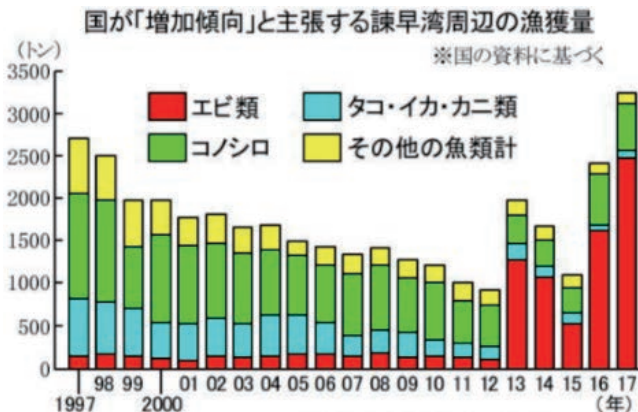
第一に、不法行為上の損害賠償を認定する際に必要な損害と因果関係、とくに因果関係についての専門家見解が分断しており、海洋学を始

しい落ち込みをみせる一方、養殖海苔の生産(同15頁)は必ずしも落ち込んでいない(漁業者自身も酸処理が主因でないかという意識をもっているようである。時のアセス・前注34)の72頁以下の緊急インタビュー参照)。ただし近時、有明海全般にわたり栄養塩不足による海苔の品質不良が報じられている。「有明海ののり養殖 海水の栄養不足で多くの漁協支所が作業延期」2024年1月5日NHK佐賀news web.後注⁽¹⁷⁾で述べるように、この不作為が漁協の基金受入れに影響している。

- (151) 水質浄化が皮肉にも海苔に必要なリン不足をきたすとして、最近では加減して除去しているともいう。山西博幸ほか「河川感潮水域における硝化抑制処理水の輸送とその環境影響に関する調査研究」水環境学会誌41巻2号35頁(2018)参照。

- (152) 水産庁 https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/r04_h/trend/1/tl_2_1.html から転載。

図5 諫早湾周辺の漁獲量⁽¹⁵³⁾



めとするこの領域について専門知識をもたない裁判所にとって、事実認定が困難だということである。そのような場合、裁判所は、所轄官庁作成の資料に大きく依拠する一方、漁業者側の援用する資料⁽¹⁵⁴⁾を採証しない傾向にあるようである⁽¹⁵⁵⁾。

第二に、各訴訟で因果がどのように争われたか(あるいは争いとならなかったか)である。前述のように、有明海全般か、諫早湾周辺に限るかで因果立証の容易さは異なる(もっとも、佐賀開門訴訟では有明海での、表の③～⑤の長崎での漁業者対国の訴訟では諫早湾周辺での損害について争っ

(153) 菅波完「諫早湾干拓問題：福岡高裁が『開門』確定判決を『無効化』！？」ラムサールネットワーク日本2022年8月9日。漁獲量は増えているが、魚種がクルマエビのような高価なものからシバエビのような安価なものにと内容が変化していると指摘する。

(154) 最近の民間意見として日本環境会議『“宝の海”を再び！：日本一の干潟を取り戻そう』(諫早湾干拓問題検証委員会)(2021)や日本ベントス学会の⑫事件裁判所にあてた要望書(2021)<http://benthos-society.jp/20210526110335-0001.pdf>(過去の短期開門で底生動物の変化が認められたので、開門の意義ありとする)など、専門性を伴う実証データを踏まえたものであり、モデル実験を中心とする有明海再生機構『有明海再生機構の中間まとめ』<https://www.npo-ariake.jp/archives/reference>等に比較して損害や因果の認定に際しての証拠価値が劣るようにも思えない。

