

# 諫早湾干拓事業の法的評価と今後の方向性

田 中 謙

## Abstract

Public works which include the reclamation work of Isahaya Bay make an issue of environmental disruption and a waste of the budget. They make an issue of law. Concretely, I can point out, (1) non-democratic procedure of overall development plan of the national land and long-range plan of land improve, (2) a functional disorder of policy evaluation system, (3) a functional disorder of evaluation system from environmental point of view, (4) a functional disorder of revaluation system, (5) a lack of system which withdraw from public works.

So I think that (1) overall development plan of the national land and long-range plans of public works should be abolished. Next, I think that the following legal system should be built in. Concretely, I want to make a point of (2) democratic procedure of work plan, (3) the preceding policy evaluation system, (4) the preceding evaluation system from environmental point of view, (5) the regular revaluation system, (6) the system which withdraw from public works.

## 【要旨】

諫早湾干拓事業を中心とする公共事業は、環境破壊と予算の無駄遣いという2つの問題点があることは周知の事実であるが、そのほか、法的な視点からは、(1)民主的統制なく国土総合開発計画、土地改良長期計画などの計画が策定されるという策定手続き、(2)事業計画の目的の妥当性や費用対効果比などの政策評価を行なう法システムの機能不全、(3)環境保全の視点から評価するシステムの機能不全、(4)公共事業を再評価するシステムの機能不全、(5)公共事業の中止・撤退システムの欠如などの問題点が指摘できる。

そこで、今後どのような法システムにすべきかであるが、次のような法システムが考えられよう。(1)国土総合開発計画・公共事業関連長期計画を廃止し、(2)幅広い利害関係人を事業計画の策定手続きに加えて事業計画を策定し、(3)その策定された事業計画について事前に政策評価するとともに、(4)環境保全の視点からも事前評価する。その際、地域住民等の利害関係人もその手続きに参加させる。以上のチェックを経たうえで初めて事業が行なうこととするが、そうして行なわれた事業であっても、(5)定期的に事業の再評価を行なうこととする。その再評価は、できるかぎり事業主体とは異なる第三者が行なうこととし、評価の結果については公表する。最後に、(6)事前の政策評価、環境面からの事前評価、事業の再評価において、事業を見直すべきだという結果がでた事業については、事業の中止を含めた事業を見直す規定を法律の文言に盛り込む。

## 【Key word】

public works, procedure of plan, policy evaluation system, revaluation system, withdrawal system

公共事業、計画の策定手続き、政策評価システム、再評価システム、撤退システム

## 【目次】

### 第1章 はじめに

### 第2章 諫早湾干拓事業の経緯

### 第3章 諫早湾干拓事業の法的評価

1. 民主的統制のない計画の策定手続き
2. 公共事業評価（政策評価）システムの機能不全
3. 環境保全の視点からのチェックシステムの機能不全
4. 公共事業の再評価システムの機能不全
5. 公共事業撤退システムの欠如

### 第4章 諫早湾干拓事業の今後の方向性

1. 国民・住民主導の計画の策定手続き
2. 事業計画の政策評価システムの構築
3. 環境保全の視点からのチェックシステムの充実
4. 公共事業再評価システムの構築
5. 公共事業撤退システムの構築

### 第5章 おわりに

## 第1章 はじめに

1997年4月14日、諫早湾3550ヘクタールの海を7050メートルの大堤防で閉め切られた、いわゆる「ギロチン」の衝撃的な事実は、21世紀となった現在でも記憶に新しい。現在でも大きな問題となっている諫早湾干拓事業は、典型的な公共事業である。

今日では、「公共事業」は、日本人の誰もが知っている言葉であろう。公共事業とは、国・地方公共団体が中心となって行なう社会資本整備のための建設事業をいう。公共事業は、元来、社会的な利益の増大を目指す制度である。公共事業は、我々市民が快適で健康な社会生活を営むうえで必要な社会資本を、国あるいは地方公共団体、特殊法人や第三セクターが、市民の税金で建設し、管理・運営するというものである。たとえば、東京と大阪を結ぶ高速道路や新幹線、都市に電力を供給しあわせて洪水から市民を守るためのダム、外国と人や物を交流する空港や港湾などが公共事業の代表的なものである。

たしかに、これらの公共事業は、当初、市

民の生活を飛躍的に向上させた。それだけでなく、地域や経済に対する波及効果も大きく、また、雇用も莫大なものであった。

しかし、公共事業には、さまざまな問題点も指摘されている。大きく言えば、次の2つの問題が指摘できよう。第1の問題点は、環境破壊である。たとえば、名古屋新幹線、大阪空港あるいは阪神高速道路などは、騒音・振動を発生する公害源として裁判所から損害賠償を命じられた。第2の問題点は、予算の無駄遣いである。巨額な費用が国や地方公共団体の財政を圧迫し、財政危機の大きな原因となっている。しかも、一般的に、公共事業は、当初発表される費用は少ないが、徐々に膨れ上がっていくという傾向を持っている<sup>(1)</sup>。したがって、これらを加味すると、実に膨大な無駄遣いであるといえよう。

