

諫早のまちづくりと地域経済の変容

石 倉 研

はじめに

国営諫早湾干拓事業（以下、諫干事業）をめぐっては、これまで主として自然科学の立場から有明海への影響を中心に議論がなされてきた。他方で、社会科学の立場から陸側の状況に焦点を当てた議論は、海側の豊富な研究蓄積に比べると乏しいと言わざるを得ない。この第Ⅲ部では、社会科学の立場から、地域経済や干拓地農業、地域住民をめぐる論点を取り上げていく。

まず本章では、これまでの諫早市におけるまちづくりの方向性や地域の産業構造の特徴を明らかにし、そのうえで今後の諫早市をどのように構想するか、干潟や地域経済に言及しながら検討する。

諫干事業に関しては、「地域経済よりも防災」だと言われる。実際、2020年秋に実施された「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査の結果によると、地域住民は諫干事業による防災効果を感じている一方、地域経済や地域統合への貢献をあまり感じていないという結果が示されている（加藤 2021, および第16章, 参照）。

諫干事業によって造成された中央干拓地で営まれる大規模農業は、諫早市外の営農者が多く、契約栽培中心であることから諫早市内でほとんど流通していない（第13章, 参照）。地域内での産業連関や経済循環への寄与は弱く、地域との関わりが薄いことから、地域住民が中央干拓地を身近なものとして捉えられていないと考えられる。

諫干事業は、干潟や水生生物の消失といった自然環境だけでなく、漁業の転廃業や食文化の変化

など、人の営みにも多大な影響を与え、さらに地域の分断・対立をも生じさせている。地域に与えた影響は大きく、地域の将来像をどのように描いていくかが問われている。

以下、1節では諫早市行政が干拓地をどのように位置づけてきたのかを確認し、2節では諫早地域の特徴を概観する。3節では、諫早地域経済が長期的にどのように変化してきたのか、各種統計を用いながら明らかにし、諫早市における内発的なまちづくりについて検討する。

1. 干拓地とまちづくりの方向性

(1) 諫早市におけるまちづくり

諫早市の人口は約13万人、長崎市、佐世保市に次ぐ長崎県下3番目の市である。地理的には、長崎県の中央に位置する県央都市であり、東は有明海、西は大村湾、南は橘湾という3つの海に面している。長崎半島、島原半島、西彼杵半島の分岐点に位置しており、4本の国道（34号、57号、207号、251号）、長崎自動車道、JR、島原鉄道などが通る交通の要衝ともなっている。2022年秋には、西九州新幹線が開通予定である。

諫早市は、長崎県最大の穀倉地帯である諫早平野を有しており、県下でも農業が盛んな地域として知られている。三方を海に面していることから漁業も盛んで、かつては半農半漁で生計を立てていた人が多い地域だった。“宝の海”である有明海では、産業としての漁業だけでなく、晩のおかずにするための「おかず漁」がなされたり、子供達がお小遣い稼ぎとして取った魚介類を鮮魚店に売

りに行ったりするなど、日常的な暮らしの中に、有明海の豊かな恵みが当たり前存在していた。

豊かな自然環境に恵まれた田園都市が諫早市の基本的な特徴であり、まちづくりにおいてもこの点を意識した方向性が見受けられる。

旧諫早市は、1979年7月の市議会で決定された「県央に栄える田園文化都市」をまちづくりの目標として掲げていた。これは、“都市に田園のゆとりを”，“田園に都市の活力を”もたらし、経済の自立と固有の文化の創造をねらいとするもので、こうした都市像実現のための基本的素材として、①田園的な自然と土地資源、②遺跡や史跡、名勝地、天然資源等の文化財と永年にわたり蓄積された都市的基盤を挙げている¹⁾。

2005年に、諫早市、多良見町、飯盛町、森山町、高来町、小長井町が合併して誕生した現諫早市は、「ひとが輝く創造都市・諫早：自然の恵みを活かし、豊かな産業と暮らしを育むまちづくり」を市の将来像として掲げる。自然の恵みをベースとして、強い地域産業を育成し、多様で安定的な雇用環境のもと、自然と共生した満足度の高い暮らしの実現が目指されている²⁾。

こうしたまちづくりの方向性からは、豊かな自然資源や文化資源などのストックを保全・活用しながら、産業振興や生活環境の整備を進めていこうとしていることが分かる。

(2) まちづくりにおける干拓地の位置づけ

次に、諫早市行政が干拓地をどのように施策の中で位置づけてきたのかについて、いくつかの行政計画から簡単に確認しておきたい。

まず、1970年の「長崎南部地域総合開発計画」（以下、南総計画）の後に発表されたのが「くらしやすい県央都市への歩み：諫早市勢振興計画」（1972年3月）である。これは1967年3月に出版された第1次市勢振興計画「諫早市市勢振興計画：基本計画」³⁾に次ぐ、第2次市勢振興計画として発表された。そこでは、長崎県開発ビジョンの1つとして「諫早湾開発構想」が、以下のように提案されている⁴⁾。

「(1) 諫早湾 10,094 ヘクタールを締め切り、土

地造成および淡水湖の建設を行なう。

(2) この構想は、「大長崎都市圏構想」を達成するための基礎的事業となる。すなわちこの事業は

- ①大都市圏内の都市用水、工業用水を供給する。
- ②新市街地形成のため転用される農地の一部代替地を供給することにより、新市街地の用地を確保する。
- ③大長崎都市圏における緑地およびレクリエーション地区としての役割を果たす。

(3) この構想は、諫早湾周辺の多良岳山麓地区、島原半島地区の畑地に農業用水を供給するとともに、新農地として将来のモデル農業経営を確立するため基盤を造成する。

(4) 新しい諫早湾開発構想にもとづき、従来の長崎干拓事業計画を最終的に再調整し、早急に事業計画を確立する必要がある。」

以上のように、これは南総計画と整合的に水資源確保や農地造成などを目指すものであり、そこでは長崎県と連携しながら、諫早湾の開発を進めていくことが企図されていた。

しかしその後、1982年に南総計画が打ち切れ、防災対策と優良農地造成を主たる目的とした諫干事業が着手されたのは1986年のことである。そして翌1987年3月、諫早市は「いさはや未来21計画：田園と文化の融合都市を目指して」を発表している。これは、まちづくりの目標である「県央に栄える田園文化都市」を踏まえ、21世紀に向けたまちづくりの実施計画案として策定されたものである。ここでは、今後推進していく重点プロジェクトの1つとして、東部地域農業活性化プロジェクトが挙げられている。1990年までの整備プロジェクトとして、諫早湾防災総合干拓事業の推進が掲げられ、今後の干拓地の開発・整備の方針として、①営農者の技術研究、研修および交流等の場として、農業技術研修所の整備、②農業に係る教育の場として、干拓資料館を整備するとともに、諫早農業高校の当地区周辺への移転、③学童が農業に親しむ場として、体験農園を整備、④干拓地を開かれた農業空間として演出するため、調整池を市民が楽しむことができる空間として利用

する方向で検討，などが記されている。旧干拓地と中央干拓地を含めた干拓地を一体的に新しい農業の拠点としていくことや，調整池のレクリエーション的利用，新しい農業環境の創出，交流拠点の形成などが目指されている⁵⁾。

とくに今後の田園文化都市形成において，干拓地を農業の拠点として整備していくことが示されており，具体的な内容を含んだうえで，積極的に干拓地を活用していくことが謳われている。

干拓地の活用方針は，2004年4月に県央地区一市五町合併協議会が公表した「ひとが輝く創造都市・諫早 新市建設計画」にも見られる。同計画では，基本目標の1つとして活力ある産業づくりを掲げ，「新たな産業の創造」として，「活力に満ちた安定的な地域社会を維持・発展させるため，大規模な干拓農地をはじめとする地域資源を最大限に活用した地域内発型の新たな産業活力づくりを積極的に推進します」⁶⁾とされている。また干拓資源に関しては，「最先端農業を可能にする大規模な優良農地をはじめ干拓堤防道路や調整池，自然干陸地など国営諫早湾干拓事業によって生み出される干拓資源は，新市の新たな活力源となるものです。周辺の様々な施設や生活文化，田園景観などの地域資源と一体的に，地域経済を牽引する活力拠点づくりを国，県と連携して推進します」⁷⁾と書かれている。このように地域経済を意識した形で，干拓地や干拓資源の位置づけがなされており，地域資源を活用した内発的発展を志向する記述も見られる点は興味深い。

そして，合併後の諫早市が出した「諫早市総合計画」（2006年3月）においては，「国営諫早湾干拓事業により創出される干拓資源は，本市の新たな活力源となるものであり，大規模で先進的な農業が展開されるとともに，潮受堤防道路や自然干陸地，調整池などと周辺の観光施設が一体となった観光開発など，新しい環境共生型の交流拠点づくり」⁸⁾を進めるとされていた。

とくに営農の支援として，①干拓農地での生産性の高い先進的な大規模経営を可能とする「大規模先端農業」の展開，②入植・増反者のための営農相談や技術・経営指導等を実施する「営農支援

体制」の整備，③土地改良区の組織化や運営，適切な農業用施設等の管理を推進する「干拓施設管理運営の円滑化」を挙げ，干拓資源の総合的な活用として，①潮受堤防道路や自然干陸地，水辺など干拓資源と，近隣のレクリエーション・観光施設などを総合的に利活用する「観光レクリエーション拠点づくり」，②広大な自然干陸地の利活用を検討する「自然干陸地利活用推進」，③干拓農地や調整池を中心に環境創造型の「農と緑と水辺空間づくり」，④農業の多様な楽しみや癒し効果などを活かし都市住民との交流を進める「交流型農業農村づくり」，が取り組み方針として挙げられている⁹⁾。

その後，現行の総合計画である「第2次諫早市総合計画」（2016年3月）では，重点プロジェクトの1つとして「地域資源を活かした観光・物産の振興」があり，その施策として「干拓資源の総合的な活用」がある。諫早湾干拓事業により新たに創出した自然干陸地などを活用し，交流人口の増加を図る「自然干陸地利活用推進」，自然干陸地への景観植物の植栽や，環境学習会などの活動を継続して行い，魅力ある水辺空間の形成を図る「農と緑と水辺空間づくり」が掲げられている¹⁰⁾。

こうした行政計画においては，諫早市は豊かな自然に恵まれていること，長崎県南部の中央に位置し交通の結節点であること，歴史や文化が豊富で多彩な地域資源があること，といった地域の特色を生かした施策が示されており，干拓地や干拓資源を活かすことも常に打ち出されている。だが，近年は同じような記述に終始しており，農業と観光との関係を中心とした記述が目立つ¹¹⁾。

その意味では，諫早市として，干拓地や干拓資源に向き合ったまちづくりを前面に打ち出しているわけではなく，有明海に目を向けた地域の将来像は描けていない。後述するように地域経済的には，諫早市西部の産業団地の比重が大きい。諫早市東部の有明海や干拓地を活かした地域のあり方をいかに打ち出せるかが問われている。

2. 諫早地域の特徴

(1) 5町の特徴

現諫早市は合併していることもあり，地域の特

色はそれぞれ異なっている。諫早市に編入された5町の特徴は以下のとおりである¹²⁾。

① 多良見地域

長崎市と旧諫早市の間にあるため、住宅団地開発が行われ、ベットタウン化が進行している。大村湾に面する丘陵地域が気候温暖で柑橘の栽培に適しており、古くからみかん栽培が進められている。200年近い歴史を誇る伊木力みかんをはじめ、県下有数の果樹生産地となっている。

② 森山地域

橘湾と有明海に面しており、地域の3分の1が平野部である。江戸時代からの干拓による農地(旧干拓地)が広がり、干拓地では米作りのほか、レンコンや施設園芸によるいちご、メロン、トマトの栽培、施設園芸と畜産を組み合わせた複合的な経営もなされている。

③ 飯盛地域

橘湾に面しており、農漁業が基幹産業である。平地が少ないことから、馬鈴薯や人参を中心とした畑作が営まれている。カーネーションや菊などの花卉栽培も盛んであり、繁殖牛や養豚、養鶏も基幹産業の1つとなっている。

④ 高来地域

有明海に面しており、以前は海苔やカキの養殖が盛んに行われていたが、諫干事業により現在は漁業経営ができなくなっている。基幹産業は農業で、農産物や畜産の割合は減少しているが、いちごやアスパラガスなどの野菜や花卉の施設園芸が増加している。

⑤ 小長井地域

長崎県と佐賀県の県境に位置し、有明海に面している。背後には多良山系連山がそびえている。石材産地として名が知られ、帆崎石の生産で有名である。現在は農業が主たる産業で、高品質みかんの栽培や、アスパラガスや花などのブランド化を進めている。漁業では、かつての特産品であるタイラギがほとんど収穫できなくなり、アサリやカキの養殖が取り組まれている。

総じて農漁業が基幹産業の地域が多く、豊かな自然の広がる地域である。周辺農業地域を合併で組み込んで、今の諫早市が形成されている。

(2) 旧諫早市の特徴

旧諫早市について見てみると、多極で地域としての一体感が弱いと言われる¹³⁾。

諫早市の中心市街地は、諫早駅から本諫早駅の沿線東部にかけての地域である。本明川下流の城下町で、長崎と江戸を結ぶ街道の宿場町がベースとなっている。商店街は、本町・栄町・竹の下通りの商店街と、諫早駅東口の永昌東町商店街がある。諫早市の「中心市街地活性化基本計画」では、中心市街地をこれら2つの商店街を含む範囲で設定しているが、一体的に見ていくには広範囲に及んでおり、中心市街地の中身は二極化しているのが実態である¹⁴⁾。本町・栄町・竹の下通りの商店街周辺には、市役所や図書館、公民館などの公共施設や、商工会議所、郵便局などが立地している。永昌東町商店街は、1957年の諫早大水害の後に発展した駅前商店街である。諫早駅前にはバスターミナルやビジネスホテルが立ち並び、現在は西九州新幹線の開通もあり、駅前再開発が進んでいる。

諫早市の西部には、内陸型の産業団地が集積している(表1、参照)。これは1962年に国の工場等集団化事業の指定を受け、1963年に長崎市から三菱重工長崎造船所の関連下請企業が集団移転して形成された貝津工業団地から始まったもので、整備中のものを含めて6つの産業団地がある。

表1 産業団地の概要

	総面積 (分譲面積)	分譲開始	立地 企業数	進出企業
諫早貝津 工業団地	14ha (13ha)	1963年	7社	船舶、発電、化学プラント関連機器等の製造業
山の手 工業団地	15ha (10ha)	1973年	30社	運輸業、製造業、卸売業など
諫早中核 工業団地	226ha (101ha)	1980年	144社	電子機器、半導体、航空宇宙関連など
諫早流通 産業団地	11ha (9ha)	2009年	9社	卸売業、製造業、運輸業など
西諫早 産業団地	12ha (10ha)	2014年	14社	卸売業、製造業、運輸業など
南諫早 産業団地	37ha (20ha)	2021年 予定	—	—

出所：「第2次諫早市総合計画」p.12、諫早市HP。

(<https://www.city.isahaya.nagasaki.jp/post39/2308.html>)
を用いて作成。

産業団地の近くには、住宅供給公社によって整備された西諫早ニュータウンが位置している。これは長崎県最初のニュータウンで、産業団地の労働者向けに整備された。

このように人口 13 万人の都市にいくつかの核が存在しているが、それぞれの目的は異なっており、さらに地域同士が連携しているわけではない。交通体系も市内を循環するようになっていないため、地域同士の結びつきは弱い。

こうした地域の特徴をもつ諫早市は、鮫島(2015)によると、優れた自然環境や農漁村との共生・共栄を計画的に図ることに成功していないと評価されている。そのため、本格的なエコロジー都市として、多様な自然と特産品を生かした農漁業の再建と環境観光の結合や、団地・住宅地を本格的な田園都市に再生、産業団地の配置やエネルギー、水などをエコや未来社会貢献型に修正・再編することが求められている。「環境博覧都市・諫早」として、多様な自然環境と立地の良さを活かしたまちづくりを目指すべきである。

さらに今後、地域主体で諫干問題を考えていく際、地域が多極で地域同士の結びつきが弱ければ、共通の土台に立った議論の展開は難しいように感じられる。かつて干潟との関わりが日常的なものであり、干潟と結びついた生活や文化、食、風景、レクリエーションなどを通じて、アイデンティティや共通の故郷像が形成されていたように推察される。それが希薄となった今日では、いかに豊かな自然環境との関係性を再構築していくかが地域にとっての課題といえよう（この点については、第 14 章、第 15 章、参照）。

3. 諫早地域経済の変容と展望

(1) 就業者数の推移

国勢調査に基づき、諫早市の就業者数の推移を整理したものが表 2 である。まず、第 1 次産業従事者の減少が著しく、1970 年の 19,315 人から 2015 年の 4,120 人へと約 8 割の減少となっている。とくに漁業の減少が顕著で、1970 年の 1,600 人から 2015 年の 177 人と、89%の減少率である。1970 年代は 166 人、1980 年代は 614 人、1990 年代は

478 人、2000 年代は 131 人の減少であることから、漁業補償協定調印や干拓事業着工後の漁業不振を受け、転業や廃業が 1980 年代以降なされたためだと考えられる。

第 2 次産業のうち、建設業は 2000 年まで増加傾向にあり、その後減少している。第 1 章で、諫干事業の工事によって、地域の公共事業依存体質が強まり、転業や廃業した漁業者が干拓工事の下請け労働者や一時雇用者に吸収されたと記述されているが、その内容と符合する。

製造業は 1990 年代まで増加した後、減少に転じている。もともと諫早市では豊かな農漁業を基盤とした食料品製造業が多かったが、産業誘致を進めていることもあり、機械や金属工業の就業者数が県全体の中でも多いという特徴がある。

長崎県全体との関係では、県内の農業就業者のうち諫早市が占める割合は、11.4%（1970 年）から 10.7%（2015 年）と 1 割程度である。諫早市内における農業就業者数の割合は 35.7%（1970 年）から 5.9%（2015 年）と大きく減少しているが、県全体としては一大農業地帯として、一定の就業者数を維持していることになる。

1970 年の就業者数を 100 として、2015 年との変化を長崎県全体と諫早市で比べると、農業の減少割合はほぼ同じ（長崎県 1970 年 100→2015 年 24、諫早市 1970 年 100→2015 年 22）だが、漁業は諫早市の減少が著しい（長崎県 1970 年 100→2015 年 26、諫早市 1970 年 100→2015 年 11）。長崎県内でも増加率がかなり高いのは建設業（長崎県 1970 年 100→2015 年 104、諫早市 1970 年 100→2015 年 162）と製造業（長崎県 1970 年 100→2015 年 76、諫早市 1970 年 100→2015 年 178）である。

就業者数の推移からは、第 1 次産業のうち農業は一定規模を保っているが、漁業は諫干事業により転業や廃業が進み、漁業の衰退が著しいことが分かる。長崎県全体の中でも建設業や製造業が地域の雇用の受け皿となっている特徴も読み取れる。

(2) 地域経済の歩み

1940 年に諫早町と小栗村、小野村、有喜村、真

表2 諫早市における就業者数と構成比の推移

	1970		1980		1990		2000		2010		2015	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
第1次産業	19,315	39%	12,615	22%	8,099	13%	5,373	8%	4,250	7%	4,120	6%
農業	17,667	36%	11,155	19%	7,250	11%	4,986	7%	3,972	6%	3,874	6%
林業	48	0%	26	0%	29	0%	45	0%	67	0%	69	0%
漁業	1,600	3%	1,434	2%	820	1%	342	1%	211	0%	177	0%
第2次産業	8,890	18%	13,101	23%	17,397	27%	18,596	28%	14,341	22%	14,729	22%
建設業	3,616	7%	5,993	10%	6,580	10%	7,954	12%	5,564	9%	5,842	9%
製造業	4,945	10%	6,964	12%	10,702	17%	10,394	15%	8,728	14%	8,814	13%
第3次産業	21,257	43%	31,868	55%	38,127	60%	43,382	64%	43,406	67%	44,921	68%
分類不能	3	0%	31	0%	43	0%	262	0%	2,573	4%	2,395	4%
合計	49,465	100%	57,615	100%	63,666	100%	67,613	100%	64,570	100%	66,165	100%

注：1970年から2000年は諫早市，多良見町，森山町，飯森町，高来町，小長井町の合計。

出所：『国勢調査』より作成。

津山村，本野村，長田村の1町6村が合併し，諫早市制が施行された。当時の人口は約4万4,000人で，市民の半数以上が第1次産業に従事していた。

戦前から1950年代にかけては，農業が基幹産業であり，第3次産業の商業やサービス業は，市域内外の農村部を主な販売先とし，農家が主たる顧客であった。第2次産業は農産品加工業やその他中小規模の工場が点在しており，第2次産業が地域経済に占める比重は低かった（諫早市・九州経済調査協会1959）。

1960年代になると，産業構造のうち第1次産業とくに農林業のウェイトが急減し，第2次産業と第3次産業の比重が高まる。市経済の拡大を牽引したのは，商業，サービス業，建設業，製造業の4部門であり，産業構造変化の主導的役割を担っていた。商業・サービス業の拡大は，長崎市のベッタウン化が進展し，商圈が拡大したこと，そしてベッタウンのニーズに対応するサービス業が急増してきたことが理由である（市川1979）。

建設業・製造業の拡大は，政策に起因している。戦後の工業化に遅れていたこともあり，諫早市では1952年に諫早市場設置奨励条例を設けた。1959年に国が工場立地の調査等に関する法律を制定し，大村諫早が調査対象地区に指定されたこともあり，工場誘致が進められた。そして，1962年，通商産業省指導による工場等集団化事業の指定を受け，1963年に長崎市から三菱重工長崎造船所の関連下請企業が集団移転して貝津工業団地が形成された。1969年には，諫早市企業誘致促進協

議会が発足し，企業誘致の展開がさらに進められた。こうした企業誘致に対応して，労働者向けの西諫早ニュータウンの建設が始まり，長崎市のベッタウン化が進んだのである。

その後，1973年の山の手工業団地，1980年の諫早中核工業団地と分譲が進んだが，とくに諫早中核工業団地の地域経済への影響は大きい。

諫早中核工業団地の製造品出荷額等は，諫早市全体の3～4割を占め，進出した電気機械器具製造業は食料品製造業を上回るほどの規模になっている。産業団地内で働く労働者の大半が諫早市に居住しているため，雇用拡大は諫早市の人口増加に貢献しており，固定資産税収入においても寄与していると見られている。こうした産業団地が，諫早市工業の中心を担っている（田崎2001）。

その後も2009年に諫早流通産業団地，2014年に西諫早産業団地の分譲がなされ，2021年末には南諫早産業団地の分譲が開始予定である。諫早市では，固定資産税の課税免除や奨励金の交付制度などを活用して，積極的に企業誘致を進めており，諫早市西部は長崎県内でも大規模な産業集積地となっている。

商業については，1972年に大型店舗であるニチイ（後のサティ，2005年閉店）とユニード（後のダイエー，1998年閉店）が進出した栄町・本町商店街は賑わいをみせ，近隣の大村市や島原市からも買い物客が来るほどの盛況ぶりであった。しかし，モータリゼーションの進展や郊外の大規模店舗増加に伴い，近年では空き地や空き店舗も商店街では見られるようになっている。商業としては衰

退の傾向にあるが、中心市街地では商店街再生の取組みもなされている¹⁵⁾。

もともと基幹産業であった農業に関しては、多くの農山村と同様、担い手不足や高齢化などの問題に直面している。諫早市の耕作放棄地は、1,243ha（農林業センサス、2015年）で、中央干拓地は581haであることから、耕作放棄地の面積は中央干拓地以上生じている。諫早市の総面積のうち耕地面積は約15%を占めるが、離農が進むなかで、干拓地を含めた農業や農地のあり方が問われている。

観光に関しては、長崎県内で長崎市、佐世保市、雲仙市に次ぐ観光客数を誇るが、県外客が11%と、長崎県全体のそれが58%を占めるのに比べてかなり低い（「令和元年長崎県観光統計」）。県内客が多いことから、宿泊客数も少なく、県外からの観光客を誘引できていない。諫早市は豊かな自然や

歴史を効果的に観光と結びつけられておらず、観光振興は地域経済の面からも期待されているが、十分に地域資源を活かしきれていない状況にある。

(3) 地域経済の変容

続いて、諫早市の地域経済の変容を表3で確認してみよう。表3は、長崎県産業連関表をもとに推計した諫早市の地域産業構造である。1975年と2000年は合併前、2015年は合併後の推計となるため、連続して比較することはできない点に留意が必要である。

1975年の時点で、諫早市の地域経済を支えているのは、食料品製造業や機械、建設業、商業であり、先述した内容とも整合している。長崎県内においても、諫早市は食料品製造業や化学製品、鉄鋼といった第2次産業の比重が高い地域となっている。第1次産業の就業者数は、諫早市の4分の

表3 諫早市の産業構造変化（単位：百万円）

	1975			2000			2015		
	市内生産額	構成比	県に占める割合	市内生産額	構成比	県に占める割合	市内生産額	構成比	県に占める割合
第1次産業	9,585	6%	3%	8,183	1%	3%	21,009	2%	7%
農業	7,228	5%	5%	6,924	1%	4%	18,138	2%	11%
林業	220	0%	2%	402	0%	4%	1,275	0%	12%
漁業	2,137	1%	2%	857	0%	1%	1,597	0%	2%
第2次産業	69,793	45%	5%	268,268	42%	11%	517,228	53%	21%
食料品製造業	26,532	17%	16%	86,196	14%	24%	101,919	10%	27%
化学製品	997	1%	16%	2,372	0%	23%	1,146	0%	17%
鉄鋼	1,981	1%	10%	8,914	1%	43%	8,662	1%	34%
金属製品	2,866	2%	9%	11,521	2%	23%	13,023	1%	21%
機械	15,339	10%	7%	86,723	14%	11%	304,225	31%	25%
うち電気機械器具	—	—	—	67,515	11%	31%	4,440	0%	9%
うち電子部品など	—	—	—	—	—	—	264,826	27%	84%
建設業	15,555	10%	4%	49,352	8%	6%	66,928	7%	12%
その他	6,521	4%	1%	23,190	4%	8%	21,325	2%	13%
第3次産業	76,943	49%	5%	360,759	57%	7%	442,961	45%	3%
電気・ガス・水道	3,105	2%	4%	18,901	3%	5%	15,010	2%	3%
商業	17,054	11%	6%	54,134	8%	7%	66,529	7%	10%
金融・保険・不動産	12,404	8%	5%	61,585	10%	7%	61,379	6%	7%
運輸・通信	11,932	8%	5%	43,245	7%	7%	56,980	6%	9%
公務	5,974	4%	5%	23,656	4%	5%	35,407	4%	8%
その他	26,475	17%	5%	159,237	25%	7%	207,656	21%	9%
合計	156,320	100%	5%	637,211	100%	8%	981,198	100%	12%

注：1975年、2000年は合併前諫早市、2015年は合併後諫早市。

出所：1975年は『長崎県経済の構造：昭和50年長崎県産業連関表』（長崎県総務部統計課、1980年）、2000年は「平成12年長崎県産業連関表」（長崎県HP）、2015年は「平成27年長崎県産業連関表」（長崎県HP）の県内生産額を、以下の統計から按分し推計した。「農業」「林業」「漁業」「公務」は『国勢調査』の就業者数、第2次産業は『工業統計調査』の製造品出荷額等（ただし、秘匿部分（X）は『事業所統計』の従業者数）、「商業」は『商業統計』の年間販売額、それ以外は『事業所統計』の従業者数を用いた。該当年の統計がない場合は、直線補間法で推計を行なった。

1 を占める規模だが、市内生産額に占める比重では 10%に満たない状態である¹⁶⁾。

1975 年から 2000 年にかけて、市内生産額は 4 倍になったが、第 1 次産業の落ち込みを除いて産業構造に大きな変化はみられない。2000 年の時点においても、食料品製造業や機械、建設業、商業が地域経済に占める比重が大きいことに変わりはない。機械の中でも、諫早中核工業団地の影響で電気機械器具製造業の割合が高くなっている。1975 年と比較して農業と漁業の市内生産額が落ち込んでおり、農業では離農の進展が、漁業は諫干事業による影響が数値にも表れている。

単純に比較はできないが、合併後の諫早市は農業地域を組み入れたこともあり、2015 年では第 1 次産業の比重が高くなっているが、大きく産業構造が変わっているわけではない。合併前と変わらず、第 2 次産業が地域経済で大きな位置づけとなっているが、機械工業の内訳は電気機械器具製造業から、電子部品・デバイス・電子回路製造業に移り変わっている。

諫早市では企業誘致した企業が地域経済の柱となっているが、地域問題研究会・諫早市企画調整室企画係編（1973）では、貝津工業団地を念頭に置きつつ、相互に関係ない進出で立地企業間の関連性の欠如、製品市場・原材料購入における長崎市との関連性の深さから諫早市のポテンシャルとの直接的なつながりがいないこと等が問題点として指摘されている。

表 3 と同様に推計した 2015 年の諫早市地域産業連関表¹⁷⁾を用いると、市内生産額のうち、市外向け移輸出産業は 47%、市内最終需要向け産業は 35%、生産誘発産業は 18%と、移輸出産業が地域経済の基盤になっている特徴が分かる。

市外向け移輸出産業では、電子部品（23%）などの機械工業が大きく、食料品製造業（9%）や医療（2%）、農業（1%）、商業（1%）などの地場産業がそれに次ぐ規模である。

市内最終需要向け産業では、医療業（5%）や公務（4%）、商業（3%）といった住民生活に関するサービス部門と建設業（6%）・不動産（4%）の位置づけが大きい。生産誘発産業では、商業（3%）