ているが、前者では因果関係が推認され、後者では認められなかった)。

また国は因果関係以前つまり損害の有無に重点を置いて訴訟活動しており(⑫事件での「総漁獲量が減じていないので損害なし」とする主張が典型である⁽¹⁵⁶⁾)、図5の有明海による総漁獲量の増加といった直観に訴える主張によって、貝産出量激減といった明らかな漁業被害があったにも拘わらず、結論として損害賠償や開門請求を免れている。実際、因果関係の解釈につき最も新味を示しているのが結論としても漁業者請求を認容した佐賀開門判決(表の①②事件)であった。

(155) 長崎地判令2.3.10の判例タイムズコメントは、因果関係についてこの判決では農政局報告書(前注68)と環境省報告書(前注75)のほか平成29年報告書<https://www.env.go.jp/council/20ari-yatsu/report20170331/index.html>)の信用性を肯定していると指摘する。

同コメントは漁業環境や海洋は複雑で、漁業環境にどのような因果関係を及ぼすかの立証が困難なことが本判決からうかがわれるとする。そのような場合に(複数の官庁があるだけましとはいえ)官による報告書の信用性を肯定すると監督官庁見解の採証に偏りやすく、何らかの補正を要しそうである(もっとも上の裁判では、裁判所はむしろ国が援用する民間論文を不採証している。なお原告・被告が提出する主要証拠を正面から検討する(海洋学はじめ自然科学の知識が相当に必要となる)のが佐賀開門判決①佐賀地裁であり、同裁判所が書証からは判断困難なので原告が因果の蓋然性まで示した後は開門による実証をと付言している点が興味深い)。

ちなみに会社法では「変容した主要目的ルール」などといって(神田秀樹・会社法(26版 2024)167頁参照)、かつては買収対象会社の防衛策差止めをたやすく否定した裁判準則を、買収活動の一般化・増加を踏まえ、たとえば有事での防衛策導入についてはそうしない(差止めを認める)といった判例準則の深化が見られる。もっとも国相手の訴訟は裁判毎の個性が強い上に件数が限られ、裁判例の進化を認めることが難しいのかもしれない。

(156) 他にも、表の⑥～⑧事件の保全訴訟であるである長崎地決平25.11.12 LEXDB25502355(開門差止仮処分決定)でも、開門と営農者損害との因果ではなく、開門による損害(事業費用2500億円)という形に持ち込んでいる。漁業権の被害という形の問題となっているので、漁業がそれなりに続けられていれば被害なしという論理なのであるが、漁獲高減少による被害との相違は微妙と思われる。須加・前注83は④判決までであるが、損害と因果との認定に関する裁判所間の相違を整理する。

- (2) その佐賀開門判決であるが、第一審は、原告は相当程度の蓋然性で立証しており、国が開門による立証材料の取得に協力しないことは立証妨害といってよいと判示している。図3(有明海の漁獲量)と図4(日本全体での水産資源生産量)とを比較しても、本事業が施工された時期には漁業が全体的な傾向として衰退しており、諫早湾干拓事業のみのせいではない(因果関係が認められない)ということが極めて言いやすいということが根本にあるのかもしれない。同判決は事案解明義務を課したものとする学説もある⁽¹⁵⁷⁾が、先例としての位置づけには議論のあるところであろう⁽¹⁵⁸⁾。

ともあれ、行政訴訟(諫早湾干拓関連訴訟はすべて民事訴訟として提起されているが、国を相手取るという点で通常の民事訴訟よりも行政訴訟に近いといえよう)では相当異例な裁判準則を用いなければ、原告が勝訴することが難しい⁽¹⁵⁹⁾ことが、本件からも裏づけされたように思われる。

2 差止め判決を得ても、国は常に回避できるのでないか

- (1) 国が漁業者を相手取る一連の請求異議の訴え(「3 訴訟の推移」表の⑨～⑬)は、佐賀開門判決の執行力を否定し、実質的に非開門の方向に統一する動きであるが、判示に対する異論や、射程への懸念も見

(157) 宮澤俊昭「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判における因果関係判断の検討」法セ・前注(2)の59頁。伊方原発訴訟最判平4.10.29民集46巻7号1174頁を参考判例とする。