諫早湾干拓事業も同様の問題点を指摘できる。まず、第1の問題点である環境破壊についてであるが、諫早湾に生息するムツゴロウを中心とする豊かな干潟の生き物たちは、

「ギロチン」の瞬間から死滅への道を強制的に歩まされる結果となった。このなかには、絶滅するおそれのある種も少なくない。また、潮受け堤防を閉め切ることによる水質汚濁も懸念される。水質汚濁に伴って、漁業破壊も懸念される。次に、第2の問題点である予算の無駄遣いであるが、いまさら何千億円を投入して造成する農地造成は誰の目から見てもムダであると考えられる。現在、深刻な財政危機が叫ばれているにもかかわらず、諫早湾干拓事業は、総事業費が2490億円で、すでに1999年度までに2020億円を使っている。

以上、環境破壊と予算の無駄遣いという大問題を抱えている諫早湾干拓事業であるが、本稿では、諫早湾干拓事業の経緯を概観した(第2章)うえで、法的な視点から改めて諫早湾干拓事業を評価する(第3章)。その法的な評価を踏まえたうえで、諫早湾干拓事業の今後の方向性を模索する(第4章)。

## 第2章 諫早湾干拓事業の経緯

結論からいえば、諫早湾干拓事業は、目的こそ状況の変化に応じて変更されたものの、巨大な潮受け堤防で湾を閉め切り、淡水湖と内部堤防で囲む干拓地を造成する「大規模複式干拓」という点では一貫している。いわば、「まず先に大規模複式干拓ありき」の公共事業であるといえよう。以下、同事業がどのような経緯で行なわれるに至ったのかを概観することとする<sup>(2)</sup>。

### 1. 戦前の諫早湾干拓

諫早湾は、有明海の西側奥部に位置し、最大6メートルに及ぶ有明海特有の潮の満ち引きと海流によって、長い年月を経て、広大な泥の干潟を形成した。太陽の恵みと河川から流れ込む栄養分は、多くの微生物、ゴカイ類、

カニ類、貝類、ムツゴロウをはじめとする魚類など有明海特有の生物を産み育てた。すなわち、諫早湾は、多種多様な生命を育む海であったといえる。一方、諫早湾は、干拓の歴史そのものであったともいえる。すなわち、潟の堆積により、先人は地先の干拓を進め、その結果、諫早湾奥部には2000年かかったといわれる3500ヘクタールの広大な干拓地、現在の諫早平野を形成するに至った。

### 2. 有明海総合開発計画と長崎大干拓事業

大規模干拓が計画されたのは戦後のことである。1952年に有明海そのものを閉め切ってしまうという大構想有明海総合開発計画が立案されたが、その一部として、当時の西岡竹次郎長崎県知事によって長崎大干拓が構想された。この長崎大干拓構想の計画では、諫早湾1万94ヘクタールを1万900mの大堤防で閉め切り、米作のための干拓地6千700ヘクタールを造成しようとするものであった。つまり、農地造成が目的だったのである。有明海総合開発計画の目的も、戦後の食糧難を背景にした米作りにあった。しかし、米余りと減反政策、さらに財政的な問題もあり、有明海総合開発計画は、1969年3月に「有明海総合開発調査報告書」という最終とりまとめの報告書を出して中止となった。この時点で、長崎大干拓事業も、事実上中止に追い込まれた。

### 3. 長崎南部地域総合開発計画(南総計画)

一方、1970年、当時の久保勘一長崎県知事は長崎県の経済浮揚を目的として諫早湾の開発を狙い、そして、長崎市を中心とする恒常的な水不足を解消し、多良岳山麓や島原への農業用水を供給する水資源開発を目的に、長崎南部地域総合開発計画(以下、「南総計画」という)として復活させた。南総計画は、諫

早湾の大部分である1万ヘクタールを閉め切り、7300ヘクタールの土地と2800ヘクタールの淡水湖を造成し、農業用水以外に、都市用水・工業用水を確保しようとしたのである。すなわち、南総計画は、水資源開発を新たに目的に掲げることによって干拓事業の表看板を塗り替えたものの、その中身は、長崎大千拓構想とほぼ同一のものであった。しかし、1982年、この南総計画も、飲料水として適さないという指摘と、有明海4県漁民の大闘争のまに中止に追い込まれた。

