

国立諫早湾干拓事業と地域発展に関する一考察

A Study on National Isahaya Bay reclamation project and regional development

呉 錫畢
SUKPIL OH

- | | | | |
|-----|----------------|-----|-----------------|
| 1 | はじめに | 3-2 | 諫早湾干拓と農業の変化 |
| 2 | 諫早湾干拓事業 | 4 | 漁業からみる諫早湾 |
| 2-1 | 諫早湾干拓事業の概況 | 4-1 | 有明海及び諫早湾周辺の環境影響 |
| 2-2 | 開門裁判を巡る諫早湾干拓事業 | 4-2 | 有明海の漁獲量の変化 |
| 3 | 農業から見る諫早湾 | 4-3 | 諫早湾干拓事業と漁業補償 |
| 3-1 | 諫早湾干拓の耕地利用状況 | 5 | 結びに代えて |

1 はじめに

諫早湾干拓事業と関連したドキュメンタリー番組¹で漁業者と営農者が叫ぶ姿に凍り付いた。諫早湾は有明海に面した日本最大級の干潟で、干拓事業が行われていた。震えながら叫ぶ営農者ら、また反対側で怒っている漁業者らの姿、潮受け堤防の開門を巡って大きな社会問題となっている。諫早湾堤防を開門することによって農業に甚大な被害をもたらすと主張する営農者に対して、漁業者はそのまま堤防が閉め切られたままであれば漁業に甚大な被害をもたらすという。国の政策に翻弄されてきた象徴的な出来事である。公共事業は長年政権を握ってきた自由民主党（以下、自民党）お家芸であったが、民主党に政権が交代され、公共事業の見直しに大きな舵を切ることでの結果でもあった。公共事業は走り出すと止まらないと言われていたが、政権交

代になった民主党は公共事業を止めようとした。その途端、急ブレーキがかかった公共事業は様々な歪みが出始めた。

国営諫早湾干拓事業の開門問題を巡り、農林水産省は2017年8月25日、2018年度予算の概算要求で、開門しないことを前提に100億円の有明海漁業振興基金を盛り込むことを決めた²。そして、2010年の福岡高裁確定判決で「開門」の義務が課されて以降、開門対策費用の予算化を見送っていた³。開門対策費用の見送りは初めてであるが、このことは2017年4月に開門差し止めを命じた長崎地裁判決に控訴せず、「開門しない」政治決断をしたことに沿った対応である。農林水産省の決断で開門しないとすれば、漁業側の反発は当然起こり得る。福岡高裁確定判決は消えておらず、国は開門しないことによる「間接強制」の制裁金を漁業者側に払い続けなければならない。

1 NHKスペシャル（2011.1.29）『清算の行方～諫早湾干拓事業の軌跡～』。

2 基金の100億円は長崎地裁の和解協議で提示していた額で、農水省は「和解が実現しなければ執行しない」としている。工事差し止めや開門及び開門差し止めに関する裁判は2002年から始まっていまだに解決されず続いている（毎日新聞2017年8月25日）。

3 佐賀新聞、2017.8.26。

このように排水門の開門（写真1）を巡って諫早湾干拓事業は国、漁業者、営農者の利害関係によって解決の糸口は見え、葛藤が深まるばかりである。本稿では、諫早湾の排水門の開門を巡って、その経緯や実態を分析しながら環境と地域発展の視点より考察する。

2 諫早湾干拓事業

2-1 諫早湾干拓事業の概況

国立諫早湾干拓事業の経緯をみると、この事業は元々戦後の食糧難を克服するために「大長崎干拓計画（1952）」から始まった（表1、表2）。優良平地に乏しい長崎県として、本県食糧の自給自足を図る目的として、総面積は10,094haで調整池面積3,376ha、干拓地面積（農地面積）6,718haであった。しかし、予算の関係で1973年に総面積が9,534haに縮小され、さらに1986年に

国営諫早湾干拓事業が当初計画の1/3の3,350ha大幅に縮小され、事業計画が決定し1989年に着工した。この決定により、1991年3月に関係漁協転業希望者の転業が完了し、1992年にかけて8漁協が解散された。そして、1992年に潮受堤防及び排水工事に着手し、1997年4月に潮受け堤防が閉め切られ（通称ギロチン）、2年後の1999年に潮受堤防が完成された。総事業費2,530億円（約半分は締め切り堤防費）の大型公共事業が始まり、2008年3月に事業が完成された。2001年の完成分は総面積が3,540ha、調整家面積2,724ha、干拓地面積816ha、その中で農地面積が672haである。そして、2013年現在の状況を見ると、流域面積が249km²、締切面積3,542ha、中央干拓地581ha、小江干拓地91ha、調整池面積2,600haである（表3）。

写真1 諫早湾潮受け堤防の北部排水門



注) 筆者撮影（2017.11）

表1 諫早湾干拓事業の変遷

（単位：ha）

干拓地計画名称	総面積	調整池面積	干拓地面積 （農地面積）
大長崎干拓計画（1952年）	10,094	3,376	6,718
長崎南部地域総合開発事業（1973年）	9,534	4,734	4,800
国営諫早湾干拓事業（1986年）	3,550	1,840	1,710
同事業見直し（2001年）完成分	3,540	2,724	816 (672)

資料：山野明男（2010）「長崎県諫早湾干拓地における営農展開Ⅰ（2008年～2009）」、愛知学院大学教養部紀要、第57巻第4号、p.26より。

図1 諫早湾干拓施設位置図



注) グーグルマップを用いて筆者作成。

写真2 諫早湾干拓堤防道路



注) 雲仙多良シーライン休憩所にて (2017/11 筆者撮影)。

写真3 諫早湾の小江干拓地



注) 遠くに北部排水門が見える (2017.11 筆者撮影)。

写真4 諫早湾の中央干拓地



注) 開門調査絶対反対という表札が所々に建てられている (2017/11 筆者撮影)

表2 事業の経緯⁴

1952年	長崎大干拓構想
1964年	国営・諫早干拓事業完工 (351.37ha)
1965年	国営長崎干拓事業
1970年	4月: 長崎南部地域総合開発計画
1986年	12月: 事業計画決定
1988年	3月: 佐賀県大浦漁協漁業補償契約に調印 (補償額8億6千万円)、公有水面埋立承認 5月: 九州農政局諫早湾干拓事務所開所式
1989年	2月: 国営・諫早湾干拓事業起工式
1991年	3月: 関係漁協転業希望者の転業完了
1991年~1992年	締切堤防内8漁協解散
1992年	10月: 潮受堤防及び排水門工事に着手
1997年	4月: 潮受堤防の締切 (通称ギロチン)
1999年	3月: 潮受堤防の完成
2000年	7月: 中央干拓地において営農試験を開始
2002年	6月: 事業計画を変更 (規模を1/2に縮小等) ⁵
2004年	2月: 営農意向調査の実施
2005年	9月: 諫早湾干拓営農の基本方針を表明
2007年	3月: 県は公募基準を策定・公表 5月: 県農業振興公社が配分申込書を提出 7月: 県農業振興公社へ配分通知の交付 8月: 営農者の公募 666ヘクタールの農地に対し、 約1.5倍の996ヘクタールの応募 12月: 29個人、16法人の41の経営体を選考し決定
2008年	3月: 事業の完成 (事業費: 2,530億ウォン) 4月: 41経営体により営農開始