(158) 長崎地判令2.3.10の判例タイムズコメントは、違法性要件については評価根拠事実と評価障害事実とにつき原告被告がそれぞれ主張立証するという構造から、立証上の是正(上判決で原告は国が違法性阻却事由として立証責任を負うと主張)の必要は特にないとするもののようである。

(159) ①事件や⑥事件では裁判所は違法性につき(また⑫事件では権利濫用につき)総合判断している(結果として漁業者も営農者も違法性要件の立証に成功している)が、これは④判決(前注90)で述べたように原審と異なり違法性ではなく因果関係の点で棄却)や⑪判決(前注106)で述べたように漁業権失効を理由に棄却)で規範的要件の判断を回避しているのも当然と思われるほど、困難な作業である。

られる。

表の⑩福岡高判平30.7.30裁判所ウェブサイト⁽¹⁶⁰⁾⁽¹⁶¹⁾は、結論自体は⑫差戻控訴審でも踏襲され最終審まで維持されているが、理由付けへの違和感が目立ったようである。とりわけ、請求異議の訴えにつき事情の変更ありとする点では、開門判決に従わなかった国が事情変動を主張することがむしろ信義則違反・権利濫用だとする批判がある⁽¹⁶²⁾。間接強制決定について、「矛盾する裁判があるからできない」とする国主張を「国は開門権限を持っている」のだからとして認めなかった最高裁の判断⁽¹⁶³⁾との関係も気になるところである。

一般論としても、請求異議の訴えを権利濫用で認めるのは異例であり、総合判断で強制執行を止めることができるならば確定判決に従わないまま事情の変化を待つ「粘った者勝ち」となり、強制執行制度全体への影響が懸念されよう⁽¹⁶⁴⁾。

(2) 裁判所はどのような実質判断をしているかを見ると、⑫判決は、権

⁽¹⁶⁰⁾ この判決(一般的な公刊物に未登載)はかなり異例なもので、漁業者向きの根本からの話し合いを目指す和解勧誘がなされていたが不成立のため判決せざるを得なかったこと、その最終段階で裁判長が交代したこと等から、結論はともかく理由づけが出来なくなっている(とはいえ「漁業法の改正の経緯」といった部分だけ見れば優れている)ようである。「開門賛成派弁護士インタビュー—馬奈木昭雄、堀良一弁護士に聞く」法セ・前注(2)の19頁以下を参照。

⁽¹⁶¹⁾ 上田竹志〔判批〕新・判例解説Watch26号165頁、168頁。

⁽¹⁶²⁾ 判決以前の事由を(利益較量の局面で)斟酌しており、判決の基礎となった事実踏み込んだ蒸し返しであるという批判(有明海漁民・市民ネットワーク「声明：諫早湾開門請求異議訴訟・最高裁決定に満腔の怒りをもって抗議する」(2023年3月7日)<https://ariake-gyomin.net/info/230307seimei.html>)は、利益較量の文脈で過去に触れること自体は不可避ともいえ、どちらに有利となるとも決まっていないことから、あたらないように思われる。

⁽¹⁶³⁾ 最決平27.1.22判時2252号33頁(漁業者対国)、判時2252号36頁(営農者対国)(間接強制決定に対する執行抗告棄却決定に対する許可抗告事件)。

⁽¹⁶⁴⁾ 「諫早『開門せず』確定、司法判断を『統一』最高裁、漁業側の上告棄却」西日本新聞2023年3月3日の見解。

利濫用又は信義則違反の点について、結論としてあたると判断しているが、その際に最判昭62.7.16集民151号423頁を引用している。この昭和62年判例で最高裁は、権利濫用による請求異議の準則として、諸般の事情、①債務名義の性質、②執行対象の権利の性質・内容、③債務名義の成立の経緯と成立後強制執行に至るまでの事情、④強制執行が当事者に及ぼす影響など、を総合判断せよとしている(ちなみに当該事案では権利濫用にあたらないとされた)。⑫判決は総合判断で結論は上の最高裁とは逆に権利濫用ありとしたが、あげられる要因がどのように結論に結び付くかが明確でない⁽¹⁶⁵⁾。