や金融・保険（1%）、事業所向けサービス（1%）といったビジネスサービスの比重が高い。

移輸出産業として機械工業の比重が高いとはいえ、食料品製造業や商業といった地場産業も諫早では主要産業として残っていることになる。

（4）内発的なまちづくりに向けて

諫早市の地域経済は、もともとは自然資源依存型産業である農漁業やそれらに関連する食料品製造業が中心であった。高度経済成長に伴い、次第に機械や建設業、商業などの比重が高まっていき、企業誘致による第 2 次産業中心の地域産業構造となっている。諫干事業という公共事業も、地域の産業構造を大きく変えた。

工業に典型的に見られるような企業誘致の姿勢は、諫干事業を推進した長崎県知事・高田勇の次の発言とも重なる。「長崎で 1 つの企業呼ぶのに一体どれくらいの努力がいるか。企業を呼んで雇用力をつけて税をあげるのがボクらの一大テーマです。そうしなければ地域の振興はないんですから」（永尾 2005, 133）。

企業誘致や公共事業といった外来型開発の結果が、今の諫早地域経済を形作っている。地域の資源や産業、人材などをベースとして、地域が自律的に経済や文化の振興をはかる内発的発展が、諫早市の地域経済を特徴づけているわけではない。

地域資源である干潟や干拓地は、地域で十分に活かされていないばかりか、諫干事業によって大規模に自然は改変され、貴重な自然資源が損なわれた。域外資本に依存した地域開発手法である外来型開発では、企業や政治の意思決定に地域が振り回される。今後、自律的な地域経済を育むうえでは、地域固有の自然や人、歴史、文化などを活かす内発的発展をいかに創出できるかが鍵となる。換言すれば、地域の個性に立脚した地域の将来像をデザインできるかどうかが問われている。

これまで述べてきたことを踏まえ、今後干潟や干拓地に向き合った内発的なまちづくりに求められていることとして、以下の 3 点を指摘しておきたい。

1 点目は、地域の無関心層に対して、干潟や干

拓への興味・関心を喚起し、理解を深めてもらうことである。諫早市は、先述のとおり複数の核からなり、地域の一体感が弱い。同じ諫早市民であっても、干潟で遊んだ実体験のある人と、中心市街地や産業団地に住む人とは、干潟に対する認識は当然異なる。加えて現在の中央干拓地も地域との関係性が希薄であり、有明海や干潟は住民から遠いものとなっている。1997年の諫早湾締切りから20年以上の月日が経過し、干潟を知る世代も少なくなってきた。

「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」（第14章、参照）のように、地域住民同士の話し合いを求める活動が草の根的になされているが、若い人は平日働いていることもあり、あまり接点がないと言う¹⁸⁾。若い世代を中心に干潟や干拓のことを知ってもらう機会を意識的に増やしていくことは、地域への愛着の醸成にもつながり、問題を自分自身のものとして捉えることを促すことにもなると考えられる。

2点目は、ボトムアップで地域の将来像を描けるかどうかである。かつて県職員らの自主研究グループ「ひめまつな」では、「諫早湾干拓事業を住民が生かすまちづくり」（1991年度）、「諫早湾干拓事業を生かした県央地域のまちづくり」（1992年度）をテーマとして研究活動がなされた。最終提言では、「干拓を活かしたまちづくり：環境にやさしい『きんしゃい』スペースの創造」として、「きんしゃい（交流）」をテーマとした、生産、交流、環境と文化の3分野でのまちづくり推進が示された（荒木・前田編2013）。

主には諫早農業改良普及所の職員がメンバーだが、こうした自発的な研究活動において干拓地の位置づけや意味合いをめぐる議論がなされていたことは興味深い。ここでの提言が実際の施策にどこまで影響を与えたのかは不明だが、干潟や干拓をめぐる学習機会が積み重ねられ、提言がなされていたことは重要である。

旧干拓地では、干拓の歴史を後世に伝えていくための「語り部」構想が出ており（第12章、参照）、地域の魅力を発信しながら、まちづくりを行なっていくアイデアも生まれている。こうした地

域が主体となって干潟や干拓地の将来を描くような試みは、住民自治という観点からも重要である。

3点目は、干潟の保全・再生は地域経済にとってもプラスであるという認識を持つことである。韓国の順天（スンチョン）は、干潟の保全・再生を通じて地域経済も好転した事例である。順天湾の開発に伴い、自然環境や干潟が破壊されつつある中、保全運動が生じ、最終的には行政主導で順天湾の保全・再生がなされた。現在では、年間500万人を超える観光客が国内外から訪れるようになり、入場料や宿泊施設、交通、グッズなどの収入で地域経済が潤っている（木庭・松浦2019）。

日本でも環有明海では、干潟のビジターセンターや交流館といった拠点施設の整備が近年なされている。例えば、2015年にラムサール条約に登録された東よか干潟のある佐賀市では、2020年に「東よか干潟ビジターセンター」の「ひがさす」を開館した。東よか干潟に群生するシチメンソウが地域の観光資源となっているが、今後干潟に関する地域交流や学習拠点としての活用に加えて、地域にお金が落ちるような取組みも検討されている¹⁹⁾。豊かな自然資源を活かしたまちづくりが、地域経済の振興につながると期待されている。

おわりに

環有明海では、有明海の特産物を使った飲食店が多いが、諫早ではほとんど見受けられない。豊かな有明海の特産物を活用することが少なく、有明海との接点は、経済的にも希薄になっている。

2022年には西九州新幹線が開業予定で、交通の要衝という強みをもつ諫早市の地域振興につながると注目されている。観光やビジネスなどで、地域の訪問客の増加が予想され、自然豊かな諫早の特徴を活かした観光振興が目指されている。

諫早市は、自然と文化に恵まれた田園都市であり、その好条件を活かしたまちづくりが望まれている。諫早市の将来像を描いていくにあたり、改めて地域主体で地域資源である干潟や干拓地とどう向き合っていくかが問われている。

（いしくら けん）

（龍谷大学政策学部講師）

注

- 1) 「県央に栄える田園文化都市計画：第三次諫早市勢振興計画書」1981年，p.18.
- 2) 「諫早市総合計画 2006-2015」2006年，p.22.
- 3) 「諫早市市勢振興計画：基本計画」（1967年3月）では，長崎干拓事業について「この事業の完成は諫早市の経済に対してのみならず，より以上に社会的面に好影響を与えるに相違ない。したがって，現在難行している漁業者との交渉を『納得できる補償』と『摘格な転業対策』を前提として早急に解決し，1日も早く着工出来るよう努力しなければならない」（p.42）としている。
- 4) 「くらしやすい県央都市への歩み：諫早市勢振興計画」1972年，p.166.
- 5) 「いさはや未来 21 計画」1987年，pp.123-124.
- 6) 県央地区一市五町合併協議会「ひとが輝く創造都市・諫早 新市建設計画」2004年，p.34.
- 7) 同上，p.35.
- 8) 「諫早市総合計画 2006-2015」2006年，p.30.
- 9) 同上，p.58.
- 10) 「第2次諫早市総合計画」2016年，p.75.
- 11) 観光との関係では，「諫早市観光基本計画」（2008年12月）において，観光振興推進にあたっての重点プロジェクトの1つとして，「諫早湾干拓」を活用した交流人口拡大プロジェクトが挙げられている。同計画では，「自然豊かな交流のまち 諫早」を目指す姿とし，諫早市全体を1つの「自然豊かな博物館（ミュージアム）」と位置づけている。
- 12) 諫早市中学校社会科研究会編『私たちの諫早市 平成25年度』2013年，pp.11-17.
- 13) 以下の記述は，2021年4月7日に実施した鮫島和夫氏へのヒアリングを参考にした。
- 14) JR 諫早駅周辺（永昌東町地区）と市役所周辺の間に位置する天満町地区は，戦前は繭市場，戦後は木材市場があり，関連した商業活動の盛んな町場であったが，諫早大水害後急速に衰退した（地域問題研究会・諫早市企画調整室企画係編 1973）。近年はマンション建設が進む商住複合地区となっている。
- 15) 諫早市では，商工業者主導のもとタウン・マネジメント構想が1999年に策定され，その後諫早市は中心市街地活性化基本計画を策定した。2005年に閉店したサティの跡地には，中心市街地商店街協同組合連合会が，商店街の中核商業施設として「アエルいさはや」を開業した。全国初の商店街

- 経営の協同店舗であり，商店街全体として活気あるまちづくりに取り組んでいる（衣川 2008）。
- 16) 第1次産業の就業者数と市内生産額について，諫早市・九州経済調査協会（1959）によると，1955年の段階で，市民の半分以上は第1次産業に従事しているが，市内生産額では4分の1以下の比重を占めるに過ぎないと記されている。
 - 17) 地域産業連関表の作成については，佐無田（2007）を参考にした。
 - 18) 2020年9月28日に実施した横林和徳氏へのインタビュー@オンライン，より。
 - 19) 2021年3月7日に実施した佐賀市役所環境部環境政策課へのインタビュー@オンライン，より。

参考文献

- 1) 荒木誠・前田英俊編（2013）『長崎県職員自主研究グループ「ひめまつな」活動記録』。
- 2) 諫早市・九州経済調査協会（1959）『諫早市産業経済の構造と展望』諫早市。
- 3) 市川信愛（1979）「特定不況地域における都市経済の構造変化に対する一考察」『都市問題』70（6），pp.70-84.
- 4) 加藤雅俊（2021）「長崎県諫早市・雲仙市域における地域活性化の可能性と課題」『横浜法学』29（3），pp.517-560.
- 5) 衣川恵（2008）「中心商店街活性化の検討」『鹿児島経済論集』48（1-4），pp.1-22.
- 6) 木庭慎治・松浦弘（2019）「韓国順天干潟の再生保全に学ぶ」田中克編『いのち輝く有明海を』花乱社，pp.258-273.
- 7) 佐無田光（2007）「金沢都市圏の産業構造とその展開」碓山洋・佐無田光・菊本舞編『北陸地域経済学』日本経済評論社，pp.105-142.
- 8) 鮫島和夫（2015）『干潟を活かしたまちづくり』→まちづくりの視点からの提言』『井戸端会議諫早の未来を考える 干潟の再生による諫早の街づくり資料集』（2015年4月11日）。
- 9) 田崎裕基（2001）「諫早中核工業団地と地域経済」『ながさき経済』146，pp.32-40.
- 10) 地域問題研究会・諫早市企画調整室企画係編（1973）『明日の諫早市の造型』諫早市。
- 11) 永尾俊彦（2005）『ルボ諫早の叫び：よみがえれ干潟ともやいの心』岩波書店。

干拓地の農民が求めてきたもの

——「締切り」で埋もれさせないために——

藤 谷 岳

はじめに

「締切り」(ギロチン)が大々的に報じられ、今もなお訴訟が続く諫早湾地域。「農業者」対「漁業者」の構図が描かれることも多い。しかし、「農業者」とひと括りにしてしまうことで、埋もれてしまっているものがあるのではないだろうか。

本章では、諫早湾地域における最後の地先干拓地である森山地域に主たる焦点を当てる。この地に入植した人々は、互いに協力し、干潟と共生しながら農業を展開してきた。しかし、地形的に排水不良と農業用水不足に悩まされ、対策を国や県に求めてきたものの、先送りにされ続けた結果、「農業者が締切りを待望する」構図に取り込まれることになった。

地元の農業者が大切にしてきたものは何か。本当に求めてきたものは何か。政策に翻弄されてきた人々の声をもとに、これからの諫早湾地域が大切にしていかなければいけないものについて考えていきたい。

1. 地先干拓の歴史

有明海沿岸では、「籠^{こもり}(籠)・「搦^{からみ}」・「開^{ひらき}」と呼ばれるような「地先干拓」が断続的に行われてきた。諫早では、とくに「籠」と「開」の地名の分布からその進展を確認できる。

籠干拓は、土居芯としての杭を打ち込み、それに粗朶や竹を搦め、浮泥の自然堆積を待つて土寄せを行ない、つき固めて土堤を築くものである。開干拓は、諫早の領主が佐賀本藩から資金を借り

て開いた藩営干拓に近い形式で進められ、石垣堤が築かれた。

地盤沈下、堤の老朽化、排水不良による湿田化が、次の干拓の1つの契機となる。諫早湾における18世紀頃の地先干拓では、干拓周期は平均で26.8年であったとされている。より前面に新規築堤し、不要となった旧堤塘を切り崩して道路や畑に転用、排水を改善させてきた。こうして鱗状の干拓地景観が生み出されてきた(五十嵐 2003: 84, 90-95)。

明治から第二次世界大戦前までは、地主層による開干拓が行われ、第二次世界大戦後は、森山地先365町歩を第1期事業、小野地先800町歩を第2期、湯江・小江・深海地先350町歩を第3期とする「国営諫早干拓」として引き継がれた。

第1期の森山地先は1947(昭和22)年着工、1957(昭和32)年に干陸、1963(昭和38)年に入植となった。第2期と第3期の工区は1952(昭和27)年の「長崎干拓計画」(その後の「長崎南部地域総合開発計画」(南総)、さらにその後の「国営諫早湾干拓事業」)に包含されることになった。これは「複式干拓」で進められることになったため、第1期の森山地先が最後の地先干拓となり、そのまま1997年の「締切り」まで40年が経過することとなった(五十嵐 2013: 97)。

写真1は、高台から望む森山干拓地である。また、手前の住宅付近を横切るのが開干拓の石垣堤跡(写真2)、その先が「国営諫早干拓」の森山地先の堤防、いちばん奥が「国営諫早湾干拓事業」の潮受堤防である。



写真1 高台から望む森山干拓地（筆者撮影）



写真2 開干拓の石垣堤跡（筆者撮影）

2. 森山干拓地の歩みと直面してきた課題

国営事業として森山干拓地が作られたころは、農業基本法が制定され、農業構造の改善による体質の強化が唱えられた時代である。そのころは、個人経営よりも協業経営が求められた。入植者募集にあたっては、募集範囲を全国や九州にするか、あるいは県内にするか論議があったが、結局、県内、特に「地元地域農業振興を優先すべきである」という主張により、入植者は県内一円から、地元増反者は、吾妻町、愛野町、森山町、諫早市から募集することとなった。入植者の選考基準は、成文化されたものは残されていないが、おおむね、次のような条件であった。

- ① 協業経営を理解し、協同性のある者
- ② 既存の財産は一切処分し、完全入植できる者
- ③ 心身健全にして農作業に耐え得る農業就業者が2人以上いること
- ④ 1年間の生活費並びに営農に要する経費など持参金を有する者

90余名の応募があり、第1次で40名、第2次で6名、計46名（世帯）が、祖先伝来の家や田畑を売り払い、各々に約100万円を持参して入植することとなった。入植者たちは、諫早共栄干拓農業協同組合を結成し、一戸あたり3ha、合計140haを「オール機械化」の旗印を先頭に、ヨシと潟土を協同で切り開くところからはじまった。その重労働に「こんなところでどうしてきたろうかと思った」と当時の苦しさを語る者も少なくなかったが、一致団結し、入植初年度に69haの水田が誕生した。農林省、長崎県、地元森山町の援助を受けて機械化された農業を進めた結果、10aあたり約470kgという当時としては記録的な収穫をあげることができた。2年目には水田耕作面積は2倍に増え、機械化農業のモデルとして脚光を浴びた（西日本新聞1964、野田編1983：21）。

森山や周辺の小野島などの干拓地での農業は、様々な困難に直面してきた。その1つが「潟土との闘い」であった。干潟の潟土（ガタ）は、堆積して水はけを悪くし、排水路を詰まらせる。水はけが悪くなったことによって稲が腐り、田植えのやり直しが必要になったり、排水路のガタ掃除（「ガタほがし」）を協同で頻繁にやらなければいけなかったのである。しかし、一方で、ガタはアンモニアの吸収力に優れ、植物の養分を形成する塩基を多量に含んでいる。土地が痩せれば、肥料代わりにまくこともあった。さらに、農民たちは、干拓地で農作業に使うガンツメやイタグワなどの農機具を漁具として、農作業のあとに夕飯前に干潟に出て漁をし、その日のオカズをとる「オカズ漁」をしていた。地先干拓は、干潟を一旦は破壊するものではあるが、堤防の外側の干潟との関係は残り続け、干潟は、苦労と恩恵の両方をもたらしてきたと言える。このことは、「この干潟を守ってきたのは我々であり、我々こそ最もこの干潟を愛している」という農民たちの発言や、森山町の青年たちの親睦会の名称が「ムツゴロウ会」であることから分かる（永尾2005：7-12）¹⁾。旧堤防付近には祠があり、「生活のために海をちょっとだけいただきます」（永尾2005：25）²⁾という自然に対する畏敬と感謝の念が見られる。地元の農

民たちは、まさに、干潟と共生してきたのである。

潟土は、闘いの相手でもありながらも、恩恵をもたらしてくれるという側面をもっていた。しかし、この地域は、地形的な理由により、ほかにも深刻な問題を抱えていた。農業用水の確保とそれに伴う地盤沈下、そして、大雨時の排水対策である。森山の背後地は、島原半島の付け根のくびれ、いちばん狭いところに位置する。その先に大きな開を作り、森山干拓は、その延長上に作られた。集水域よりもはるかに水田面積のほうが大きくなってしまったため、森山やその隣の小野では、農業用水の確保が困難であった。上流には杉谷溜池があるが、それではまったく水が足りなかった。そこで、この地域では、水田の水路網に常に水を溜めておき、その下流を堰で仕切って増水させ、水路から溢れさせることで水田を湛水させるという方法をとっていた。そのため、大雨が降ると必然的に湛水被害が発生した。さらに、森山地先の干拓地を作る際に、新たな水源として地下水を大量にポンプで汲み上げた結果、水の枯渇と地盤沈下にも直面することになったのである³⁾。森山町の「干拓推進住民協議会」会長でさえも「地下水で水田作っているところが、日本全国どこにありますか。地盤沈下で家を建てるにも、岩盤にあたるまで18メートルも杭を打たねばならん。森山干拓をやったのが間違ってたんですわい。だから農水省の責任で水不足を解消してもらいたか」と口にしていた(永尾 2005:13-14)ほどである。

3. 農民たちが求めていたもの

このように、森山干拓地では、安定的な農業用水の確保と大雨時の強制排水が必要不可欠な対策であった。しかし、長崎県と国は、「長崎大干拓」の計画があることを理由に、長年、対策を先送りしてきた。この間、地先の干潟は堆積隆起し、干拓地の排水不良と堤防の老朽化が深刻化した(五十嵐 2003:97)。地盤沈下の進行も激しく、数年で数十センチも沈下するところもあった(永尾 2005:13)。オランダ流の大規模な複式干拓を国内に導入するにあたって招聘されたヤンセン博士(デルフト大学教授)は、日本で従前から行われ

てきた単式干拓の非効率性を認めながらも、「大規模計画が不適當であるか、又はこれらの計画の実施までに暇がかかるような場合には、小規模干拓工事を継続することが健全な案であると思われる」と発言していた(五十嵐 2003:98)。

1952年に発表された「長崎大干拓」が1970年には事実上の打ち切りになって長崎南部地域総合開発計画に引き継がれ、それも打ち切りとなって規模縮小し、1982年にその後の諫早湾干拓事業として発表、1997年の「締切り」後、2001年にさらに規模縮小されて現在に至っている。

先に挙げた「干潟との共生」が失われることから、そもそもこの地に大規模計画は不適當であったと考えられるが、少なくとも、計画実施までにこれだけ「暇」がかかっていることは、紛れもない事実である。ところが、「農水省や長崎県は、大規模な複式干拓に固執し続けた。それゆえに、干拓地農民は排水不良や地盤沈下に苦しみ続け、満潮時には海面下になるのに、補修もおざりにされた海岸堤防(旧堤防)がいつ切れるかもしれないという不安にさいなまれ続けていた。そして結局、『うめしい存在だった』現在の諫早湾干拓に頼るしかなくなった」(永尾 2005:18)。「つまり、農民たちは排水不良の改善や地盤沈下の防止など生活環境を世間並みにしてほしかっただけなのに、その切ない願いは巨大公共事業をやりたい農水省や長崎県に『地元の強い要望があるから』という理由づけに利用されたのである」(永尾 2005:18)。

しかも、「締切り」は、旧干拓地の農民・住民たちの農業・生活環境の確保としてはきわめて不十分なものであった。これは、複式干拓が当初の予定から3分の1の規模に縮小されたことにより、調整池の排水の効果などが十分に発揮できなくなったことが理由とされている。潮受堤防と調整池ができたことで、通常は外潮位に影響されずに水位管理ができるようになった。しかし、大雨と小潮期が重なると管理が困難となり、水位が上昇して、背後地にあたる田尻地区(森山干拓地)では一時的な湛水が発生してしまっていた。つまり、ひとたび調整池からの排水が滞ると、背後地の排水ができなくなってしまう構造であるにもかかわらず

らず、これが複式干拓による「排水対策」とされてきたのであった。

十分な農業環境・生活環境が手に入らないことが予想された事業にもかかわらず、当時、地域ではなぜ、複式干拓が支持されたのだろうか。

この点について、開田（2014）は、「背後地の排水対策に必要な工事がなされなくなり、工事に関する議論もなされなくなっていくこと」と「地域社会から、干拓事業に反対する、あるいは事業を見直すような議論自体を排除しようとする」という特徴があった、としている（開田 2014:5-6）。

また、村山（2020）も、当時、地元住民たちは「大規模干拓に賛成するしか選択肢がない」状態を突きつけられていたことを指摘している。そして、地域の共同体としての結束が強く、全体として決めたことに対してものを言えない雰囲気があったことは、永尾（2005）、開田（2014）、村山（2020）のいずれからも読み取ることができる。

さらに言えば、冬期は副業でノリ養殖を営み、米よりも高収入であることも珍しくなかったため、当初、森山漁協は干拓に反対していたが、1986年には、漁業補償協定に調印して漁業権を放棄している。

こうして、旧干拓地の農民たちは、自分たちには複式干拓で作られる農地自体は必要なく、求めていたのは旧干拓地の排水改善や地盤沈下の対策であったが、複式干拓によって「防災効果」が高まるとし、本来、旧干拓地で行うべきであった排水機場の増設、地先堤防の改修といった対策は先送りにされてきたために、「自分の生活を守らねばならん」と大規模複式干拓を受け入れざるを得なかったというのが事実であった。大切にしてきた「干潟との共生」を放棄することになるこの事業を受け入れるのは、地元にとっては苦渋の選択であった。そのことは、干潟の生き物が死んでしまうことに「なみだが出ました」との発言などからも読み取ることができる。

そして、結局、ようやく完成した巨大事業の「防災効果」は不十分であったため、排水ポンプや老朽化した樋門を改修し、併せて排水路を拡幅改修する「水利施設等保全高度化事業（排水対策特別

型）」を2010年度から2019年度までの工期で実施、事業費67億6千800万円が投じられた（長崎県農林部農村整備課 2020:4、長崎県県央振興局農林部 2020:1）。このことは、国や県が、巨大事業推進の必要性を強調したいがために、先にできていたはずの対策を後回しにしていた実情を露呈したものであると言わざるをえない。

なお、森山干拓地が宿命的に抱えてきた問題点の1つである農業用水の安定的確保については、国の見解として、以下のように述べられている。

「潮受堤防縮切り後、調整池の造成により堤外側が淡水化し、常時水位が管理水位で制御されることとなり、地表水への水源転換が可能となった。このような背景の中、現状では、潮遊池等を利用した反復利用（循環かんがい）による農業用水の確保を行っている地区も増えている。

現在、循環かんがいが行われている地区は、①湯田川、②釜ノ鼻、③白浜、④湯江・宇良である。これらの地区では、従前より井戸ポンプによる地下水取水を含めて用水確保を行っていたが、潮受堤防縮切り後、県単施設整備事業等により、潮遊池に片吸込渦巻型等のポンプを設置し、循環かんがいを行うようになった。」（農林水産省九州農政局 2011:5.14.1-5）

しかしながら、この「循環かんがい」は、用水の反復利用による水質汚染の懸念が拭えないことから、地元では自主的に勉強会を開き、対策を検討しているという状況である⁴⁾。

4. 今後に向けて

諫早湾干拓問題において「干拓地の農業」というと、どうしても新干拓地の農業がクローズアップされがちであるが、旧干拓地の農業者から学ばなければいけないことがもっとたくさんあるのではないだろうか。

新干拓地の入植者は、多くは地域外からであり、比較的大きな企業としての参入も多い。協同組合として入植した森山の入植者と比べると、「みんなでやっぴこう」という一体感に欠けている。本拠地を市外におく事業所も多く、地域への帰属意識が薄い。入植者全員が加入する「諫早湾環境保

全型農業推進協議会」があるが、これは、エコファーマーの認定を受け、有機農産物（JAS 規格）または長崎県特別栽培農産物の認証取得を目指して、新干拓地域一帯で環境保全型農業技術の修得等に取り組むことを目指すものである。個々の農産物のブランド維持・向上、取引先のニーズに合わせたものという側面が強い。また、旧干拓地で見られるような自然に対する畏敬と感謝の念がないことも大きな違いである。

一方で、森山町の干拓地入植者のひとりである西村清貴氏は、干潟とつきあひながら、自然への畏敬の念を持って進めてきた地先干拓の歴史を地域の資源として残していきたいという強い思いを持っている。1996年にオープンした森山町立図書館（現・諫早市立森山図書館）は、将来的に江戸時代からの干拓の資料館にしたいという構想で作られたものである。地域の資源と歴史を伝えるための「語り部」の活動にも力を注いでいく方針だとのことである⁵⁾。

同氏はかつて、「排水門をあけるかあけないかで争っているのは不毛だから、諫早地域を今後どうするのか、有明海をどうするのか、その中でこの干拓をどう位置付けるのか大きなテーブルで考えるべきだ」とも語っている（永尾 2005：29）。もっとも、地域の「バラバラ感」は、近年、旧干拓地にも出てきている。しかし、循環かんがいの水質維持への懸念から住民たちみずからが動き始めていたり、農業・農村をとりまく環境が変わっていくなかで、コミュニティを醸成するために若い世代が会社を設立したりといった動きも出始めている。

これらは、今のところは萌芽的なものではあるが、諫早の農業を語るうえで欠かすことができないはずの干潟との歩みをしっかりと伝え、地域本来の農業のあり方を、地域全体で、いま一度考えることが求められているのではないだろうか。そして、そのためにまず必要なのは、干拓地の農民たちが本来は何を求めてきたのか、また、諫早湾干拓問題の構図のなかで、どのような立場に迫

り込まれてきたのかということについて、しっかりと目を向けることであろう。

（ふじや たけし）

（久留米大学経済学部准教授）

注

- 1) また、野田編（1983）にも、森山干拓地での苦労とともに、漁撈活動で魚や貝をとって酒の肴にしたことが楽しい思い出として節々に語られている。
- 2) 山口八郎氏の発言。
- 3) ここでの記述は、元森山町教育委員会学芸員の村山茂樹氏の発言（村山 2020）を参照している。
- 4) 現在のところは、八郎潟水質改善サロンと意見交換をするなどの動きが見られる。
- 5) 2021年4月5日現地調査時の西村氏の発言より。

参考文献

- 1) 五十嵐勉（2001）「海面干拓における単式干拓から複式干拓への展開過程と干拓の環境」吉越昭久編『人間活動と環境変化』古今書院。
- 2) 五十嵐勉（2003）「白石平野の開発過程と複合的生業—地先干拓の持続的性格—」日下雅義編『地形環境と歴史景観 自然と人間の地理学』古今書院。
- 3) 開田奈穂美（2014）「地域社会における大規模開発の利益の受容に関する調査研究—諫早湾干拓農地を事例として—」『食生活科学・文化及び環境に関する研究助成研究紀要』公益財団法人アサヒグループ学術振興財団。
- 4) 永尾俊彦（2005）『ルポ 諫早の叫び よみがえれ 干潟ともやいの心』岩波書店。
- 5) 長崎県農林部農村整備課（2020）「長崎県の農業農村整備 2020」。
- 6) 長崎県県央振興局農林部（2020）「県央振興局農林部だより」vol.32。
- 7) 農林水産省九州農政局（2011）「諫早湾干拓事業の潮受堤防の排水門の開門調査に係る環境影響評価準備書」。
- 8) 野田正次編（1983）『諫早干拓 20年のあゆみ』諫早共栄干拓農業協同組合。

その他の参考資料

- 1) 「諫早干拓地 正夢になった“オートメ農業”」『西日本新聞』（1964年7月5日）長崎県版。
- 2) 村山茂樹（2020）「諫早湾干拓と地元・森山町」ラジオ AI ネット第 61 回。

諫早湾干拓地での新たな農業とその実態

羽 島 有 紀

はじめに

本章では、諫早湾干拓事業（以下、諫干事業）の目的の1つが「優良農地の造成」であったことを念頭に、諫早湾干拓地での営農の実態について、計画等と照らし合わせながら検討していく。

諫干事業の結果、諫早湾内には2,600haの調整池とともに672haの農地が造成され、2008年4月から営農が行われている。諫干事業は国営土地改良事業であり、その計画書には、事業の目的として、「調整池及びそこを水源とする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」¹⁾ことが掲げられていた。できあがった干拓農地はすべて、(公財)長崎県農業振興公社（以下、公社）が国から一括配分を受け、各営農者にリースするという方式で、これは全国ではじめて導入された他に例を見ない方式である。具体的な営農のあり方については、事前に「営農モデル」や「営農の基本方針」が示され、それらに基づいた公募・選定のうえ、2021年4月1日時点で、県農林技術開発センターを含め、36経営体（個人16・法人20）が土地を借り受けている。各経営体の平均耕作面積は、個人で約10ha、法人で約24haであり、60haを超える経営体もあるなど、非常に大規模であることも特徴だ²⁾。主な栽培作物はたまねぎやレタス等の露地野菜、イタリアンライグラスやソルゴー等の飼料作物などとなっている³⁾。最近では先進的な取組みが評価され、「ながさき農林業大賞」を受賞する営農者も現れている。

しかし、「優良農地」に、県によって選ばれた営農者が入植・増反したにもかかわらず、そこでの営農は必ずしもうまくいっているわけではない。これまで諫早湾干拓問題は「漁業者対農業者の争い」という対立構造で描かれがちであったが、漁業のみならず農業も厳しい現実直面している。