#### 4. 諫早湾防災総合干拓事業

南総計画が中止になった翌年の1983年、開発計画は諫早湾防災総合干拓事業と名称を変更した。すなわち、諫早湾干拓事業は、防災を重視したものに転換されたのである。その際、1957年の諫早水害に加え、1982年7月、299人の犠牲を出した長崎大水害の生々しい記憶が理由づけに利用された。その後、1985年には、佐賀、熊本、福岡の3県漁連が、湾の閉め切り面積を3550ヘクタールで合意し、1986年には、湾内12漁協が漁業補償協定に調印（総額243億5000万円）し、島原半島11漁協も漁業補償協定に調印（総額12億1000万円）したことにより、いっきに事業の着手へと進むこととなる。なお、1986年には、当初の「諫早湾防災総合干拓事業」という名称から「諫早湾干拓事業」に名称変更されたが、1987年12月、「国営諫早湾土地改良事業」として、公式に計画決定された。

#### 5. 諫早湾干拓事業の着手

干拓事業を実施するための手続的なものとして、1986年に「長崎県環境影響評価事務指導要綱」に基づいて、九州農政局が環境の現状及び環境の予測等を行ない、九州農政局長が長崎県知事に対して環境影響評価書案を送

付した。これを受けて、公告（県広報に登載）・縦覧（1市7町、県出先機関等）、住民説明会（諫早市、高来町、吾妻町の3カ所）、県知事の意見等の所要の手続きを経たうえで環境影響評価書が作成された。同年、さらに引き続き、公有水面埋立法に基づいて、農水大臣は、長崎県知事に対して、上記環境影響評価書を添付して公有水面埋立承認申請を行なった。その後、公告・縦覧を経て、1988年には、建設・運輸大臣の諮問に対して、環境庁が調整池の水質保全、環境監視等の措置を講じることを条件に事業着手に同意した。以上の手続きを経て、1988年3月、長崎県知事は、農水大臣に対して公有水面埋立を承認した。これを受けて、1989年に干拓工事がはじまることとなった。なお、1989年の起工式のときには「防災総合」の名称は消え、単なる国営諫早湾干拓事業となっている。

#### 6. 潮受け堤防の閉め切りと現在の状況

1990年には潮受け堤防の建設が着手され、1997年3月に潮受け堤防の排水門が完成した。そして、1997年4月14日、有明海諫早湾3550ヘクタールの海を、7050メートルの大堤防で閉め切る工事が完了した。いわゆる「ギロチン」と呼ばれた巨大な鉄板で湾が閉め切られたのである。これにより、潮の満ち引きは途絶え、水位を下げられた干潟は徐々に乾燥し、ひび割れていった。干潟を覆うほどのハイガイやカキは死滅した。ほとんどのムツゴロウやカニは巣穴に潜って死滅した。ゴカイやカニを餌としていた渡り鳥の姿も消えた。干陸化した干潟には陸生植物の繁殖がはじまり、いまでは、人の背丈ほどのさまざまな植物で覆い尽くされようとしている。

### 第3章 諫早湾干拓事業の法的評価

前述のように、諫早湾干拓事業は、環境破壊と予算の無駄遣いという2つの大きな問題点を抱えていることは周知の事実であるが、さらに本稿では、法的な視点から、諫早湾干拓事業の問題点、ひいては公共事業の問題点を指摘してみたい。というのも、公共事業の環境破壊と予算の無駄遣いという2つの問題は、法システムの不備に起因するからである。本稿では、以下、大きく5つの問題点を指摘する。

#### 1. 民主的統制のない計画の策定手続き

以下のように、全国総合開発計画、土地改良長期計画、土地改良事業計画いずれの段階でも、民主的な統制なく、国民に大きな影響を与える計画が策定されている。以下、詳しく概観する。

##### (1) 全国総合開発計画・土地改良長期計画の策定手続き

公共事業は、これまで、次のような計画に基づいて行なわれている。まず、もっとも大きなランドデザインは、国土総合開発法に基づく「全国総合開発計画」である。計画には、①土地、水その他の天然資源の利用に関する事項、②水害、風害その他の災害の防除に関する事項、③都市および農村の規模および配置の調整に関する事項、④産業の適正な立地に関する事項、⑤電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模および配置並びに文化、厚生および観光に関する資源の保護、施設の規模および配置に関する事項、を盛り込むこととされ（国土総合開発法2条）、公共事業に関するあらゆる計画の頂点に位置づけられている。全国総合開発計画の策定手続きであるが、「内閣総理大臣は、関係各行政