①(債務名義が限定的な性格である)と②(漁業権は更新されているとはいえ、開門により守られる利益の緊急性が時間経過により低まった)の点では漁業者が弱いようであるが、③では国に弱い(調査協力すべきと佐賀開門判決が述べていたのに、開門しなかったの)ところがあろう。差戻審は、現時点において強制執行に適していない事情として①佐賀開門判決は暫定的・仮定的な利益較量を前提とした上で、飽くまで期間を短く限った判断をしている点で特殊であること、また③について口頭弁論終結後の事情の変動を踏まえて利益較量⁽¹⁶⁶⁾すると、漁業権行使への影響程度は軽減している一方、閉切ることの公共性等は増大(要するに、時間経過で、漁業者救済の必要性は低まり、営農者の保護の必要性が高まった)したことが認められるという。国の帰責⁽¹⁶⁷⁾とか第三者への影響(公共性の点で判断されてはいるが、当事者の協議の中で配慮されるべき事柄とする)等へ

(165) [判批] 宮澤俊昭・新判例解説Watch31巻329頁、332頁は同旨か。同評釈同箇所は昭和62年最高裁判例が「強制執行が、著しく信義誠実の原則に反し、正当な権利行使に値しないほど不当なもの認められる場合であること」と敷衍しているのを⑫判決が引用しないことを疑問とする。

(166) ①漁業の状況、②本件潮受堤防の閉切りと漁業被害との関係性、③営農関係の状況、④佐賀開門判決後の国の本件各排水門の開門に向けた取組、⑤本件潮受堤防の閉切りによる新たな自然環境の構築、⑥近時の気候状況、⑦防災に関する事項等について詳細な事実認定を行った上で、諸事情(漁業に関する状況・防災機能に関する状況・営農等の状況・新たに形成された生態系や自然環境への影響等のその他の事情)を踏まえ改めて利益較量した(⑪事件の判例タイムズコメント)。

の考慮は限られるようである。

あえて整理するなら、筆者は、①の債務名義が特殊・暫定的であった⁽¹⁶⁸⁾点が決定的だったのではないか(③の利益較量はあくまで補助的なもので、ここで明らかに不都合があれば①での判断を修正する程度の位置づけでないか)という印象を持つ(前注⁽¹²²⁾の菅野補足意見も、債務名義について詳細に判示している)。

- (3) 上の事情の変更の認定について、敗訴被告(漁業者)は不満を持つようである。すなわち、⑪判決が事情の変更の具体的内容として(イ)非開門の訴訟が進行したこと、また(ロ)漁獲量が増大していること、を指摘するところ、とくに(ロ)の点について、漁業被害の評価にあたり量だけでなく質も重要だと反論されている⁽¹⁶⁹⁾。

裁判所としては、上の①債務名義の性質、が決定的であり、事情の変動に係る利益較量はダメ押し程度という認識だったのかもしれない(仮にそうなら(ロ)の点での認識が不十分でも、利益較量上、致命的ではない)が、敗訴当事者が「裁判所は、主要な間接事実につき決定的に誤解したまま、判断した」と不満をもつのも当然とも思われる。敗訴当事者に不意打ち感を与えないためにも、注⁽¹⁶⁶⁾の項目と具体的判断事項を示し、両当事者に簡潔明瞭な攻撃防御の機会を与えるか、①債務名義の性質が主な判断事項であり、総合判断部分は確認的なものに過ぎない(判決文からはそのような論理関係は読み取れないであろう)、と説明するか、いずれかが必

⁽¹⁶⁷⁾ 工事の公共性に関連して一か所、「自治体や地元関係者の反対も、一定程度根強いものがあり、その間の社会情勢の変化等を踏まえた諸事由を踏まえると、控訴人(国)が上記状況をあえて作出したとまではいえない……専ら控訴人のみに責任があるとまではいい難い」と判示するのみである。