以下では、まず1節で、干拓地営農開始までの経緯を簡単に辿ったうえで、2節で、干拓地営農の実態と問題点等を明らかにしたい。続く3節では、地域とのつながりという観点から見た干拓地営農の特徴にも触れる。以上を通じて、果たして「優良農地の造成」という諫干事業の目的が達成されたのかについて検証したい。

1. 干拓地営農に係る計画の経緯

まず、干拓地での営農の実態を具体的に見る前に、干拓地営農はどのように位置づけられ、計画されてきたのか、その経緯を振り返っておこう。

(1) 課題として掲げられてきた農地確保

諫干事業の目的に「優良農地の造成」が掲げられたのは、1952年の「長崎大干拓構想」にまで遡る。戦後の食糧不足のなかで「県民の食糧確保」が求められたからだった。しかし、この構想は、漁業者の反対にくわえ、戦後の食糧事情が回復し、むしろコメ余りの時代を迎えたことで中止を余儀なくされた。だが、1970年には再び「長崎南部地域総合開発計画」（以下、南総）が打ち出され、農業と商工業の振興を目的に「水と緑の土地」の確保が掲げられた。農業分野では高生産性農業の育

成として、水田ではなく畑地が想定された。この南総もまた漁業者の反対を受けて中止となるが、このように、農地の確保は戦後一貫して長崎県農政にとっての課題として掲げられてきたのである。長崎県はそのことを、同県は離島や中山間地域が多く、地形も複雑で急傾斜が多いため、平坦で大規模な農地の獲得は「生産性・収益性の高い先進的な農業経営が可能となる貴重な資源として期待されて」いたと説明する⁴⁾。

そして、1986年に決定・着手された現在の諫早事業においても、「防災機能の強化」と並んで、「かんがい用水が確保された大規模で平坦な優良農地の造成」が目的に掲げられ、「生産性の高い農業の実現」や「環境保全型農業の推進」が目指された。

(2) 諫早湾干拓営農モデルの策定へ

具体的な営農モデルについては、1998年11月から開催された「諫早湾干拓営農構想検討委員会」（以下、営農構想検討委員会）を通じて示された。この委員会は農業協同組合の長や学識経験者、各地域研究会の代表、関連自治体等で構成され、また、各地域研究会は認定農業者や指導農業者、青年農業経営士や集落リーダーなどで構成された。ここでは干拓地農業・農村の展開方向、土地利用計画、営農計画、営農支援対策等について議論が行われたが、後述する営農開始後に生じたいくつかの問題が、この委員会のなかですでに指摘されていたことは注目すべきであろう。

その後、同委員会および各地域研究会での議論を踏まえ、2000年6月に「諫早湾干拓営農構想報告書」が提出された。ここでは「諫早湾干拓営農モデルの目指す方向」として、「①平坦広大で、用排水設備の整った生産性の高い優良農地において、これまで築き上げてきた背後地周辺地域の営農技術と、機械化・施設化等今後の技術展望を踏まえ、生産性や収益性の高い露地野菜、施設園芸、畜産経営の展開を図る。②干拓営農の持続的な発展を図るため、地力の維持・増強、連作障害の回避などの農法を積極的に採用し、環境保全に配慮した地域複合農業の展開を目指す。③後継者、新規就農者、農業生産法人等にも魅力のある営農類

型とし、21世紀の日本農業をリードできる農業先進地域の育成を目標とする」ことが提示された⁵⁾。そのうえで、他産業並みの労働時間（年間1,800～2,000時間）で、他産業従事者と遜色のない生涯所得（県平均2.2億円）、年間所得700～800万円を確保できる水準を目指すとして、表1のような8つの営農類型が示された。

そして、営農希望者向けには、九州農政局と長崎県が共同で「諫早湾干拓地 営農のしおり」を作成・配布した。ここでは、配分予定農地面積、用排水設備等をふくむ農地整備計画、栽培試験の状況、農地の価格等、入植・増反の条件、支援施策、維持管理などについて案内された。また、2004年2月からの営農意向調査実施後は、調査票提出者らへ県から「諫早だより」が送られた。

(3) 「営農基本方針」の発表と入植者の公募・選定

その後、2005年9月には長崎県議会において知事が「諫早湾干拓営農の基本方針」を発表した。①環境保全型農業の推進、②営農開始当初から農地すべてをリース方式にする新しい営農システムの確立⁶⁾、③「諫早ブランド」の確立、他地域との差別化が掲げられた。そして、それに沿った公募基準が検討協議会での検討を経て、2007年3月に正式発表された。

表1 諫早湾干拓営農モデル

	営農類型	作物名など	各配分面積	経営方式
露地野菜	① 大規模土物野菜	春ばれいしょ たまねぎ 冬にんじん	20ha	個別経営
	② 葉物野菜	春はくさい レタス 冬キャベツ	6ha	個別経営
	③ 土物野菜	春ばれいしょ 冬にんじん たまねぎ	3ha	個別経営
施設園芸	④ アスパラガス	アスパラガス	6ha	共同利用
	⑤ いちご	いちご	12ha	協業経営
	⑥ カーネーション	カーネーション	6ha	農業生産法人
畜産	⑦ 酪農経営	乳用牛など	9ha	個別経営
	⑧ 肉用牛経営	肥育牛など	8ha	個別経営

出所：諫早湾干拓営農構想検討委員会「諫早湾干拓営農構想報告書」より作成。

この公募基準では、入植者や増反者、農業生産法人等それぞれの対象地域や詳細な応募資格が示された。環境保全型農業の推進のために課された営農条件としては、長崎県知事が別途定める適正農業規範（GAP）に取り組むとともに、営農開始段階でエコファーマー、干拓地での営農開始後5年以内に長崎県特別栽培農産物または有機栽培農産物の認証取得を目指すことなどが定められた。

そして、2007年8月からの約1ヶ月間、営農希望者の公募が行われた。県の発表では、666haの農地に対し、約1.5倍の996haに及ぶ応募があったという。選考委員会での審査を経て、2007年12月に第1期（2008～12年度）の営農予定者として、諫早湾周辺地域（諫早市および島原半島の3市）の農業者を中心に42経営体が農地の貸付を受けることとなった。

2. 干拓地営農の実態

(1) 干拓地営農の概況

上記のような経緯を経て、第1期の営農は25個人、16法人の合計41経営体でスタートした⁷⁾。

各営農者の出身地域（経営体の所在地）は表2のようにになっている（直近のものとして2021年4月1日時点のものを併記）。法人での入植・増反が比較的多い点、また諫早市以外の周辺市からの参入が多い点などが特徴として挙げられる。

また諫干農地では、「営農基本方針」に沿って、すべての土地が5年毎のリース制となっている。このため営農者は5年毎に利用権を再設定（更新）することになるが、第2期（2013～17年度）に

表2 営農者の個人／法人、所在地別内訳

	所在地	2008年4月	2021年4月
個人		25	16
	諫早市	12	5
	雲仙市	10	10
	島原市	1	0
	南島原市	2	1
法人		16	20
	諫早市	5	6
	雲仙市	3	5
	島原市	2	3
	南島原市	2	2
	その他	4	4
合計		41	36

出所：長崎県農業振興公社資料より作成。

は、41経営体のうち、再設定が34経営体、撤退が7経営体（6個人・1法人）、規模縮小が1経営体（1法人）、新規設定が5経営体（2個人・3法人）となった。再設定せず最初の5年で撤退あるいは規模縮小したのは、経営体数では19.5%、面積では672haのうち107.9ha、つまり16.0%となる。さらに第2期には期中および期末での撤退・新規設定があり、現在までで入植・増反した経営体のうちおよそ4分の1が撤退している。撤退の経緯や理由についての詳細は公表されていないが、「優良農地の造成」が事業目的であった以上、この撤退率の高さは看過できない。全国の19の干拓地に対する営農アンケート調査を参照する限り、離農転出の割合は多くの干拓地で10%以下、多くても10%台の前半である⁸⁾。ましてや諫干農地は「優良農地」とされ、入植・増反者も県の審査・選考を通過した人たちだったのである⁹⁾。

なぜ、このような問題が起きたのであろうか。結論を先取りして言えば、その根本的な原因として、事業開始当初において、現実的な営農モデルと負債返還スキームが樹立できていなかったことが挙げられる。戦後、食糧増産が課題とされた時期における干拓農地は水田としての利用が想定されていたが、稲作の場合、農地の単位面積当たり所得は他作目と比べて高く、またとくに食管理制度の時代には、安定した所得確保が期待できた。一方、諫干事業のように畑作が前提となると、より緻密な収支計画の策定と、それを可能にする干拓農地や水利の品質が求められる。

しかし諫干事業では、干拓そのものが自己目的化して、入植・増反者の立場に立った営農モデルの構築が疎かにされ、また、入植・増反者の営農が定着するための干拓事業としてのフォローアップが看過されたきらいがあることは否めない。そのことはまた、入植・増反者のリース料支払をも不安定にしたのである。

次項以降ではこの点も含め、干拓農地が抱える困難について、具体的に見ていきたい。

(2) 自然条件にそぐわない営農計画の破綻

営農開始後に生じた大きな問題の1つが、ばれ

いしょ（じゃがいも）の不作である。ばれいしょは、先に見た営農モデルにおいても干拓農地での主要作物と目されていた。もともと長崎県は、北海道に次ぐばれいしょの産地であり、とくに北海道が一期作なのに対し、長崎県は春秋の二期作であることから春ばれいしょの一大産地となってきた。とくに諫早市においては、主に飯盛・有喜地区で生産されている。

しかし、表3のように、営農開始当初は、年間で100haを優に超える面積が作付けされていたものが、第2期には数十haまで激減し、現在ではわずか数ha程度しか作付けされていない。実に当初の10～20分の1、計画(281ha)の30分の1程度にまで減っている。また、春ばれいしょに限って春季(5月)の作付状況を見ても同様の傾向となっている。さらに、公社の事業報告においても、当初は露地野菜の品目として「ばれいしょ、玉ねぎ等」と書かれていたものが、2016年度以降は「玉ねぎ、レタス等」となり、主要品目の座から降ろされている。干拓農地では、ばれいしょが思うように育たなかったのである。

というのも、干拓農地の土は「潟土(ガタ土)」と呼ばれる有明海の海底土を母材とした海成沖積土壌で、粒径の細かい粘土が約50%、シルトが約40%を占める重粘質土壌である¹⁰⁾。粘土質の土であるため、乾けば日干し煉瓦のようにカチカチになる一方、一度雨が降るとぬかるんでしまう。降雨後のぬかるみで、新たに購入した大型機械はほとんど使えず、また、なんとか収穫しても、潟土特有の色や臭いが付いてしまい、商品として出荷することはできなかったという。しかも、こうした排水不良や収穫不良は営農開始以降、幾度となく発生した。当初、各ほ場には10m間隔で深さ80cm程度の暗渠排水工が整備され、各ほ場に接する末端排水路、支線排水路の他、中央干拓地に

おいては幹線排水路および排水機場が設置されることとされていた。排水施設は、30年に1回程度発生する大雨(3日連続雨量492mm)であっても、湛水しないよう計画されていたが¹¹⁾、それだけでは不十分だったのだ。

こうした事態を回避するためには土の排水性を高める必要がある。具体的には「排水路の整備やほ場の弾丸暗きょ耕等による営農排水によって土壌の排水性を向上させ、土壌を乾燥させる努力が必要」となる。実際、中央干拓地に設置された県の試験ほ場では、それらを行なったうえで、ばれいしょ、たまねぎを栽培し、それをもって「作物(ばれいしょ、タマネギなど)は、排水改良や除塩も進み緑肥作物のすき込みによる土づくり等を行うことにより既耕地と遜色のない収量が得られています」としている¹²⁾。だが、こうした対策を実施するには当然、追加的な費用と手間、時間がかかる¹³⁾。十分な排水対策を各営農者自身で実施しようとするれば、生産コストの増大から、一般に売れるような価格でばれいしょを生産することは困難であった。逆に言えば、膨大なコストをかけて土作りを一からやり直すことができた営農者だけが営農を継続することができるような状態だった¹⁴⁾。先に示された営農モデルの前提は「平坦広大で、農道、用排水設備の整ったほ場」¹⁵⁾であったが、その前提が満たされていなかったのだ。

しかも、干拓農地がばれいしょ栽培に向かないのではないかという指摘は、営農モデル策定の段階ですでに提起されていた。営農構想検討委員会の場でも、「潟土の干拓地で客土もせずに、いきなりバレイショを、というのは不可能な話」、「干拓地での客土もまた無理な話。そんなことをすれば、農家の負担は非常に重くなってしまう」と再三、農業関係者より指摘されてきた¹⁶⁾¹⁷⁾。それでも県はばれいしょ栽培にこだわり¹⁸⁾、県が示したモデルに沿って作付けを行った営農者に矛盾が押し付けられてしまったのである。

検討委員会では、土地を熟畑化してから営農者に手渡すべきではないかという議論もなされており、事前に適切な検討・対応がなされていれば回避できた可能性もある。

表3 ばれいしょの作付面積(年間延べha)

期	計画	第1期	第2期	第3期
年度		2010	2015	2020
作付面積	281	122.5	23.2	8.2

出所：九州農政局「国営諫早湾土地改良事業変更計画書」および長崎県農業振興公社資料より作成。

さらに土質の不適合や排水不良のほかに、気象条件の悪化も、ばれいしょの作付けに対し不利に働いた。干拓農地では冬の降霜が深刻で、春ばれいしょを早い時期に植え付けることができない。一方、植え付け時期を遅くすると、収穫が梅雨の時期までに間に合わず、また収穫するにしても、耕作面積が広いことが短期間で収穫を困難にした。秋ばれいしょについても、夏の暑さと秋の早霜との間で植え付け可能な時期が極端に限られてしまう。計画とはまったく異なり、ばれいしょの作付けは困難を極めた。

こうして営農モデルで推奨されていたばれいしょ栽培が失敗した結果、営農者のうちの何人かは億単位の投資を行いながら、わずか数年たらずで撤退せざるをえなくなってしまった。投資した倉庫や冷蔵庫などの関連施設も競売に出され、残ったのは数千万円の莫大な借金だけという人もいる。なかには、その後の農業継続を断念せざるえなくなったり、規模縮小を迫られた例もある。

現実と乖離した営農モデルの設定は、営農者自身の人生を狂わせただけでなく、農業の担い手の喪失として社会的な損失をも生じさせている。

(3) 農業に対する自然の恵みの喪失

すでに第Ⅱ部（第5章～第10章）で述べられているように、諫干事業は海域における自然の恵みを破壊・喪失させたが、同時に、干拓による環境の変化は農業にも影響を及ぼし、それが干拓地営農の困難につながっている。

① 調整池造成にともなう気象の変化

その1つが、調整池が造成されたことによる気象の変化である。一般に、海の近くは海と陸の比熱差により気温変化が緩和される。冬暖かいという気候は農業にとってはプラスに働く。いわば海は農業にも恩恵をもたらしていたのである。

だが、干拓によって気象条件が変化した¹⁹⁾。諫早湾が堤防で締め切られ、間に淡水湖である調整池を挟むことで海から約4kmと遠く隔てられてしまったがために、それまであった海からの好影響が失われてしまった。気候は海洋性から内陸性へと変化し、暖かいはずの冬の浜風もここでは冷

たく、時には気温が氷点下になり、霜が降りる²⁰⁾。くわえて干拓農地は地形的に、北は多良岳、南は雲仙岳に挟まれ、冬場の冷気が停滞することから、1～2月の厳寒期は長崎海洋気象台の平年値と比較して3.5～4℃前後低くなる。また、12～2月の極最低気温は-5℃以下を記録し、冬日の発現率は43.3%と、ほぼ2日に1日の頻度で0℃未満となる²¹⁾。とくに葉物野菜は霜害や凍害などにより傷み、本来稼ぎ時であるはずの冬場に十分な栽培・収穫ができなくなってしまう。また一方で、夏場は気温が上がり、ネギが溶けてしまうなどの高温障害が発生しているという²²⁾。「温暖な気象」のもとでの野菜生産は干拓地営農の特徴とされていたが²³⁾、それが実現できなかったのだ。

こうした被害を避けようとして、現在では葉物野菜を露地栽培からハウス栽培に切り替える例が増えている。公社が毎月実施している作付調査でも、ここ数年、「簡易ハウス」という項目が新設され、施設園芸とともに作付面積が増加している。



写真1 霜害や凍害を避けるためにマルチを張られた農地（2020年3月、筆者撮影）



写真2 広大な土地に並ぶハウス（2020年10月、筆者撮影）

「簡易ハウス」で作付けされているのは、秋（11月）・冬（2月）はレタス、春（5月）はレタスやかぼちゃ、夏（8月）は緑肥が主である。大規模な農地を造成したのに、それを細かく区切るようにハウスが林立する転倒した風景となっている。

② 深刻化するカモ被害

以上のような気象条件の変化にくわえて、現在、営農者を悩ませているのがカモ（ヒドリガモ、マガモ、カルガモ、コガモ）による被害である。レタスやキャベツ、ブロッコリーなど露地野菜を栽培する多くのほ場で被害が生じているという。霜除けや保温、防鳥のために不織布を張っていてもそれに穴を開けて食べてしまい、また連日のように飛来するなど、営農者にとって大きなダメージとなっている。農地にはカモ除けの黒いマルチ製の吹き流しが並んでいるが、目立った効果は出ていない。県によれば、カモによる県内の農作物被害は2015年11月から2016年2月までの間で83ha、3,152万円、2018年度には約3,500万円にのぼったという²⁴⁾。原因と考えられているのは、調整池の造成とその水質の悪さである。諫干事業により、2,600haという九州最大の静穏な淡水湖ができたことで多くのカモが飛来するようになった。だが、調整池の水質の悪さゆえに餌がない。また、干潟の喪失によりかつてカモ等が餌にしていた海藻やゴカイなどの底生生物が絶滅してしまった影響も大きい。一方、隣接する干拓地には多くの露地野菜が生育しているというなかで、カモ被害が生じたと考えられている。まさに生態系の変化ゆえの被害であり、海側の被害と陸側の被害が連関していることを示している。

③ 用水の水質問題

また、農業にとって重要な用水の水質も大きな問題となっている。用水は、計画では、調整池から取水し、パイプラインで各ほ場の給水栓まで配水することとなっている。また、干拓地の揚水・排水機場、道・水路等の土地改良施設については、土地改良区が原則として管理することとなっている。そのため、各営農者は土地のリース料とは別に賦課金として10aあたり7,000円を土地改良区に納めている。ところが、ポンプやホースの中か



写真3 食害にあった農地の様子
(2020年3月、筆者撮影)



写真4 カモ除けのための黒い吹き流し
(2020年3月、筆者撮影)

ら潟の一部や貝殻、死骸などの不純物が出てくることもあり、悪臭がするなど、とても農業に適する水質ではないことが指摘されている。

気象の変化もカモ被害も用水の問題も、この諫干事業が自然環境の大規模な改変をともなっていたことの帰結である²⁵⁾。この点は、かつてのような、干潟と農業が共生し、自然と調和しうる範囲内で行われた干拓とはまったく異なっている。土質を無視した無理な営農計画然り、海からの恵みをみすみす放棄すること然り、自然条件を無視した農業は持続不可能であるどころか、営農開始からわずか数年のうちに綻びが生じ始め、その負担は個々の営農者が全面的に負わされることになっているのである。

(4) 進まない「環境保全型農業」

一方、「営農基本方針」では、第1に「環境保

全型農業の推進」が謳われていた。とくに検討段階では、耕作履歴がなく農薬が入っていない点を活かして最初から有機農業ができる点がメリットであると指摘され、トレーサビリティを確保すること、および県特別栽培農産物または有機栽培農産物の認証取得を目指すことで他地域との差別化を図るとされた。具体的には、営農者は、GAP（長崎県知事が定める適正農業規範）に取り組むとともに、営農開始段階でエコファーマー取得者であることが求められた。エコファーマーとは土づくりや化学肥料低減、化学農薬低減に一体的に取り組む計画を長崎県知事が認定した農業者を指す。また、営農開始後5年以内に長崎県特別栽培農産物（化学的に合成された肥料と農薬両方の使用量を県の慣行基準の1/2以下に抑えて生産したと長崎県食品衛生協会が認証したもの）または有機栽培農産物の認証取得を目指すことが公募基準（応募条件）とされた。

ところが、長崎県特別栽培農産物の認証取得は2016年度の時点で21経営体²⁶⁾、JAS有機栽培農産物の認証取得は2経営体と、営農開始5年どころか、10年近く経っても達成されなかった。グローバルGAPやその他GAPの取得についても、2018年度で4経営体と限られている。エコファーマーの認定取得と「環境保全型農業直接支払交付金」の交付条件である「化学肥料・農薬の5割低減」という点はほとんどの経営体が満たしているが、GAPの取得や5年以内の有機認証取得という目標の達成にはほど遠いのが現状である。

その結果、第3期（2018～22年度）の利用権設定の基本方針では、要件が、「長崎県特別栽培農産物又は有機農産物の認証取得又は環境保全型農業直接支払制度の取組を実施することを目指すこと」（下線は変更箇所）とされ、環境保全型農業の要件を切り下げざるをえなくなっている。そもそも環境保全型農業の内容を認証取得に局限してしまっただけかという問題はあるにせよ²⁷⁾、目標達成が困難であるからといって、根本的な問題の追求・対策を講じることなく、基準自体を手前に動かすことで目標達成に近づいたかのような外観をとるのは認められるべきものではない。

また、環境保全型農業推進協議会の話によれば、GAP取得についても、最近では農産物の卸先企業からの要請を受け、その企業指定のGAP取得を重視する営農者も多いという。リンガーハット²⁸⁾やマクドナルド、セブン&アイ・ホールディングスなど、いずれも大手の外食・小売企業が契約にあたってGAP取得を条件としており、それへの対応が重視されているのだという。

では、なぜこれほどまでに認証取得が進まないのだろうか。環境保全型農業の実施にあたっては、「畜産と耕種部門との連携〔耕畜連携〕や地域複合化による土づくり、合理的な輪作体系による地力の維持・増進を図る」ことが目指されるべきとされていた。営農モデルにおいても⑦酪農（乳用牛）、⑧肉用牛（肥育牛）という類型が設定されている。だが、この耕畜連携や地域複合化がうまく機能していないことが考えられる。山野（2014a・2014b）には、畜産農家からの聞き取り調査の結果が載っているが、それによれば、干拓地内での畜舎の建設は認められていないため、「干拓地は牧草が収穫できればよい」と飼料作物を栽培するのみだという。その飼料作物栽培にあたっては糞尿からの堆肥が使用されている場合もあるが、同一経営体内での使用であり、限定的である。「飼料作にしては賃貸料が高い」と感じる農家もあり、自主的に撤退する経営体もあったという。むしろ、現在では、未熟堆肥の持込みや堆肥の野積みによ



写真5 未熟堆肥の持込みや堆肥の野積みが問題化している（2020年3月、筆者撮影）

り、降雨時に栄養塩類等が流出し、調整池の水質悪化が進むことが懸念されている²⁹⁾。地域における耕種農業と畜産の間で資源循環が起これ、双方の経営にとってメリットが生まれ、豊かな土づくりにもなる耕畜連携は実現されていない。

以上のように、基本方針の1番目に掲げられていた「環境保全型農業の推進」も進捗がはかばかしくないのが干拓農地の現状である。

(5) 農地リース方式にともなう弊害

① 全国初の全面リース方式の導入

すでに述べたように、諫早湾干拓農地の大きな特徴の1つが土地すべてについてリース方式を導入したことである。他の干拓地においてはその土地を営農者自身が入植・増反と同時に買い上げる（配分を受ける）ことがほとんどで、中海干拓地（島根県・鳥取県）でもリース方式が導入されたが、対象はその一部であった。それに対して、諫早湾干拓地では、干拓・造成された農地は（公財）長崎県農業振興公社³⁰⁾が国から一括配分を受けたうえで、公社が各営農者との間に5年毎のリース契約を結び、利用権設定を行っている。各営農者が負担するリース料は、第1期（2008～2012年度）は年間10a当たり平均15,000円（1ha当たり15万円）とされ、第2期以降（2013年度以降）は10a当たり平均20,000円（1ha当たり20万円）となっている。

なお、営農構想検討段階では、従来どおり営農者への直接配分が想定されていた。その場合の配分価格は10a当たり70万円台前後と、当時（1997年）の周辺農地（畑）の売買価格60～150万円に即した値が提示された。据置3年の25年償還、年利率5%の場合、年償還額は10a当たり5万円台という設定である。しかし、これに対して、「後継者不足から農業を一代限りと考える人も増えている。農地を取得しなくても農業ができるリース方式を考えてほしい」といった声が寄せられた³¹⁾。それを受け、①営農者の初期費用負担を軽減する、②土地の細分化・分散化を防止する、③環境保全型農業を推進するという理由からリース方式の導入に至った。

② 重いリース料と土地に対する責任の曖昧化

たしかに、従来どおり土地を購入するとなると大金が必要となるのに対し、賃貸であることによって広大な耕地を借り受けることができたと話す営農者もいる³²⁾。初期費用負担を軽減し、入植・増反のハードルを下げるという点では、リース方式の導入は営農者へのメリットも大きかった。

とはいえ、10a当たり平均15,000円/20,000円というリース料も決して安いものではない。干拓農地を除く諫早市諫早地域の農地（畑）リース料は10a当たり2,800円から38,600円で平均14,400円（2020年度）³³⁾、長崎県での畑（普通品等）の賃借料平均は10a当たり6,000円前後である³⁴⁾。先述のとおり、排水不良や気象条件の変化による霜害・凍害や高温障害、カモ食害などが続くなか、とりわけ土作りから始めなければならなかった営農初期の段階においては、干拓農地が果たして10a当たり15,000円/20,000円もする土地として通用するものだったのかについては疑問が残る。実際、営農者にとってこのリース料は大きな負担であったという³⁵⁾。そのため、第1期のリース料の徴収率は80%台で推移し、リース料を支払えなかったことから撤退を余儀なくされた人も多い。また、リース料の徴収率の低さは県議会でも問題となり、それ以降、営農者への締付けは強まる一方である。

また、土地所有者と実際に生産を行う営農者が分離したことは、土地に対する責任の曖昧化をもたらした。たとえば、排水不良の問題や、気象条件の変化にともなう霜害・凍害や高温障害の発生、カモ食害の発生などに対応する責任は、土地所有者である公社と実際の利用者である営農者と、どちらがどれくらいの割合で負うべきなのか。畑作にとって排水性能が決定的に重要であることを鑑みれば、排水設備が十分に備わっていることが、その土地が「優良農地」であることの前提でもあり、土地所有者であり貸し手である公社がその責任を負うべきであろう。また、この事業が国営土地改良事業である以上、事業主体である国が配分の段階で優良農地として使用することができるよ

う整備するべきであったとも考えられる。だが、実際には、国や公社が責任を果たそうとする向きはなく、営農者への支援も不十分なままである。そのような中で、目下、排水不良や霜害・凍害や高温障害、カモ食害等によって生じた損害の責任・負担をめぐる訴訟が進行中である。干拓農地が国営土地改良事業の成果であること、また一般的に農地のもつ公益的な機能を鑑みれば、その担い手である公社が、農地を貸しリース料を徴収するだけのただの「不動産業者」の役割にとどまっていればよいはずがない。

③ 長期にわたる償還スキーム

一方、公社がリース料の徴収に血眼になるのには理由がある。公社自身も土地の一括配分にあたり膨大な額の借入を行っており、徴収したリース料をその返済に充てなければならないからである。

国からの一括配分にあたり必要となった費用は、総事業費 2,533 億円に受益者負担割合をかけて算出され、47 億円超にものぼった。そのため、公社はこの受益者負担金全額を、旧農林漁業金融公庫（現日本政策金融公庫）および（財）全国土地改良資金協会（現長崎県土地改良事業団体連合会）からの借入でまかされた。それらの返済はリース料と長崎県からの借入金によって順次行なわれる計画だが、全体での借入期間が合計 70 年にも及ぶ極めて長期のローン返済となっている³⁶⁾。公社の返済元利金総計は 91 億円超え、県にとってみれば、70 年にも及ぶ多額の貸付という公金支出になっている。これは、2011 年の県包括外部監査において、「多額で長期にわたるプロジェクトで、しかも潜在的なリスクも非常に高く、将来世代へ巨額な負担を強いる」ものだと指摘されている³⁷⁾。

それゆえ、公社にとってみればリース料の徴収はいわば死活問題となっているのであるが³⁸⁾、そもそも、およそ現実的ではない無謀な償還スキームを組んだことの矛盾が各営農者へと転嫁されているという問題が考えられねばならない。

④ 継続的な土地利用に対する障害

リース料の安定的確保と返済計画の履行を迫られている公社は、第 3 期のリース契約（利用権設定）にあたり、入植にあたっての条件を変更し、

そのことが新たな問題を生んでいる。公社が提示した変更内容は、「5 年後の再設定時にリース料の滞納があった場合は再設定を行わないこと」などを記した「同意書」を提出することを全営農者に求めるといったものだった。これに対し、ある営農者は「今後は営農者側と合意した上で契約内容などを決めること」などの条件付きで同意書を提出したが、公社はその撤回を求め、撤回されないこと等を理由に第 3 期の利用権の再設定をせず、土地の明渡しを要求した。この件をめぐることは、当事者間で現在も係争中である。