機関の長の意見を聴き、国土審議会の調査審議を経て、政令の定めるところにより、全国の区域について、前項総合開発計画を作成するものとする」とされている（同法3条）。なお、国土審議会は内閣総理大臣の諮問機関である。しかし、以上の策定手続きでは、国会の関与は何ら規定されていない。全国総合開発計画は、1962年に第1次計画が策定され、目下適用されているのは、第5次全国総合開発計画（五全総：1998年3月閣議決定）である<sup>(3)</sup>。

全国総合開発計画のランドデザインを実施するものとして、事業ごとに計画したのが各種の公共事業関連長期計画である。すなわち、長期計画とは、公共事業の大枠である全国総合開発計画に基づき、道路や治水などの個別事業を具体化するために作られるもので、全部で16ある<sup>(4)</sup>。これらの計画は、予算のときに威力を発揮し、官僚は毎年これを忠実にこなす（拡大すればもっとよく、使い残すのは最悪である）ことを使命と考えて仕事をしている。

農業関係の公共事業では、1993年に策定された「第4次土地改良長期計画」（2002年までの10年計画）が実施中であり、その総事業費は41兆円に及ぶ。なお、干拓は、土地改良法に基づく土地改良事業であり（2条）、一連の干拓事業は、「土地改良長期計画」に基づいて行なわれる。しかし、この土地改良長期計画の策定手続きは問題が少なくない。以下では、同計画の策定手続きの問題点をあげる。

まず、どのようなプロセスを経て土地改良長期計画が策定されるのかであるが、農林水産大臣が、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴いたうえで、土地改良長期計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない（土地改良法4条の2）。すなわち、土地改

良長期計画の策定手続きは、「食料・農業・農村政策審議会→閣議決定」というプロセスを踏むのみであり、最終決定者は「閣議」である<sup>(5)</sup>。そこで、閣議の中身が問題となるが、内閣総理大臣を中心にして、大臣、すなわち国民から選ばれた政治家が議論して国の最高方針を決めるという本来の姿からはかけ離れている。閣議では、その前日に開かれる事務次官会議の決定をそのまま追認しているだけというのが実態である。すなわち、閣議決定の実態は、閣僚の間の論争はなく、事務次官会議の事前の了承で決まるので、要するに、官僚の合意によることになっている。ところが、官僚も他省庁の領域には立ち入らない（役人の相互不可侵条約）ので、主管官庁に都合のよい案と財務省（旧大蔵省）の妥協案が最終的にまかり通るのである。それが、閣議で決定されれば、あとは財務省に予算を承認させる根拠となる機能を持つ。官僚以外で権限を持つ議論ができる組織は審議会だけであるが、その審議会のメンバーは、官僚OBか、官僚の案にはじめから賛成とわかっている御用学者が圧倒的多数になるように選任している。その結果として、計画案が見直されることはほとんどないというのが実態である。このように、公共事業関連長期計画は、官僚が、財界と一部政治家と結託して作る権益確保計画で、悪口を言えば、官僚による、官僚のための計画に堕しているのではないかと危惧される<sup>(6)</sup>。

したがって、誰も真面目に計画について審議などしていないわけである。すなわち、原案を作る官僚の思うがままに、土地改良長期計画が策定されているのである。膨大な土地改良事業を進めているのは農林水産省の農村振興局（旧構造改善局）であるが、この農村振興局の原動力になっているのが、この「土地改良長期計画」である。

## （２）土地改良事業計画の策定手続き

土地改良長期計画が策定されると、これに基づいて個別の事業計画が策定される。干拓の場合も、土地改良事業計画が策定されることとなるが、国営土地改良事業を行なう場合の策定手続きに限定して説明する。簡単に言えば、①農林水産大臣による土地改良事業計画の策定、②同計画の公告・縦覧、③異議申立て、といったプロセスを踏む。

①農林水産大臣による土地改良事業計画の策定であるが、まず、土地改良事業に参加する資格を有する者（３条）が、その資格に係る土地を含む一定の地域を定め、その地域に係る土地改良事業を国が行なうべきことを、国が行なうべきもの（国営土地改良事業）については農林水産大臣に申請する（土地改良法85条１項）。この申請を受けて、農林水産大臣がその申請に係る土地改良事業の適否を決定することとなる（同法86条１項）が、適当と判断する旨の決定をしたときには、その決定に係る国営土地改良事業を行なうため、農林水産大臣に土地改良事業計画の策定が義務づけられる（同法87条１項）。

②土地改良事業計画の公告・縦覧であるが、農林水産大臣が同計画を定めたときには、その旨を公告し、20日以上相当の期間を定めて、当該土地改良事業計画書の写しを縦覧に供する義務が課せられる（同法87条５項）。