⁽¹⁶⁸⁾ ⑪事件の判例タイムズコメントは本件債務名義は様々な意味で特殊性、暫定性があるとする。また菅野補足意見(対策費用と漁業補償とを比較する功利判断)は⑫差戻審の総合判断手法とは異なるものであることを指摘する。

⁽¹⁶⁹⁾ 前注⁽¹⁵³⁾参照。もっとも判決は、作為請求を認容した佐賀開門判決の背景に漁獲量の有意な減少があったことから漁獲量を問題にしているのであり、魚種や金額は決定的でないという見方も可能と思われる。

要ではないか。

差戻審ということもあり、丁寧な認定および論理構成なのであるが、それだけにわかりにくく、敗訴当事者の不満を招きやすかったように思われる。

(4) 判決の射程

佐賀開門判決による、期間や条件に限定のついた債務名義のように複雑なケース自体限られようから、敗訴した国が確定判決の執行を懈怠したまま粘り勝つということ自体、稀と思われる。その稀な事例の中でも、本件のように、間接強制同士の衝突で時間経過するということは更に異例であり、むしろ直接執行(代替執行)してしまう場合が多いと思われる(本件でそれが可能であったかは微妙であろうが)⁽¹⁷⁰⁾。

いずれにしても、社会(①権利濫用といった専門用語の意味を日常的用法で受け止めやすい、②開門権限を持つ国が開門しないまま長年訴訟した、といった結果から直感的に判断しやすい)が不当に裁判所への不信感を抱かないようにするためにも、⑩から⑬決定について、更なる研究や射程の明確化が必要と思われる(が、現実には⑩判決が判例集に掲載されていないとか、⑪最高裁判決の評釈が短いものを含め7件しかない等、法学研究者の関心は高くはないようである)。

〔コラム3〕 開門運動の長期的な展望

「有明海をとりもどす」⁽¹⁷¹⁾の具体的な内容について、国と漁業者とでは見解が両極に分かれる。国は、本事業持続を前提とし、補償(名目は調査)を行う方針を維持してきた。対して、漁業者側は、開門を請求する点では同じとして、諫早湾の原状回復(潮止堤防の撤去)⁽¹⁷²⁾⁽¹⁷³⁾、さらには有明海全体の回復まで視野にいれるか⁽¹⁷⁴⁾⁽¹⁷⁵⁾に

(170) 「開門反対派弁護士インタビュー—山下俊夫、西村広平弁護士に聞く」法セ・前注(2)の29頁、36頁。

(171) 「漁業者の意見を聞く」とか「有明海を再生する」といった国の説明が真摯なものではないと感じる向きも少なくあるまい(加えて、②判決の執行(開門)を実行しなかった負いもある)。ただ、もし国が②訴訟を上告して逆

転していれば(なお前注(2)参照)司法判断は非開門に固まり漁業者対応もなされなかったろうと考えれば、漁業者が②訴訟確定を理由に開門を固持するのも合理性を欠くと見えるかもしれない。しかし更に、国や県が漁業者への説明を欠いたままに問題ある本事業を計画・執行したという経緯に遡れば、漁業者は佐賀開門判決を武器にするしかなかったともいえる。現在の国担当者の苦境は、こういった過去の累積の上にあるものといえるのかもしれない。

- (172) 将来の県民が、26平方キロ(約5キロ四方)の巨大な淀み池が県の真ん中にあるのはいやだと思うようになったとする(そのような動きを予想させるものとして日本環境会議・“宝の海”の再生を考える市民連絡会(2023)<http://www.einap.org/jec/subcategory/projects/49>)。また干拓地営農者が全般に前注(32)の例に近い状態にあり、40戸に対する補償や換地も現実的であるとする(さらに防災や従来干拓地への用水手当等もなし得るとする)。そうすると次注の逆干拓、つまり開門の上で干潟の回復を待つというシナリオも現実味を帯びて来そうである。