資料: 九州農政局、諫早湾地域振興基金 (1993)『諫早湾干拓のあゆみ』を参照し筆者作成。

4 九州農政局より。

5 2001年の事業の再評価を踏まえて、防災機能の十分な発揮、概成しつつある土地の早期の利用、環境への一層の配慮、予定された事業期間の厳守の視点に立って、多方面からの検証を行い、総合的な検討を実施し、その結果、新たな干陸は行わず、干拓面積を約2分の1に縮小 (1,710haから816haに) するとともに、一層の環境配慮対策を実施すること等を内容とする見直しを行い、2002年6月に事業計画の変更を行った (九州農政局 HP、九州農政局諫早湾事務所)。

表3 諫早湾干拓地全体計画概要 (2013)

項目	面積・容積 (最終)
(1) 流域面積	249km ²
(2) 締切面積	3,542ha
○普通畑(かんがい面積) ※農業用施設用地含む	672ha うち農業用施設用地 34ha
中央干拓地 (標準区画 6ha)	581ha うち農業用施設用地 31ha
小江干拓地 (標準区画 3ha)	91ha うち農業用施設用地 3ha
○宅地等用地	12ha
○道水路等用地	132ha
○堤防用地	126ha
○調整池面積	2,600ha
(3) 有効調整容量	79,00万m ³

資料：長崎県諫早湾干拓集より。

諫早干拓事業の目的は二つで、一つ目は防災機能の強化、二つ目は優良農地の造成であった⁶。前者は高潮、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、後者は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であった。本来の主な目的が食糧の確保であったことから防災機能強化がより優先的な目的へ変わった。農業や社会環境の変化に対する変貌ともいえる。防災機能の強化の背景には、諫早湾地域の自然的な環境にある。この地域は、台風の常襲地帯であることや、背山地形に置かれ集中豪雨が発生しやすいことから、洪水や高潮の被害を受けてきた。具体的に言うと、1957年7月の諫早大水害が代表的である。この被害の内容をみると、被害面積2,140ha、被害農産物445百万円、死者494人、行方不明者45人に上った。そして、1982年7月の長崎大水害には、被害面積1,089ha、農産物被害額107百万円、死者2人である。そし

て、1985年8月の高潮被害(台風13号)であるが、被害面積1,300ha、農産物被害額226百万円であるが人体被害はなかった⁷。

諫早湾の潮受け堤防の建設により、防災機能が強化されたのは確かである。地域住民の意見を聞くと、長年洪水や高潮で災害を受けてきた住民にとってよい結果をもたらしたと言える。しかし、2008年より営農が開始するや否や、再び漁業者が排水門の開門を求めて、他方、営農者は開門差し止めを各々提訴し、潮受け堤防の開門を巡り、漁業者と営農者と真反対に対立した。いわゆる開門請求訴訟であるが、以下で簡略に整理する。

2-2 開門裁判を巡る諫早湾干拓事業

1997年4月の潮受け堤防の締切り以降、今後の営農の為に土地配分に向けた準備を進めていた。ところで1997年の堤防の締め切りで99年に潮受け堤防が完成した翌年の2000年12月に有明海ではノリの色落ち被害が表面化した。潮受け

6 九州農政局 HP「諫早湾干拓事業の概要」より。

7 九州農政局 HP「有明海と諫早湾の干拓の歴史」より。

堤防の水門閉鎖後、ノリのみならずタイラギ貝の大量死など深刻な漁業被害が発生していると報じられるようになった。国はその被害を最小化する為に事業計画を大幅に変更し、干拓綿製を約2分の1にした。しかし、不安を感じた諫早湾近傍の開門派漁業者ら（以下で漁業者）は2002年に工事差し止めなどを求めに提訴し、佐賀地裁は漁業被害との因果関係を一部認め、工事差し止めの仮処分（2004.8）を決定した。しかし、2005年の福岡高等裁判所判決では佐賀地裁の

仮処分が取り消され、工事が再開され、2007年に干拓事業が完成した。

大型工事の完成は国にとって達成感があったかも知れないが、経済主体である営農者や漁業者は長い闘いの暗黒時代を迎えるようになった。有明海で先祖代々から受け継いできた生活基盤の崩壊を守るための死活問題でもあるからだ。しかし、漁業者と営農者は双方が国を相手とし控訴する長い裁判リレーが始まった（表4参照）¹¹。

表4 訴訟からみる諫早湾干拓

	佐賀地裁	福岡高裁	長崎地裁	備考
工事差し止め仮処分決定	○ (2004.8)			2002年工事中止の仮処分申請
工事差し止め決定取り消し		○ (2005.5)		*干拓事業完成 (2007.11)
開門	○ (2008.6)	○ (2010.12) (確定判決) ⁸ 3年間の猶予と5年間の常時開門 → 国が受入、確定	*開門派漁業者が開門求めて提訴 (2008.4)	*干拓地営農開始 (2008.4) *国が上告を断念 (菅直人首相) により開門が確定
開門差し止め	国の不履行		○2013.11開門差し止めの仮処分申請で開門差し止め決定 ⁹	
制裁金		開門しないと45万円/1日漁業者に支払う、後に90万円へ増額 (2015.1)	開門した場合49万円/1日営農者に支払う (2015.1)	営農者側は制裁金増額を長崎地裁に申し立て (2015.7)
			開門差し止め訴訟で和解を勧告 (2016.1)	国は100億円の漁業振興基金案を提示、漁業者側が譲らない。
			和解協議打ち切り (2017.3)	
			○開門の差し止めを命ずる判決 ¹⁰ (2017.4.17)	国は控訴せず、初めて開門しない方針を表明 (2017.4.25)

資料：法務省「諫早湾干拓関係訴訟」や新聞などの資料を参考に筆者作成。

- 8 福岡高裁が2008年6月の佐賀地裁判決を支持し、3年の猶予後5年間にわたる常時開門を命じる。
- 9 干拓地の営農者など約460の個人・法人が国を相手取って、潮受け堤防排水門の開門調査の差し止めを求めた仮処分申請で、長崎地裁は12日、開門の差し止めを命じる決定をしたが、国は仮処分の判断にかかわらず開門する方針であった。しかし、2013年から民主党政権から自民党政権（公民党含む）に変わり、それ以降開門する方針は薄れて、開門差し止めが確定するまで一回も行われなかった。
- 10 長崎地裁の判決を受けて、国は排水門を開門しないとの方針を初めて明確にし、この判決を受け入れて、控訴しないことした（農林水産大臣談話より2017.4.25）。これに対して、開門派漁業者側は「訴訟当事者」としての参加と控訴を福岡高裁に申し立てた。
- 11 以下では開門を巡る裁判について法務省の「諫早湾干拓関係訴訟」を中心に整理したものである。

2007年に干拓事業が完成して翌年の2008年から農地の配分を通して干拓農地で本格的営農を開始したが、開門派漁業者らが潮受堤防の締切りによる漁業被害を訴え、再び排水門の開門を求めて佐賀地裁に提訴（2008.4）し、潮受け堤防排水開門を命じる判決が下された（6月）。

また、漁業被害を訴えた佐賀開門訴訟において、福岡高等裁判所は、2010年12月6日、排水門の開門を命じた¹²。この判決に対し、国が上告をしなかったため、この判決が確定することとなった。そして、漁業者らはこの福岡高裁の確定判決に基づき、2013年12月、強制執行（間接強制）の申立て¹³をし、最高裁判所は、2015年1月22日、国による抗告を棄却し、「開門しない場合、1日45万円（1人につき1日当たり1万円）¹⁴を支払え」という間接強制決定が確定した¹⁵。他方、営農者¹⁶は、開門の差止めを求める訴え、長崎地方裁判所は、開門の差止めを命じる仮処分決定（2013.11.12）をした。さらに、営農者らは、同仮処分決定に基づき、保全執行の申立てをし、「開門した場合、1日49万円を支払え」という間接強制決定が最高裁判所で確定（2015.1.22）した。

