

## 72. 環境紛争およびその処理過程がもたらした地域分断からの再生に関する研究－鞆の浦道路計画を事例として－

立命館大学 大学院社会学研究科 教授 加藤 雅俊

### 概要

本研究は、広島県福山市の「鞆の浦道路計画（の見直し）」と、長崎県諫早市の「国営諫早湾干拓事業」を事例として、公共事業が引き起こした環境紛争およびその処理過程がもたらした地域社会の分断を明らかにした上で、それを克服しようとする地域再生の試みの意義と課題を、経験的調査と理論分析を通じて明らかにする。鞆の浦道路計画も諫早湾干拓事業も、その実施に関して長年にわたり議論がなされ、当該地域において社会的分断を引き起こしてきた。しかし、鞆の浦道路計画は見直しとなった一方で、諫早湾干拓事業は国営事業として完成するなど、事業としての帰結は大きく異なり、またその後の地域開発のあり方にも大きな差異を生んでいる。本研究では、公共事業の「見直し」と「完成」の差異、そして紛争処理過程の差異がその後の地域開発に与えた影響に注目しながら、環境紛争が引き起こした社会的分断からの地域再生の試みの可能性と課題を検討する。

### 背景および目的

本研究の学術的・社会的背景は以下である。大規模公共事業がもたらす環境紛争については、各学問領域においてそれぞれの問題意識に基づいた研究が進められてきた。例えば、政治学では「公益に沿わないような公共事業が展開されるのはなぜか」を問い（齊藤淳『自民党長期政権の政治経済学』など）、社会学では「大規模開発を押しとどめるのに成功した住民運動とはどのようなものか」を問い（中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム』など）、法律学では「法的手続を通じた環境紛争の処理の可能性」について検討を行ってきた（淡路剛久ほか『公害環境訴訟の新たな展開』など）。また、ジャーナリズムにおいては、当事者への丁寧な取材に基づき、住民の目から見た環境紛争の展開が示されてきた（永尾俊彦『ルポ諫早の叫び』など）。これらの先行研究は、多様な主体が関与し、経済的利益の対立だけでなく、価値や規範をめぐる争いという側面も有する複雑な環境紛争の一面を捉えている点で大きな意義がある。しかし、そこには、紛争それ自体が地域社会にもたらす影響に関する考察を欠いているという点で課題が残されていた。例えば、環境紛争はその長期化に伴い、地域内部に深刻な対立を引き起こすだけでなく、紛争終結後も分断が続き、結果として地域社会全体の衰退を招くこともある。「紛争の発生・展開・終結」という紛争過程の分析が学術的・社会的に重要であることは言うまでもないが、紛争の展開によりもたらされた負の影響に関する考察（言い換えれば、「紛争後の地域社会」に関する研究）も、同様に重要といえる。

上記をふまえて、本研究は、以下の二点を検討することを目的とする。すなわち、①鞆の浦道路計画（の見直し）と、国営諫早湾干拓事業を事例として、環境紛争およびその処理過程が地域社会にもたらした社会的分断を明らかにし、それを克服しようとする地域再生の試みの意義と課題を、経験的調査を通じて明らかにする。加えて、②政治学の観点から、二つの事例がもたらす理論的含意と社会的示唆を検討することで、他の事例に与える知見について検討する。

## 方法

本研究は、まず①軀の浦道路計画（の見直し）と国営諫早湾干拓事業を事例として、各事業が地域社会にどのような社会的分断を引き起こしたのか、そして、それを克服しようとする地域再生の試みはどのように進められ、そこにはどのような可能性と課題があるのかを、経験的調査を通じて明らかにする。具体的には、i中央省庁関係者、自治体関係者などへの聞き取り調査（半構造化インタビュー）、ii住民への聞き取り調査（半構造化インタビュー）および質問紙調査（アンケート調査）、iii政策文書や議会議事録などの一次資料の分析を通じて明らかにする。加えて、②二つの事例がもたらす理論的含意と社会的示唆を、政治学の立場（政治システム論、熟議民主主義論、社会的合意形成論など）から検討することで、他の事例に与える知見について検討する。

## 結果および考察

上記のように、本研究は、軀の浦道路計画（の見直し）と、国営諫早湾干拓事業を事例として、環境紛争およびその処理過程と諸帰結を比較分析することを予定していた。しかし、研究期間中の新型コロナウイルスの感染拡大、研究代表者の体調不良（新型コロナウイルスへの罹患とその後遺症）、そして家人の長期入院など、予期せぬ事態が続き、上記の研究計画通りに進めることができなかった。