③異議申立てであるが、もし当該土地改良事業計画に不服がある場合には、縦覧期間満了の日の翌日から起算して15日以内に異議申立てをすることになる（同法87条６項）。異議申立てがあった場合、農林水産大臣は、専門的知識を有する技術者の意見をきいたうえで、縦覧期間満了後60日以内に決定することとなる（同法87条７項）。なお、国は、(1)異議申立てがない場合か、(2)異議申立てがあった場合においてそのすべてについて決定があ

った場合でなければ、当該土地改良事業計画による工事に着手することはできない（同法87条8項）。

一方、実態を見ると、個別事業は基本的には各自治体が要望をあげ、これを受けた省庁が相談しながら決めていく。その意味では、よく言われているように、公共事業が国だけで決めるというのは誤りである。しかし、この国と自治体の関係は微妙である。この関係の中で、国の直轄事業、補助事業、自治体の単独事業の区分、民間や公団などの事業実施主体、開始年度、場所、予算などが決められていく。ただし、最終決定権はそれぞれの省庁が持っていて、これには誰も逆らえない。これが「箇所づけ」といわれるものである。この過程の中に、自治体の他、族議員、企業などが参入して、熾烈な争奪戦が繰り広げられている。なお、国営事業の場合には、財務省（旧大蔵省）との事務的・政治的折衝で予算が決まり、その根拠が明らかにされることもない。

以上からもわかるように、①農林水産大臣による土地改良事業計画の策定の段階で、事業の箇所づけの裁量が事業官庁に残っている。この裁量が、政治家と官僚にとって、巨大な権限と利権である。たしかに、土地改良事業計画が策定された後に、②同計画の公告・縦覧、③異議申立て、といったプロセスを踏むことが要求されているが、ある程度、計画案が固まった後でこのような手続きをとったところで、効果はあまり期待できない。そこで、箇所づけの段階で、民主的に統制できるようなシステムを設けるべきであろう。

現在の公共事業手続きの最大の問題は、計画策定から事業の実施にいたる過程に、住民の意見を反映させるための手続きが欠けているということである。一般住民の素朴な疑問は、自己の生命・財産や地域社会におきな影

響を与える大規模公共事業が、なぜ一部の行政機関の都合によって一方的に決定され、住民がその受忍を強いられるのか、ということであろう。このような住民の根強い不信を打ち消すだけの手続きやシステムを、現在の法制度は欠いているというべきであろう<sup>(7)</sup>。

住民の意見を反映させる前提として、必要な情報が住民の手に渡っていることが必要となるが、情報公開制度の不備も明らかであろう。1999年になってようやく情報公開法が成立したが、そのまえまでは、そもそも国の事業の場合、文書・資料の公表を求める法的な手段が存在しなかった。また、情報公開法が施行されているものの、最終決定以前の事業調査報告書や内部検討の文書などは、意思形成過程情報、協力関係文書などに該当するとして非公開とされる可能性が高い<sup>(8)</sup>。

### （３）審議会の御用機関化

前述のように、公共事業の計画策定手続きにおいて、官僚以外で権限を持つ議論ができる組織は審議会だけであるが、その審議会は官僚ＯＢ主導の運営が行なわれていて、結局のところ、審議会は御用機関化している。審議会の問題としては、①どのようなメンバーで構成されているのか、②審議会のメンバーの任命権者は誰なのか、③審議会で議論されたことが情報公開されているのか、といった点に注意する必要がある。

南総計画が中止になった翌年の1983年、開発計画は諫早湾防災総合干拓事業と名称を変更したが、このとき、農水省は、縮小案を検討するため11名の委員からなる「諫早湾防災対策検討委員会（委員長角谷睦京都大学防災研究所所長）」を発足させた。しかし、この委員会は、水門、経済、港湾、干拓、水理、河川、気象、土質などの専門家で構成され、農漁民や自然保護団体の代表などは入ってい

ない。すなわち、問題点として、①住民や環境団体の意見が反映されるような仕組みにはなっていなかったという点を指摘できよう。次に、このようなメンバーで構成された原因として、②管轄官庁である農水省が当該委員会のメンバーの任命権者であることが指摘できる。さらに、③その委員会での議論が情報公開されなかった点も問題点としてあげられよう。

## 2. 公共事業評価（政策評価）システムの機能不全

干拓は、土地改良事業のなかの1つであり、「農用地の改良、開発、保全及び集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施する」（土地改良法1条）ための事項を定めた土地改良法によって行なわれる。土地改良法では、干拓（土地改良事業）の施行に関する基本的な要件として、①事業の必要性（「土じょう、水利その他の自然的、社会的及び経済的環境上、農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資するためその事業を必要とすること」＝同法施行令2条1号）、②技術可能性の要件（「当該土地改良事業の施行が技術的に可能であること」＝同法施行令2条2号）、③経済性の要件（「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」＝同法施行令2条3号）、④受益者農家の負担能力内の要件（「農業を営むこととなる者が当該土地改良事業に要する費用について負担することとなる金額が、農業経営の状況からみて相当と認められる負担能力の限度をこえないこと」＝同法施行令2条4号）などの要件を定めている（8条4項1号）。すなわち、事業認可の事前の評価要件として、これら少なくとも4つの要件を課している。