つまり、開門の支持は、佐賀地裁と福

岡高裁、その反面、長崎地裁は開門差し止めを支持するような判決を下した。国は「開門命令」と「開門禁止」の相反する義務を負い、開門はせずに制裁金を払っている。そして、福岡高裁は請求異議訴訟で和解勧告（2015.10）を、また長崎地裁も開門差し止め訴訟で和解を勧告（2016.1.18）した。ところで、ここで注目したいのは、和解勧告内容であるが、‘国が開門に代替する措置を執ることを前提に、開門によることなく全体の解決’を図るよう求めた点で、実質的には営農者の主張である開門差し止めの結果であることだ。当然ながら、漁業者側は国の100億円の漁業振興基金案を提示に応じなかった。結局、和解協議は打ち切れ（2017.3）、長崎地裁は開門の差止めを命ずる判決（2017.4.17）を下した。国は控訴せず、初めて開門しない方針を表明（2017.4.25）することに至った。

3 農業からみる諫早湾

3-1 諫早湾干拓の耕地利用状況

1986年干拓事業が始まってから22年後の2008年から営農が始まった。本格的な営農を始めるためにまず干拓地への営農を希望する人々への呼びかけとして‘しおり’を作った。配分予定農地として中央干拓地（約600ha）と小江

12 判決確定日から3年以内に、防災上やむを得ない場合を除き、5年間にわたって開門。

13 間接強制の定義は、債務者に対してその不履行に一定の不利益（金銭の支払）を賦課して意思を圧迫し、あくまで債務者による履行を強いる執行方法とするものと解説されている（金炳学（2015.3.12）『新・判例解説 Watch』、民事訴訟法 No56, p.2より）。さらに、金（2015）は‘本件において、両立し得ない司法判断が下された理由は、別件長崎地裁仮処分決定理由に示されているとおり、国側が漁業権侵害の事実を主張せず、裁判所が基礎とすべき事実が異なる場合に起因するものである。この点を突き詰めて考えれば、ある義務を命じる債務名義が下された後、馴れ合い訴訟を行い相反する義務を命じる債務名義を作出することで、間接強制「破り」を認めることも可能となるであろう。したがって、本件最高裁が相反する実体法上の義務の衝突は、間接強制の阻害事由とはならず間接強制「破り」を封じた点については、正当であり、賛成する’と記した（金炳学（2015）『前掲書』、p.4）。

14 その後、1日90万円（1人につき1日当たり2万円）に増額。

15 国は控訴を取りやめたが、福岡高裁確定判決は消えておらず、国は開門しないことによる制裁金を漁業者側に払い続けており2017年5月末で8億4780万円にのぼっている（毎日新聞2017.6.6朝刊）。

16 特別に明記しない限り、本文の営農者は、諫早湾干拓地の営農者及び住民並びに諫早湾近傍の漁業者’のことである。

干拓地（約100ha）であった¹⁷。計画対象地としては長崎県諫早市、雲仙市である。営農計画としては、水田を除いて、露地野菜、施設野菜、施設花き、酪農、肉牛とし、当時の事業費は2,533億円である。そして、土地の譲渡方式はリース式を導入することが決まった¹⁸。

このような干拓地の営農は10年を迎えて、近年の諫早湾干拓農地の作付現況（表5）をみると、2016年度の延べ収穫済み面積は、1,117haで、収穫面積の大きなものとしては、野菜が半分以上の804haで51.4%、次が飼料作物304ha（19.4%）、その他作物285ha（18.2%）、緑肥127ha（8.1%）、施設園芸は45ha（2.9%）である。

そして、先述した諫早湾干拓地における営農に関する研究は、干拓地完成前から完成後まで調査分析した山野（2010）¹⁹がある。著者は営農の特徴²⁰として次のような述べている。まず、入植者の申し出に慎重な審査を通して入植農地が売却されるのではなく貸与であったことである。二番目としては、営農計画に水田が皆無であること、経営形態が飼料作物、露地野菜、施設野菜、有機栽培を行うこととし、県が示した環境保全型農業を実践することである。そして、干拓地内には畜舎の建設は認められていない。農薬や化学肥料による水質汚染が漁業への被害を防止する為である。そして、三番目としては、干拓地入口に隣接して付随する宅地等用地は、入植者に売却され、農業関連施設と住宅に当てられるものである。ここでの定住者は現在のところ1法人のみであり、そのため村落共同体が成立しない干拓地である。

営農開始時の2008年度には、露地野菜が最も高く37.0%、その次が飼料作物として35.4%、緑肥が23.9%、最も少ないのは施設園芸で0.6%を占めている（表6）。ところで、5年後の2012年には露地野菜の収穫済み面積の比率を大幅に増やし全体の約半分を占め、128.4ha増を示している。その代わりに緑肥の収穫面積は最も大幅に減少し5年間に157.4haを減らし9.9%となった。次に資料作物も大幅な減少を見せている。5年の平均耕地利用率は160.4%として効率的には利用されているものの、

資料作物も大幅な減少を見せている。5年の平均耕地利用率は160.4%として効率的には利用されているものの、

表5 作付状況（2017年3月31日現在）

（単位：ha、%）

種類	延べ面積	比率（%）	収穫済み	比率（%）
野菜	804	51.4	561	50.2
飼料作物	304	19.4	235	21.0
その他作物	285	18.2	162	14.5
緑肥	127	8.1	125	11.2
施設園芸	45	2.9	34	3.0
計	1,565	100.0	1,117	100.0

資料：長崎県諫早湾干拓課より。

17 『諫早湾干拓地営農のしおり』参照。

18 リース式に決まった理由は農業者の初期投資を軽減する為であった。それで、2003年度の長崎県県政世論調査で、「入植者の負担を軽くするための農地のリース方式などを導入する」の31.7%、「入植希望者へ分譲する」は、20.1%でリース式が分譲を上回った。以下に関しては、長崎県（2007）『諫早湾干拓地公募基準』を参照。

19 山野明男（2010）『前掲書』、pp.25-46。

20 山野明男（2010）『前掲書』、p.26。

表6 諫早湾干拓地における作物区分ごとの耕地利用状況比較

年 度	2008		2009		2010		2011		2012		増減面積 2008年度と 2012年度
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	
露地野菜	406.8	37.0	467.0	45.5	442.9	43.3	481.9	42.4	535.2	50.6	128.4
その他の作物	33.9	3.1	134.0	13.1	134.0	13.1	125.8	11.1	142.0	13.4	108.1
飼料作物	389.2	35.4	290.1	28.3	290.1	28.4	304.4	26.8	250.9	23.7	-138.3
緑肥	262.4	23.9	119.2	11.6	137.7	13.5	203.8	17.9	105.0	9.9	-157.4
施設園芸	6.9	0.6	15.0	1.5	18.4	1.8	21.8	1.9	24.4	2.3	17.5
合 計	1,099.2	100.0	1,025.3	100.0	1,023.1	100.0	1,137.7	100.0	1,057.5	100.0	-41.7
耕地利用率(%)	165.0		153.9		153.6		170.8		158.8		160.4

