

諫早湾干拓事業排水門開放差止仮処分決定と地域政策

11月12日、長崎地方裁判所で諫早湾干拓事業で開門反対派が申請していた排水門開放差止仮処分が認められ原告の勝訴、条件なしで開門を差し止める決定となった。福岡高裁判決に基づく開門期限が12月20日に迫る中で地域問題が一段と混迷する事態を迎えている。

平成23年(回)第36号, 平成24年(回)第5号, 同第27号
諫早湾干拓地潮受堤防北部及び南部各排水門開放差止仮処分事件

決 定 骨 子

- 1 本決定は、債務者国に対し、①債権者ら(454名)のうち268名に対する関係で、ケース3-2開門をしてはならないとしてその差止めを、②債権者らのうち310名に対する関係で、ケース1開門をしてはならないとしてその差止めを、③債権者らのうち306名に対する関係で、ケース3-1開門をしてはならないとしてその差止めをそれぞれ命ずるものである。
- 2 債務者がケース3-2開門(ケース1~3開門の中で最も制限的な開門方法であり、開門の程度が小さいものである。)をすれば、債権者農業者ら(旧干拓地又は新干拓地において農業を営む者。224名)、債権者県公社(新干拓地の所有者)及び債権者漁業者ら(諫早湾内に漁業権を有する漁業協同組合の組合員として漁業を営む者。43名)は、その権利行使を侵害され被害を受ける高度の蓋然性がある。上記債権者らが受ける高度の蓋然性がある被害は、多数人がその営んでいる農業又は漁業を行うことができなくなり生活基盤を失いその生活に重大な支障が生じるという深刻な被害を受けることを含むものであり、その全体としての被害の程度は甚大なものである。一方、ケース3-2開門をすることの持つ公共性ないし公益上の必要性については、上記開門がなされれば、諫早湾及び有明海の漁場環境が改善する可能性はあるが、その可能性は低いものとどまり、また、ケース3-2開門による開門調査を実施し調査結果を公表することは、一定程度公共性ないし公益上の必要性があるといえるが、その程度は高いとはいえないものである。そうすると、ケース3-2開門がなされないことによって上記債権者らが受ける利益(上記の甚大な被害を受けないという利益)とケース3-2開門をすることの持つ公共性ないし公益上の必要性とを比較検討すれば、前者が後者に優越するというべきであり、上記債権者らが債務者に対してケース3-2開門の差止めを求める請求について、差止請求を認容すべき違法性がある。したがって、上記債権者らの上記差止請求は理由があるからこれを認容することとする。
- 3 債権者農業者ら、債権者県公社、債権者漁業者ら及び「債権者住民らのうち43名(ただし、うち1名は債権者農業者を兼ねる。)」のケース1開門(本件各排水門を全開とする方法による開門である。)の差止請求は、前記2と同様の比較検討の結果、理由があるからこれを認容することとする。
- 4 債権者農業者ら、債権者県公社、債権者漁業者ら及び「債権者住民らのうち38名」のケース3-1開門(ケース1開門よりは開門の程度が小さいが、ケース3-2開門よりは開門の程度が大きいものである。)の差止請求は、前記2と同様の比較検討の結果、理由があるからこれを認容することとする。
- 5 債権者らのその余の請求は、不適法又は理由がないから、これを却下することとする。

以 上

諫早湾干拓事業を巡っては長期間にわたり地域が二分化する動きが続いている。最終的に司法の判

断を求めることは重要であるものの、地域問題は司法的判断に依存することでコミュニティーに亀裂が残され地域力自体を低下させる例も多い。司法判断や国の姿勢など上からの公共性に基づくトップダウン型解決に加えて、同時並行的に下からの公共性に基づくボトムアップ型の問題解決の取組み、そして地域問題の解決に向けた取組みの充実を図る必要がある。

今回の仮処分決定により、国そして地域は正反対の法的義務が生じ、公共政策の視点からは「構造的対立」といわれる実態を抱え込む結果となった。構造的対立とは、自分の内側に相矛盾する解決策が共存する状況であり、この構造的対立に陥った場合、解決方策を「別次元」に移行させなければ解決できない構図に至っていることを意味する。すなわち、司法的な解決は限界であり、公共事業を巡る問題としては歴史的インパクトを有する。構造的対立に陥った場合、国際間の問題では厳しい国際紛争に至ることも少なくない。国際間の問題では権力的に統一された解決主体が存在していないことによる。しかし、一国内の問題であることからこれを地域間紛争に至らせないためには、国が少なくとも協議の場の形成に主導的役割を担うことが選択肢となる。それにより、特定の利害関係者間の問題ではなく、地域全体の問題として時間を限定し解決方策を協議することであり、具体的にはADR制度の応用などがある。

ADRとは、地域で生じる利害関係者間の民事紛争に関してNPOや法律専門家等第三者を活用し裁判外で解決する「裁判外紛争処理」(ADR=Alternative Dispute Resolution)制度で法的(「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」・ADR法)に導入されている。このADRは、地域のPPP、パートナーシップの重要な応用形態とも言える。地域問題の解決にADRが重要な選択肢となる理由は、第1に紛争当事者間の関係が希薄であるため司法制度の適切な活用が困難となりやすいこと、第2に日常的な法制度による救済には画一性・限定性が強く地域問題の解決には対応困難な面が多いこと、第3に活用できる司法資源に限界があり裁判所による紛争処理に質的・量的な限界があることのほか、第4に利害関係者側の価値観の多様化が進み画一的・伝統的な紛争解決手段自体が十分に機能しないことが挙げられる。ADRは、司法制度面の限界だけでなく、社会資本整備を巡る課題に対して地域のコミュニティーが一体となって問題解決に当たり地域の共助力、相互信頼の力を高める要因にもなる。とくに、公共空間を形成する地域密着型の社会資本の維持更新、整備には有効性が高い。一方で、PPPへ応用するADR的取組みに対して当事者間の格差の隠ぺい、コミュニティー内圧力による利害調整の限界なども指摘されている。もちろん、ADR制度をそのまま活用することには限界がある。しかし、国が主体的に場を形成し、こうした仕組みを応用する中で地域全体での議論を行い、最終的には住民の意思による決定を行う等の流れづくりが選択肢となる。

今回の諫早湾の問題解決には、法的思考以上に政策思考を重視する段階を迎えている。法的思考とは、人為的に定められ特定の社会で実効性を持つ実定法の基準に従うこと、事実関係の認識と法的分析を行うこと、過去の紛争を事後的個別的に検証すること、白黒の二分法的思考が中心となること、十分な証拠に基づく推論を重視することなどが特色となる。これに対して、政策思考は、

理想に向けて現在の制度に配慮するもののそれに囚われることなく、将来志向的かつ包括的な視点で検証することを基本とし、二分法に囚われない幅広い選択肢を発掘することなど法的思考とは異なる性格を持つ。個別の訴えの利益に対する判断には法的思考による解決が優位性を発揮する。しかし、様々な利害関係が輻輳する地域問題においては、政策思考による解決の視点がより重要である。