しかし、少なくとも、(1)干拓の必要性、

(2)事業の効果、(3)費用対効果分析という視点から諫早湾干拓事業をみる限り、建前だけのチェック機能しか有していないように感じる。以下、これらの視点から、諫早湾干拓事業をみてみたい。

### （1）干拓の必要性（目的の妥当性、目的と手段の逆転）

諫早湾干拓事業の目的であるが、諫早湾を閉め切って、1840ヘクタールの土地をつくって農業を行なうとともに、1710mの調整池をつくり、潮受け堤防（標高7m）によって水位をマイナス1mにして、洪水の場合の水を受け入れ、周辺低平地からの排水を容易にするというものである。すなわち、諫早湾干拓事業の目的は、①農地造成と、②防災である。しかし、この目的のために干拓事業が必要なのかどうかという疑問が残る。

まず、政策の目的が国民や社会のニーズに照らして妥当かどうかという視点から見た場合、特に、①農地造成という目的が妥当かどうかについては大いに疑問が残る。もともと、戦後直後のわが国では、食糧不足解消のために大規模な開墾や干拓が行なわれてきた。干拓は、農地造成という国家的課題に應えるものとして、当然に「善」なるものとみられてきたのである。諫早湾干拓事業においても、有明海総合開発計画の一部である長崎大干拓事業が構想されていた当時は、農地造成という国家的課題に應えるものであったかもしれない。しかし、事業実施までに長年かかっているうちに、世の中は一変した。すなわち、1969年には米も余り、1970年には食糧増産どころか米の生産調整、減反政策がはじまった。減反政策に見られるように、現在のような米過剰の時代に、新たに農地を造成する必要性があるとは到底思われな。事実、長崎大干拓事業も、事実上中止に追い込まれている。

すなわち、当初の当該事業の第一目的が失われたといえよう。なお、現在でも、農水省は、相変わらず食料自給率を確保するために農地造成が必要としているが、農地が必要なのであれば減反政策をやめるのが先決であろう。

次に、②防災という視点から、本当に干拓事業が必要であったかどうかも疑問である。そもそも、諫早湾にそそぐ本明川については、旧建設省が上流にダム建設を行なっているが、その建設省は潮受け堤防の設置の意義を認めていない<sup>(9)</sup>。農水省の専門にいつから防災が加わったのか理解に苦しむが、普通に考えれば、諫早湾干拓事業が防災という目的のために行なわれるのであれば、国土交通省（旧建設省）がその管轄官庁になるべきであろう。さらに、南総計画が中止に追い込まれた翌年の1983年5月、防災を重視して、諫早湾防災総合干拓事業と名称を変更したが、この干拓事業以外の選択肢はまったく示されなかったことは問題であろう。素朴な疑問として、防災対策が目的であれば、それこそ防災対策の事業を計画すればよい話で、米が余って減反政策をとっていた時代に、農地造成を目的にはじまった干拓事業を維持する必要性などなかったはずである。少なくとも、干拓事業以外の事業計画（代替案）も提示したうえで、事業計画を決定すべきであった。もっとも、諫早湾干拓事業の場合、農地造成を目的としないとなると、管轄官庁である農水省が事業を行なう理由がなくなってしまうので、どうしても農地造成という目的をなくすことはできなかったのであろうと想像するに難しくない。

さらに、諫早湾干拓事業の経緯からも伺えるように、目的と手段の逆転という問題点も指摘できる。農地造成という目的で構想された長崎大干拓事業が1969年に中止に追い込まれた翌年の1970年、諫早湾干拓事業は、水資

源開発を主目的とする南総計画として復活した。そこから、事業の目的の前に、「まず諫早湾干拓事業ありき」という姿勢が読み取れる。すなわち、ある目的があって、その目的を実現する手段として諫早湾干拓事業を行なうのではなく、まず諫早湾干拓事業を行なうという前提があって、そのあとで事業目的を考えるというように、事業本来の目的よりも、干拓事業自体が目的になっている。つまり、目的と手段とが逆転しているといえ、本来あるべきプロセスが逆になっているといえよう。このことは、南総計画が中止に追い込まれたにもかかわらず、その翌年の1983年に防災を重視した諫早湾防災総合干拓事業からも読み取れる。このときも、防災という目的を実現する手段として、諫早湾干拓事業を行なうというよりも、(1)どうしても諫早湾干拓事業を行ないたいが、それまでの農地造成、水資源開発といった目的では同意を得にくいということで、(2)事業目的に「防災」を加えた、と考えられる。すなわち、ここでも事業目的と手段とが逆転しており、事業目的の前に、「まず諫早湾干拓事業ありき」であったことが伺える。