資料：山野明男（2014）「長崎県諫早湾干拓地における営農展開Ⅲ」、愛知学院大学教養部紀要、第61巻第3号、p.41に比率を加えた。

注）耕地利用率＝収穫面積÷農地面積（666ha）×100。

2008年と2012年を比べると41.7haの減少を見せていることで開始時とは大きな改善は見えない。

表7は諫早湾干拓地における農地更新による入植者の動向を示したものであるが、営農開始の2008年の入植者は、法人16、個人農家25の合計41が入植し営農活動を開始した。入植開示時の2008年と比べると色々変化が見られる。まず、入植件数をみると、開示時に41であったものが、2013年現在39に減少してある。内訳をみると、法人が開示時の16に比して18法人で2件が増加した。その反面、農家は25件に対して4件が減少し21件となった。そして、

干拓地の面積は666haであるが、ここで拡大した面積が158ha、これに対して縮小面積28ha、撤退した面積80ha、合わせて108haが縮小・撤退した面積である。法人が増え、農家が減少したこと、このことは、農地の拡大化が進んでいることを意味するのではないかと思われる。

著者は潮受け堤防の開門問題が解決できていない状況の中で、新規参入の申込件数が20件、利用希望面積では公募の2倍の面積があり、このことは諫早湾干拓地に農業生産を挙げていると判断している²¹。ところが、新規参入に法人が増えたものの、農家が減少したことには気

表7 諫早湾干拓地における農地更新による入植者の動向

（件数と面積）

入植更新の動向	合計	法人	農家	面積 (ha)
開始時	41	16	25	666
新規入植	5	3	2	46
拡大	7	3	4	458
維持	27	12	15	462
(縮小)	1	1	0	28
(撤退)	7	1	6	80
現在	39	18	21	666

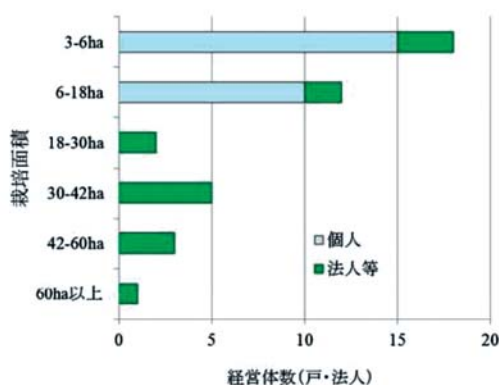
資料：山野（2014）『前掲書』、p.38。（2013年8月現在）。

21 山野（2014）『前掲書』、p.39。

になる。農家が2件の新規参入に対して、6件が撤退したことはむしろ諫早湾の干拓地の今後の不安材料といえる。その理由として農家は家族と共に定着して安定的な農業の持続性を意味するが、法人は農業の採算性によっては退出しやすくなる経済性にかかっていることである。土地のリース方式は定着性を薄くする。農業とは定着性を持って文化が生まれ発展する。長期的な視点からみると、リースは文化的価値が生まれにくくする。

一方、個人の平均経営規模は7.4ha、農業法人が30.0haである。個人では1筆(6ha)程度の利用が多いが、法人では5～7筆(30～42ha)の規模が多い(図2)²²。同年の長崎県の1戸当たり平均耕地面積²³が1.45ha、全国平均では1.96ha(2010)、都府県平均は1.42ha(2010)からみると、諫早湾干拓地の耕地は全国平均の約4倍、都府県の約5倍広い面積であることが分かる。当然ながら経営規模の拡大による農業の大型化で機械化が要される。

図2 借受け規模別の経営体数(2011)



資料：宮寄朋浩(2014)『前掲書』、p.19。

3-2 諫早湾干拓と農業の変化

諫早湾干拓事業は先述したように、戦後の食糧確保の為に始まった。大長崎干拓計画(1952)年に干拓地面積が6,718ha、1973年には4,800ha、そして国営諫早湾干拓事業が当初の計画より大幅縮小されて816haである(表1)。ところで、九州で諫早湾干拓事業による営農活動は九州地域の農業をリードする中核地域としての役割に大きな期待を集めている。九州農政局諫早湾干拓事務所では干拓地区を挟んで四つの中核地域(諫早市、雲仙市、島原市、南島原市、以下で本地域)²⁴を選定している(図3)。本地域の農業の変化を見ながら本来の第一目的であった諫早湾干拓の農業の役割を考察する。

本地域は1次産業への就業人口割合が長崎県全体の割合を大きく上回っている。農林水産業の統計によると、2010年現在、県全体として第一産業が占める割合が7.9%に対して本地域は14.5%として大きく上回る。その中で、農業の部門をみると、まず、表8は本地域の専・兼

図3 調査対象地域の範囲(諫早市、雲仙市、島原市、南島原市)



資料：九州農政局諫早湾干拓事務所『国営干拓事業諫早湾地区』、p.14。

22 宮寄朋浩(2014)「農用機械走行による諫早湾干拓土壌の踏圧メカニズムの解明」、九州大学博士論文、p.19。

23 農林水産省より。

24 九州農政局諫早湾干拓事務所『国営干拓事業諫早湾地区』より。

表8 本地域の専・兼業別農家数 (2015)

(単位：戸、%)

市町	総農家数	販売農家数					自給的 農家数
			割合 (%)	専業農家	第1種兼業	第2種兼業	
島原市	1,438	999	12.3	537	185	277	439
諫早市	4,317	2,581	31.7	804	432	1,345	1,736
雲仙市	3,529	2,567	31.6	1,138	476	953	962
南島原市	3,126	1,988	24.4	1,113	376	499	1,138
本地域	12,410	8,135	100.0	3,592	1,469	3,074	4,275

資料：農林水産省『農林業センサス』より筆者作成。

表9 諫早湾干拓事業後の農業産出額の変化

(億円、%)

	(A) 1996年～ 2000年平均 ¹⁾	(B) 2000年～ 2004年平均 ²⁾	2015年 ³⁾	A期間対B 期間の増 減率	B期間対 2015年の増 減率
本地域	725	694	883	-4.3	27.2
県全体	1,425	1,336	1,553	-6.2	16.2

資料：農林水産省『農林業センサス』より筆者作成。

業別農家数を示したものである。2015年現在、本地域の総農家数は12,410戸で販売農家数が8,135戸、自給的な農家数が4,275戸で、販売農家数が65.6%を占めている。干拓地区を挟む諫早市と雲仙市が各々31.7%、31.6%として最も多く占めている。

そして、干拓事業による営農開始前と営農開始後の農業産出額の変化を見よう。表9は干拓事業が行う前の2時点(1996年～2000年まで5年間平均、2000年～2004年5年間)と干拓が終わり営農開始後(2015年度)の農業産出額の変化をみると、干拓事業の効果が間接的に確認できる。まず、長崎県全体の1960年～2000年平均農業産出額は1,425億円であったが、その後減少し続けて2000年～2004年平均が1,336億円で、6.2%減少した。これに対して、本地域では同期間に725億円から694