だが、これは、ことと次第によっては、訴訟当事者のみならず営農者すべて、干拓地営農全体に関わる大きな問題である。というのも、問題となっているのは、リース契約の更新（利用権再設定）にあたって土地所有者である公社の側が一方向的に条件を変更することが認められるかということであり、それはとりもなおさず、継続的な営農の安定性に関わる問題だからである。通常、ほとんどすべての営農者はリース契約が更新され継続的に農地を利用できるという想定のもとに多額の投資を行っている。だが、5 年後の更新時に契約条件が変わりリース契約が更新されない可能性があるとなれば、長期的な視野での投資は行いづらくなる。契約が更新されず農地を明け渡さなければなくなるリスクを考えれば、投資をできるだけ短期間で回収することが必要になるし、土地利用のあり方もそれに即したものに変わらざるをえない。土地に大きな負荷をかけることもいとわなくなるおそれがあるし、それは地力の減退、土地の疲弊につながる。干拓地営農が目標としていた環境保全型農業の達成もより困難になるし、地域資源の毀損、農業の衰退にもつながりかねない。

なお、営農者自身による土地の購入・所有について、計画当初は、経営が軌道に乗れば土地を売り渡すことも提示されていたが、現時点では具体化していない。70 年という償還期間の長さもあり、土地の利用権に関して不安定要素が多いことは営農の安定性、継続性という観点からも、持続可能な土地利用という観点からも大きな問題である。

3. 地域にとっての干拓地営農

前節では、干拓地営農の実態について述べてきたが、本節では地域とのつながりに着目しつつ、干拓地営農の特徴を整理してみたい。その際、とくに注目したいのは、干拓地での営農が前章（第12章）で述べられているような、これまでの農業あるいは干拓地営農のあり方とは、さまざまな点で異なっていることである。

(1) 地域外を志向した農業

まず、販路という観点から見ると、干拓農地での生産のほとんどは契約栽培で、一般に市場に出回することは少ないことが挙げられる³⁹⁾。営農者のなかには大手飲食チェーン店と契約を結ぶことで安定した販売先を確保しているところもある⁴⁰⁾。これは、もともと域内の市場価格の混乱を防ぐために企図された側面もあったが、大規模営農であることを活かしつつ安定的な営農を確保するために営農者自身が選択した結果でもある。

いずれにしても、生産物は東京や大阪をはじめ大都市圏に流通していき、地元で消費されることは少ない。諫早市は県内有数の農業地域として地産地消の取組みを進めているが、そこでも干拓農地からの農産物としてはミニトマトが挙げられるくらいである⁴¹⁾。先述のように契約先の要望に応じる形でグローバル GAP を取得したり、作付品目や量を調整することもある。年間の作付品目と作付面積の推移を追っていくと、露地野菜のなかでもたまねぎやレタス、キャベツ、はくさいなどつねに一定量の作付けが行なわれているものがある一方、数年だけ作付けされてその後は作付けされなくなるような品目も多い。数 ha や 1ha 未満で一時的、試験的に作付けされるようなものもある。大消費地の需要に合わせて柔軟に作付内容を調整・変更しているものと考えられる⁴²⁾。

(2) 農村空間・村落共同体の不成立

また、干拓地営農者の約3分の2が諫早市外の法人・個人であることも特徴的である⁴³⁾。営農者は地域外・市外から、あたかも工場や会社に出社

するかのように干拓農地に通勤する。かつての干拓地農村のような農業を基礎に生活も共にするような地域コミュニティが成立していない点は、同じ干拓地といっても旧干拓地とは趣を異にする。

営農構想検討委員会の場では「さまざまな営農の種類を“干拓村”として一体感をもって運営する」ことが、耕畜連携を促すという指摘もあった⁴⁴⁾。だが、今のところ「干拓村」や「入植・増反者の合意に基づいた住みやすい生活環境や農村空間」は形成されていない。宅地用地も整備されたが、その半分以上が売れ残っており、また売却済みの部分も集荷施設や倉庫など営農関連施設が建てられ、住居としての使用はごくわずかだという。

また、環境保全型農業推進協議会は干拓地での営農者全員で構成されており、現在では環境保全型農業に関する事項だけでなく、いわば営農者の「よろず相談所」として機能しているが、あくまでも営農に関する範囲であり、生活環境や社会活動の場を提供するものではない。

さらに、地域とのつながり・接点という点で見れば、営農構想の検討段階では「地域住民との共生」も大きな位置を占めていた。その後も県議会等の答弁では「都市と農村の交流」「地域活性化」といった文言が出てくる。とはいえ、現在、「諫早まつり」や農業体験・収穫体験といった単発的なイベントは開催されているものの、第16章で詳論されるように地域住民にとっては依然として干拓農地は身近な関心事とは捉えられていない。

おわりに

諫干事業を説明する際、諫早平野が古くから干拓によって築き上げられてきた地域であることがしばしば述べられる。たしかに、この地域は600年近くのあいだ、有明海の潮の満ち引きにともない形成された干潟の土砂を囲むように堤防を築いて干拓し、農地などを造成してきた。だが、従来の干拓の延長線上に諫干事業があり、現在の干拓地営農があると考えるのは正しくない。諫早湾干拓地での新たな営農はこれまでの営農とはまったく異なった面をもっている。

冒頭にも述べたとおり、「優良農地の造成」は

諫干事業の二大目的の1つとされた。しかし具体的な営農計画とその後における営農実態に即して判断するかぎり、果たして「優良農地の造成」という目的が達成されたのか、大いに疑問である。

その基本的な理由は、いくつか考えられる。1つには、計画段階において干拓地の現場、営農の現場を踏まえた現実的な営農モデルが策定されていなかったこと、もう1つには、複式干拓で行なわれた諫干事業が自然環境に人為的な変容を加え、それにとまなう諸影響をきちんと評価・把握してこなかったことである。さらに、生じた問題に対して適時適切な対応が取られてきていない。土地所有者である公社や国・県の役割・責任が曖昧化され回避されているのも大きな問題である。

(はじめ ゆうき)

(駒澤大学経済学部講師)

注

- 1) 九州農政局「国営諫早湾土地改良事業変更計画書」(2002年)。
- 2) 大規模ハウスや集出荷施設、大型農業機械などへの投資額は営農開始時点で少なくとも全体で41億円ともいわれ、一経営体あたり平均1億円もの投資を行ったことになる。(長崎県諫早湾干拓課(2011) pp.13-14.)
- 3) 土地利用の面(年間の延べ栽培面積)から見ると、露地野菜が42%と最も多く、飼料作物は16%である。ほかに、麦や大豆などのその他の作物20%、緑肥13%、簡易ハウス6%、施設園芸3%がある。
- 4) 長崎県(2008)。同様の文言は「諫早湾干拓営農構想報告書」などにも見られる。
- 5) 諫早湾干拓営農構想検討委員会(2000) p.15。
- 6) 11月定例県議会(および同農林水産委員会)において、農林部長より、干拓農地の一括配分を受け、農業者等へリースする主体として「県の既存機関であります「長崎県農業振興公社」がこれを担うことについて、課題の検討を行っている」との答弁が行なわれている。
- 7) 当初は42経営体であったが、直後に1経営体が撤退し41経営体となった。
- 8) 山野(2006), p.43。掲載された全国19の干拓地のうち、例外的に離農転出割合が高い干拓地として、十三湖(青森県, 32%), 小中之湖(滋賀県, 37%), 諫早(長崎県(森山町などの旧干拓地で、本干拓地とは異なる), 44%)がある。
- 9) この撤退率について、長年全国各地の干拓農地に

ついて研究してきた山野は、「鍋田干拓地の離農・転出農家戸数での対比では17.7%となっており同程度と解釈できる。どこの社会でも1~2割の人たちがこのような傾向になると判断できる。しかし、入植に際し厳しい審査の結果選ばれた法人・農家であるので少し退場者が多いと思われる」と述べている(山野 2014b : 39)。

なお、営農者のなかには「優良事例」として「長崎県知事賞：トップファーマー」に選ばれている営農者もいる。この点の詳細については、長崎県「ながさき農林業大賞」<https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/shigoto-sangyo/nogyo/nouringyo-taisyoy/>、参照(最終閲覧日2021年7月13日)。

- 10) 長崎県総合農林試験場干拓科(2004) p.4。
- 11) 九州農政局・長崎県「営農のしおり」 p.3。
- 12) 前掲書。実際、試験ほ場においても「干陸初期のほ場は柔らかいガタ土壌のため地耐力が不足し、降雨時は排水不良のため何日間もほ場に入れなかったり、反対に乾燥時には土がガチガチになり耕耘しても砕土が不十分なこと」があったという。また、「海水の影響を強く受け、土壌中の塩分濃度が高いため、耐塩性の強い緑肥作物の栽培から始めましたが、結果的に、この緑肥の栽培と鋤込みを繰り返すことにより、土壌の熟化が急速に進んだとある(長崎県総合農林試験場干拓科(2004) p.2)。
- 13) 「諫早湾干拓営農試験の概要」には、「土壌の乾燥が進むことにより地耐力が向上し、大型機械の利用が可能となり、併せて、緑肥作物の鋤込みや堆肥等の有機物を投入すると、耕うん性や保水性等の土壌理化学性の改善も期待できます」(p.4)とあるが、では、大型機械が利用できるほどに土壌の乾燥・地耐力が向上するまでにどれくらいの期間がかかるのか、その間土壌環境が不十分ななかで生産活動はどのように担保されるのかなどは書かれていない。
- 14) 中央干拓地内でも比較的大規模に営農を行なっているある法人は、自社ホームページで、いかに土作りに力を入れてきたかを説明している。
- 15) 諫早湾干拓営農構想検討委員会(2000)。
- 16) 「赤土でなく濁土で作るパレイショ」に採算性があるのか」といった声は新聞等でも取り上げられていた(長崎新聞1999年10月3日付10面)。
- 17) 2008年からの営農開始に先立ち、営農意向調査において干拓地での営農に関心を示した農業者や農業生産法人によって営農実証試験が行われた。その際、ばれいしょ栽培を担当した農家からは「マルチかけ時に土が硬くて苦労した」「収穫時にわずかに腐敗が見られた」等の意見が寄せられていた。また、たまねぎ栽培農家からは「ほ場内にやや排水のムラがあった」こと、キャベツ栽培農家からも「一部で排水不良が原因と推察される生育不良が発生

した」ことが報告されている。こうした声を踏まえて、必要な対策を検討、実施したり、営農（希望）者に周知徹底し、対策を呼びかける余地はあったはずだ。それらが適切に行なわれなければ、何のための実証試験だったというのだろう。

- 18) 「干拓地営農構想検討委員会報告書」からは、当時、すでに長崎県産ばれいしょの「市場評価が確立している」たこと、また、ばれいしょの生産量が減少するなかで、「干拓地における新たな産地化によって、県内産地の維持・強化」を「期待」していたことが分かる。なお、青木・碓山（2001）は、干拓地土壌における営農技術の確立という点からは水田作や米麦二毛作が望ましかったが、コメの生産調整と麦価の低迷により盛り込まれなかった。また酪農も、貿易自由化による肉価下落、過当競争による乳価の低迷、また諫干事業のイメージダウンにより、環境保全型農業を推進せざるを得なくなり、環境保全型農業の推進の際に糞尿が問題となることから規模を縮小させられた。一方、長崎県は北海道に次ぐばれいしょの産地であるが、その地位が脅かされていた。さらに、ばれいしょは、将来にわたって国際競争による価格下落の懸念にさらされていない。こうした諸事情の結果、ばれいしょが主要作物として据えられたのであり、それは「干拓営農構想策定にあたり JA（県経済連）の意向が強く働いたためであろう」と推察している。
- 19) 真木（2010）は、1989年から行われてきた気象観測の結果から、潮受堤防の完成およびその後の干拓による陸地化によって局地気象（風向、風速、気温、水温）の変化が見られることを明らかにしている。（詳しくは同書参照。）
- 20) 長崎県（2008）には、「気温：夏は高温、冬は低温傾向が強く、年較差、日較差ともに大きい」「内陸性の気候に近い状況」、「初霜日は、中央干拓地が11月28日±8日、小江干拓地が12月5日±11日」「晩霜日は、中央干拓地が3月21日±4日、小江干拓地が3月19日±8日」とある（pp.10-11）。
- 21) 長崎県（2008） p.269.
- 22) 長崎県（2008）では、「県下の代表的地点、観測所と比較して夏の最高気温は高く」、「真夏日の出現日数は平成14～19年の平均で61日、8月は出現率80%を超える」と指摘されている。
- 23) 諫早湾干拓営農構想検討委員会（2000） p.13.
- 24) 毎日新聞2016年11月24日付（地方版）、および西日本新聞2020年12月21日付（WEB版）。
- 25) 現在、諫早湾の環境改善のために、海水面を制御したうえで潮受堤防を部分的に開門することが提案されている。この提案の主な目的は調整池の汽水化により海域の生態系を回復させることにあるが、その効果は、前述した気象条件の問題やカモ食

害への対応策として、陸域の農業に対しても及ぶと考えられる。海域による気候緩和作用が得られるだけでなく、潮流が生まれることで、広大で静穏な水域が解消されること、調整池の汚濁が消失すること、干潟の復活によりカモ類の餌場が農地の外に確保できる可能性がある。

- 一方で、調整池に海水が流入することによる潮風害や塩害等の懸念も提起されている。現在は、干拓地と海水域との間にある調整池が緩衝帯となり潮風害を防いでいるが、調整池が海水になると台風や強風時に被害が生じるというものだ。また、海水が調整池に入ることにより地下から海水が浸透したり、洪水時等に海水が農地に流入することにより、土壌特性の変化や塩害が発生することを懸念する向きもある（長崎県諫早湾干拓課（2011） pp.33-36 参照）。また、長崎地裁開門差止判決においては、新干拓地における強風時の潮風害や旧干拓地の塩害について、営農者数名に被害が生じるおそれが指摘されている。しかし、この点については、対策・補償等様々な工夫により対応することが可能と考えられている。また、用水の水源確保についても実現可能な代替案が提案されている。
- 26) 長崎県特別栽培農産物の認証取得は、2016年度事業報告には21経営体であったが、2017年度事業報告では5経営体に激減している。2018年度から始まる第3期においては、環境保全型農業に関する営農条件として、認証取得を目指すことは必須ではなく、「認証取得又は環境保全型農業直接支払制度の取組を実施することを目指すこと」となった。この変更により、認証取得のために必要となる手数料等を鑑みて、認証取得をしなくなった経営体が多数あったと考えられる。なお、JAS有機栽培農産物の認証取得は2016年度も2017年度も2経営体となっている。いずれにしても、約40の経営体のうち半数程度しか認証取得に至っていなかった。
- 27) 本章では触れることができなかったが、耐候性ハウスを用いた施設園芸や簡易ハウスによる作付けが増えていることなどによる環境負荷についても検討する必要があるだろう。また、肥料成分が調整池に流れ込むことによってアオコや微生物を殖やし、水質を悪化させ、さらに、その水が海に放出されることで海水や海底が酸欠状態になっているという指摘もある。また、そもそも諫干事業自体が干潟生態系の破壊を伴っていたのであり、一方で環境破壊をしながら他方で環境保全型農業を謳うという矛盾を孕んでいることは言うまでもない。
- 28) リンガーハットは、2009年10月以来全店で使用する「野菜は全て国産」、「基本的に農薬や化学肥料を減らした契約栽培」を謳っている。公式ホームページには野菜ごとの主な仕入先や品種も掲載さ

- れており、そこには干拓農地で営農する経営体の名前も確認できる（最終閲覧日 2021 年 7 月 13 日）。
- 29) 「第 3 回諫早湾干拓調整池水質検討委員会」（2018 年 8 月 9 日開催）議事録。
- 30) 1989 年に財団法人として設立された。1991 年からは雲仙普賢岳噴火災害にともなう被災農家の営農再開支援（2001 年まで）、1996 年からは認定農業者等支援対策（2001 年まで）などを実施。1995 年から農地保有合理化事業として農用地の売買事業に着手し、2006 年には諫早湾干拓地の農地配分を受け、貸付事業等を行うために役員および事務局体制を強化。2013 年に現在の公益財団法人へ移行。2014 年には農地中間管理機構の指定を受け、農地中間管理事業も行っている。
- 31) 長崎新聞 1999 年 10 月 3 日 10 面。
- 32) 山野（2014a） p.156.
- 33) 諫早市農業委員会「諫早市農地賃借料情報」
<https://www.city.isahaya.nagasaki.jp/post72/2101.html>（最終閲覧日 2021 年 7 月 13 日）
- 34) 日本不動産研究所（2020）によれば、長崎県の畑（普通品等）の平均賃借料は 2008 年度で 10a あたり 6,015 円、2019 年度は 5,769 円である。
- 35) 営農構想検討委員会でも、県側が収量水準を営農開始から 5 年後をめどにした点について「5 年後に優良農地となるという前提で試算しているが、果たして大丈夫か、熟畑になるまで（客土など）追加投資が相当必要」という懸念が示されていた。
- 36) 償還計画の詳細については第 I 部第 1 章参照。
- 37) なお、入植者用の住宅や倉庫等のために造成した宅地(8.5ha)についても、公社が負担金 3 億 4,200 万円を全額負担し、一括配分を受けて所有者となった。これらの宅地は入植者に売却する計画であったが、現時点で半数以上が売却できず残っており、長崎県からの貸付の不良債権化が懸念されている。
- 38) 同様のことは、公社に金を貸している長崎県にとっても当てはまる。そのため、リース料徴収（徴収率）の問題は、県議会でも再三議論となっている。
- 39) 諫早市「国営諫早湾干拓事業」<https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/koho/isakan-gallery-koho/isakan-nougyou/452767.html>（最終閲覧日 2021 年 7 月 13 日）
- 40) ただし、契約栽培の場合、契約したとおりに生産物を卸さなければならないため、霜害・凍害や高温障害やカモ食害などで十分な収穫が得られなかった場合、その補填のために追加的な費用負担が発生してしまう。
- 41) ミニトマトは、海泥由来のミネラル分を多く含む美味しいと好評だったため、地域の産直販売所などでも売られるようになった。

- 42) また、農地がリース制であることも相まって、農地も「生産資材」の 1 つとして、流動的なものとして捉える傾向も見られる。
- 43) そのため、干拓農地は諫早市内にあるとはいえ、農業にもとづく収確保は規模の大きさほどには期待できない。また、統計上も所在地別になってしまいうため、捕捉が困難になっている。
- 44) 長崎新聞 1999 年 10 月 3 日付 10 面。

参考文献

- 1) 青木智弘・碓山洋（2001）「〈営農〉営農計画の諸問題」（諫早干潟緊急救済東京事務所・諫早干潟緊急救済本部・WWF ジャパン『市民による諫早干拓「時のアセス」』所収，pp.9-17）。
- 2) 諫早湾干拓構想検討委員会（2000）『諫早湾干拓営農構想報告書』。
- 3) 諫早市議会諫早湾干拓利活用調査研究特別委員会（2005）『同活動報告書—諫早湾地域のさらなる発展をめざして—』。
- 4) 九州農政局（2003）「諫早湾干拓事業開門総合調査報告書」。
- 5) （公財）長崎県農業振興公社「事業報告書および会計」（平成 22 年度～平成 30 年度）。
- 6) 長崎県（2008）『諫早湾干拓営農技術対策の指針』。
- 7) 長崎県「令和 2 年度 ながさきの農林業」。
- 8) 長崎県諫早湾干拓課（2011）「諫早湾干拓事業って何だろう 開門による影響 22 の視点で考える」。
- 9) 長崎県総合農林試験場干拓科（2004）「諫早湾干拓営農試験の概要 2004 年 3 月版資料編」。
- 10) 長崎県南部総合開発室（1978）『水と緑の南総計画～長崎県南部総合開発計画と環境影響についてのあらまし～』。
- 11) 長崎県農林部農村整備課（2008）『新耕地紀行（長崎県農業農村整備事業 80 年のあゆみ）』。
- 12) 日本不動産研究所（2020）『田畑価格及び賃借料調』（田畑価格及び小作料調）。
- 13) 真木太一（2010）「長崎県・諫早湾干拓による風向・風速と気温・水温の変化」『農業技術』65(9), 335-342。
- 14) 山野明男（2006）『日本の干拓地』（農林統計協会）。
- 15) 山野明男（2014a）『干拓地の農業と土地利用—諫早湾干拓地を中心として』（あるむ）。
- 16) 山野明男（2014b）「長崎県諫早湾干拓地における営農展開Ⅲ（2011 年～2012 年）」『愛知学院大学教養部紀要：愛知学院大学論叢』，61（3），35-55。

地域住民の合意形成への取組み

—その現状と課題—

渡 邊 綾

はじめに

本章では、諫早湾干拓事業に関して地域住民の間での話し合いの場を求める活動に着目し、諫早湾干拓問題の解決のための住民合意の形成に向けた取組みの現状と課題を示す。以下では、問題の直接的利害関係者が多い諫早市の住民の取組みを中心に検討する。

諫早湾干拓問題をめぐっては、とくに1997年に潮受堤防が締め切られて以降、法廷の場を中心に係争が続いている。住民たちは、主に潮受堤防排水門の開門による農業への影響や防災などの観点から開門反対を主張する干拓賛成／開門反対派と、諫早湾岸や有明海の漁業環境などへの影響を重大視する干拓反対／開門賛成派の2つに大きく別れている。

そうしたなかで、2008年佐賀地裁の開門判決以降、開門を焦点として司法を通じた問題解決が目指されてきた。しかし、開門判決と開門差止めの処分が併存するなど、開門に焦点をあてた司法による諫早湾干拓問題の解決は膠着状態にある。

とはいえ、2021年4月28日、福岡高裁は進行協議において、「判決だけでは、それがどのような結論になろうとも、(中略)紛争の統一的、総合的かつ抜本的解決には寄与することができない」(福岡高等裁判所第2民事部 2021年4月28日)として、国と開門を求める漁業者に対し和解に向けた話し合いを提案した。この福岡高裁による「和解協議に関する考え方」では、「この問題に関する社会的要請等のほか、当事者や関係者からの話し

合い解決への期待などを含め、現在、和解解決の前提となる素地も、これまでの経緯の中で最も高まった状況にあると考える」と記載されており、漁業者・農業者・周辺住民など、さまざまな立場や利害関係者を交えた話し合いが強く求められている。

こうして当事者や関係者を含めた話し合いが求められる一方で、諫早湾干拓問題をめぐっては、潮受堤防の漁業・農業への影響、防災の効果の有無など、論点は複雑化している。くわえて意見対立による地域分断が、問題の長期化によって深刻化している(加藤 2021, および第16章, 参照)。現状の膠着状態を打開し、今後の諫早湾と関係地域のあり方を考えるには、裁判による問題解決と同時に、地域分断を解きほぐし、住民合意の形成を目指すことが不可欠である。

後述するように諫早湾干拓問題をめぐっては、潮受堤防締切り以降から話し合いが模索されてきた。しかし、漁業者、農業者、市民が立場を超えて話し合う場は現在も実現していない。潮受堤防の締切りから20年以上経過した今日、住民間の話し合いが期待されるなかで、どのように地域住民の合意形成が可能なのか。

以下では、これまでの当事者・関係者を含む円卓会議構想の流れと、現在、諫早市内を中心に行われている「諫早湾干拓問題について住民の話し合いを求める会」の活動を分析する。それを通じて、当該問題の話し合いによる解決、住民の合意形成の可能性を検討する。

1. 司法の場以外の問題解決の必要性

(1) 複雑化する司法を通じた和解協議

現在、諫早湾干拓問題は混迷している。とくに1997年の潮受堤防締切り以降、漁業被害と干拓事業の因果関係の証明、今後の諫早湾のあり方をめぐって開門の是非が争点となっている。つまり、潮受堤防の締切りから漁業環境の悪化が確認されたことで、諫早湾漁業者たちは潮受堤防排水門の開門を国に要請してきた。しかし、すでに述べたように、こうした裁判では開門・開門差止めの2つの判決が併存し、膠着状態に陥っている。

一方、2016年ごろから司法制度を通じた和解が動き始めた。2016年には農水省が開門しないことを前提に、100億円の基金を設けて有明海の調査や水産資源の再生を進める和解案を提出したが、国、開門賛成派、開門反対派3者の溝は埋まらず、2017年に和解協議は打ち切られた。2018年福岡高裁が請求異議訴訟で開門しない前提の和解を勧告したが、漁業者側は受け入れず、和解協議は決裂した。2020年、潮受堤防排水門の開門を命じた確定判決を強制しないよう国が求めた訴訟の差戻審の進行協議が行われた。しかし、前提条件のない和解協議を求める漁業者側と開門しない前提の和解協議にしか応じられないとする国側とで平行線の状態が続いた（朝日新聞西部版、2020年1月18日付、朝刊）。こうした状況のなか、2021年4月28日、福岡高裁は「話し合いによる解決のほかには方法はない」として、再度和解協議を提案した（朝日新聞西部版、2021年4月29日付、朝刊）。

以上のように2016年以降、和解協議が模索される一方で、これまで開門／非開門の前提について合意することが難しく、和解には至らなかった。現在、前提条件のない和解協議を進め、当事者・関係者を含めた話し合いによる問題解決が求められている。

(2) 司法による問題解決の限界

こうした状況について、諫早湾干拓問題での裁判による紛争解決には限界があることが研究者か

らも指摘されている（清水 2007, 岡庭 2018, 加藤 2018 など）。諫早湾干拓問題は、多様な利害関係者の存在、紛争の多面性、科学的不確実性の存在などの側面を有し、問題が高度に複雑化している。そのため、「諫早湾干拓紛争を処理するためには、司法制度とは異なる回路による紛争処理の可能性を探る必要がある」（加藤 2018）。加藤（2018）は、司法制度は直接的な利害関係者の主張をもとに、経済的利益をめぐる争いに還元し、専門家に問題解決を委ねることで迅速かつ合理的な解決を目指す一方で、直接的な利害関係者ではない一般市民が排除されてしまう、と指摘している。くわえて、漁業者・農業者としての生き方の承認や地域分断の克服といった、経済的利益に還元できない社会的側面を見落とすといった欠点があり、また、間接的な関係者の排除や社会的側面を看過した紛争処理は、「紛争の全面的な処理に程遠いだけでなく、むしろ紛争の火種を先送りするだけ」（加藤 2018）になりうるため、「利害関係者の広範な参加と積極的な役割、および、多様な争点の議題化と熟議による合意形成」（加藤 2018）が求められる、と述べている。

また清水（2007）は、裁判を通じて諫早湾の漁業被害を訴える運動が、因果関係論に争点化されたことについて、「開発行為に抗して生活者の側に立って展開されるはずの反対運動自体が、裁判闘争という形態を採っていくなかで因果関係論に絡め取られ、次第に〈生活の論理〉から乖離した闘争へと変貌」（清水 2007）してしまうと指摘している。諫早湾干拓問題について司法制度には科学的論拠を基に因果関係を明らかにし、法的責任の所在や正当な被害補償を明示化することが期待される。しかし、裁判では現在までの被害とその責任の所在、救済などが論点となるために、将来的な有明海や諫早湾周辺地域のビジョンが示されるわけではない。さらに、個々の裁判によって論点が詳細かつ具体的になるために、裁判を通じて生活者の視点から包括的な今後の有明海、諫早湾周辺地域のあり方を示すことは難しい。裁判によって、被害の実態や責任の所在を明らかにすると同時に、住民が主体的に話し合いに参加し、生

活者の目線から今後の有明海・諫早湾周辺地域のビジョンをつくることが求められる。

上記のように研究者や専門家の立場から司法に限定しない諫早干拓問題の解決が求められている。一方で、近年のアンケート調査では実際の諫早市民は、諫早湾干拓地の現在の状況を問題と捉えて主体的に解決することに消極的であることが明らかになっている。2020年秋に実施された諫早湾干拓事業に関するアンケート調査（加藤・樫澤・開田 2021, および第 16 章, 参照）の諫早市民のデータでは、「諫早湾干拓事業に関する認識の変化」として「良いものへと変化した」（43.7%）が「悪いものへと変化した」（14.7%）を大きく上回った。潮受堤防締切り直後に行われた朝日新聞による電話での世論調査（1997年5月24日～5月26日実施）では、干拓事業に対する賛否の割合は「四四対二六で反対派が半数近くを占め」た（1997年5月28日付）。調査対象や調査内容が異なるため、上述した締切り直後のアンケート調査とは正確に比較することはできないが、問題が長期化し、諫早市民は複雑な思いを抱えながらも諫早湾干拓事業を肯定的に受容するように変化していると示唆される（加藤・樫澤・開田 2021, および第 16 章, 参照）。

また「諫早湾干拓紛争の処理方法」として、地域問題や環境問題の専門家による調整、裁判所による統一的な判断、裁判所による和解の働きかけなど「広義の専門家への委任」が期待される一方で、当事者同士の話し合い、当事者と一般住民の話し合い、一般住民同士の話し合いなど、「自治的な手法」は期待が低いことが明らかになった。こうした結果について、「安寧な生活を送るために、諫早湾干拓紛争を地域の問題として理解しつつも、『自分自身とは関係のないものとして捉えよう』とする地域住民のリアルな姿、もしくは『首肯しがたい現実を何とか肯定的に受けとめよう』と苦悩する姿」（前掲, 加藤ほか 2021）が示唆された。また、漁業者、農業者、事業推進者、市民活動家などの直接的な関係者と間接的な当事者（地域住民）との間で問題に対する姿勢に乖離があることも示唆された。

研究者や専門家、司法が住民の主体的な話し合いに期待する一方で、諫早市民は諫早湾干拓事業に対する問題意識や、主体的に問題の解決に関わる意識が低いのが現状である。こうした状況のなかで、地域住民それぞれの意見を出し合い、集約していく場づくりはどのように可能か。住民自身が話し合いを成立させるために、実際にどのような取組みがなされているのか。

次節では、これまでも諫早湾干拓事業に賛成／反対する住民、専門家を交えた円卓会議が模索されたが実現できなかったこと、問題が長期化するなかで住民間での話し合いを求める声が高まっていることを確認する。

2. 円卓会議を求めるこれまでの動き

諫早湾干拓問題は長期にわたり地域分断が深刻な状態が続いている。そのため、これまで地域住民が諫早湾干拓事業に対する円卓会議や意見交流についてどのような思いを抱いてきたかは対外的に情報が公表されておらず、詳細に把握することは難しい。一方で住民運動の関係者が収集した膨大な新聞記事集（諫早干潟緊急救済本部 1998）や、丁寧に地域住民を取材したルポルタージュ（永尾 2005）などから、これまでも立場が異なる者同士での意見交流の場が模索されてきたことが確認できる。