そこで、当初の研究計画をあらため、諫早湾干拓事業がもたらした地域分断の原因・背景と解決の糸口を見つけるために、①第二次世界大戦後の長崎大干拓構想から、1970年代の長崎南部総合開発計画を経て、1980年代の国営諫早湾干拓事業に結実する「諫早湾干拓事業の歴史過程の分析」と、②諫早湾干拓事業の影響をはじめ、当該地域の地域イメージや地域資源に関する諫早市民の認識を調べる「アンケート調査」（13歳以上79歳までの諫早市民2000名を対象に、2024年10月に実施）、および、長崎県庁、諫早市役所および地域住民への「聞き取り調査」（2023年2月および3月に実施）、③各調査から導かれる当該地域における地域活性化の方向性と課題を検討した。

まず、①諫早湾干拓事業の歴史過程の分析に関して、これまでに収集してきた一次資料（請願・陳情書、長崎県の政策文書、長崎県議会の議事録、長崎新聞および西日本新聞での報道など）の読解および関係者への聞き取り（長崎県諫早湾干拓課、諫早市企画政策課、諫早市農業振興課干拓室、諫早市教育委員会、開門反対派市民団体、開門賛成派市民団体など）を通じて、以下のことを発見した。まず第一に、諫早湾干拓事業（1950年代の長崎大干拓構想、1970年代の長崎南部総合開発計画、1980年代の国営諫早湾干拓事業）が、長崎県全体の地域開発や産業振興だけでなく、当該地域の洪水・浸水の防止など、地域住民の安全安寧な生活環境を確保することを企図したものであった。言い換えれば、諫早湾干拓事業は、当初から総合的な公共事業として企画されており、だからこそ地域住民から支持を得る可能性を有していたのである。しかし、第二に、長崎県および地域社会の発展と安全・安寧な生活を実現するという大きな目標は理解・共有できたとしても、諫早湾干拓事業によって、それまでの生活が脅かされる可能性がある人びとも存在するため、関係者間の利害調整が諫早湾干拓事業の成否の鍵となった。したがって、第三に、長崎大干拓構想から長崎南部総合開発計画を経て、国営諫早湾干拓事業へと結実する過程は、長崎県知事および県庁職員、そして長崎県を地盤とする国会議員が中心となって諸方面と利害調整を行うものであり、事業目的の変更や事業規模の縮小を進める一方で、諫早湾内の漁業者などに一定の補償を提供することによって、地域社会における合意形成を実現するものであった。しかし、第四に、この諫早湾干拓事業の合意形成過程において十分に鑑みられなかった利害（具体的には、事業完成後も、有明湾で漁業の継続を希望する漁業者）が存在し、国営諫早湾干拓事業の着工後に顕在化することになったが、着工後の利害調整（2001年のノリ第三者委員会の設置から、2002年の有明海及び八代海を再生するための特別措置法の制定に結実する一連の動き）も不調に終わり、利害が脅かされた人びとは司法の場で自らの権利保護を求めざるを得なくなった（2003年から開門を求める訴訟が提起される）。第五に、司法闘争が長期化し、潮受堤防の開門をめぐる相反する判決が併存する状態が続いたこと（2010年に福岡高裁において開門確定判決が出されたことを受けて、開門反対派が開門差し止めを求める訴訟を提起し、勝訴する）に加え、マスメディアによる片面的な報道（諫早湾干拓事業により有明海の漁業が衰退したことを強調するなど、開門派を暗黙的に支持する報道）が続くことで、諫早湾干拓事業自体に遅れが生じ、それを前提とした地域開発は困難となった。さらに、第六に、司法闘争の長期化と片面的なメディア報道により、開門をめぐる直接的な当事者間のコミュニケーションが困難になるだ

けでなく、当該地域の一般的住民は諫早湾干拓事業および諫早湾干拓紛争に対して無関心を示すようになったこと、すなわち、地域社会における二重の対立（開門の是非をめぐる直接的当事者間の激しい対立、および、直接的な当事者の熱意と一般住民の無関心という関心の有無）を生み出したことである。

次に、②諫早市民を対象としたアンケート調査、および、関係者への聞き取り調査では、諫早湾干拓事業およびその影響と、地域イメージや地域資源に関する地域住民の認識を確認した。まず第一に、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、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。第二に、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、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いだせないであり、「専門家による調整」などに期待する状況となっている。これら二つの点は、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、諸手を挙げて肯定できない気持ち）を持ちながらも、現状を受け止めやり過ごす（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、諫早湾干拓紛争は、あくまでも直接的な当事者間にのみ存在するものであり、一般住民にとっては、長期の時間の経過のなかですでに処理されたものとなりつつあ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。

次に、紛争を処理し、未来志向の地域活性化のあり方を考える上での手がかりとなる地域イメージや地域資源に関する認識に関して、以下のことを発見した。第一に、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。言い換えれば、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いえる。第二に、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。したがって、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、アンケート調査および聞き取り調査からは、諫早市は、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。