億円へ4.3%の減少を見せ、農業産出額は10年間減少の傾向であった。

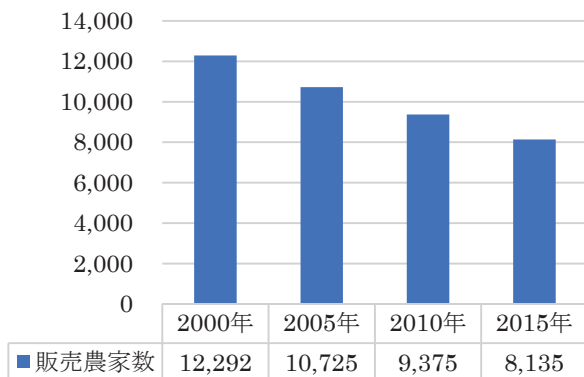
また、本地域の農業産出額は長崎県全体の半分以上を占めている。例えば、1996年から2000年までの県全体の年平均が1,425億ウォン、2000年から2004年の年平均が1,336億ウォン、そして2015年が1,553億ウォンである。そして、県全体から占める本地域の割合をみると、Aが50.1% Bが52.0%、そして2015年には59.9%であり、県全体の半分以上を占め、また、年々本地域の農業産出額が高くなるのが分かる。

ところで、注目すべきところは干拓事業が完了し、営農が開始された2008年度以降である。この年と2015年度と2000年～2004年度をみると、県全体ではいままで減少してきた産出額が増加傾向に転じて、A期間(2000年～2004年平均)に対して2015年には

16.2%の増加を見せている。本地域は
県全体を大きく上回る 27.2%の増加を
見せている。県全体と比較すると、11

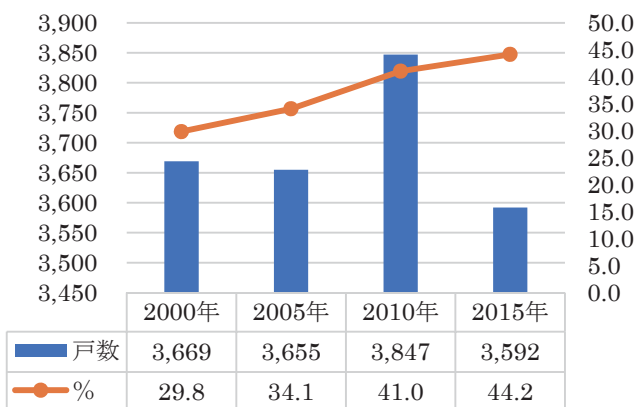
%の差を見せている。このように減少
から増加傾向に転じたのは干拓事業の効
果他ならないであろう。

図4 本地域の販売農家数(戸)



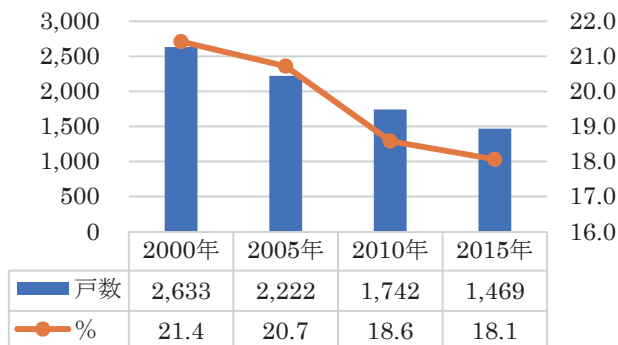
資料：2000年と2005年は九州農政局諫早湾干拓事務所『国営干拓事業諫早湾地区』、
2015年は農林水産省『農林業センサス』より筆者作成。

図5 専業農家



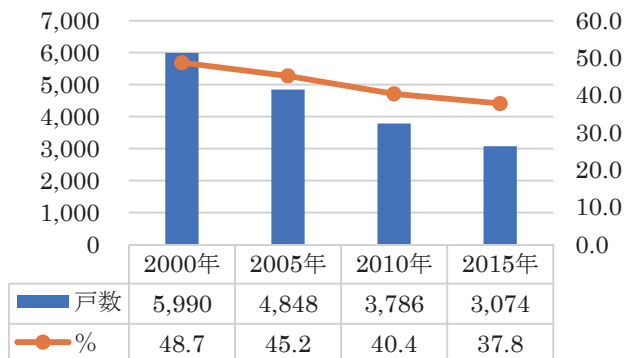
資料：図4と同じ。

図6 第1種兼業農家



資料：図4と同じ。

図7 第2種兼業農家



資料：図4と同じ。

図4～図7をみると、専業農家と第1種兼業・第2種兼業農家の販売農家数の全体は干拓事業と関係なく毎年減少傾向を見せている。2000年に1,292戸であった販売農家数が2015年には8,135戸まで減少している。また、第1種兼業農家、第2種兼業農家も同じく減少している。ところで、販売農家の内訳をみると、専業農家の割合が毎年増え続けていることが目立つ。第1種兼業農家、第2種農家の割合が減少する中で、専業農家の割合が増加し続けていることである。特に干拓事業の営農開始前の2005年に34.1%であったが、営農開始後の2010年に41.0%で約6.9%の急増を見せている。また、長崎県全体で専業農家の44.5%が、本地域が占めており、農業の中核的な役割を担っていることがうかがえる。このことは、干拓地区の法人が大幅に増えたことで、農業を専門とする農家の増加に起因していると思われる。

このように諫早湾の干拓効果が見える

のは確かである。しかし、販売農家数は毎年減少しているし、特に専業農家数も減少している。担い手不足の問題で農業問題はここでも避けられないと言える。特に、農地のリース方式は農業の本来の‘ムラ’共同生活の定着による農村文化の芽生えには程遠く感じる。つまり、経済の効率性を求める農業のビジネスがどう展開していくかが干拓事業の成功のカギになると思われる。

4 漁業からみる諫早湾

4-1 有明海及び諫早湾周辺の環境影響

有明海における主要な環境問題について速水(2014)²⁵は次のように整理している。

- ①冬期の赤潮²⁶の発生によりノリ色落ちる、
- ②夏季の有害赤潮、
- ③夏季の貧酸素塊の発生により二枚貝斃死、漁船漁業の漁場破棄、
- ④底室の悪化硫化水素発生→サルボウ斃死細粒分増加・浮泥堆積→アサリ漁場の劣化、
- ⑤浮泥の蹄跡→タイラギの着底阻害

25 速水祐一(2014.11.30)「有明海の環境の現状と今後—漁場としての視点から—」、特定非営利活動法人有明海再生機構シンポジウム『有明海の未来に繋がる水産業の創生』の資料より。著者は‘生物多様性の問題’については省いている。

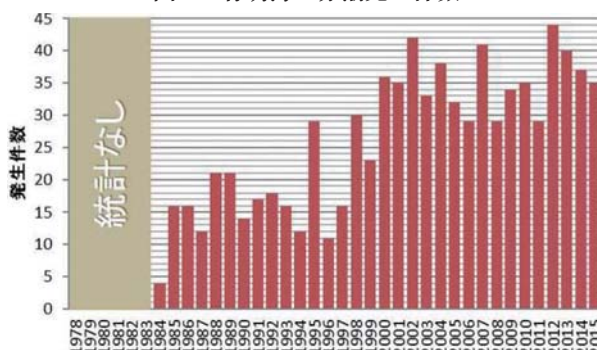
26 赤潮は主にプランクトンの異常繁殖で海水が変色する現象を総称する(上田豊甫・赤間美文編(2010)『環境用語辞典—ハンディー版—』、共立出版、p.4。

以上の環境要因の中で、最も大きな要因とも言われる赤潮についてであるが、図8をみると、1980年代に入って有明海の赤潮発生件数が増加していることが分かる²⁷。特に、1992年10月に潮受堤防及び排水門工事に着手して1997年に潮受堤防が閉め切れて以降、赤潮発生件数が急増していることが確認できる。その理由として有明海周辺に大型の干拓事業を継続的に進めて来たことに起因していると言える。