埋没費用にとらわれず、今後の費用便益で考えた場合、開門さらには潮受堤防を含む本事業施設撤去による原状回復を図っても、本事業を維持し調査費等名目での漁業者補償を継続するよりも、むしろ費用は減とならないか(前注(50)および後注(175)の宮入試算も参照)。さらに、自然回復した地(有明海とくに諫早周辺は雲仙多良に囲まれた内海が非常に美しかった)の観光化をたとえば「ななつ星」を生んだJR九州と組んで行えば、年30億円の農業収益に相当する収益を見込めそうである。現在の調整池周辺の景観は以前よりも整ってきている(「いさかんまつり」などの観光物産振興が図られている<https://www.isahaya-kankou.com/2047.html>)が、天草湾や不知火海といった自然の内海とは所詮は別物であり、水質確保の困難さからも観光・レジャーの対象とするのは困難であろう(児島湖や八郎湖でも農工業用水として利用しているが、夏の水質悪化を解消できないでいる)。

- (173) 何十年も経ってから海水を導入しても回復しないのではという懸念もあるが、滋賀県早崎地域での逆干拓の例では1960年代の干拓地に2001年に湖水を導入したという。もっとも農地使用による汚染や費用といった問題はある。「滋賀県『干拓地を湖に、逆干拓』」中央日報2002年9月8日、滋賀県・早崎内湖再生事業<https://www.pref.shiga.lg.jp/ippan/kankyoshizen/biwako/13047.html>(平成29年着工、平成37年に一部完成予定)。また他地域から流入すべき固有種の底生動物などが絶滅する懸念がある。佐藤正典・海をよみがえさせる(2014)59頁参照。同61頁には三重県英虞湾のこれも

ついて相違があるようである⁽¹⁷⁶⁾。

「開門はしない」という前提の下で「話し合い」をしても、今さら名案や納得感が生まれることはなく、単に開門派を情緒的に根負けさせる作業に終わるのでないか。問題の本質は、非開門⁽¹⁷⁷⁾が開

1960年代の干拓地の逆干拓の例を紹介している。

- (174) 馬奈木・前注⁽¹¹³⁾はこれであり、有明海沿岸4県の漁民・農民・市民の連帯を呼び掛けている。訴えの併合により訴訟の目的が拡散し、因果関係の立証が困難となった面があるように思われる（「開門反対派弁護士インタビュー—山下俊夫、西村広平弁護士に聞く」法セ・前注(2)の29頁、31頁（県顧問弁護士談話）をみると営農側の（基本的な法益を湛水阻止と割り切った）請求の立て方（開門差止仮処分請求 長崎地決平25. 11. 12LEXDB25502355）と原告の絞り方は合理的である）。

「開門賛成派弁護士インタビュー—馬奈木昭雄、堀良一弁護士に聞く」法セ・前注(2)の19頁以下は、行政訴訟でなく民事訴訟で請求し、差止自体が目的ではなく差止めた上で考え直すことが訴訟目的であったという。

- (175) 「有明海再生」の再生事業につき宮入・前注⁽¹²⁰⁾の61頁以下は、農水省下で15年分の調査費等だけでも1100億円（さらに調整池浄化事業費390億円）を超え、本事業費2530億円に加えてその4割の支出となっていることを指摘する。
- (176) 「開門賛成派弁護士インタビュー—馬奈木昭雄、堀良一弁護士に聞く」法セ・前注(2)の19頁、22頁以下からは、分裂を避けようとする原告団弁護士の戦略が関係者に必ずしもわかりやすいものではなかったことが推察される。
- (177) 宮入・前注⁽¹²⁰⁾の65頁以下は農水省が非開門を絶対に譲らない理由は、有明海異変の原因が諫早湾干拓事業の失敗にあることが露見するから（それゆえ覆砂等の一時的対症療法作業をする）であり、そうなると有明海全域に旧来型公共事業の新規拡張を計画している立場として都合が悪いからとする。また開門しないことを前提とする基金案は手切れ金であり再生には役立たないとする。