③歴史分析、アンケート調査、聞き取り調査の結果を総合すると、当該地域の活性化の方向性と課題に関して、以下の知見が得られる。歴史分析が明らかにしたように、諫早湾干拓事業は、個別の利益の実現のためではなく、長崎県全体の地域開発や産業振興のため、そして地域住民の安心安寧な生活環境を確保することを企図しており、様々な対立を経験しながらも、地域住民の合意のもとに展開されたこと、しかし、その過程で十分に考慮されなかった利益が存在したことをふまえ、過去の経緯を振り返り、至らなかつた点を反省した上で、地域の活性化に向けた新たな合意形成が必要である。その一方で、アンケート調査および聞き取り調査が示唆するように、諫早湾干拓事業をめぐる紛争が長期化することで、地域住民は複雑な感情を持ちつつも、無関心を示すようになってしまった。その一方で、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、地域活性化に向けた新たな合意形成の基盤は潜在的には存在している。したがって、歴史分析、アンケート調査および聞き取り調査は、地域住民が、諫早湾干拓事業が引き起こした地域対立を、自分たちの地域の

問題として受け止め、その改善に向けて主体的に行動していくことが重要であり、その際に鍵となるのが地域資源を活かした地域活性化案をともに検討していくことが重要になることを示唆している。

以下は試論となるが、地域住民の主体的参加に基づく地域活性化案を作成する上では、以下のような点が重要となると考える。まず第一に、地域住民が主体性を取り戻し、地域に関する理解を高めるために、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。具体的には、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などが考えられる。第二に、地域住民が協力・協働して、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」を活かした地域活性化の方向性を具体的に検討することが重要となる。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」や、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」の促進などが考えられる。また、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。例えば、諫早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る。一方で、長崎県には、諫早市以外にも、様々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様々な歴史的・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・文化的遺産も多く、温泉も有名な島原市・雲仙市、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）。したがって、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、諫早市で長崎県の名物を楽しみ、島原市でジオパークを訪問し、雲仙市の温泉を楽しみ、佐世保市でテーマパークを楽しむ、など）。ここまで諫早市が、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、地域住民の主体的な協力・協働を通じて、豊かな自然とその恵みを活かした地域活性化（具体的には、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および新しい住民合意に基づいた地域活性化が可能となることを確認してきた。

最後に第三の重要な点として、これらが実現するためには、政治・行政による適切なサポートが有機的に連関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様々な課題も残されている。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、地域住民と行政が協働するガバナンスを築くことが必要である。

以上のように、諫早湾干拓事業の歴史分析、諫早市民を対象としたアンケート調査、および、自治体関係者および地域住民への聞き取り調査の実施により、当該地域における紛争処理および地域活性化の方向性と課題を素描することができた。今後は、今回の研究助成で実施した歴史分析、アンケート調査および聞き取り調査から得られた知見を生かして、実際に地域住民に参加してもらう形で、地域資源を活かした地域活性化案の作成に向けた熟議的な実践を行いたいと考えている。本研究は、「大規模公共事業が引き起こした環境紛争の処理および地域再生」という点に関する社会科学の学際的な総合研究（経験的調査にもとづく理論分析）として大きな学術的意義があるだけでなく、諫早湾干拓事業に関する利害・意見の対立を乗り越えて、住民－行政の協働による当該地域の再生・発展に向けた第一歩を踏み出すという点で大きな社会的意義があると考えている。今後も研究を続け、その成果を書籍として取りまとめ、発信していきたい。なお、研究期間内に、国内学会（日本法社会学会学術大会 2023）だけでなく、国際学会（国際社会学会：20th ISA World Congress of Sociology およびオーストラリア

政治学会：2023 APSA Conference)において、本研究課題に関する研究報告を行ったこと、および、現在、共著書の出版に向けて準備していることに加え、学術雑誌に研究論文を投稿中であることを明記したい。

貴重な研究助成金をいただいたこと、そして、それを活用して、詳細な歴史分析の遂行、アンケート調査および聞き取り調査の実施という重要な調査ができたことに、この場を借りて、あらためてお礼申し上げます。本当にありがとうございました。貴財団のご支援で実施した調査で得られた知見を、今後の研究に活かしていきたいと思っております。成果が発信できましたら、あらためて報告させていただきます。今後ともどうぞよろしくお願いいたします。

(完)

#### 発表論文

- 1) 加藤雅俊、樫澤秀木、開田奈穂美、2021、「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－」、『日本環境会議諫早湾干拓問題検証委員会報告書』、148－160 頁。
- 2) 加藤雅俊、2021、「現代社会における紛争処理システムの構築に向けて－諫早湾干拓紛争を手がかりとして－」、『立命館大学人文科学研究紀要』、127 号、195－229 頁。
- 3) 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 卷 3 号、517－560 頁。
- 4) 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』、1315 号、18-21 頁。
- 5) 上記に加えて、2025 年度内に共著および学術論文が出版予定です