このような赤潮発生件数の増加は有明海の環境変化の一部分である。宇野木早

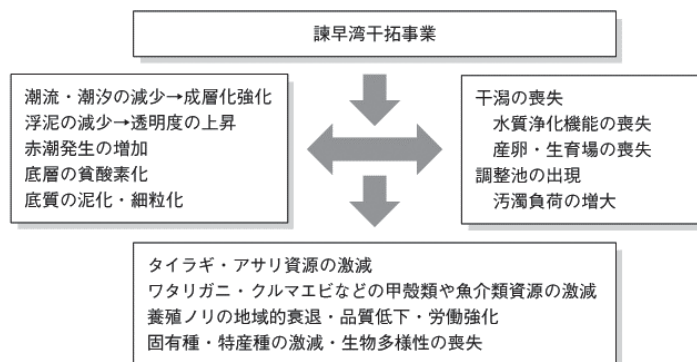
苗・佐々木克之(2007)有明海異変のメカニズムを詳細に示し、諫早湾開門研究会(2016)がより分かりやすく諫早湾干拓事業の直接に影響している部分のみを表したのが図9である。有明海の環境破壊と漁業衰退の発生システムを示したものである。諫早湾干拓事業によって、まず潮の流れに変化があり、潮流や潮汐の減少によって地表や海底では年代の進行に伴って上へと土砂などが堆積して地層が形成されていく成層化強化、赤潮発生の増加、低層の貧酸素化が起こる。また干拓事業は干潟の喪失をもたらすの

図8 有明海の赤潮発生件数



資料：環境省 HP(https://www.env.go.jp/press/files/ari_mat3_08.pdf)より。

図9 有明海異変のメカニズム



資料：諫早湾開門研究会編(2016)『前掲書』、p.10。
 注) 原資料は宇野木早苗・佐々木克之(2007)「有明海異変の発生システムについて」、『海の研究』、16(4)、p.322。より、一部修正。

27 有明海では1998年頃から、八代海では1998～2000年頃から赤潮の発生件数が増加しており、2000～2015年までの平均発生件数(有明海35.6件/年、八代海16.5件/年)は1970～1980年代(有明海15.0件/年、八代海8.0件/年)のおよそ2倍となっている(環境省HPより)。

みならず、潮受け堤防ができたことで水質浄化機能が喪失され、汚濁負荷が増加される。このような干潟周辺の環境の変化により、タイラギ・アサリや、ワタリガニ、クルマエビなどの魚介類の激減、また養殖ノリの地域的衰退及び品質低下、固有種・特産種の激減、生物多様性の喪失への影響をもたらしていると分析している。

一方、長崎県によると²⁸、漁獲量の変化は必ずしも干拓事業による影響ではなく、干拓事業前から始まっているとの認識で以下のように説明している。まず、「①ノリの生産量は2010年度漁期（2010年11月～2011年4月生産）の不作を除けば一貫して増加傾向、②貝類漁獲量の減少傾向は、諫早湾干拓事業が開始されるずっと前²⁹から始まっている、③ノリ養殖への酸処理剤の使用が、貝類等の漁獲量減少に大きく影響しているとの指摘もある」³⁰と説明している。つまり、宇野木・佐々木（2007）の研究や諫早湾開門研究会（2016）が主張している見解に漁獲量の変化が干拓事業以前から現れたことであり、潮受け堤防の閉門による影響であるとは言い難いと主張している。

この認識の違いが、開門差し止め判決に影響しているし、いまだに解決できず平行線を辿っている。つまり、佐賀地裁と福岡高裁は漁獲の減少は干拓事業の影響であると開門を命じていることに対し

て、長崎地裁は開門しても漁場環境の改善があまり見込めないとし、開門差し止めを命じ、同じ事案に相反する司法の判決となっているのである。つまり、有明海における漁業不振と諫早湾干拓事業との因果関係を否定的に認識していることもあるし、両論が並行していると現状であるようだ³¹。

しかし、以上のような見解の違いに対して諫早湾干拓事業の開始前後の赤潮発生件数の増加や、漁獲量の変化をみると、干拓事業の影響を否定できない。ただし、農水省の科学的知見では諫早湾干拓事業による漁獲量に影響は見えたと主張しているが、諫早湾干拓事業の直接的な影響かどうかは別として干拓事業の前後の漁獲量の変化をみることにしよう。

4-2 有明海の漁獲量の変化

個々の要因と漁業被害との因果関係を証明することは容易ではないが、有明海における漁業生産の急激な減少は諫早湾干拓事業のような人為的な影響に起因していると研究も数多くあり、代表的には宇野木早苗・佐々木克之（2007）³²の研究がある。図10は、有明海的全漁獲量と魚類漁獲量³³の推移を示したものである³⁴。特に注目したいのは、諫早湾干拓着工（1989.2）後と諫早湾潮受け堤防を湾の奥部の締め切り（1997.4）、潮受け堤防完成（1999.3）以降をみると明らかに漁獲量は減少していることが

28 長崎県 HP (www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/nogyo/isakan/kaimonnomondaiten/30638.html)

29 具体的には、諫早湾干拓事業開始以前の熊本新港や筑後大堰等の大規模な工事のことをいう（特定非営利活動法人有明海再生機構より）。

30 長崎県『諫早湾干拓事業の概要』より。

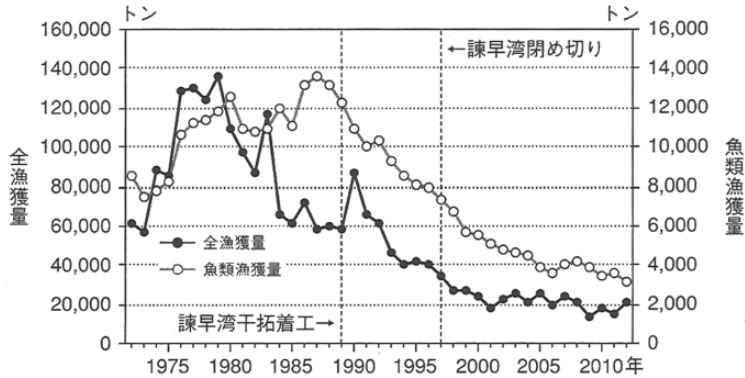
31 清水亮（2017）「長崎地裁開門差し止め判決をめぐる国の問題点」、有明海漁業者・市民ネットワーク『有明海の環境と漁業』、第3号（6月22日発行）、p.42。

32 宇野木早苗・佐々木克之（2007）「有明海異変の発生システムについて」、『海の研究』、16（4）、pp.319-328。

33 海面漁業及び内水面漁業により捕獲したすべての水産動植物の採捕時の原形重量をいう（農林統計協会（1993）『農林水産統計用語辞典』より）

34 諫早湾開門研究会議編『諫早湾の水門開放から有明海の再生へ』、pp.46-47より。

図 10 有明海の全漁獲量と魚類漁獲量の推移



資料：佐々木之（2016）「諫早湾干拓事業と有明海漁業衰退との因果関係」、諫早湾開門研究会議『諫早湾の水門開放から有明海の再生へ』、有明海漁業者・市民ネットワーク、p.43。
注）魚類漁獲量のスケールは全漁獲量のその 1/10 であることに注意。全漁獲量の大半は貝類漁獲量である。