例えば、諫早湾干拓事業に対する反対運動を中心的に率いた山下弘文（1934-2000）は、潮受堤防の締切り直後から、専門家や事業の利害関係者が一堂に会する円卓会議の必要性について言及してきた（朝日新聞西部版 1999, 読売新聞西部夕刊 2009）。山下は、国営諫早湾干拓事業の前身である長崎南部地域総合開発計画に抗して「諫早の自然を守る会」を結成し、干潟の開発に反対する住民運動を展開してきた。南部地域総合開発計画時、「諫早の自然を守る会」は立場を同じくする漁業者と市民との連帯を確立し、反対運動を繰り広げた（山下 1989）。

他方で、締切り以降、干拓賛成の住民、とくに農業者も干拓の被害者として認識し、「ひびを交えて語り合い、現実はどうしたらいいのか、地域の

ためになる本来の公共事業に転換する方策を検討」(山下 1998) することを構想していた。

こうした立場を超えた円卓会議の構想は、諫早干潟緊急救済東京事務所が発行した『市民による諫早干拓「時のアセス」』(2001) にも見られる。

『市民による諫早干拓「時のアセス」』では、「議会や行政関係者だけでなく、漁民、農民、地域住民はもとより事業に関心を寄せる NGO や国民各層に参加を呼びかけての『円卓会議』を開催するなどしていれば、本事業の帰趨は大きく異なるものとなっていたはずである」(諫早干潟緊急救済東京事務所 2001) と言及している。事業の決定過程で市民や漁業者、農業者などの関係者に対して農林水産省から情報共有が十分されず、説明責任を果たさなかったことを批判している。そのうえで、これからの有明海再生に向けた提言の1つとして「『情報公開』の原則のもと、市民・農民・漁民を含む幅広い『円卓会議』において検討し、文字通りの『市民参画による有明海再生シナリオ』に仕上げること」(前掲) を挙げている。諫早湾干拓事業の中止を求め、市民・漁業者・農業者が立場を超えた意見交流をもとに今後の「防災と環境の両立」および「有明海沿岸全住民の共生」を目指していくことが掲げられている。締切り以降、諫早湾干拓事業に対する立場を超えて意見交流する場が模索されていたのである。

一方で、実際には円卓会議の実現は困難であったことが示唆される事例がある。永尾俊彦の『ルポ 諫早の叫び』(2005) によれば、『市民による諫早干拓「時のアセス」』の提言と同時期に干拓反対派市民グループが干拓賛成派農業者団体と意見交流の場をつくらうと模索していた。2001年、干拓見直しを求める市民グループと干拓賛成派の低平地の農業者で会合を実施した。会合に応じた農業者自身も意見の対立はありつつも、まず地元の実情を知ろうとする市民グループの姿勢に共感し、受け入れた。その後、何度か会合を持ち、お互いの意見交流を行った。しかし、意見の対立を超えた話し合いを受け入れる立場は、他の干拓賛成派住民には受け入れられなかった。2002年、干拓推進を掲げる諫早湾干拓推進協議会で会合に参加し

た農業者は干拓反対派の市民グループと結託して懇談会を行ったとして非難的となり、同協議会に謝罪、今後一切市民団体と交流しないことを約束した(永尾 2005)。

上記の事例に見られるように、とくに干拓賛成派住民は、意見対立を超えて話し合うことに批判的であった。例えば、福岡高裁判決が命じた開門期限が迫った2013年12月20日のWebニュースでは、「開門に反対する地元住民は決着がずると先延ばしされる現状に『開門派との話し合いは無意味だ。政府が責任を持って判断してほしい』と苛立ちを募らせている」と、開門に反対する地元住民の声が掲載されている(産経ニュース2013年12月20日付)。同ニュースのなかで諫早湾防災干拓事業推進連絡本部の栗林英雄本部長(当時)は、以下のように語っている。

「国が態度を明確にしていけないので安心できない。いつまでこの状況が続けるつもりなんですか。

どれだけ協議しても、こちらが開門調査を認めることはあり得ない。何を話し合えと言うんでしょうか。政府がきちんと『開門しない』と政治判断すべきなんです。」(産経ニュース2013年12月20日、22:19発信)

記事内での干拓賛成派住民の声には、開門賛成派・干拓反対派住民との話し合いに対しては「無意味」「何を話し合えと言うのか」といった拒否感が示されている。『時のアセス』による提言、また干拓反対／賛成派間の会合が2001年、上記のWebニュースが2013年ということ踏まえると、少なくとも10年以上にわたって、立場を超えた話し合いに対する拒否感の一部住民に共有されていたと考えられる。

しかし、近年、干拓賛成派住民たちに変化が見られる。例えば、2017年4月25日、開門差し止めを命じた長崎地裁の判決を山本有二農水相(当時)が受け入れる判断を示したことに対して、前出の栗林氏は「対立を続けても仕方がない。互いの立場を話し合い、有明海的环境を良くする知恵を絞るときだ」(産経ニュース2017年4月26日

付)と態度を一変している。

これまで住民間での話し合いを拒絶していた干拓賛成派住民からも「対立を続けていても仕方がない」という声が掲載されており、問題の長期化によって住民たちが疲弊してきたことが想起される。これまで立場を超えた話し合いの場を模索してきた干拓反対派住民だけでなく、干拓賛成派住民にも話し合いを求める動きが見られる。

一方で、干拓賛成派住民が話し合いを受け入れる姿勢に変化してきたとはいえ、こうした姿勢の変化は当時、長崎地裁や農水省が開門差止の判断をしたという事実が大きいだろう。あくまで開門に関する法的・行政的判断が話し合いの前提になっている。

しかし開門に関しては、裁判が複雑化しており、開門・非開門について明確な判断は定まっていない。そのため、開門の判決を前提としていては、話し合いの場の設定は困難なままである。また先行研究でも指摘されたように、司法制度では生活者の目線から今後の地域のあり方を指し示すことは難しい。法的・行政的判断が話し合いの前提となるのではなく、話し合いによって住民が合意できる将来の地域ビジョンを積極的に提案し、将来の地域ビジョンを前提に司法や行政に判断を求めていくことが必要であろう。そのためにも、まず開門の是非を留保し、立場を超えて住民が話し合うことのできる場づくりが求められる。

続いて次節では、近年、諫早市内で取り組まれている「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」の活動から今後における話し合いの場の創出への可能性と課題を検討する。

3. 話し合いの場を求める会の活動

「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」(以下、「求める会」)は、諫早湾干拓問題について地域住民の分断を解消することを目的とし、2016年5月に設立された。現在も諫早市内を中心に地元住民に対して訪問による情報共有や聞き取り、署名活動を行っている。また話し合いの場づくりに関する要望書を福岡高裁や諫早市、農林水産省などに提出するなど、住民だけでなく、司

法・行政にも働きかけている。

(1) 設立の経緯

前出の「求める会」は、いまは諫早市の農業者である横林和徳を中心に設立した。横林は元農業高校教員で、「諫早湾の干潟を守る共同センター」に所属後、「求める会」の事務局を担っている。

同氏によると、活動のきっかけは2013年6月と12月に放映された諫早湾干拓問題の特集した番組を視聴したことであった。番組内では、諫早湾干拓問題について裁判での解決の限界を指摘し、直接的な利害関係者以外の市民も参加した議論・話し合いの必要性が言及されていた。同氏は「裁判ともう1つ、地域住民の話し合い、2つの歯車を回さないといけない」という番組内でのコメントに感銘を受けた(2020年9月28日横林インタビュー)¹⁾。当時、同氏は前述の「諫早湾の干潟を守る共同センター」事務局に所属していた。この共同センターは開門を訴えていた。しかし、水害を経験している低平地住民の開門反対への切実な思いを鑑みると、開門だけを訴えるだけでは不十分ではないか、地域住民の合意、共通理解がないと問題が解決しないのではないかという思いに至った。

2015年、上記の共同センター事務局会議で「諫早湾干拓排水門の開門について、賛成、反対、一般市民による円卓討論の場を設置することを求める請願」を諫早市議会に提出した。しかし、市議会で不採択となった。市議会側からは「いま話し合いはかえって地域を混乱することになるんだ、締切りによって住民は枕を高くして寝れるようになったんだという説明」(前出、横林インタビュー)だった。話し合いの場を持つことさえも容易には受け入れられなかった。

ここで引き下がれないと考え、2016年1月から対話を求める広範な世論を結集する目的で呼びかけ人を募る活動に取り組み始めた(横林2019)。結果的に、呼びかけ人は長崎県外も含め210名にのぼった。

2016年4月から「求める会」を発足させ、現在は高等学校教職員組合や前出の共同センターな

どでつながりのある9人のメンバーを中心に活動を行っている。主な活動内容は、街頭や家庭訪問での署名活動、開門調査に関する住民へのアンケート、裁判や市・県・国への要望書の提出などである。

(2)「求める会」の活動にみる特色

この「求める会」の活動にみる特色の1つは、諫早湾干拓事業や開門に対して賛成・反対の立場にかかわらず、まずは市民の対話の場づくりを重視していることである。横林とともに会の設立に関わり、現在代表世話人である古賀勝は、会の創設時について、以下のように語っている。

「裁判だけでは、どちらが勝っても負けても、市民の間の融和は生まれえないんじゃないかというふうなことから出発したと思うんです。(中略)事実の上に立っていけば、(賛成・反対の立場を超えて)お互い分かり合えると思うんです。そういう一致点が生まれるはずだという、そういう考え方でこの会がスタートした。」(2020年10月23日、話し合いの場を求める会グループインタビュー)²⁾

この「求める会」は、開門賛成である前出の共同センターとは別組織としたり、役割分担してマスメディアに対応したりと諫早湾干拓事業や開門に対して立場表明はせず、「話し合いの場」を求めることに焦点を絞っている。活動するメンバーが地域住民だからこそ、地域の分断状況に配慮して活動を展開している。諫早湾干拓問題に対する立場を一旦保留することで、水害経験があり長年根強く干拓賛成を訴えてきた地域にも活動が受け入れられている。

「(大水害の経験のある)旧市街地を戸別訪問したんですが、開門したら昔のように洪水に遭うから開門は反対だと、だけど、話し合って解決せねばいかんと、7割、8割の方は署名をしてくれる。このままじゃいかんばいと。」(2020年9月28日、横林インタビュー)

「(長年開門反対で)結束の固い低平地の農業地域

に行くと、我々が開門賛成の立場で行ったらとてもじゃないけど相手にしてくれない。訪問して最初に言われるのは、開門反対派か賛成派か、賛成なら署名しないって、そういう方が多いんです。我々も賛成・反対は別にして、話し合いの場を求める、その一点でお伺いしてるんですよと、しきりに強調して、いろいろと話していると、ほとんどの方は、話し合いの場を求める賛同署名をなさしてくれます。」(前出、横林インタビュー)

こうした活動の結果、2020年時点で4,300件ほど署名が集まった。署名活動では開門反対派か賛成派か立場が問われるなど、いまだ住民間の分断の根強さが伺える。一方で、活動のなかで住民が「いつまでも対立が続くのはよくない」「防災も農業も漁業も良くなればそれに越したことはない」という思いを抱えていることが明らかとなった。立場を保留し、話し合いの場をつくることに焦点化したことによって、分断された住民の間に諫早湾干拓問題について対話する糸口をつくることを可能にしたことは活動の成果の1つと言える。

「求める会」の活動にみる特色の2つ目は、署名活動と併せて、積極的に住民への諫早湾干拓問題に関する情報共有を進めていることである。諫早湾干拓事業について独自に作成したチラシの配布や、町内会や婦人会の集会、農協などに出向いて諫早湾干拓問題に関する情報やアンケート調査の結果を報告するなどの活動も行っている。こうした活動の背景には、諫早湾干拓問題について住民間の情報共有の不十分さがある。

「住民の中には自分たちにくるのは国や県の情報だけですと、あなたたちが言うようなことは初めて聞いたっていうのは多いです。情報が偏って伝えられています。」(前出、横林インタビュー)

行政やマスメディアの科学的根拠に基づかない情報が一方的に強く発信されており、「住民の頭の中にはそれだけが入って固定的になって」(2020年9月28日、横林インタビュー)いる。例えば、国の漁業補償や潮受堤防の防災効果、開門賛成派

が求める開門の仕方や開門した際に予想される変化など、いまだ誤解されていることが多い。科学的なエビデンスに基づいた情報や、開門賛成派と開門反対派の両者の主張内容などを、住民に偏りなく伝えることも活動の重要な側面の1つとなっている。

また住民に情報を伝えるだけでなく、各地域の住民と会のメンバーが対話することで得られることも大きい。家庭訪問での署名活動では、住民と話が尽きないことも少なくない。旧市街地や低平地では昭和32年の大水害の経験を聞き、住民がいかに苦しい思いをしてきたか痛感したこともあったと言う。署名活動を行う会のメンバーも住民の意見を聞いたことで発見も多く、充実感をもって活動している。諫早湾干拓問題は長期化するなかで、干拓について住民が対話さえもできない状況が続いてきた。「求める会」の活動では署名活動やアンケートなどでこれまでとこれからの地域について住民の切実な思いやこれまで口に出すことも難しかった思いが寄せられる。話し合いの場づくりの活動は、住民同士が諫早湾や自分たちの地域について語り、地域の将来像を考える活動ともなっている。

こうした話し合いの場づくりの活動には、地域学習の場づくりも期待される。先行研究では、とくに諫早市や周辺の雲仙市の住民について地域の歴史や自然環境への関心は高い一方で、それを学ぶ機会が限られていたことが指摘されている（加藤2021、および第16章、参照）。「求める会」の活動では、住民への諫早湾干拓問題に関する情報共有に併せて住民への聞き取りを行うことで、住民と会のメンバーが双方向的に地域について学ぶ場となっている。こうした活動を広げていくことは、住民たちが地域に関する理解を深め、『『地域社会を構成する主体』としての自己認識・他者認識』（加藤2021、および第16章、参照）が育まれることが期待できるだろう。

4. 地域住民の合意形成への今後の課題

「求める会」を設立するきっかけとして、2015年、市議会に「諫早湾干拓排水門の開門について、

賛成、反対、一般市民による円卓討論の場を設置することを求める請願」を提出したように、会の今後の目標の1つは市や行政が話し合いの場を設置することである。

「やっぱり理想的には行政も県も入って、開門賛成の漁業者、開門反対の農業者、市民も入って、そこで論議をフリーでやっていくというのが一番いいと思うんです。けども、今の段階では、県とか市とか入ってきませんので、当面、追求したいのは、いわゆる民間レベルといいますか、そのところで市民レベルでいろいろ論議をして、諫早の将来に対してどうあるべきかというのを、フリートーキングしていくっていうことがあったらいいな、というふうに思いますけど。」（2020年10月23日、話し合いの場を求める会グループインタビュー横林）。

話し合いの場の創出が困難な大きな理由の1つとして、行政の対応が挙げられる。会では、これまで住民に対する活動と並行して行政に対して正確な情報提示と話し合いの場の設置を求めてきた。2018年5月23日、2021年4月8日には福岡高等裁判所、2019年4月15日には最高裁に和解協議の要望書を提出した。2019年7月には長崎県知事、諫早市長に話し合いの場を求める請願を提出、同年10月には江藤農水大臣（当時）が佐賀県に来訪したことに合わせて、農林水産省宛に話し合いの場を求める要望書を提出した。2021年4月28日の福岡高裁の和解協議提示後は、諫早市長に話し合いの場をつくることへの取組みを求める要望書、諫早・雲仙両市議に理解と賛同を求める文書、それに諫早市内の開門反対の団体へ懇談を求める文書、また反対団体ではないが賛同を求める文書を届けた。こうした活動は、2019年11月20日、農林水産委員会で「求める会」が実施したアンケートの結果が取り上げられるなど成果を残している³⁾（第200回国会 農林水産委員会第8号）。

しかし、こうした要望に行政は十分に答えていない。県からは話し合う前に、「もう開門しない」

という方針が固まっているために、話し合う意味がないと回答があったという。住民から話し合いの場を求める要望が高まっているにもかかわらず、地域住民が合意形成する土台づくりを行政が拒否している。こうした態度について、行政の責任が果たされているか検討が必要である。

また、会の今後の課題として、住民間で論議が可能な共通の課題意識を持つことが挙げられる。

「事実の共有というのを前にさかんに言っていたけど、対話を拒む面があります。そこにどう突破口を開いていくか、難しい。命を守るとか、共通の課題でまずは論議をして対話の土俵をつくらないといけないかなと思っています。」(前出、グループインタビュー横林)。

上記は、対話を拒む層へどのようにアプローチするかという現状の活動の展開に関する課題として挙げられた。住民共通の課題意識の共有は話し合いの場の実現後にも関わる課題である。干拓地や開門に対する考えは立場によって平行線の状態にある。そのため話し合いの場が実現された際に議論が平行線で終わる可能性は十分に考えられる。立場を問わない話し合いとしてどのような草案を基盤に話し合いを進めていくのか、とくにこれまで開門の是非が争点化してきたことを乗り越えた地域ビジョンをどうつくっていくのか、住民共通の課題意識の共有は、分断を乗り越えた地域アイデンティティをどう形成していくかという問題にも密接に関わるだろう。

例えば、近年、京都大学田中克名誉教授を中心に活動している「森里海を結ぶフォーラム」では多良岳での植樹祭などを通じて、森の生態系の保護から有明海の再生を考える活動を行っている。植樹祭は親子での参加も受け入れており、次世代のための地域のあり方を考えるきっかけとしても期待されている。諫早湾干拓問題の最前線である堤防や干拓地から距離をとり、森から今後の有明海のあり方、地域を考えることは、開門の是非に捕らわれない将来の地域ビジョンや自然環境を基盤にした地域アイデンティティの形成に寄与する

と考えられる⁴⁾。

もちろん、いまだ地域分断は根強い。会へのインタビューでは、心のなかで開門賛成と思っても家族の職場の関係で活動に賛同できない、立場が問われない集会であっても、立場の違う人が参加するならば協力できないという住民も少なくないという。諫早湾干拓問題の解決には、話し合いの場を創出することと、話し合いによって住民間の合意形成を進めるという2つの大きな課題に段階的に取り組む必要がある。行政が市民に対して責任を果たすとともに、今後も住民と対話を丁寧を重ねていく「求める会」の活動が期待される。

一方で、地域住民の合意形成とともに、諫早市外の者たちが市民としてどう問題に関与するののかも重要な視点である。本章では、諫早湾干拓問題の直接的利害関係者が多い諫早市の住民の取組みを中心に検討してきた。しかし、この問題は諫早市や諫早湾・有明海周辺の住民に限定されるものではない。1990年代まで、山下弘文を中心に取り組まれていた南部地域総合開発計画や国営諫早湾干拓事業への反対運動では、湿地保護のネットワークなどを通じて、環境保全のための市民運動として世界的な関心を集めた。諫早湾干拓問題は大型公共事業の妥当性や生物多様性・自然環境の保護、民主的な地域自治など、諫早市を越えた多様な側面を有する問題である。諫早市外の住民も含め、市民としてどのように問題に関心を持ち、連帯していくかは今後の課題である。

(わたなべ あや)

(一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程)

注

- 1) 2020年9月28日、オンラインにて横林氏にインタビューを実施した。
- 2) 2020年10月23日、諫早市中央公民館にて、横林氏を含めた「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」のメンバー4人に対し、グループインタビューを実施した。
- 3) 2019年11月20日第200回農林水産委員会では、大串博志議員(衆議院)が「求める会」が実施した森山町でのアンケートの結果を取り上げ、国が話し合いの場をつくるイニシアチブをとっていくべきだと指摘している。これに対して江藤農水大臣は、同

- 年1月に佐賀県で漁業者弁護団・佐賀県知事とで「しっかりとじっくりと話し合えるような場をつくっていただければありがたい」という話をした、と回答している。
- 4) 「森里海を結ぶフォーラム」では、諫早市の住民だけでなく、森から海までの自然の循環と共存する社会のあり方を日本各地に発信することを目的としている。1990年代に山下弘文によって、湿地保護の観点から日本各地、世界各国から関心を集めるなど、諫早湾干拓問題は大型公共事業の妥当性や環境破壊の点で諫早市民だけに限定されない問題でもある。諫早市の住民に密着して活動し、地域の分断を解きほぐそうとする「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」の活動とともに、諫早市民を含め市外や県外からも諫早湾、有明海の現状について関心を広げるフォーラムの活動の両側面が諫早湾干拓問題の解決には必要となるだろう。

参考文献

- 1) 『朝日新聞』朝刊, 1997年5月28日付, 「諫早湾干拓, 県内でも「反対」が多数派 朝日新聞社世論調査/長崎」.
- 2) 『朝日新聞』西部朝刊, 1999年9月18日付, 「諫早湾干拓は見直す時期だ(声)」 p.5.
- 3) 『朝日新聞』西部朝刊, 2020年1月18日付, 「和解協議の意向, 漁業者側が示す 諫早差し戻し審」 p.30.
- 4) 衆議院, 2019.11.20, 「第200回国会 農林水産委員会会議録」第8号.
- 5) 『朝日新聞』西部朝刊, 2021年4月29日付, 「諫早干拓, 和解協議提案 福岡高裁」 p.26.
- 6) 諫早干潟緊急救済本部(1998)『諫早湾干拓事業新聞報道集 学習会資料』.
- 7) 諫早干潟緊急救済東京事務所(2001)『市民による諫早干拓「時のアセス」』.
- 8) 加藤雅俊(2018)「諫早湾干拓紛争からみる紛争処理システムとしての司法制度の意義と限界——政治学の立場から」『法学セミナー』no.766, pp.44-49.
- 9) 加藤雅俊(2021)「長崎県諫早市・雲仙市域における地域活性化の可能性と課題——大規模公共事業と市町村合併を越えて」『横浜法学』pp. 517-560.
- 10) 加藤雅俊・樫澤秀木・開田奈穂美(2021)「諫早湾干拓事業の影響に関する地域住民の認識——諫早市民と雲仙市民を対象としたアンケート調査から見えること」『建築ジャーナル』No.1315, pp.18-21.
- 11) 『毎日新聞』西部朝刊, 1997年6月3日付, 「『毎日・世論フォーラム』調査 長崎・諫早湾干拓『中止を』51%」 p1.
- 12) 『毎日新聞』, 2015年12月5日付, 「諫早湾干拓事業: 開門判決, あす5年 海の再生訴え続け 佐賀の漁師『もう一度漁を』」, p.26.
- 13) 『毎日新聞』, 2017年4月18日付, 「諫早湾干拓事業: 開門差し止め訴訟 開門差し止め判決 司法のねじれ決定的」, p.29.
- 14) 永尾俊彦(2005)『ルポ 諫早の叫び』岩波書店.
- 15) 岡庭幹司(2018)「民事裁判による紛争解決とその限界」『法学セミナー』no.766, pp.39-43.
- 16) SankeiBiz, 「【翻弄された諫早干拓】苛立つ地元『開門あり得ない』 判決期限切れも煮えきらぬ政府」2013年12月20日, 22:18 発信, 閲覧日2021年4月14日. (<https://www.sankeibiz.jp/macro/News/131220/mca1312202221015-n1.htm>)
- 17) 産経ニュース, 「【翻弄された諫早干拓】『安心して農業できる』 国が控訴せず営農者ら歓迎の声」判決期限切れも煮えきらぬ政府」2017年4月26日, 22:18 発信, 閲覧日2021年4月14日. (<https://www.sankei.com/region/news/170426/rgn1704260062-n1.html>)
- 18) 清水亮(2007)「開発事業に対する反対運動と被害住民の〈生活の論理〉」『地域社会学年報』第19号, pp.148-166.
- 19) 清水亮(2013)「諫早湾干拓事業をめぐる対立とその行方」『月刊社会教育』2013年6月号, pp.20-25.
- 20) 田中克(2019)「森里海を紡ぐ いのち輝く有明海をデザインし直す」田中克編『いのち輝く有明海を分断・対立を超えて協働の未来選択へ』花乱社.
- 21) 山下弘文(1989)『だれが干潟を守ったか——有明海に生きる漁民と生物』社団法人農山漁村文化協会.
- 22) 山下弘文(1998)『ムツゴロウ騒動記——二十世紀最大の環境破壊』南方新社.
- 23) 山下弘文(2001)『諫早に死す——山下弘文・自伝』南方新社.
- 23) 横林和徳(2019)「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める署名活動——未来への確かな手ごたえ」田中克編『いのち輝く有明海を分断・対立を超えて協働の未来選択へ』花乱社.
- 24) 『読売新聞』西部夕刊, 2009年5月14日付, 「【見々録】論議の意義」, p.6.

諫早湾の干潟・干拓をめぐる地域学習の展望

——富永健司の「有明海自然史博物館設立構想」に着目して——

川 尻 剛 士

はじめに

いま、地域学習の視点に立って、諫早——ひいては有明海周辺地域——のこれからをデザインすることが求められている。近年、とくに1990年代以降、全国各地で地域再生の課題に向き合う学習と実践が展開されてきた（佐藤 2015）。また、諫早においても、諫早湾干拓問題と向き合うさまざまな立場の人々による模索がなされてきている。

本章では、「住民グループや地域自治組織、行政・公共機関、各段階の学校・社会教育機関、NPO・NGO・協同組合などの非営利経済・社会セクター、民間企業あるいはその社会貢献活動部門などの多様な担い手が単独でまたは相互に連携・協働して地域再生・課題解決の方途を探り、『維持可能な地域』を追求する学び」を「地域学習（community learning）」として包括的に捉える（同上 2015:2）。

なぜ、諫早湾干拓問題を検証する本報告書において、干潟や干拓をめぐる地域学習について論じようとするのか。その理由を一言でいえば、環境破壊を経験した地域を再生していくには、それを担う「人づくり」に関する検討がもっとも基本的な課題であるために他ならない¹⁾。しかし、諫早湾干拓問題に関する一連の訴訟過程において、干潟や干拓を伝える地域学習をめぐる議論は後景に退いてきたのではないだろうか²⁾。

親しみを交えて“宝の海”と呼ばれてきた恵み豊かなかつての諫早湾では、その周辺地域を生きる人々と干潟との「濃密なかかわり」（嘉田 1995:34）が日常的風景——それは、まさしく富

永健司の写真の世界（富永 1996）である——として連綿と続いてきた。そして、そこで育まれてきた干潟とのかかわりの文化とその世代間継承の営為にこそ、干潟・干拓をめぐる地域学習の原型があったと言ってよい。しかし、当該地域を生きる多くの人々——それは決して漁業者に限らない——が指摘してきたように、「ギロチン」（1997年）以後、また訴訟が継続化して人間関係が錯綜するなかで、そうした文化は急速に失われていった（永尾 2005）。「公共事業」とは名ばかりの諫早湾干拓事業が犯した罪はきわめて重い。

とはいえ、それでもなお、諫早のいまを生きる人々が「自ら住む地域を豊かな自然に恵まれたところと認識していること」（加藤 2021:544）³⁾は注目に値する。なぜなら、諫早湾を含む地域の自然への価値を人々が手放していないことを示唆しているからだ。他方、訴訟を超えて地域再生への回路の開拓を目指す市民グループの活動でも、諫早の自然は理論的支柱をなしてきた（田中・吉永 2014）。このように、諫早の自然は、地域再生の重要な資源の1つになりうると考えてよい。

そうであるとすれば、いま必要なことは、諫早の自然（とくに干潟）と人々とのかかわりをいかに再構築していくのか、干潟と干拓の来歴をいかに共有化し継承していくのか、そのための地域学習をどのように構想していくのかという一連の問いと向き合うことである。本章ではその手始めとして、近年地元諫早の写真家である富永が提唱している「有明海自然史博物館設立構想」を紹介し、その可能性について考察してみたい。

1. 富永健司とその写真

まずは、写真家としての富永の来歴とそのきわめてユニークな活動の展開について紹介しておきたい。1941年に朝鮮平安北道に生まれた富永は、戦後引揚帰国の後、1959年に長崎県立諫早高校を卒業するまで諫早で育った。その後、東京に4年半、大阪に7年間働きに出ている。富永が諫早湾干拓問題に関心を持ったのは、故郷を離れていたちょうどそのときである。

その頃に朝日新聞に南総開発（長崎県南部地域総合開発）、その構想というのも、ほんの2〜3行です。出てきたんです。だから、ずっと気になっと思ったんです⁴⁾。

その後、1970年代半ばに諫早に戻った富永は、長崎県の外郭団体に勤務することとなる。そして、その傍らで「なんとかこれ（干潟の風景）を記録に残しておきたい」と思い至る。

最初は文章でずっと書きよったんです。[...]ところが、いや、これもう現物を見たら、その写真にはかなわないと。なんぼ文章で美辞麗句を重ねても、この実際っていうのは写真にはかなわないということで写真を撮り始めたんです。

こうして「ずぶの素人」富永の写真家としての歩みが始まる。富永のこだわりは、干潟とともに生きる人々の「日常」にあった。

要するに、写真を撮るっていったら、構えたら、日常の平素の表情が出てこないんです。だから、ほとんどカメラを隠すような格好で撮りました。そして（干潟から）上がってきたときに話を聞くんです。いろいろと。[...]大人のときもだいたいそうです。[...]そして、森山の子どもたちは、「森山新聞の人か」って聞き、「そうだ」って言って。面白かったです。

また、富永は「モノクロ」で撮ることにこだわった。

どうしてもカラーでしたら干潟の感じが出ないんですよ。自分で強弱をつけられないんです。で、とうとう自分で現像するようになりました。

そして、富永は1980年から84年までの5年余にわたって撮り溜めた写真を『有明海——諫早湾の干潟と生活の記録』（諫早自然保護協会、1985年）として出版する。写真集は、3つのテーマー「Ⅰ 自然：人間社会にかかわるもの」「Ⅱ 生活：消えゆく風物」「Ⅲ 干潟の子ら：永遠の憧憬」——から構成した。出版に際しては、「商売にしてみようとか、どうかってことじゃなくて、[...]もういっぺんね、住民の皆さんに考えてほしいと。これだけ（干潟には）価値があるんですよと、なんとか訴えたかった」と富永は語っている。初版は2,000部つくったが、わずか50日で完売した。