## （２）事業の効果

諫早湾干拓事業の目的は、①農地造成と、②防災であるが、事業の達成によってどの程度の効果があるのであろうか。結論からいえば、あまり効果は見込めそうもない。

まず、①農地造成の効果であるが、干拓地で予定した農業経営が成り立つかどうかは大いに疑問である。米が過剰で、かつ農作物に対する経済摩擦が強まっている今日、安定的に売れる農作物があるのか疑問であるし、そもそも、諫早湾干拓事業によって造成される農地が「優良農地」といえるのかも疑問である。次に、②防災の効果であるが、これ

についても、従来からの海岸堤防を嵩上げする方が防災効果が高いとの指摘もある<sup>(10)</sup>。事業効果の実際は複数の専門家の意見を聴いたうえで判断する必要があるが、既存堤防の補強と比較していない農林水産省の主張にはあまり説得力を感じない。以上のように、農林水産省は、使い道の定かでない農地の造成と効果に疑問のある洪水対策を目的として、諫早湾干拓事業を続けているわけである。

### (3) 費用対効果分析

前述のように、土地改良法では、干拓（土地改良事業）の施行に関する基本的な要件として、経済性の要件（「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」＝同法施行令2条3号）を掲げている。この経済性の要件として用いられているのは、費用対効果分析である。この費用対効果分析の中身の検討は専門家の判断に委ねるしかないが、往々にして、費用の方は不当に過小評価されるのに対して、効果の方は、逆に過大評価される傾向にあるように思われる。諫早湾干拓事業の場合も、農水省が算定した費用対効果分析に対して、専門家から批判がなされている<sup>(11)</sup>。

## 3. 環境保全の視点からのチェックシステムの機能不全

### (1) 環境影響評価システムの不備

公共事業を環境の視点からコントロールするうえで重要な役割を果たすのが環境影響評価（環境アセスメント）である。

諫早湾干拓事業では、1986年の事業着工時、並びに、1991年の事業内容の一部変更時に、「長崎県環境影響評価事務指導要綱」に基づいて、公告・縦覧、住民説明会、県知事の意見等の所要の手続きを経るといったように、環境影響評価が実施されている。しかし、以

上の環境影響評価には、いくつかの大きな問題点を指摘できる<sup>(12)</sup>。

第1に、計画段階の環境影響評価ではなく、事業計画が決定した後の事業実施段階での環境影響評価であるため、なかなかその後の政策内容に反映されることもなく、往々にして、事業を合理化するために利用されることが指摘できる。本来「事前に実施する」という意味合いの強い環境影響評価の体をなしていないといえよう。事業内容がある程度固まったあとで環境影響評価をしても遅いのである。

第2に、中立的な第三者の専門家が環境影響評価の実施者ではなく、事業を行なおうとしている者が環境影響評価の実施者であるために、公正かつ客観的な評価が期待できないという問題点も指摘できる。

第3に、住民参加や利害関係人の参加が求められてはいたものの、形式的なものにすぎなかったという問題点も指摘できよう。たとえば、意見書の扱いは明確ではないし、専門家の参加も形式的なものである。

このほか、代替案の検討が行なわれなかったことも大きな問題である。

### (2) 公有水面埋立法に基づく審査システムの不備

公有水面の干拓は公有水面埋立法の適用においては埋立とみなされ（公有水面埋立法1条2項）、土地改良法による溝渠または溜池の変更のために必要な埋立その他政令で指定される埋立については公有水面埋立法が適用される（同法1条3項）。諫早湾干拓事業においても公有水面埋立法に基づくチェックを受けている。

公有水面埋立法によれば、埋立をしようとする者は、都道府県知事の免許を受けることが要求される（2条）が、免許を与える基準として、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ

付十分配慮セラレタルモノナルコト」を掲げている（４条１項２号）。すなわち、免許の要件として、環境保全の配慮を要求しているわけである。また、免許前の手続きとして、公告・縦覧および地元市町村長の意見の聴取（３条１項）、利害関係人からの意見書の提出（３条３項）などを要求している。

諫早湾干拓事業においても、1986年、農水大臣は、長崎県知事に対して、環境影響評価書を添付して、公有水面埋立承認申請を行なった。その後、公告・縦覧を経たうえで、1988年３月、長崎県知事は、農水大臣に対して公有水面埋立を承認した。これを受けて、1989年に干拓工事がはじまることとなった。このように、公有水面埋立法に基づくチェックを受けたにもかかわらず、相変わらず大型の埋立てが行なわれており、公有水面埋立法は何ら歯止めになっていないという印象を受ける。その原因として２つの問題点をあげることにする。