確認できる。もちろん、長崎県が指摘している通り、干拓事業の開始以前から減少傾向を見せているのも事実である。この図をみると、全漁獲量は 1980 年から減少傾向にあり、約 13 万トンから 2000 年には約 2 万トン（15%）へ大きく減少した。佐々木（2016）は減少した大部分は貝類であるが、減少した大部分は貝類であるが、1980 年からの貝類減少（特に大きく減少したアサリ）の原因について明らかではない原因不明と述べている。しかし、タイラギとサルボウは干拓事業による影響が大きいと分析している。このように有明海の魚類漁獲量は全漁獲量の 1/10 であり、1987 年の約 1 万トンから 2012 年には約 3000 ト

ン（23%）に減少している。

しかし、干拓事業の以前の筑後大堰工事³⁵などの公共事業の開始が有明海の漁獲量の減少に影響し、なお諫早湾干拓事業がその減少に拍車をかけていることとしてみる事ができる。つまり、諫早湾干拓事業が有明海の漁獲量の激減と直接の関係の可否は別として、佐々木（2016）の研究は諫早湾干拓事業以降の減少傾向を数値化して見せている。

表 10 をみると、工事開始から締め切りまでの漁獲量の減少をみると、佐賀県は最も高く 86%、低くても長崎県が 55% を占めている。そして、締め切りから 2012 年までは、福岡県が最も高く 58%、佐賀県が 27% として最も低く示してい

表 10 諫早湾締め切り前後の漁獲量の減少

	工事開始 ⇒締め切り	締め切り ⇒2012年	工事開始 ⇒2012年
福岡県	58%	58%	34%
佐賀県	86%	27%	23%
長崎県	55%	36%	20%
熊本県	63%	49%	31%

資料：佐々木（2016）『前掲書』、p.46。

注）工事開始：1989年、締め切り：1997年。

35 筑後大堰は 1974 年に事業計画が為され、1985 年に事業が完成した高さ 13.8m の可動堰である。詳しくは筑後川局 (<http://www.water.go.jp/chikugo/coozeki/index.html>) を参照。

る。そして、工事開示から2012年までみると、福岡県が最も高く34%、長崎県が最も低い20%を占めている。このような現象はタイラギ、アサリなどの貝類も類似な減少傾向を見せている³⁶。このような現象が干拓事業と直接的な原因であるか否かが裁判結果に影響している。ただし、図8の有明海の赤潮発生件数だけで照らしてみると、漁獲量の減少に影響していると言える。

4-3 諫早湾干拓事業と漁業補償

諫早湾干拓事業により、漁場が消滅する長崎県諫早湾内8漁協の他、本事業により影響があると想定された、潮受堤防外の諫早湾内4漁協、島原11漁協の

他、佐賀、福岡、熊本の3県の漁連等に補償を実施した。補償が行われるまでの経緯をまとめたのが表11である。

このような漁業補償額³⁷は、大きく分けて、①潮受堤防内に位置する漁業協同組合及び組合員が、諫早湾内におけるすべての漁業権等を放棄することにより生じる損失に対する補償（消滅補償）、②潮受堤防外に位置する漁業協同組合及び組合員が、諫早湾内における漁業権等の一部放棄及び制限により生ずる損失に対する補償（影響補償）がある。諫早湾干拓事業によって消滅される対象地が湾岸内の3,843haと、湾外の323haを加えると4,166haが該当された。そして、干拓事業による影響補償の該当地は

表11 漁業補償経緯

1977年	2月	有明海沿岸の福岡、佐賀、熊本の三県漁連が南総絶対反対期成会結成
1980年	6月	清風がラムサール条約批准
1981年	3月	諫早湾内12漁協のうち3月までに10漁協が埋立に同意。小長井町漁協は否決。
	8月	小長井町漁協も埋立同意。
	11月	最後に残った瑞穂町漁協も10月に同意、湾内12漁協漁業補償協定に調印。補償総額322億8千万円。
1982年	7月	長崎大水害（死者299人）
	2月	金子岩三農水大臣が「諫早湾外の同意が得られず困難」と南総打ち切り言明、防災を主目的にした干拓事業を再検討の上、準備することに。
1983年	8月	農水省が5月に設置した諫早湾防災対策検討委員会が諫早湾の締め切り希望を3,900haとする縮小案を提示
1985年	8月	3県漁連は2,000ha以内を主張していたため、調停案として提示された3,550haで漁連も同意。
1986年	9月	九州農政局が「環境影響評価書（案）」発表。湾内12漁協と県が漁業補償協定に調印、補償額243億5千万円。湾外11漁協と県は12月に調印（補償12億1千万円）。以上で長崎県の漁協に255億6千万円の補償額。
1988年	3月	佐賀県大浦漁協8.6億円、有明海漁連5.7億円、福岡県有明漁連4.9億円、熊本県漁連が4.4億円、4県で279.2億円
1989年	11月	諫早湾干拓事業着工。
1992年	10月	潮受け堤防着工、諫早湾内のタイラギ多数斃死。
1993年	6月	タイラギ斃死の原因究明で、九州農政局が諫早湾漁場調査委員会を設置。この年からタイラギ休漁に。
1996年	6月	諫早湾自然の権利訴訟（ムツゴロウ裁判）長崎地裁に直訴。
1997年	4月	潮受け堤防の最後の区間を鉄板239枚でミノ式に落として閉め切る（いわゆる「ギロチン」と呼ばれる）。

資料：諫早湾地域振興基金編（1993）『諫早湾干拓のあゆみ』、諫早湾地域振興基金より筆者作成。

36 特定非営利活動法人有明海再生機構干潟分科会（2010.3）『干潟・浅海域における底質の物質循環調査に関する研究2005年度～2009年度研究成果報告書』、p.535。

37 「諫早湾干拓事業に伴う漁業補償に関する協定書」より。

湾外の 7,406ha である (図 11)。そして、このような諫早湾干拓事業による漁業補償額を長崎県の諫早湾内漁協の潮受け堤防内 8 漁協が 202 億円、潮受け堤防外 4 漁協が 41.5 億円、そして、島原 11 漁協が 12.1 億円、合わせて 255.6 億円

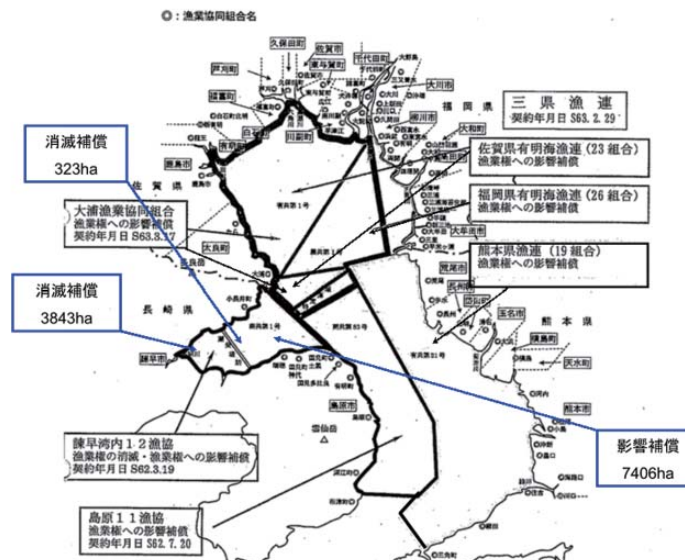
である。また、佐賀県の大浦漁協が 8.6 億円、有明漁連が 5.7 億円、合わせて 14.3 億円である。そして、福岡県有明漁連が 4.9 億円、熊本県熊本漁連が 4.4 億円、4 県の合計で 279.2 億円である (表 12)³⁸。