それからおよそ10年後、富永の写真に再び注目が集まることとなる。それは、諫早湾干拓反対運動を牽引した山下弘文（山下 2001）との出会いによって生じた。

山下さんが全国的な運動を展開するわけで、もう、この写真が訴える力が一番あると。みんなに見てもらわなければならない、これが一番いいんじゃないかということで、山下さんの肝入りで再版が決まったんです。

そして、1996年の再版時（富永 1996）には3,000部を「運動のために印刷した」。富永いわく、山下は「この重いやつを5冊とか3冊とか講演のたびに持って行ってさばいてくれた」と言う。また、富永も「諫早湾自然の権利訴訟」において「ハイガイ」の代弁者兼原告になるなど、山下とともに運動にコミットメントしていくこととなる。

ただし、その後、富永は定年退職を2年後に控えた1999年からは、「しばらく退職するまでは中

座」した。だが、その間に山下は惜しくも急逝する（2000年）。他方で、富永にも「やり残しがいっぱいあるもんですから、気にはなっとった」というが、運動を再開するための自身の状況が整わず、「干潟のほうは全部、もうそこでいったん打ち切って」いた。

しかし、富永はいま再び活動をはじめている。それは、2018年の「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める会」事務局長の横林和徳との出会いからであった。横林は、同会の活動を通じて、裁判や立場を超えた住民同士の対話の場の必要性を訴えてきており（横林 2019, および第14章, 参照）、そうした観点から富永の写真に可能性を見出していたのである⁵⁾。富永自身もかつて運動に参加したときの反省⁶⁾から、立場を超えた活動の必要性を認めていた。

横林さんと会いまして、写真をやってたんだったら写真展示してくれと言われたんです。2年間ぐらい言われました。だから、そろそろ、もうそしたらば展示してもいいかなと思ってね。

また、富永が写真展示に同意したのは、「もう自分も80になるから、なんか1つ、ここでしとかんといかん」「やっぱり干潟が大事だっていう思いを持ってもらう人が1人でも増えれば、それはそれで効果があるんじゃないか」と次第に考えるようになったからでもあった。

これを契機として、現在、富永は再び自らの写真展を行っている（『毎日新聞』2021年3月5日付）。それは、周囲の多くの人々による富永の写真への共感に支えられている。富永の写真はいま再び必要とされているのだ。しかし、それは、「訴訟運動のため」というかつての文脈とは異なるものである。いわば、この諫早の行方を指し示すうえで立ち返るべき1つの里程碑として意味づけられ、諫早のいまを生きるすべての人々に開かれたものとなっている。「和解協議に関する考え方」（福岡高裁、2021年4月28日）が提示されたいまこそ、富永の写真をとおして、これからの諫早

のあり方をみなで語り合わなければなるまい⁷⁾。

そして、富永はいま次の目標を見据えつつある。

富永：この諫早湾ちゅうのが破壊されていったということを記録として残したいというふうな思いはあります⁸⁾。ただ、現実には、もうプロの写真家なんか結構撮ってますから。ただ、諫早湾の干拓事業の集成版っていうのはないんです。どうやって工事を進めていったかっていうのは。[…]

筆者：それは、富永さんにしかやっぱりできないお仕事ですよ。

富永：まだ残されてるなと思うんです。自分にも、なんか仕事。[…]そして[…]こういうものを考えているんです。

こう言って富永がしたためていた文書こそが、次に見ていく「有明海自然史博物館設立構想」（資料1）である⁹⁾。

2. 「有明海自然史博物館設立構想」とその可能性

富永は2019年5月頃から「有明海自然史博物館設立構想」（以下、構想）を膨らませてきた（『長崎新聞』2019年11月7日付）。富永が構想を検討してきた発端は以下にある。

富永：私が一番、そこに着目したのは、干拓の里¹⁰⁾ちゅうのがありますね。あそこに、私がずっと干潟に通う頃は、高校生の修学旅行のバスが5台、6台、止まっとった。ずっと。そして、干拓資料館¹¹⁾なんかは、もちろんちょっと見るんでしょけども、諫早、通過です、みんな。

筆者：通過？

富永：通過。[…]そんだけの人が諫早に来てるのに、もったいないじゃないかと。そこが、こじんまりした町ですけども、とにかく昔の文化遺産が多いんです。だから、そこで枝分けをしてマイクロバスで3台ぐらいのグループに分けて[…]自分は諫早公園と眼鏡橋行

くんだとか、それから古いお寺回りをしてみたいとか、それから伊東静雄であるとか野呂邦暢、こういう人の住んどった場所に行ってみたりとか、いろいろあると思うんです。そういうふうな手立てがなんで諫早市でできないの、と。[...] とにかく、お客さん呼び込もうということが下手くそなんです、ここは。だから、これは、干拓資料館じゃなくて干潟資料館でもつくったら、これは九州一円とか高校の修学旅行なんか来ますよ。

また、この構想は何よりも諫早湾が有してきた特異な自然的環境に支えられている。

ここに、大体が、貝だけでも有明海に250種くらいいるんですよ。そのどのくらい集まるか分かりませんが、貝類がね。そういうのって見て、ああ、これ知つるとか、これ珍しいとか、そういうふうな関心持ってもらうことが地域振興の1つだと思うんです。もっとも私たちも、かなり貝類なんかも取りますから見てますけど、知らんことが多いです。こういうのが諫早にいたんかとか。[...] ほんとね、こういう珍しい貴重な生物が、ものすごく年月かけて命つないできてるんです。

具体的には、資料1がその構想である。富永は「諫早湾の地域の活性化を重点とし、自然環境への関心、生涯学習、レクリエーションなどの社会的要求に応えるもの」として構想を検討している。構想の詳細は資料1を参照いただきたいが、そこにおいてとくに筆者にとって重要と思われたのは次の3点である。

第1に、上述の富永のコメントにもあるように、富永が「諫早湾の地域の活性化を重点」に構想していることである。このように諫早湾を「九州一円」の「中継基地」とする富永の発想は、かつて片寄俊秀が提起した「ムツゴロッド構想」(片寄1998:149-153)とも通底する議論の立て方である。富永によれば、「ギロチン」以前には、「東京の都立高校の先生」が諫早湾の干潟に関心をもつ

て3年以上にもわたって子どもたちを連れて夏場に通っていたこともあり、その際には山下や富永が案内したという。そして、子どもたちは、干潟の中で遊び、現地には感想文を寄せていた。富永の構想は、こうした自らも関わった活動の実績やそのなかで得られた実感に裏打ちされて語り出されている。

第2に、富永が博物館法における「博物館」の定義を参照していることは注目してよいだろう。すなわち、単に資料の収集・保管・展示を行うばかりでなく、「自然史博物館」を教育や研究という明確な目的意識性に貫かれたものとして位置づけようとしていることである。これは、例えば、現在の諫早干拓資料館には必ずしも見られない志向性であるだろう¹²⁾。あるいは、現行の諫早干拓資料館は、少なくとも「教育資源」としての制度的な位置づけが弱いものと思われる¹³⁾。他方で、富永は、次世代形成への関心に深く根ざしたものとしてその制度を構想していると言ってよい。

第3に、富永が構想において、「有明海沿岸各県には、この種の自然史博物館は皆無」と指摘し、構想の独自性と重要性を説いていることである。近年は、有明海沿岸の複数の干潟がラムサール条約に登録されたことを受けて、干潟を伝えるビジターセンターの新設が相次いでいる。具体的には、荒尾干潟(2012年登録)の「荒尾干潟水鳥・湿地センター」(2019年開館)、肥前鹿島干潟(2015年登録)の「鹿島市干潟交流館なな海」(2019年開館)、東よか干潟(2015年登録)の「東よか干潟ビジターセンターひがさす」(2020年開館)である¹⁴⁾。これらは有明海沿岸地域一帯の湿地保全に向けた大切な動きではあるが、確かに富永の指摘するように「自然史博物館」としての機能は必ずしも有していない¹⁵⁾。この意味で、富永の構想が実現された際に、「有明海自然史博物館」は、有明海沿岸地域一帯における湿地保全連携の中核を教育・研究の両面で担いうるものとなることが期待される¹⁶⁾。

上述の点のほかにも、富永の構想は多くの意義を指摘することができるだろう。ぜひ、さまざまな立場や観点からご議論いただきたいと願っている。

る。また、富永の構想は、滋賀県立琵琶湖博物館や大阪市立自然史博物館等と並んで、「人間生活と自然環境の相互関係」に視点を置いた「総合博物館」（長谷川 2017 : 152）として構想されていると言えるが、他方で、さらに一步踏み込んで、そこに諫早湾干拓問題の歴史を人々が「考証」¹⁷⁾して伝えていくための、いわば社会科学的機能の統合を検討してもよいのではないかと筆者は考えている。このように、諫早湾干拓問題の歴史に関する市民自身の学習を可能とする場の組織化も重要であるだろう。富永の構想には、そうした可能性も胚胎している。

こうした多くの意義を有する富永の構想であるが、すでに富永はその実現可能性を検討すべく、関係各所に打診をはじめている。富永は、まずは、諫早市政策振興部推進課に打診をしている。けれども、「それは、干拓資料館ってあるから自分たちの仕事じゃない」という回答を受け、今度は2019年11月に干拓資料館を管轄する農林水産部干拓室に打診をした。しかし、「(干拓資料館展示室の)老朽化のため、責任を持って(貝類標本を)預かれない」との回答であった¹⁸⁾。富永によれば、雨漏りも生じている状況だという。いずれにせよ、構想の実現に向けて検討すべき課題は多い。

とはいえ、富永の構想は、私たちにこれからの諫早——ひいては有明海——をめぐる「夢」を抱かせるには十分ではないだろうか。少なくとも筆者にとってはそうであった。

筆者：例えば、その館長さんが富永さんだったら、僕、素敵だなと思ったんです。解説、写真だとか、そういう一番びったりの方だなと思って。僕の夢、夢ですけど。

富永：まあね、夢でいいです。こういうふうな糸口をどっかに提供しとかんとかんなどと思って。できんでもいいですよ。関心を持ってくれる人、もし、なんとか考えてみようとか、してみようとかいう人がいたら、もうそれで幸いです。

「糸口」の1つはいまここに差し出されている。

おわりに

ここまで、富永の「有明海自然史博物館設立構想」を紹介し、その可能性について論じてきた。それはきわめて魅力に溢れるものであった。しかし他方で、これからの諫早にとってもっとも重要となるのは、地域学習のあり方を社会的に規定する、諫早湾干拓問題を含む地域史認識——あるいは、地域の「維持可能性」認識（以下同じ）——をめぐる合意をいかに形成していくかであろう。換言すれば、諫早湾干拓問題を含む地域史について人々がどのような物語を紡いでいくのか、その語り方をめぐる合意形成と言ってもよい。とはいえ、諫早湾干拓問題における人びとの対立は、この語り方をめぐる対立として生じてきたため、その合意形成は決して容易ではあるまい。

それでは、困難な地域史認識をめぐる合意形成をいかにして進めていくことができるだろうか。筆者は、東日本大震災によって生じた気仙沼における海と人びとのかかわりの再構築をめぐる教育哲学者・田口康大の議論に注目してみたいと思う。田口は、「物語(り)」を「単に客観的な歴史を確認するのではなく、1つ1つの出来事を自分たち自身が受容可能で理解可能な経験へと組織化する行為」と捉えたとうえで、「物語(り)」は「他者によって補完されなければならず、また「つねに『行為』としてのみあり続け、完結することがない」としている(田口 2019 : 91-92)。同様に、諫早の地域史の物語をめぐる合意形成も、他者と出会いながら不断に更新される未完のプロセスとして理解しなければならないだろう。

諫早では、いま、まさにこのプロセスがさまざまな草の根活動によって「公共的な空間の創出」(同上 2019 : 92)を伴って進行している。また「和解協議に関する考え方」もそれを後押しする形で提起されたところだ。さあ、この輪の中に加わろう。このプロセスへの参加こそが、諫早の未来を描く地域学習の創発に向けた出発点になるはずだから。

(かわじり つよし)

(一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程)

注

- 1) 水俣病事件に向き合った医師で、晩年に水俣学を提唱した原田正純は、次のように述べている。『公害都市』からの再生にとって箱ものやスローガンよりも大切なことは、人づくり（人材育成）にある。再生の成否は人である。[...] 水俣における再生とは、長きにわたる被害者の人権侵害からの回復であり、それを担う人づくりである」（原田 2006：21-22）。いま必要なことは、この原田の指摘を諫早湾干拓問題に即して読み直すことである。言うまでもなく、諫早湾干拓問題の「被害者」は、漁民や農民という人間に限らない。かつて諫早でも提起された「自然の権利訴訟」（自然の権利セミナー報告書作成委員会 1998）はそのことを端的に示している。
 - 2) ただし、開設当初の旧森山町立図書館（現在、諫早市立森山図書館）が将来的には「干潟資料館」としての機能の位置づけを目指していたことは注目してよい（『朝日新聞』1996年4月7日付）。また、近年では、田中克氏らによる「森里海連環学」の試み（田中・吉永 2014）や、森山町の西村清貴氏による語り部構想（第12章、参照）がある。
 - 3) 加藤雅俊（2021、および第16章、参照）は、諫早市と雲仙市在住の18歳以上の男女2,100名（諫早市1,600名、雲仙市500名）を対象としたアンケート調査を共同研究によって実施し、これを指摘している。また、「諫早湾・有明海と自然環境への意識の高まりや、干拓事業やその裁判への関心の高まりなど、『地域（問題）への関心の向上』（同上 2021：540）が生じていることや、「多くの地域住民が、長崎県だけでなく、地域の歴史や自然環境に関して高い興味を有している」（同上 2021：547）ことも指摘している。
 - 4) 富永健司へのインタビュー@諫早中央公民館、2020年10月23日。以下、とくに引用元を示さない場合は、すべて同様のインタビュー記録からの引用である。また、引用中の中略を「[...]」と記し、引用者による補足を「（）」で行った。加えて、引用者による強調には傍点を記した。
 - 5) 筆者に富永との面会を強く勧めたのは横林である。
 - 6) 富永は、当時のことを「これだけシンポジウムなんかやって学者もたくさん来ました。その中に一番大事な漁民なんか来てないんですから。農業者も来てないです」と回想している。
 - 7) 富永は、「本明川と干潟を語る会」の組織化と座談会を計画しつつある。「これは、いいか悪いか、反対とか賛成やなくて、昔のいい話を聞いて、そこから探りを入れようかと思ったんです。」「とにかく、干拓事業が賛成とか、潮入れるとか入れないじゃなくて、どういうふうに良かったかって、昔は。そこから出発すれば、おのずと解決の方法は出てくると
- 思うんです。」しかし現在は、新型コロナウイルスの感染拡大によって保留となっている。
- 8) 富永は、「結局、工事現場を撮っていくためには、カラーでないと分からない」と言い、「だから、今、縮切り後の、カラーで撮った先ほど見せた分ですね。ああいうやつが、まだあるもんだからね。もういっぺん、カラーのやつを、なんか冊子でいいから印刷したいなと思ってるんです」とも語っている。
 - 9) なお、筆者は写真家としての富永の仕事を非常にユニークであると考えている。それは、英語圏の環境正義運動において、**Mobile Memory Work** と呼ばれてきた活動と重なるからだ。具体的には、富永自身が「(写真は)ほとんどスライドにします。保存がききますから、スライドは、そして、あちこち、講演したりするときに、スライドを10枚ぐらいぶーっと映して」と語っていることがそれである。富永は、かつての諫早湾の干潟と人びとのかかわりを収めた写真やスライドをとおして、それを視る者に「場所をめぐるオルタナティブな想像力の形成」（Houston 2013：432）を促していると言える。
 - 10) 正式名称は「諫早ゆうゆうランド干拓の里」。諫早市公共施設として1994年11月13日にオープンした。干拓の里は、諫早湾干拓にまつわる資料を展示した「諫早干拓資料館」をはじめ、「むつごろう水族館」「馬事公園」「遊戯施設」などが、面積12.5ha（約4万坪）の広大な敷地に点在する複合遊園施設である。また、2006年度からは「株式会社県央企画」が委託を受けて管理運営している（諫早ゆうゆうランド干拓の里、<http://www.kantakunosato.co.jp>、最終閲覧2021年6月8日）。なお、「諫早市干拓の里条例」（2005年3月1日制定）第1条で「諫早湾の干拓、干潟等に由来する地域文化の継承及び地域の特性を生かした産業の育成を図り、もってあたたかく美しい安らぎの古里づくりに資するため諫早市干拓の里を設置する」と設置目的を規定している（諫早市、「諫早市干拓の里条例」、https://www.city.isahaya.nagasaki.jp/reiki/reiki_honbun/r248RG00000374.html、最終閲覧2021年6月7日）。
 - 11) 「諫早干拓資料館」は1988年3月に開館し、その後の干拓の里のオープン（1994年）の際に、その一部に再編された（筆者の質問状に対する諫早市干拓室の「回答」2021年6月4日）。また、「諫早干拓資料館条例」が1988年に制定され、第1条で「この資料館は干拓、干潟に関する資料を収集保管し、公開展示する等によりその活用を図り、あわせてこれらに関する調査研究を行い、もって郷土文化の向上並びに教育及び学術の発展に資するため設置する」（諫早市1988a：39）と設置目的を規定していた。しかし、現在の干拓資料館で、それがどう実現されているかは必ずしも明らかではない。ある

いは、今日においては、干拓の里の「主要施設」（「諫早市干拓の里条例」前掲）の一環に位置づけられていることから、干拓の里の設置目的に準ずると解すべきなのかもしれない。とはいえ、干拓資料館は、その設立経緯と設置目的、また目的に対する活動の現状等において不明瞭な点が多い。例えば、干拓資料館ホームページに掲載の「概要」にも、文字どおりの「概要」を記してはいない（諫早ゆうゆうランド干拓の里、「諫早干拓資料館」、<http://www.kantakunosato.co.jp/learning/reclamation-museum/>、最終閲覧 2021 年 6 月 7 日）。また、現状、干拓資料館が唯一発行している沿革史（諫早干拓資料館 2010）もごく簡単な記述に留まっている。今後、改めて精査する必要があるだろう。

- 12) ただし、諫早干拓資料館の設立当初の段階では、「研究」の位置づけを強化する要望も寄せられていた。以下は、諫早市議会での江頭学議員による発言の一部である。これは、「諫早干拓資料館条例」（注 11）制定を踏まえた質疑であると思われる。やや長くなるが、当時の記録として引用したい。「干拓資料館については、まだ仮オープンしたばかりで、資料も十分ではないので、結論を出し、即断することはできませんけれども、内容は乏しく、11 月 30 日までの無料開放中に一度見たら、その後有料で何度も行ってみたいと思うだろうか」と疑問に思います。／そもそも干拓資料館建設の発想が基本構想に盛られていたとはいえ、資料館を維持発展させるための市民の研究組織も十分にないまま、市役所主導で建設を急ぎ、しかも干拓資料の研究よりも林野庁のモデル木造施設建設事業補助金、本館 1 億 2,500 万円の 4 割、5,000 万円をもらって建設することに重点が置かれたように思います。／したがって、展示資料も寄贈されたもののほか、多数は委託料によってつくられておりますけれども、これも今見えますと、大変親しみにくいものになっています。／[…]／そこで、お尋ねいたしますが、干拓資料館を魅力あるものにしていくためにはどのようなことを考えておられるのか。／[…]／3 番目、館の管理、運営は管理公社でできるでしょうかけれども、資料の収集、維持、干拓についての研究等の研究グループをどのように育成していこうとしているのか、お尋ねしておきたいと思っております」（諫早市 1988b : 138-139）。

これに対して、農林水産部長・後田幸則は、次のように応答している。「それから、（資料を）選定するような研究協議会と、そういったものをつくったらどうかというお話があったように思いますが、これにつきましては、現在、干拓の資料研究協議会というものがございまして、その方々に非常にいろいろ御苦労をいただいているわけでございますが、干

拓資料館の運営協議会を近々つくって、今後の運営に当たっていくというようなことになっておるわけでございまして、この運営協議会の中で十分にそういった研究、あるいは今後の充実の問題についても話し合いをしていただくことができるんじゃないかというふうなことで考えておるわけでございます」（諫早市 1988b : 143-144）。しかし、「運営協議会」の現在については、現時点では不明である。

- 13) この点は、公害資料館の「教育資源」としての制度的位置づけの曖昧さを論じた安藤聡彦の論稿が参考になる。安藤は、公立及び民間の公害資料館の設置目的の検討を通じて、「そこではいずれも公害にかかわる資料や経験の継承が目的として掲げられていたが、教育にかかわる記述はほとんどなかった。公立資料館の場合、当該施設が教育委員会の管轄下にある教育施設ではなく一般公共施設であることを明確に示すための措置とも解されるが、それが結果的に公害資料館の教育資源性をいっそう見えにくくしてしまっているとも言える」（安藤 2021 : 24）と指摘している。干拓資料館の設置主体も農林水産部（一般公共施設）であり、必ずしも教育施設としての明確な位置づけを持たない。加えて、注 11) で述べたように、現状、干拓資料館の設置目的や経緯そのものに不明瞭な点が多い。
- 14) なお、これら 3 つのビジターセンターは、「有明海ラムサール条約湿地連携会議」で協働している（佐賀市役所環境部環境政策課自然環境係インタビュー@オンライン、2021 年 3 月 7 日）。さらに、同地域では、市民レベルでも協働が活発化している。具体的には、「荒尾干潟保全・賢明利活用協議会」「まえうみ市民の会」「東与賀まちづくり協議会」の協働である。また、それらは連携して「有明 3 ひがたラムサール市民だより」を発行している。
- 15) ただし、NPO 法人「SPERA 森里海・時代を拓く」を活動母体として 2015 年に発足した「有明海塾」（有明海塾 2017）は注目してよい。有明海の再生を目指す有明海塾の中心的な担い手は「有明海が豊かな海であった頃を「知らない」高校生や大学生だ。とくに「おきのはた水族館」（福岡県柳川市稲荷町）の閉館に伴い、それを改修してかれらが運営する「やながわ有明海水族館」（2016 年）は興味深い。また「知らない」世代が、いまのように有明海の保全への関心を育みつつあるのかにも注目したい。
- 16) なお、構想の実現に際しては、有明海周辺地域とラムサール条約の関係をめぐる地政学的研究が必要と筆者は考えている。具体的には、「有明海周辺地域はラムサール条約に登録され、湿地保全が積極的に進められている一方、なぜ諫早湾の干潟ではそれが回避されてきているのか」という問いを考究

- していく作業である。これまでも山下らによって諫早湾干潟の登録が呼びかけられてきた（山下1993）。しかし、そこでこの問いはどれほど深められてきたのだろうか。筆者の調査も不十分で、この点はいまだよく見えてこない（ただし、富永は1993年に日本で開催されたラムサール条約締約国会議について、「日本湿地ネットワークが、政府・環境庁に強く求めていた、東京湾の三番瀬、名古屋の藤前干潟、博多湾の和白干潟、有明海諫早湾の四大重要干潟の条約への登録指定は『地元自治体の不同意』を理由に見送られ、開発の手がかかっている『谷津干潟』など五カ所の湿地が新たに登録されただけだった」（富永1996：140-141）と指摘している。この「不同意」の諫早における内実はどうだったのか）。だが、この作業は、諫早の地域学習を規定する社会的諸力の解明につながる。今日の諫早の地域学習の実態をより立体的に把握するためにも重要である。
- 17) 水俣病歴史考証館, <https://www.minamatadisease-museum-jp.net>, 最終閲覧2021年6月7日。原子力災害考証館 Furusato, <https://furusatodm.mystrikingly.com>, 最終閲覧2021年6月7日。
- 18) 筆者の質問状に対する諫早市干拓室の「回答」（2021年6月4日）にも、干拓資料館の運営上の「課題」として「施設の老朽化」とある。また、もう1つの「課題」として「以前に比べ来館者が減少」と記されている。参考に、筆者が得た「干拓の里及び干拓資料館入園者数一覧」（表1）を掲載する。

参考文献

- 1) 有明海塾（2017）「若者が描く「有明海塾」の挑戦」田中克 [編]『いのちのふるさと海と生きる』花乱社, pp.202-215.
- 2) 安藤聡彦（2021）「教育資源としての公害資料館——アウトリーチに胚胎する未来」『環境と公害』50（3）, pp.23-29.
- 3) 諫早干拓資料館（2010）「諫早干拓資料館沿革」諫早干拓資料館 [編]『諫早干拓資料館収蔵資料目録』諫早干拓資料館, pp.24-28.
- 4) 諫早市（1988a）『諫早市議会会議録（昭和63年度第1回（3月）定例会）／昭和63年第2回（4月）臨時会』。
- 5) 諫早市（1988b）『諫早市議会会議録（昭和63年度第5回（9月）定例会）』。
- 6) 片寄俊秀（1998）「諫早湾干拓事業の問題点と泥質干潟の「賢明なる利用」について」諫早干潟緊急救済本部『諫早干潟の再生と賢明な利用——国営諫早湾干拓事業の問題と代替案の提案』, pp.149-153.
- 7) 嘉田由紀子（1995）『生活世界の環境学——琵琶湖からのメッセージ』農山漁村文化協会。
- 8) 加藤雅俊（2021）「長崎県諫早市・雲仙市域における地域活性化の可能性と課題——大規模公共事業と市町村合併を越えて」『横浜法学』29（3）, pp.517-560.
- 9) 佐藤一子（2015）「地域学習の思想と方法」佐藤一子 [編]『地域学習の創造——地域再生への学びを拓く』東京大学出版会, pp.1-23.
- 10) 自然の権利セミナー報告書作成委員会（1998）『自然の権利——報告 日本における「自然の権利」運動』山洋社。
- 11) 田口康大（2019）『『海洋教育』という物語』阿部治・朝岡幸彦 [監修]／朝岡幸彦・笹川孝一・日置光久 [編著]『湿地教育・海洋教育』筑波書房, pp.83-94.
- 12) 田中克・吉永郁生 [監修]／NPO法人 SPERA 森里海・時代を拓く [編]（2014）『森里海連環による有明海再生への道——心の森を育む』花乱社。
- 13) 富永健司（1985）『有明海——諫早湾の干潟と生活の記録』諫早自然保護協会。
- 14) 富永健司（1996）『新版 有明海——諫早湾の干潟と生活の記録』れんが書房新社。
- 15) 永尾俊彦（2005）『ルポ 諫早の叫び——よみがえれ 干潟ともやいの心』岩波書店。
- 16) 長谷川賢二（2017）「総合博物館論史」青木豊・鷹野光行 [編]『博物館学史研究事典』雄山閣, pp.148-153.
- 17) 原田正純（2006）「水俣がかかえる再生の困難性——水俣病の歴史と現実から」淡路剛久 [監修]／寺西俊一・西村幸夫 [編]『地域再生の環境学』東京大学出版会, pp.21-22.
- 18) 山下弘文（1993）『ラムサール条約と日本の湿地——湿地の保護と共生への提言』信山社。
- 19) 山下弘文（2001）『諫早に死す——山下弘文・自伝』南方新社。
- 20) 横林和徳（2019）「諫早湾干拓問題の話し合いの場を求める署名活動——未来への確かな手ごたえ」田中克 [編]『いのち輝く有明海を——分断・対立を超えて協働の未来選択へ』花乱社, pp.238-255.
- 21) Donna Houston（2013）“Environmental Justice Storytelling: Angels and Isotopes at Yucca Mountain, Nevada”, *Antipode*, Vol.45 No.2, pp.417-435.