長崎地判平26. 3. 28LEXDB25503901は、「諫早湾干拓事業における入植者選定に関する調査特別委員会」（金子元県知事（前注⁽¹²⁰⁾）の親族が経営する企業が入植者した際に利益相反等の違法がないかを審査するもの）で証人となった原告（建設会社経理主任でパニック障害罹患者）が、委員会委員に偽証罪による告発をほのめかしての威嚇的質問や侮辱的質問を含む1時間以上の尋問を終日くりかえされたため抑うつ状態に陥ったとして賠償を求め、委員の言動に違法性なしとして棄却された例である。前注⁽³²⁾とそれが付き

門かのいずれかであり、その中間はない(開門の方法は様々ありえようが、あくまで開門が前提となる)と考える⁽¹⁷⁸⁾なら、「話し合い」には、非開門を前提とする側が開門を前提とする側を慰撫するという以上の意味はないと思われる。

おわりに

2024年2月15日に有明海の漁協は全支所協議として非開門に賛同することを決定した⁽¹⁷⁹⁾⁽¹⁸⁰⁾。「予算と時間に糸目をつけなければ、諫早湾干拓

れた本文にあるように、新干拓地での営農が経済的にひきあう保証はないようなので、身内を入植させた動機が私利に出たものかは自明でない(有利な下げ渡し等が考えられなくもない)が、証人がうつ病になったというほどの圧力(なお判決には文字起こしされた尋問が引用されている)がかかること自体、(違法ではなくとも)本事業関係者の廉潔さを疑わせよう(その他の不祥事関連訴訟として、東京地判平24.12.12LEXDB25498739、福井地判平18.8.30LEXDB28130003(熊谷組政治献金等株主代表訴訟事件)等がある)。

(178) 「開門反対派弁護士インタビュー—山下俊夫、西村広平弁護士に聞く」法セ・前注(2)の29頁、38頁の見解で、筆者も同感である。

(179) 「諫早湾干拓事業“非開門で解決”漁協が賛同決定」佐賀ニュース2023年11月22日(排水門を開門しないことを前提に有明海再生(次注)を目指す100億円基金による解決に3県漁業団体は賛同。国は原告との話し合いを続ける)、NHK佐賀news web「諫早湾干拓 3県の漁業団体 非開門前提で国議案に賛同伝える」2024年2月15日<https://www3.nhk.or.jp/lnews/saga/20240215/5080016540.html> (支所長会議で「司法判断が出て、さらに不作が続いているので、基金で再生加速してほしい」で全員一致した、原告への対応は国がやってほしい、という組合長談を紹介)。

(180) 有明海再生に関連する事業として①NPO法人による調査事業<https://www.npo-ariake.jp/archives/reference>、②平成14年施行「有明海及び八代海を再生するための特別措置法」による県の主に水質保全事業(佐賀(県計画<https://www.pref.saga.lg.jp/list02414.html>。以下の諸県も同様)・長崎・福岡・熊本・大分・鹿児島。ただし助成対象自体は極めて広範)、③所轄官庁による事業(例、令和5年度の農水省予算概算 176億円と内訳 <https://>

諫早湾干拓事業関連訴訟はなぜ長期化したか(2)

事業のような効率性に問題のある計画でも、営農者を誘致したり漁協の賛同を得たりすることを通じて、最終的には実現することができる」という悪しき学習効果が残らないか、懸念される。

www.maff.go.jp/j/nousin/soumu/yosan/R5_zentai/attach/pdf/R5_zentai-30.pdf等があるが、消滅した干潟の浄化能力に見合う水質保全は現実的だろうか（「佐賀漁協、国の基金案支持 諫早干拓による不漁対策」日経電子版2023年11月24日は「国は以前から不漁対策に取り組んできたが、大きな成果は出ていない」という。また図2 環境省資料 有明海：県別の魚類漁獲量）。