表 12 諫早湾干拓事業による漁業補償額

県	地域	漁業補償額
長崎県	諫早湾内漁協 (潮受け堤防内 8 漁協)	202 億円
	諫早湾内漁協 (潮受け堤防外 4 漁協)	41.5 億円
	島原 11 漁協	12.1 億円
佐賀県	大浦漁協	8.6 億円
	有明海漁連	5.7 億円
福岡県	有明漁連	4.9 億円
熊本県	熊本漁連	4.4 億円
計		279.2 億円

資料：長崎県『諫早湾干拓事業の概要』より。

表 12 諫早湾干拓事業による漁業補償額



資料：長崎県『諫早湾干拓事業の概要』より。

38 補償額が支払われたにも関わらず、潮受け堤防の水門閉鎖後の漁業被害による漁業者らの不安が 2002 年に工事差し止めを求めて佐賀地裁に提訴してある。長崎県によると、その補償額は漁協や漁連という組織に支払ったもので、現在提訴した人々は個人として、また開門賛成の漁業者団体の訴訟である (2017.11.30 聞き取り調査により)。漁業者には開門賛成派と開門反対派に分かれている。

5 結びに代えて

有明海の周辺を訪れてみると、潮受け堤防を境に佐賀県に近ければ近いほど、つまり淡水湖から離れれば離れるほど開門賛成に対する意見が強かった（写真5左）。その反面、潮受け堤防湾内に近ければ近いほど、つまり干拓地の周辺には開門差し止めの意見が強かった（写真5右）。有明海周辺で焼きガキ屋を運営している地域の方の意見では、魚介類や漁業に堤防ができたことで海流が変わり、昔に比べれば漁獲量が減少したと言われた。潮受けて堤防の開門を巡り、地域間の対立を目の当たりにした。国の公共事業が地域間の葛藤も引き起こす結果となり、先行きも不透明な状況であることが確認でき、両側の葛藤は深まるばかりである。

このような潮受け堤防の開門可否問題で、長崎地裁は開門をしない代わりに、国が漁業環境改善措置を実行し漁業者に解決金を支払うとの和解案を国が受けて、国は開門せずに100億円の基金で和解

することを漁業者側に提示した。しかし、漁業者側はこの和解には応じず、和解協議は2017年3月に打ち切られ、国は控訴せず、開門しない方針を表明した。漁業者側は開門しないことを前提とする一方的な和解案であるという認識である。開門を訴える漁業側と市民らはの声明³⁹を見ると、有明海の潮受け堤防の開門により、農業も漁業も両立可能であるとの考えを持っているが、和解案は開門しないことを前提で解決する方向へ向かうべきだと主張している。同一案件に対して全く相反する判決結果が衝突する前代未聞の事態となり、その展望が全く見えない。

公共事業はブレイクがない機関車のようにだとよく言われる。諫早湾干拓事業をみると、まさにこのことである。ところで、市民らがブレイクになって機関車を止めた事例があるが、それが韓国の始華湖干拓事業である（表13）。始華湖は干潟の干拓事業として諫早湾干拓事業と類似している⁴⁰が、いま成功した事例と

写真5 開門を巡って開門を促す看板と開門の反対を主張する看板



注) 左は佐賀県多良にて開門促す看板、右は長崎県小長井にて開門反対の看板（2017.11.28、筆者撮影）

39 有明海漁業者・市民ネットワーク（2016）「長崎地裁の和解協議に関する声明」より。

40 韓国の干拓事業として代表的なセマングム、シファと諫早湾との比較について、速水祐一（2012）「干潟における3つの大規模干拓、その共通点と相違点：諫早・シファ・セマングム」、『環境法と政策』、第9巻、2012.11.30、pp.107-123がある。また、セマングム干拓事業については、拙稿（2014）「セマングム干拓事業と地域発展」、沖縄国際大学南島文化研究所、地域研究シリーズ No.40、pp.19-28を参照のこと。セマングム干拓事業は諫早湾干拓事業と似るところが多い。ただ、異なるところは、セマングムは建設を進めてきた行政と環境団体との対立に対して、諫早湾は受益者である漁業者と農民との対立であることである。また、セマングムはその対立が終わったが、諫早湾はいまでもその対立が続いて打開策が見えないことである。

表 13 諫早湾とセマングム及び始華湖

	諫早湾	セマングム	始華湖
面積 (km ²)	249	283	476.5
潮受堤防距離 (km)	7	33.9	12.7
総事業費 (億円)	2,530	4,000	528
工事期間	1992～1999 (7年)	1991～2006 (15年)	1987～1994 (7年)
行政区域	長崎県、諫早市、雲 仙市	扶安郡、金提市、郡 山市	京畿道：始興市、安 山市、華城市

資料：諫早湾については、長崎県 HP、セマングムについては、セマングム開発庁 HP、始華湖については、チェヨンホン（2001）「始華湖開発ノ失敗—分析ト展望—」第 34 巻第 2 号、p.37（原資料：大統領引受委員会（98.2）「始華湖地区干拓事業による水質悪化原因等二関スル報告」、98.2）。
注）面積は始華湖と諫早湾は流域面積、セマングムは干拓面積。

して取り上げられているのでここで簡略に紹介し諫早湾問題解決の糸口を探ってみる。

韓国京畿道の始興（シフン）市、安山（アンサン）市、華城（ファソン）市などに囲まれた人工湖である始華湖は、諫早湾干拓事業のように干拓地に造成される農地や産業団地の用水として供給する為に淡水湖として計画された。大規模干拓総合開発事業の一環として 1987 年 4 月に着工して 1994 年 1 月に潮受け堤防を完成した。ところが、堤防の完成後、始華湖流域の工場排水及び生活下水の流入で水質が急速に悪化し、大量の魚が死んだ。これをきっかけに、住民らの環境運動が活発化し、海水の流入のために開門（1997 年）を余儀なくされた。その後、海水を流入し始め、2000 年 11 月には淡水化を放棄し、永久に開門することを決定した。これによって始華湖の水質が著しく改善された。ここで注目したいところは、淡水湖の水質を改善する為に提案された潮力発電所は世界最大規模として誇り、水質の改善のみならず、再生エネルギーを生産する一石二鳥の効果をもたらしたことである。

諫早湾のことをみると、営農者と漁業者の対立として映られているが、原因の提供は行政側の国である。このことを考えればその解決も国が負うのが妥当であろう。行政側は政権が変わる度に政策が変わり、その被害はそのまま干拓事業による利害関係が対立している漁業者と営農者が受けている。

潮受け堤防を開門すべきか、否か、科学的見解が分かれている限り結論付けるのが厳しい。ところが、流れる水を止めることはやはり不自然に思われる。もちろん、自然災害という側面では潮受け堤防の役割も果たしている。また、諫早湾の干拓地における農業の側面では環境を配慮した有機栽培、法人の増加による大型化による農業生産量の増加など短期的な面では一定の効果をもたらしたと言える。しかし、土地のリース方式は、定着性を薄くする要因になると指摘したが、長期的な視点からみると、リース方式は文化的価値が生まれにくい環境で継続性を持つことが厳しい。つまり、農業は有機的な産業であるのに、企業の製造的な性格（退出と参入の自由）は、諫早湾干拓農業の持続的な発展に阻害する要因

である。以上のような諫早湾の問題に対して、解決する一つの糸口として、始華湖干潟の干拓事業の事例から見るように、真の地域発展とは何か、環境と調和できる持続可能な道を模索する上でその示唆するところが大きい。