その他の参考資料

- 1) 「広さ日本一の木造図書館 将来 干潟資料館に」『朝日新聞』1996年4月7日付。
- 2) 『文化はぐくんだ干潟』有明海博物館設立訴え』『長崎新聞』2019年11月7日付。
- 3) 「失われた干潟の姿 干拓前の諫早 撮り続けた写真で伝える企画展」『毎日新聞』2021年3月5日付。

諫早市立 有明海自然史博物館 設立構想検討案

(腹案 長崎県立有明海自然史博物館)

諫早湾地域の活性化を重点とし、自然環境への関心、生涯学習、レクレーションなどの社会的要求に応えるものとする。

趣 旨 沿岸地域の自然環境や文化財の資料と情報を総合的に収集して保存・研究し、展示して公開する。

目 的 有明海の地史や自然体系を総合的に理解し、自然と人とのかわりに重点を置き、近未来の人類社会の在り方に貢献するものとする。

利 点 有明海沿岸各県には、この種の自然史博物館は皆無であり、諫早地域での設置により、有明海の調査研究の学術都市としての機能を発揮させることで、県内の小・中学生の理科教育の一助とし、県外修学旅行生等の集客が期待できる。

場 所 当面、現在の「干拓資料館」を整備活用する。

* 11.14 農林水産部「干拓室」に貝類標本の展示を要請。11.20 老朽化のため、責任を持って預かれないとの回答。

* 諫早湾の干潟は「自然文化財」もしくは「自然文化遺産」に相当。

(博物館法の定義の要旨)

歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集・保管・展示し、必要な普及教育・研究事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究を目的とする機関。

(近在の著名な自然史博物館)

滋賀県立琵琶湖博物館

大阪市立自然史博物館

2019 (令和元年) 5・8 富永 健司

資料 1 有明海自然史博物館設立構想

出典：富永健司氏提供資料 (2020年10月23日)

年度	干拓の里入園者	うち干拓資料館入館者		うち団体計								
		(人)	(割合)	うち社会科見学		うち修学旅行		うち一般団体				
				(人)	(割合)	(人)	(割合)	(人)	(割合)			
H6	95,680	44,062	46%									
H7	200,051	85,741	43%									
H8	155,751	64,231	41%									
H9	131,423	56,377	43%									
H10	133,228	54,405	41%									
H11	137,454	52,536	38%									
H12	128,139	49,358	39%									
H13	132,959	49,054	37%	5,947	12%	4,381	9%	1,566	3%	0	0%	
H14	129,208	41,470	32%	4,699	11%	3,468	8%	1,231	3%	0	0%	
H15	113,250	31,878	28%	4,612	14%	3,034	10%	1,578	5%	0	0%	
H16	120,043	21,343	18%	3,792	18%	2,915	14%	877	4%	0	0%	
H17	129,750	24,428	19%	3,884	16%	2,109	9%	781	3%	994	4%	
H18	120,157	16,208	13%	4,237	26%	2,325	14%	1,882	12%	30	0%	
H19	121,315	16,232	13%	2,486	15%	1,851	11%	578	4%	57	0%	
H20	120,587	15,091	13%	4,378	29%	1,841	12%	1,175	8%	1,362	9%	
H21	116,661	14,729	13%	1,879	13%	824	6%	807	5%	248	2%	
H22	121,640	14,440	12%	2,370	16%	1,198	8%	757	5%	415	3%	
H23	118,800	13,152	11%	2,320	18%	1,470	11%	700	5%	150	1%	
H24	133,163	13,161	10%	2,004	15%	1,247	9%	532	4%	225	2%	
H25	131,141	12,013	9%	2,071	17%	1,620	13%	265	2%	186	2%	
H26	123,321	12,746	10%	1,992	16%	1,320	10%	488	4%	184	1%	
H27	135,195	14,853	11%	2,629	18%	1,592	11%	732	5%	305	2%	
H28	123,586	13,513	11%	2,006	15%	1,546	11%	233	2%	227	2%	
H29	145,655	9,987	7%	1,911	19%	1,388	14%	204	2%	319	3%	
H30	140,733	8,289	6%	2,508	30%	1,922	23%	37	0%	549	7%	
R1	135,597	7,902	6%	2,131	27%	1,824	23%	37	0%	270	3%	
R2	53,588	4,760	9%	1,523	32%	1,464	31%	0	0%	59	1%	

表 1 干拓の里および干拓資料館入園者数一覧
出典：諫早市干拓室提供資料（2021年6月4日）。

諫早湾干拓事業に関する地域住民の認識

——アンケート調査から見えること¹⁾——

加藤 雅俊 ・ 檜澤 秀木 ・ 開田 奈穂美

1. アンケート調査の背景と概要

本章の目的は、諫早湾干拓事業に関する地域住民の認識を明らかにし、それが示唆することを考察することにある。国営諫早湾干拓事業は、1989年の着工、1997年の潮受堤防の締切り、2007年の事業完成と、事業開始から30年以上、事業完成からも10年以上が経過する。諫早湾の大規模な干拓構想²⁾については、第二次世界大戦後すぐにまで遡ることができる(1950年代の長崎大干拓構想や1970年代の長崎南部地域総合開発計画など)。このような長期にわたる時間の経過を経て完成した諫早湾干拓事業に関して、地域住民はどのような認識を持っており、それは諫早湾干拓紛争の適切な処理に関してどのような含意を有するか。本章は、著者らが諫早市および雲仙市の住民を対象に実施したアンケート調査(「活力ある地域社会」の形成に関するアンケート調査)を手がかりに得られた知見を提示する。

これまで諫早湾干拓紛争に関する先行研究では、法律学者は、現行の法制度のもとで、なぜ／どのように諫早湾干拓事業に関する裁判がここまでこじれてしまったのかに関する分析を進めてきた

(「特集：諫早湾干拓紛争の諸問題」『法学セミナー』766号、檜澤 2019)。また、社会学者やジャーナリストは、直接的な当事者である漁業者や農業者への聞き取りを通じて、当事者が紛争をどのように理解しているのかに関する分析を進めてきた(開田 2011, 2013, 2016, 清水 2007, 2013, 永尾 2000, 2005)。他方、自然科学者は、有明海

の水質や潮流の変化、干拓事業によって作られた調整池の状況などを実際に調査し、科学的に明らかにしてきた(佐藤 2014, 高橋編 2010)。干拓事業を推進してきた関係者(諫早湾地域振興基金編 1993)、反対運動に関与してきた市民活動家(山下 1989)、開門賛成派を支えてきた弁護士(馬奈木 2012)による回顧録も残されている。これらの諫早湾干拓事業に関する先行研究や回顧録は、紛争の法的側面、直接的な当事者の見解、物理的な環境変化などを明らかにする点で大きな意義を有する。しかし、間接的な当事者である地域住民の見解を軽視していることに加え、「分断や対立を止揚し、新たな地域社会を形成していく」という視点を欠いており、課題が残されていた。

これらの先行研究の課題を踏まえて、著者らは、諫早湾干拓事業に関する地域住民の認識を捉え、諫早湾干拓紛争を処理するための手がかりを探るために、アンケート調査を計画した。この調査は、諫早市と雲仙市に在住の18歳以上の男女2,100名(諫早市1,600名と雲仙市500名)を無作為抽出で選び、質問票を送付する「郵送法」を用いて実施した。調査期間は2020年9月1日から10月31日とし、合計で731通の回答を得た(諫早市556通、雲仙市175通)。有効回収率は、34.8%となる(諫早市34.7%、雲仙市35.0%)³⁾。アンケート調査の質問項目は、「市政とまちづくりについて」、「歴史と自然環境について」、「市町村合併とその影響について」、「諫早湾干拓事業とその影響について」、「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判と紛争処理について」、「回答者の属性について」から

構成されており、地域が抱える諸問題（その背景にある平成の大合併および諫早湾干拓事業）と、それへの処方箋を考察するうえでの手がかりとなる地域資源に関する認識について尋ねている。

以下では、諫早湾干拓事業に関連した質問項目への回答を中心に紹介し、それらの結果が示唆することを検討し、諫早湾干拓紛争の適切な処理に向けた課題と展望を考察する。なお、本章で紹介するアンケート調査の結果は、単純集計に基づくものである点を断っておきたい。現在進めている詳細な分析の結果によっては、本章で提示した知見は修正される可能性もある。また、本調査はあくまでも地域住民の主観的認識を明らかにするものであり、そこには客観的・科学的事実とは異なるものが含まれる点も指摘しておきたい。

2. 諫早湾干拓事業およびその影響に関する地域住民の認識

本節では、諫早湾干拓事業およびその影響に関する地域住民の認識を紹介したうえで、諫早湾干拓紛争の処理に関する地域住民の認識を確認し、これらの認識が含意することを明らかにする。

まず、諫早湾干拓事業とその影響に関する地域住民の認識から確認していこう。図1は、「諫早湾干拓事業とその影響を話題にするか」に関する回答を集計したものである。雲仙市と比べて、諫早市の住民の方が話題にすると答えた回答者が多いが、集計結果は、干拓事業とその影響に関して、地域住民が日常的に話題としていることを示している。図2は、「諫早湾干拓事業に関する情報の入手先」に関して3つ選んでもらったものを集計したものである。テレビ、新聞、行政の順で上位を占めており、集計結果は、従来のマスメディアが重要なことを示している。その一方で、インターネットの重要性が高くないことも明らかにしている。加えて、家族、近隣住民、友人など、対面による直接的コミュニケーションを通じた情報の重要性も高くなる。以上のように、地域住民は、諫早湾干拓事業について話題にする一方で、その情報の入手先については、マスメディアの役割が大きく、受動的に情報を入手する存在であること

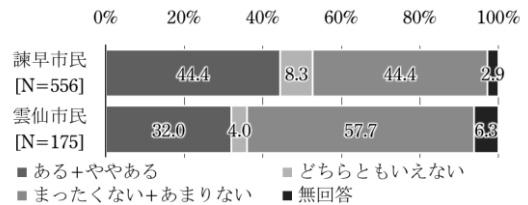


図1 諫早湾干拓事業とその影響に関して話題にする頻度

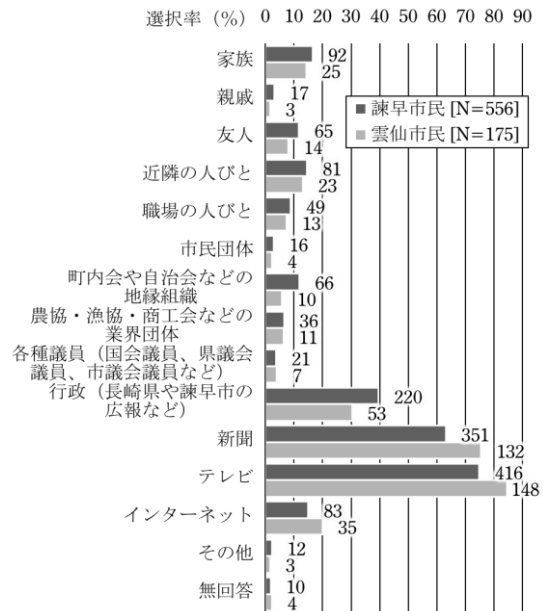


図2 諫早湾干拓事業に関する情報の入手先 (3つ選択, グラフ横の数字は回答数合計)

が分かる。

図3と図4は、「諫早湾干拓事業によってできた設備・施設の利用頻度や訪問頻度」に関する質問項目の回答結果をまとめたものである。諫早湾を締め切るために、旧・高来町と旧・吾妻町を結ぶ形で潮受堤防（約7km）が作られた。この潮受堤防は、諫早湾干拓堤防道路（雲仙多良シーライン）としても活用されており、諫早湾の両岸を、諫早市内中心部を通過することなく移動することを可能にするものである。諫早湾干拓堤防道路の中間地点付近には、展望所が設置されており、中央干拓地と有明海のそれぞれを眺めることができる。今回のアンケート調査では、地域住民が諫早湾干拓堤防道路や展望所を利用することが少ない

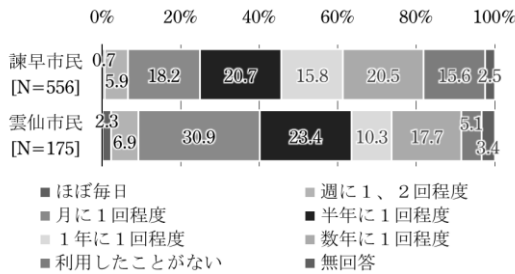


図3 諫早湾干拓事業でできた設備・施設の利用・訪問頻度① (諫早湾干拓堤防道路の利用頻度)

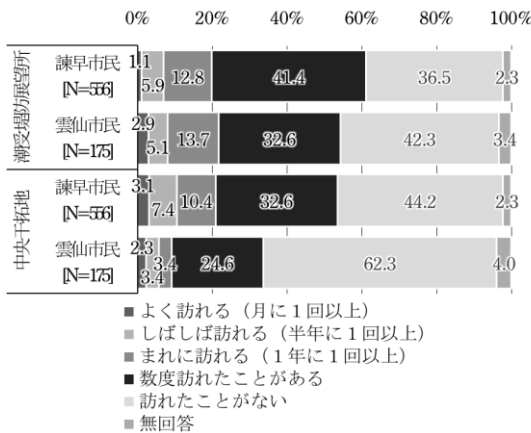


図4 諫早湾干拓事業でできた設備・施設の利用・訪問頻度②

ことが明らかとなった (とくに、諫早市の住民)。同様に、中央干拓地を訪問する機会が少ないこと

も示された(とくに、雲仙市の住民)。この結果は、地域住民が、諫早湾干拓事業で実際にできた設備・施設を活用する機会が少ないことを示している。言い換えれば、地域住民は、諫早湾干拓事業の物質的成果から直接的な恩恵を享受していないことが分かる。

図5は、「諫早湾干拓事業が生活・自然環境に与えた影響」に関する質問項目の回答を、図6は、「諫早湾干拓事業が社会環境に与えた影響」に関する質問項目の回答をまとめたものである。諫早市と雲仙市の住民は、諫早湾干拓事業の影響として、低平地の排水改善、高潮への対策、河川氾濫の防止などの「防災機能の向上」を感じ(とくに諫早市の住民)、また干拓堤防道路がもたらした「交通の利便性の向上」も実感している。また、諫早湾・有明海における漁業の衰退を感じる一方で、中央干拓地で農業が盛んになっているなど、「産業構造への影響」も感じている。そして、諫早湾・有明海と自然環境への意識の高まりや、干拓事業やその裁判への関心の高まりなど、「地域(問題)への関心の向上」も感じている。その一方で、地域経済を豊かにしたり、地域に活力を生んだという「地域経済への貢献」や、地域の一体感や誇りを生んだという「地域統合への貢献」については感じていない。むしろ、地域間の対立や、農業者と漁業者の間の対立を生んだと感じている。

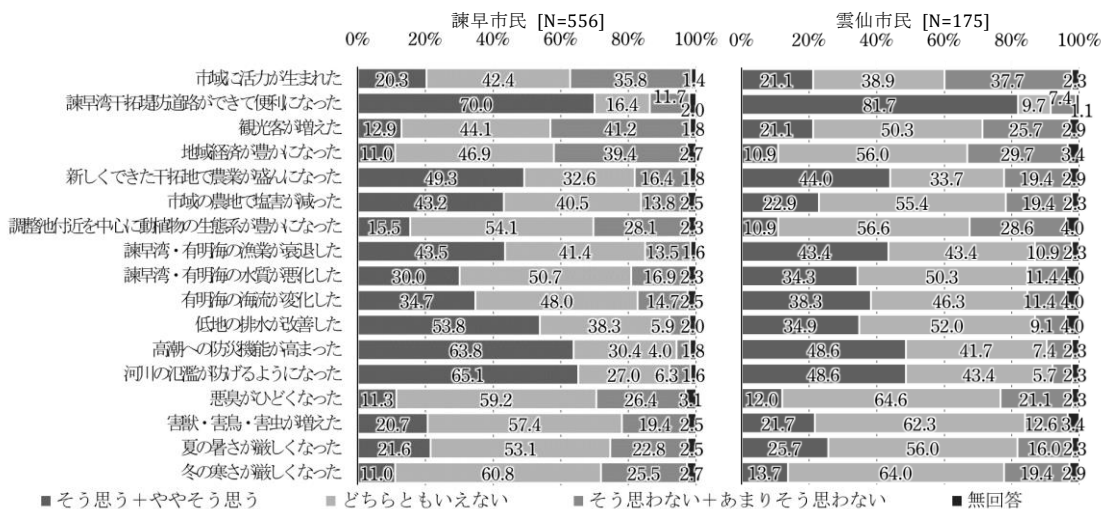


図5 諫早湾干拓事業が生活・自然環境に与えた影響

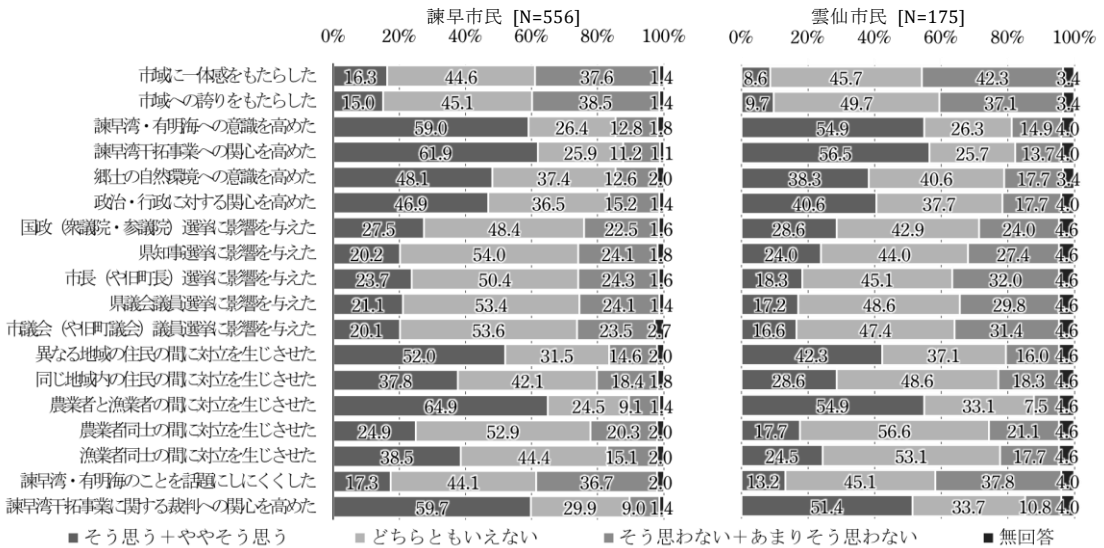


図 6 諫早湾干拓事業が社会環境に与えた影響

以上のように、地域住民が、干拓事業に関して両義的な評価（すなわち、防災機能と交通の利便性の向上を感じる一方で、経済的効果や地域統合に関する効果を感じず、むしろ対立・分断を生じさせた）を下していることが分かる。

図 7 は、「諫早湾干拓事業に関する認識の変化」に関する質問項目の回答をまとめたものである。興味深いことに、「良いものへと変化した」が、「悪いものへと変化した」を大きく上回っている。この結果は、地域住民が上記のような長い年月のなかで、諫早湾干拓事業に関して、図 5 と図 6 が示すような複雑な思いを抱えつつも、現状を受容する形で認識を変化させていることを示唆している。

続いて、諫早湾干拓紛争の処理に関する地域住民の認識について確認する。周知のとおり、諫早湾干拓事業に関しては、潮受堤防の開門を求める

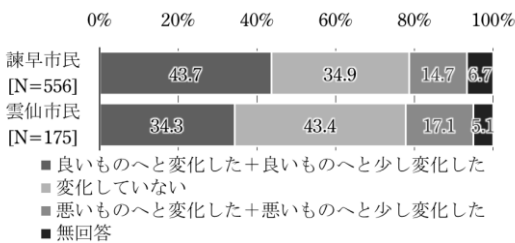


図 7 諫早湾干拓事業に関する認識の変化

開門賛成派と国、そして潮受堤防の開門に反対する開門反対派と国の間で、それぞれ裁判が行われ、2021年5月現在の段階では潮受堤防の開門に関して、相反する判決が並存した状態となっており、現在も裁判が行われている（檜澤 2018, 2019）。そして、図 5 と図 6 が示すように、地域住民は、諫早湾干拓事業が地域社会に対立をもたらしたと認識している。以上のように、諫早湾干拓事業は、地域社会に現在進行中の深刻な社会対立を生み出したと言える。それでは、この紛争状態はいかにして処理できるであろうか。諫早湾干拓紛争の紛争処理に関する地域住民の認識を確認する。

まず、「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判に関する認識」を尋ねたところ、6割を越える回答者が「知っている」「少し知っている」と答え、「知らない」「あまり知らない」と答えた回答者を大きく上回り（図 8）、裁判に関する認識は高いことが明らかとなった。次に、「諫早湾干拓紛争をめぐる裁判が紛争処理に役立っているか」を尋ねたところ、「役立っている」「やや役立っている」という回答者に対して、「あまり役立っていない」「役立っていない」と回答する者が多かった（図 9）。現実社会における裁判は紛争処理には貢献していないと受け止められていることが明らかとなった。

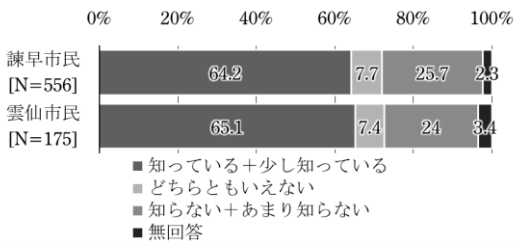


図 8 諫早湾干拓事業に関する裁判の認識①

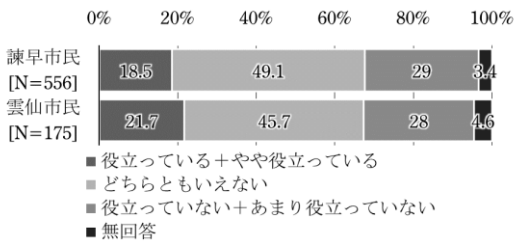


図 9 諫早湾干拓事業に関する裁判の認識②

(干拓事業をめぐる裁判が紛争処理に役立っているか)

諫早湾干拓紛争のなかで重要な争点となっている潮受堤防の開門に関して、図 10 は「開門が行われた場合の不安・心配」についての回答を、図 11 は「開門が行われた場合の期待」についての回答をまとめたものである（ともに、複数回答可）。両質問に関する回答からは、地域住民は、潮受堤防の開門に対する期待と比べて、不安・心配をより多く感じていることが明らかとなった（例、図 10 における「とくに心配なことは起こらない」の回答数の低さと、図 11 における「とくに良いことは起こらない」の回答数の多さ）。集計結果は、「潮受堤防が締め切られている」という現状の変更に対して危惧が強いことを示している。

図 12 は、「諫早湾干拓紛争の処理方法として望ましいもの」として5つまで選んでもらい、それらを集計したものである。上位を占めるのは、地域問題や環境問題の専門家による調整、裁判所による統一的な判断や和解の働きかけなど、「広義の専門家への委任」であり、それに続くのが「住民投票」である。その一方で、国会による立法措置、中央省庁による調整、首相による政治判断などの「従来の処理方法」への期待はそれほど高くな

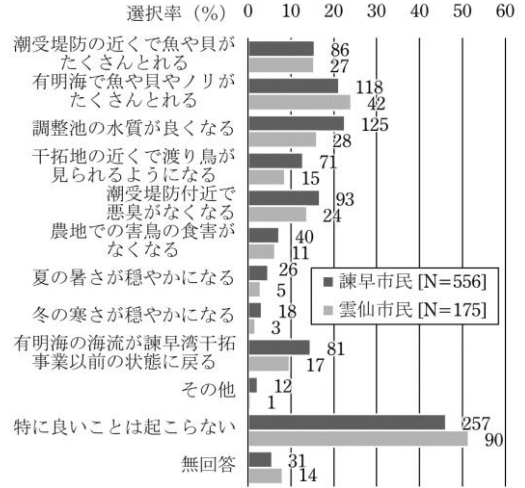


図 10 潮受堤防の開門に関する期待
(複数選択可、グラフ横の数字は回答数合計)

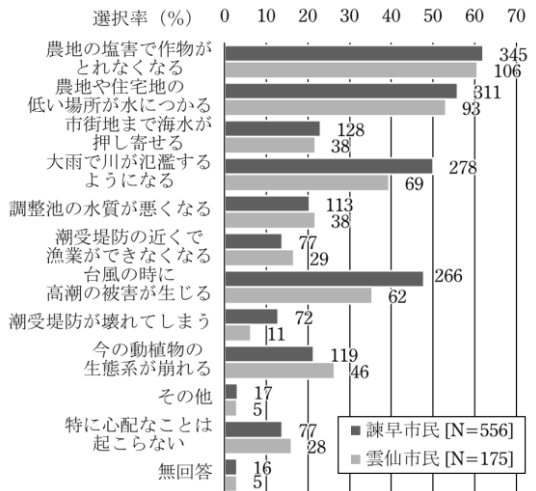


図 11 潮受堤防の開門に関する不安・心配
(複数選択可、グラフ横の数字は回答数合計)

い。また、当事者同士の話し合い、当事者と一般住民の話し合い、一般住民同士の話し合いなど、「自治的な手法」への期待も低い。このように、地域住民は、諫早湾干拓紛争の処理方法として、広義の専門家による調整を期待しており、民主的基盤を有する政治による解決や、その統制を受ける行政による調整には期待しておらず、また自らが当事者として能動的に働きかけ、解決していくという意識も有していない。言い換えれば、民主

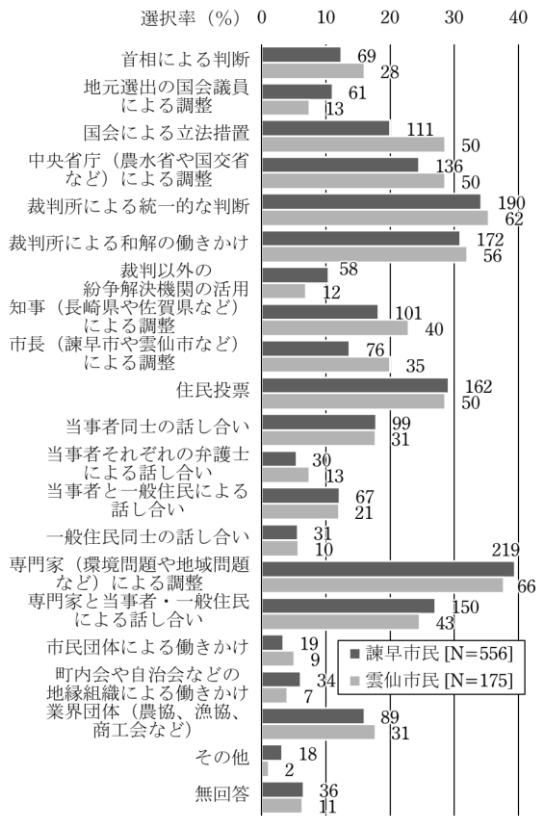


図 12 諫早湾干拓紛争の解決方法に関する認識
(5つまで選択可, グラフ横の数字は回答数合計)

性や自主性ではなく、専門性への期待が大きい。

本節では、「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査のうち、諫早湾干拓事業とその影響に関する地域住民の認識を確認してきた。その結果、いくつかの興味深い点が明らかとなった。

まず第1に、地域住民は、諫早湾干拓事業に関して、その成果の恩恵に直接的に触れる機会が多くないことに加え、両義的な評価をなしている。つまり、諫早湾干拓事業の関連設備・施設を利用する頻度は少ないものの（図2）、防災機能の向上や交通の利便性の向上を感じる一方で、経済的効果や地域統合に関する効果を感じることができていない（図5と図6）。第2に、地域住民は、現状を受け入れる形で認識を変化させている。諫早湾干拓事業が地域社会にとってマイナスな影響を持つと認識しながらも、それを肯定的に受け止めるように認識を変化させている（図7）。この点は、

図10と図11が示す開門がもたらす影響に関する回答の差異（潮受堤防の開門に関する「期待」に比べ、「心配・不安」の高さ）からも明らかと言える。第3に、地域住民は、諫早湾干拓紛争を、従来の紛争処理方法では十分に処理できないと考えている一方で、自らが主体的に行動し、解決する問題とも認識していない。図9と図12が示すように、政治、行政、司法という「従来の紛争処理方法」では十分な処理ができないと考える一方で、「自治的な手法」による解決にも展望を見出せないであり、「専門家による調整」や「住民投票」などに期待する状況となっている。これらの諸点は、安寧な生活を送るために、諫早湾干拓紛争を地域の問題として理解しつつも、「自分自身とは関係のないものとして捉えよう」とする地域住民のリアルな姿、もしくは「首肯しがたい現実を何とか肯定的に受け止めよう」と苦悩する姿を示しているものと考えられる。

以上のように、アンケート調査の結果は、諫早湾干拓事業に関して、経済的・社会的な効果を十分に感じられず、また地域に紛争をもたらしたものと認識しながらも、自らが主体的に行動して紛争を処理するのではなく、現状を肯定的に受け止めることでやり過ぎずという地域住民の傾向が明らかとなった。このような状況を打破し、当該地域における活性化を実現するための手がかりはないのであろうか。次節では、この点に関するアンケート調査の結果の紹介と考察を行う。

3. 諫早湾干拓紛争を越えて——地域活性化の可能性と課題

本節では、諫早湾干拓紛争を適切に処理し、諫早市と雲仙市における地域活性化の具体的な道筋を考える際に重要となる、地域イメージや地域資源に関する地域住民の認識を明らかにする。

まず重要な点として、社会紛争を処理するためには、現在生じている様々な課題に関する共通認識を形成した上で（「現時点における問題共有」）、紛争の経緯を探り、その帰責を明らかにし、補償を行うなどの「過去の清算」に加えて、新たな地域社会を作り上げていくことが必要となり、その

ためには「未来志向の議論」が不可欠となる (cf. 加藤 2018, 2021a)。その際には、紛争の直接的な当事者だけでなく、多様な地域住民が主体的に参加し、真摯な議論を繰り返し⁴⁾ (アッカマンほか 2015, 猪原 2011, 倉阪 2011, 桑子 2016, 田村 2008, 2011, フィッシュキン 2011, 松浦 2010), 立場の差異を乗り越え協働することで、地域資源を発見し、創造的な活用方法や新たな価値を見つけていくことが重要となる。諫早湾干拓紛争においては、諫早湾干拓事業およびその紛争に起因する諸被害を訴える漁業者や農業者、干拓事業を進めてきた国や地方自治体といった直接的な当事者だけでなく、地域住民も含めた多様な主体が能動的に参加する形で、干拓事業の総括と活力ある地域社会の実現に向けた真摯な議論を行うこと、そして、立場の差異を認めつつも、ともに協力していくことが重要となる。その際のカギとなるのは、地域経済学や地域社会学が示唆するように、地域のイメージや地域が有する地域資源である⁵⁾ (飯田ほか 2015, 枝廣 2020, 大江 2008, 小田切 2014, 小磯 2020, 西川 2008, 本間 2008, 諸富 2010 など)。「活力ある地域社会の形成」に関するアンケート調査では、この地域イメージや地域資源に関する地域住民の認識も確認している。

図 13 は、両市の「イメージ」に関する質問項目の回答をまとめたものである。両市とも、「自然が豊か」という回答が抜きんでており、それに続

くのが、「人口流出が進んでいる」と「農業や林業が盛ん」である。加えて、雲仙市では、「観光業が盛ん」というイメージも持たれている。この結果は、地域住民が自らの住む地域を豊かな自然に恵まれたところと認識していること、その豊かな自然と関連した産業については漁業・水産業よりも農業・林業を想定していることを示している。図 14 は、「今後のまちづくりにおける重要度」に関する質問項目の回答をまとめたものである。両市とも、子育て支援や高齢者支援などの日常生活の改善に関する項目や各種産業の支援・育成など地域経済に関する項目への言及が目立つ一方で、自治会・町内会の支援や市民団体の活動の支援など、自治に関するものへの言及は少ない。この結果は、地域住民自らが地域の課題に主体的に取り組むことに重きを置いていないことを示唆している。

図 15 は、両市の「親しみを覚える自然環境やその関連施設」に関する質問項目の回答を、図 16 は、両市の「重要だと考える特産品や名産品、歴史的・文化的遺産、催し物」に関する質問事項の回答をまとめたものである。各質問との複数の選択肢から3つまで順位を付けて選んでもらい、単純集計したものである。これらの質問は、両市における地域資源に関する認識を確認するものである。諫早市では、自然環境やその関連施設として、「諫早公園」「白木峰高原」「本明川」「轟溪谷・轟峽」、「多良岳」という回答が多く、特産品・名産

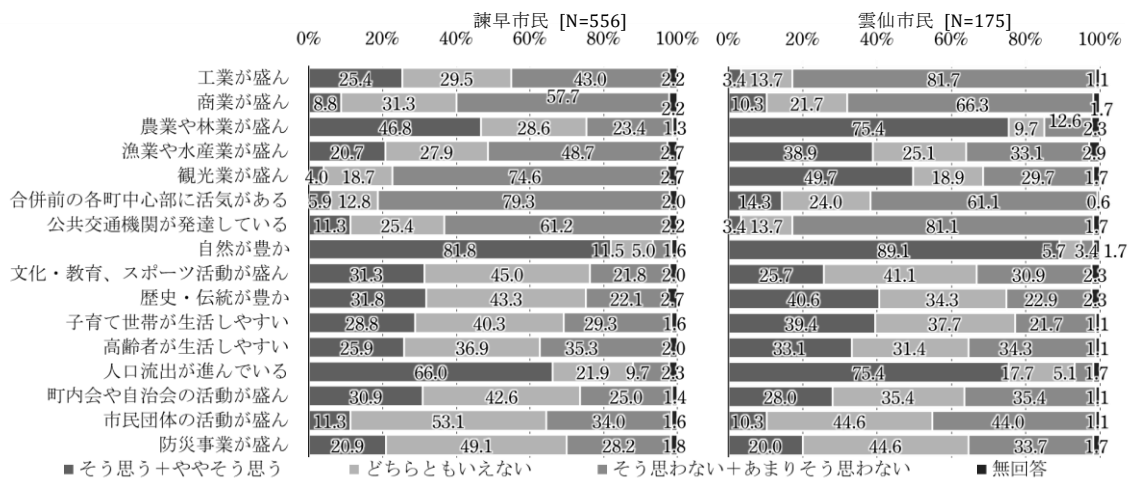


図 13 諫早市・雲仙市のイメージに関する認識

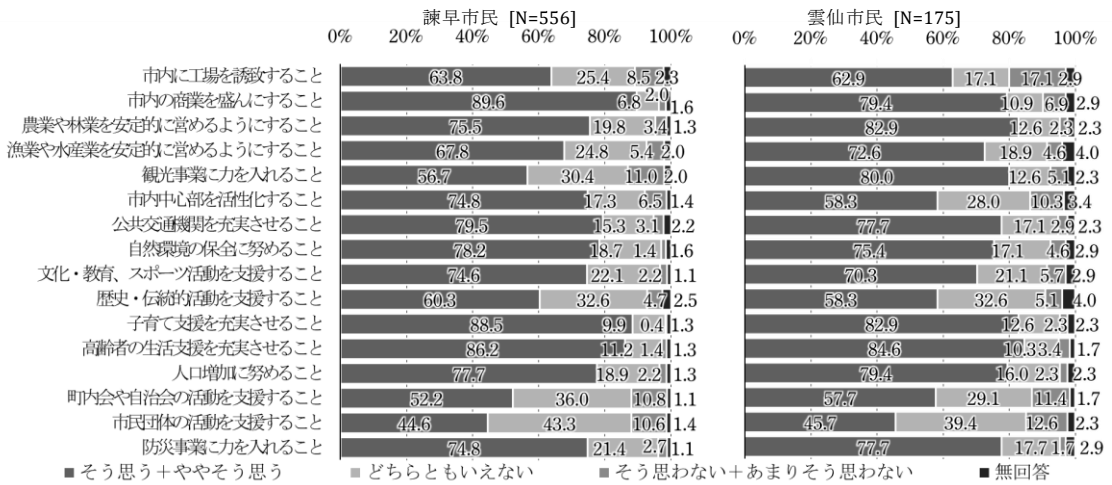


図 14 諫早市・雲仙市の今後のまちづくりに関する認識

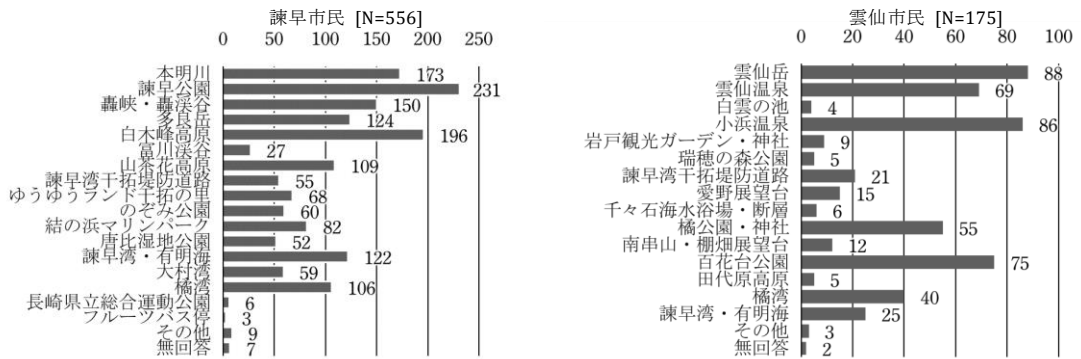


図 15 諫早市・雲仙市の親しみを覚える自然環境やその関連施設に関する認識

(1位～3位の合計数)

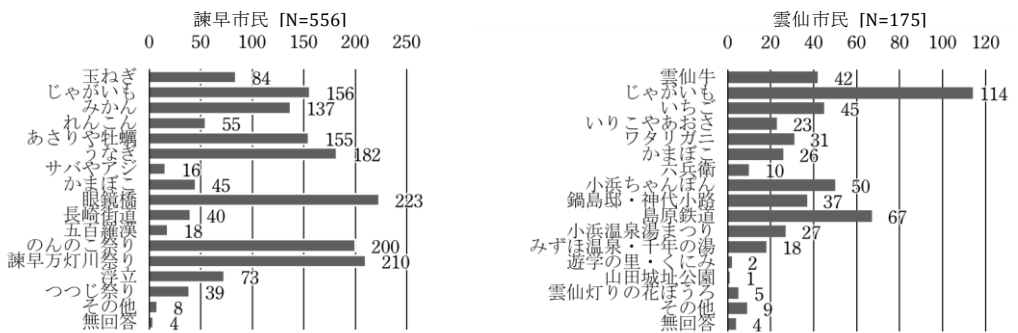


図 16 諫早市・雲仙市の重要だと考える特産品や名産品、歴史的・文化的遺産、催し物

(1位～3位の合計数)

品、歴史的・文化的遺産や催し物に関する回答については、「眼鏡橋」「諫早万灯川祭り」「のんのこ祭り」「うなぎ」「じゃがいも」「あさりや牡蠣」「みかん」という順であった。雲仙市では、前者に關

して、「雲仙岳」「小浜温泉」「百花台公園」「雲仙温泉」「橘公園・橘神社」という回答が多く、後者に関して、「じゃがいも」「島原鉄道」「小浜ちゃんぼん」「いちご」「雲仙牛」という回答が目立っ

た。諫早市では市内中心部にある諫早公園・眼鏡橋や本明川，地元のお祭りなどへの言及も目立つが，地域住民が有力な地域資源として豊かな自然の恵みと考えられる自然環境や関連施設，特産品・名産品を認識していることを，これらの結果は示唆している。

ただ，いくつか興味深いことがある。まず第1に，両市において挙げられる自然環境は，「山」に関連するものが多く，「海」に関連するものは相対的に低い。地域住民にとって自然環境は，諫早湾・有明海，橋湾，大村湾といった魚介類が豊富な「海」ではなく，多良岳や雲仙岳のような緑豊かな「山」としてイメージされている。第2に，諫早市では，地域イメージと地域資源の間にある種のズレがある。諫早市では漁業・水産業が盛んというイメージは低い（図13），地域資源としては複数の水産物が挙げられている（図16）。その一方で，雲仙市では，農業・林業や観光業が盛んという地域イメージ（図13）と合致した地域資源（図16）が挙げられている。これらの点は，諫早市において具体的な地域活性化策を検討する上では，地域イメージを刷新する必要性や新たな地域資源の掘り起こしが必要となることを示唆している。

図17は，「小・中学校時代における地域の歴史や自然環境の学習」に関する質問項目の回答をまとめたものである。長崎県の歴史に比べて，地域の歴史（政治・経済，干拓，災害）や自然環境に

ついて学習する機会が少なかったことが分かる。また，地域の歴史や自然環境については，災害の歴史に関して学ぶ機会が多かったことも分かる。

図18は，「地域の歴史や自然環境への興味」に関する質問項目をまとめたものである。多くの地域住民が，長崎県だけでなく，地域の歴史や自然環境に関して高い興味を有していることが分かる。これらの結果は，地域住民が地域の歴史や自然環境への興味・関心はあっても，これまでに学び，触れる機会がなかったことを示唆している。言い換えれば，地域に関して，地域住民が十分に理解していない点が多数あることを示している。

本節では，アンケート調査のうち，地域イメージや地域資源に関する地域住民の認識について確認してきた⁶⁾。いくつか興味深い発見がある。まず第1に，地域住民は，当該地域について，緑豊かな「山」を中心とした「自然が豊か」というイメージを有しており，また地域資源について「豊かな自然の恵み」と考えられる自然環境や関連施設，特産品・名産品を認識していることにある。ただし，「地域イメージ」と「地域資源」の具体的な中身を参照すると，諫早市ではズレがあることにも注意が必要である。したがって，地域住民の間で，地域イメージや地域資源に関する適切な認識をつくり出し，それを手がかりに地域活性化に向けた具体的な行動を取ることが，諫早湾干拓紛争の処理と地域活性化のカギとなる。第2に，地

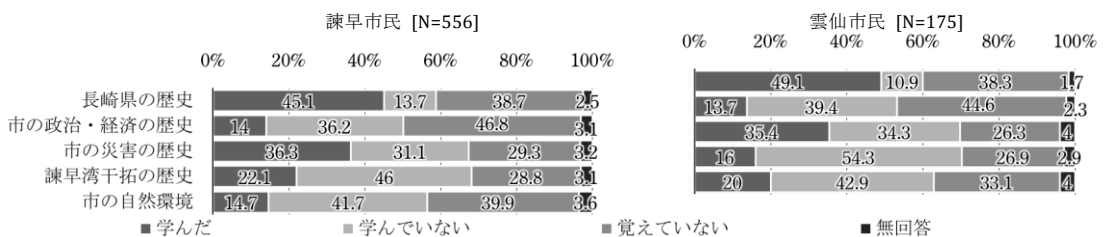


図17 地域の歴史や自然環境に関する小中学校での学習状況

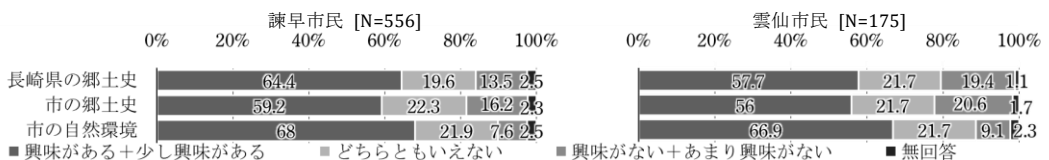


図18 地域の歴史や自然環境に関する興味

域住民が地域の歴史や自然環境に関して興味・関心を持ちつつも、主体的に学ぶ機会を十分に有していなかったことがある。この理由については今後の検討課題⁷⁾であるが、地域のことを学び、実際に触れることを通じて（とくに現在住んでいる旧自治体以外の地域に関して）、地域イメージや地域資源のより深い理解につながり、諫早湾干拓紛争の処理と地域活性化の基礎になると考えられる。

以上のように、アンケート調査は、諫早湾干拓事業が地域に対立をもたらした一方で、地域資源や地域イメージに関する一定の共通認識や、地域の歴史や自然環境への高い興味関心が存在していることを明らかにしている。これは、諫早湾干拓紛争の適切な処理と地域活性化を考える上で明らいう知らせと言える。この点を活かしていくこと、具体的には、地域のことを主体的に学び、実際に訪問し触れて、自分とは異なる他者と意見交換を行うこと、そして、これらを基礎に生まれた共同性を背景に、地域資源を活用した活性化策を検討していくことが、諫早湾干拓紛争の適切な処理への道筋と言える。次節では、これまでの議論を振り返り、諫早湾干拓紛争の処理の具体的な道筋について検討する。

4. 諫早湾干拓紛争の処理に向けて

本章の目的は、諫早市および雲仙市の住民を対象に実施したアンケート調査を手がかりに、諫早湾干拓事業とその影響に関する地域住民の認識を明らかにし、諫早湾干拓紛争を適切に処理するための知見を提示することにあつた。

アンケート調査は、以下の点を示唆していた。まず第1に、地域住民は、諫早湾干拓事業に対して両義的な評価を下している一方で、現状を肯定する形で認識を変化させている。すなわち、地域住民は、防災機能の向上と交通の利便性の向上を感じる一方で、経済的効果や地域統合に関する効果を感じていない。加えて、地域間の対立や漁業者と農業者の対立を生み出しているとも感じている。その一方で、長期にわたる時間の経過のなかで、諫早湾干拓事業に関する認識は好転しているとしている。また、潮受堤防の開門に対して、「不

安・心配」が「期待」を大きく上回っている。

第2に、地域住民は、諫早湾干拓紛争に関して、自ら主体的に処理すべき問題とは認識していない。すなわち、適切な紛争処理方法として、広義の「専門家への委任」が挙げられているように、自らが主体的に引き受けるべき問題としての認識はない。

これら2つの点は、諫早湾干拓紛争に関して、地域住民が複雑な感情（より正確には、否定的な思い）を持ちながらも、現状を受け止めやり過ごす（もしくは、しぶしぶ受け入れる）という「ある種の冷静かつ合理的な対応」を取っていることを示唆している。この点は、先行研究や回顧録が明らかにする直接的な当事者（漁業者、農業者、事業推進者、市民活動家など）の、諫早湾干拓事業への立場に関係なく共通する「積年の思い入れ」とは大きな乖離がある。言い換えれば、一般住民にとって、諫早湾干拓紛争は、あくまでも直接的な当事者間のみ存在するものであり、長期の時間の経過のなかで、自らに関係する問題ではなくなっていることを示唆している。このように、諫早湾干拓事業およびその影響に関する地域住民の認識からは、紛争処理に向けて主体的に働きかける意欲や契機は見られず（むしろ、現状肯定的な傾向が見られるため）、諫早湾干拓紛争を適切に処理することは困難なようにも見受けられる。

その一方で、アンケート調査は、紛争処理の不可欠の要素となる、未来志向の地域活性化のあり方を考えるうえでの手がかりも与えてくれる。

第1に、地域住民は、地域イメージと地域資源に関して一定の共通認識を有している。具体的には、地域住民は、当該地域について、緑豊かな「山」を中心とした「自然が豊か」というイメージを有しており、また地域資源について、「豊かな自然の恵み」と考えられる自然環境や関連施設、特産品・名産品（農林業や観光業と関係）を認識していることにある。ここには、地域活性化案を具体的に模索・検討する際の重要な参照点があると言える。

第2に、地域住民は、地域の歴史や自然環境への興味・関心は高い一方で、実際にそれを学ぶ機会は限られていた。同様に、諫早湾干拓事業でできた設備・施設に関する、地域住民の利用頻度・

訪問頻度は低かった。つまり、地域のことへの関心の高さと、実際に地域のことを学び、触れ、活用する機会の間には大きなズレがあることが分かる。地域に関する学習機会の提供、地域間交流の促進、現在住んでいる旧自治体以外の地域を訪れ、そこに住んでいる人と触れ合うことなどは、地域に関する理解を深めることにつながる。

以上をまとめると、諫早市と雲仙市は、諫早湾干拓事業がもたらした地域社会における対立という困難を抱えているが、地域住民の間には、地域イメージと地域資源に関する一定の共通認識と、地域への関心の高さがあるため、地域資源を活かした地域活性化を検討することを通じて、諫早湾干拓紛争の処理も可能となると考えられる。

そこで、以下では、具体的な地域活性化案の中身についても簡単に検討しておきたい。まず、地域住民向けの施策として、自らが住んでいる地域やその他の地域に関することを学ぶ機会や、地域間交流や地域訪問の機会を設けることが重要となる。例えば、小中学校での地域学習のさらなる促進、町内会・自治会を活用した地域学習の提供、当該地域の名所を回ったり、地域の特産品を楽しむ住民参加企画の実施、中央干拓地や潮受堤防展望所などの諫早湾干拓事業の関連施設の訪問の促進、などが考えられる。

次に、地域住民以外を対象とした施策として、上述のように、当該地域における重要な地域資源である「豊かな自然とその恵み」の活用が重要となる。その具体的な方向性としては、例えば、農林水産業の産物を用いて（第一次産業）、現地で加工・製造して商品を作り（第二次産業）、ブランド化して付加価値を付けて（第三次産業）市場に発信していく「六次産業化」は有益であろう（例、既存の地域資源を活用した新たな名産品の開発・発信など）。また、豊かな自然とその恵みに実際に触れて楽しむ「体験型観光」を促進していくことも重要となる。この点に関して、白木峰高原、轟溪谷、雲仙岳、小浜温泉、雲仙温泉など、すでに地域住民によって認識されている地域資源を活用していくことに加え、中央干拓地や潮受堤防展望所など諫早湾干拓事業の関連施設を活用していく

ことも有益となるかもしれない。さらに、各自治体に閉じた施策を考えるのではなく、この地域全体を「面」で捉え、自治体間で連携して、それぞれの個性・魅力を活かしていくことも重要である。

諫早市と雲仙市はそれぞれ海と山に囲まれており、その自然の恵みが豊かなことに加え、諫早市は長崎県における交通の要衝として重要な位置にあり、雲仙市は雲仙温泉や小浜温泉など宿泊施設などを有している。一方で、長崎県には、諫早市と雲仙市以外にも、さまざまな観光資源を有する自治体が多数存在している（例、世界文化遺産をはじめとして歴史的・文化的遺産が残る長崎市、ユネスコ世界ジオパークがあるだけでなく、歴史的・文化的遺産も多い島原市、大規模なテーマパークを有する佐世保市、長崎空港が位置し、歴史的・文化的遺産も多い大村市など）。それぞれの特色を活かし、相乗効果を生むような長崎県全体としての取り組みが期待される（例、大村市にある長崎空港を発着し、そこでお土産を購入し、長崎市で世界文化遺産をめぐり、諫早市で有明海・橘湾・大村湾の海の幸や長崎県の名産品を楽しむ、島原市でジオパークを訪問し、雲仙市の温泉を楽しむ、佐世保市でテーマパークを楽しむ、など）。

ここまで諫早市と雲仙市が、諫早湾干拓事業によって地域対立という困難を抱える一方で、豊かな自然とその恵みを活かした地域活性化（六次産業化、体験型観光の促進、自治体間連携を通じた相乗効果の促進）を模索していくことで、諫早湾干拓紛争の処理が有効となることを確認してきた。

最後に重要な点として、これらが実現するためには、地域住民の主体的な取り組みと政治・行政による適切なサポートが有機的に連携することが必要であることを指摘しておきたい。上述のように、地域社会の分断・対立を乗り越え、新たな社会秩序を形成するためには、多様な地域住民が差異を尊重しつつも、未来志向な議論を行い、地域社会の活性化に向けて協働することが不可欠である。

その一方で、地域住民のみの主体的な取り組みにはさまざまな課題も残されている（加藤 2021a）。例えば、地域住民は、ミクロレベルでの情報・知識を有する一方で、資金不足やマクロな情報・知

識不足といった課題を有する。さらに、地域住民間の関係は対等であるがゆえに、妥協や譲歩を認めない対立状況に陥ったり、拘束的な決定ができない状態に陥ってしまうこともある。これらの困難を乗り越えるためには、専門性や一定の資源を有し、権威ある決定と執行をなす政治・行政の支援が不可欠である。しかし政治・行政は独自の利害・利益を有する主体でもある以上、前面に出すぎるのではなく、地域住民の主体性を尊重し、支援するという態度が必要となる。つまり、政治学における共有資源論やガバナンス論が示唆するように、それぞれの短期的・個別的な利益を乗り越え、地域活性化という社会的・長期的な目標を実現するために、地域住民と政治・行政が協働するガバナンスを築くことが必要である⁸⁾ (Bell and Hindmore 2007, Bevir 2012, Ostrom 1990, 2005)。

本章では、「活力ある地域社会」の形成に関するアンケート調査の結果を手がかりに、諫早湾干拓事業とその影響、および、適切な紛争処理方法に関する地域住民の認識を紹介し、それがもたらす含意を検討してきた。本章の分析が、諫早湾干拓紛争の処理と当該地域における地域活性化に資する何らかの知見を提供できたならば幸いである。

(かとう まさとし・かしざわ ひでき
・かいだ なおみ)

(立命館大学産業社会学部准教授・
佐賀大学経済学部教授・福岡大学人文学部講師)

注

1) 本稿が依拠しているアンケート調査は、「公益財団法人クリタ水・環境科学振興財団」、「公益財団法人日本生命財団」、「公益財団法人カシオ科学振興財団」、「公益財団法人三菱財団」、「公益財団法人住友財団」、「日本学術振興会 科学研究費補助金(課題番号: 17K13682, 19H00571, 19K01464)」, 「学校法人立命館」からの研究助成金を活用して実施した。本論文は、上記の研究成果の一部である。上記の諸機関・団体の支援に心よりお礼申し上げる。

なお、本論文は、加藤・樫澤・開田(2021)を基礎に、諫早湾干拓事業に関する質問項目について、大幅に情報を加えたものである。また、アンケート調査の結果の紹介およびその含意に関する考察については、加藤(2021a, 2021b)でも行っている。そのため、本章の内容は、これらの論文

と重複があることを断っておきたい。

- 2) 国営諫早湾干拓事業に連なる有明海・諫早湾の干拓構想については、以下の文献を参照(樫澤 2018)。
- 3) これまで諫早市や雲仙市では、行政が主体となって総合計画の策定のために大規模なアンケート調査が行われてきたが(諫早市: 2014年10月, 雲仙市: 2014年7・8月), 実施主体にかかわらず、諫早湾干拓事業の影響に注目した大規模な調査は実施されることがなかった。したがって、諫早湾干拓事業に関する地域住民の認識を包括的に調査した本章が依拠するアンケート調査は、次節以降で示すような学術的貢献や社会的意義を有することに加え、資料的な価値もあると考えられる。
- 4) 熟議民主主義論や合意形成論は、専門的な訓練を受けたコーディネーターが議事を運営し、適切な情報が提供される環境のもとで、直接的な利害関係者だけでなく、より広い関係者が集い、真摯な議論を繰り返すなかで、相互理解や認識の変化が生じ、多様な人びとが受容できる新規性のある結論が生み出される可能性があることを指摘している。
- 5) 地域社会学や地域経済学は、事例研究を通じて、地域活性化の成功(と失敗)の背景・条件を明らかにしている。諫早市と雲仙市は、諫早湾干拓事業がもたらした地域対立に加え、市町村合併(いわゆる平成の大合併)という困難を経験しているため、上記の知見をそのまま援用することは難しいが、一定の示唆をもたらすものと言える。

なお、市町村合併の経緯と課題については、以下の文献を参照(加茂 2017, 木寺 2012, 曾我 2017, 西尾 2007, 森川 2012a, b, c)。また、地方自治体が抱える困難一般については、以下の文献を参照(大野 2005, 久繁 2010, 増田 2014, 山下 2012, 2014, 山下ほか 2015)。

- 6) なお、地域イメージおよび地域資源に関しては、自由記述欄を複数設けており、それらへの回答には興味深い情報が多々あるが、紙幅の関係でここでは紹介することができない。それらの情報については別の機会に紹介し、その含意を分析したい。
- 7) この点については、当該地域への移動のタイミングや義務教育におけるカリキュラム改革などが影響を与えていると考えられる。
- 8) 同様の視点は、環境社会学でも指摘されている(宮内 2013, 2017)。

参考文献

- 1) アッカマン, ブルース, ジェイムズ・S・フィッシュキン(川岸令和ほか訳)(2015)『熟議の日』早稲田大学出版部。
- 2) 飯田泰之, 木下斉, 川崎一泰, 入山章栄, 林直樹, 熊谷俊人(2015)『地域再生の経済学』光文社新書。

- 3) 諫早湾地域振興基金編 (1993) 『諫早湾干拓事業の歩み』 諫早湾地域振興基金.
- 4) 猪原健弘編 (2011) 『合意形成学』 勁草書房.
- 5) 枝廣淳子 (2020) 『地元経済を創りなおす』 岩波新書.
- 6) 大江正章 (2008) 『地域に希望あり』 岩波新書.
- 7) 大野晃 (2005) 『山村環境社会学序説』 農山漁村文化協会.
- 8) 小田切徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』 岩波新書.
- 9) 開田奈穂美 (2011) 「地域開発問題における問題の変質とアクターの「入れ替わり」に関する考察」, 『年報科学・技術・社会』 20号.
- 10) 開田奈穂美 (2013) 「大規模開発事業の見直しにおける補償的受益と受苦者のアイデンティティ」, 『環境社会学研究』 19号.
- 11) 開田奈穂美 (2016) 「大規模開発の受益圏内部における支配構造」, 『年報科学・技術・社会』 25号.
- 12) 樫澤秀木 (2018) 「諫早湾干拓は、なぜ今まで続いているのか」, 『法学セミナー』 766号.
- 13) 樫澤秀木 (2019) 「長期紛争における紛争処理」, 『法と社会研究』 4号.
- 14) 加藤雅俊 (2018) 「諫早湾干拓紛争からみる紛争処理システムとしての司法制度の意義と限界」, 『法学セミナー』 766号.
- 15) 加藤雅俊 (2021a) 「現代社会における紛争処理システムの構築に向けて」, 『立命館大学人文科学研究紀要』 127号.
- 16) 加藤雅俊 (2021b) 「長崎県諫早市・雲仙市域における地域活性化の可能性と課題」, 『横浜法学』 29巻3号.
- 17) 加藤雅俊, 樫澤秀木, 開田奈穂美 (2021) 「諫早湾干拓事業の影響に関する地域住民の認識」, 『建築ジャーナル』 1315号.
- 18) 加茂利男 (2017) 『地方自治の再発見』 自治体研究社.
- 19) 木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学』 有斐閣.
- 20) 倉阪秀史 (2012) 『政策・合意形成入門』 勁草書房.
- 21) 桑子敏雄 (2016) 『社会的合意形成のプロダクトマネジメント』 コロナ社.
- 22) 小磯修二 (2020) 『地方の論理』 岩波新書.
- 23) 佐藤正典 (2014) 『海を蘇らせる』 岩波書店.
- 24) 清水亮 (2007) 「開発事業に対する反対運動と被害住民の〈生活の論理〉—諫早湾干拓事業を例として—」, 『地域社会学年報』 19号.
- 25) 清水亮 (2013) 「諫早湾干拓事業をめぐる対立とその行方」, 『月刊社会教育』.
- 26) 曾我謙悟 (2017) 『日本の地方政府』 中公新書.
- 27) 高橋徹 (編) (2010) 『諫早湾調整池の真実』 かもがわ出版.
- 28) 田村哲樹 (2008) 『熟議の理由』 勁草書房.
- 29) 田村哲樹 (2017) 『熟議民主主義の困難』 ナカニシヤ出版.
- 30) 永尾俊彦 (2001) 『干潟の民主主義』 現代書館.
- 31) 永尾俊彦 (2005) 『ルポ諫早の叫び』 岩波書店.
- 32) 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』 東京大学出版会.
- 33) 西川一誠 (2008) 『「ふるさと」の発想』 岩波新書.
- 34) 久繁哲之助 (2010) 『地方再生の罫』 ちくま新書.
- 35) フィッシュキン, ジェームズ (曾根泰教監訳) (2011) 『人々の声が響き合うとき』 早川書房.
- 36) 『法学セミナー』 766号, 日本評論社.
- 37) 本間義人 (2008) 『地域再生の条件』 岩波新書.
- 38) 馬奈木昭雄 (2012) 『たたかい続けるということ』 西日本新聞社.
- 39) 増田寛也編 (2014) 『地方消滅』 岩波新書.
- 40) 松橋隆司 (2010) 『宝の海を取り戻せ』 新日本出版社.
- 41) 松浦正浩 (2010) 『実践! 交渉学』 筑摩書房.
- 42) 宮内泰介 (編) (2013) 『なぜ環境保全はうまくいかないのか』 新泉社.
- 43) 宮内泰介 (編) (2017) 『どうすれば環境保全はうまくいくのか』 新泉社.
- 44) 諸富徹 (2010) 『地域再生の新戦略』 中央公論新社.
- 45) 山下弘文 (1989) 『だれが干潟を守ったか』 農山漁村文化協会.
- 46) 山下祐介 (2012) 『限界集落の真実』 ちくま新書.
- 47) 山下祐介 (2014) 『地方消滅の罫』 ちくま新書.
- 48) 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体』 ちくま新書.
- 49) Bell, Stephen and Andrew Hindmoor (2009) *Rethinking Governance*, Cambridge University Press.
- 50) Bevir, Mark (2012) *Governance*, Oxford University Press.
- 51) Dryzek, John and Patrick Dunleavy (2009) *Theories of the Democratic State*, Palgrave.
- 52) Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- 53) Ostrom, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.