第１に、現在のような「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」といった抽象的な免許の判定基準では、機能しないということが指摘できよう。

第２に、環境に重大な影響を及ぼす可能性があるにもかかわらず、環境省（旧環境庁）の関与があまり機能していないことが指摘できる。たしかに、1988年当時、公有水面埋立法３条３項に基づき、環境庁長官（当時）が意見書を提出している<sup>(13)</sup>し、農水省から長崎県に公有水面埋立変更の承認申請があった1992年にも、環境庁企画調整局長（当時）が意見書を提出している。しかし、別の言い方をすれば、公有水面埋立法では、環境庁は意見書を提出できるのみであって、環境関連の行政機関である環境庁の了承は、免許を与える際の要件とはなっていない。

#### ４．公共事業再評価システムの欠如

従来は、埋立て（干拓）は何年もかかる大事業であるから、そうした将来においても本当に埋立てが必要であるかどうかの見定めが必要である。しかし、埋立ては、もともと「埋めよ、増やせよ」式の性善説で行なわれてきたから、将来を見通して行なわれてきたわけではない。それはやむを得ないとしても、事業が途中で不要になったり疑問にさらされれば思い切って方向転換したり、再検討すべきであるが、そうはなされていない。その前提として、事業が現在でも時代のニーズに合っているのか、時間が経過した現在でも事業が必要なのか等について、事業を再評価する必要があると思われるが、従来は、そうした時間という要素を考慮して、公共事業を再評価するということはなされなかった。

ただし、1998年度の予算編成における「物流効率化による経済構造改革特別枠」に関する関係閣僚会合（1997年12月５日）における内閣総理大臣の指示に従って、建設省、運輸省、農林水産省、北海道開発庁、沖縄開発庁、国土庁の公共事業関係６省庁は、1998年度から公共事業の再評価を行なっている。しかしながら、1998年度に再評価を行なった事業の実施箇所数8207ヶ所のうち、事業の中止34ヶ所（0.4%）、事業の休止75ヶ所（0.9%）、事業の計画変更66ヶ所（0.8%）、事業を継続するものは8032ヶ所（97.9%）となっている<sup>(14)</sup>。要するに、公共事業を再評価したものの、ほとんど事業が見直されることなく、ほとんどの事業がそのまま実施されることとなったのである。このような再評価の結果がでた理由は、なんと言っても事業実施官庁が自分で評価していることが大きい。いわば、被告人が裁判官を兼ねているようなものであり、適正かつ公平な評価などとても望めない。

## 5. 公共事業撤退システムの欠如（公共事業を止めるシステムの欠如）

前述のように、農地造成がその本来の目的で計画された諫早湾干拓事業は、せめて米過剰が問題となったときに見直すべきであった。しかし、実際には、1969年に、長崎大千拓事業が事実上中止に追い込まれてはいるが、その後、その目的を水資源の確保に変更して南総計画として復活しているし、その南総計画も、飲料水として適さないという指摘もあって中止に追い込まれたにもかかわらず、また、目的に防災を加えて復活している。結局のところ、事業が途中で不要になったり、疑問にさらされたにもかかわらず、諫早湾干拓事業が見直されることはなかったのである。結果論ではあるが、少なくとも2回、すなわち、(1)長崎大千拓事業が事実上中止に追い込まれた1969年と、(2)南総計画が中止に追い込まれた1982年に、諫早湾干拓事業を見直すべきであったし、見直すチャンスでもあった。

公共事業は実に複雑な構造なため、公共事業を止めることができない原因としてはいくつも指摘できよう<sup>(15)</sup>が、以下では、法律に、事業の「中止」や「撤退」を予定した条項が存在していないことを指摘したい。

公共事業は、進めるにも止めるにも、法律に基づかなければならない。しかし、これまでは、公共事業を評価するという法システムもなかったばかりか、その評価を踏まえて不必要な事業であったとしても（事業目的が無意味なものとなっても）、中止・撤退するという法システムも存在しなかった。たとえば、土地改良法には、事業「中止」あるいは、事業「撤退」といった見直し規定の言葉はない。

たしかに、土地改良法では、「土地改良長期計画は、農業事情、国土資源の開発及び保全の状況、経済事情等に変動があったため必

要があるときは、改定することができる」ことになっている（4条の3第1項）。しかし、ここでいう改定とは、往々にして、公共事業のブレーキではなく、その逆のアクセスである。この改定を好意的に国民の利益のためと解釈したとしても、官僚組織の外側から修正させることは困難である。というのも、同法によれば、農林水産大臣を通じて閣議で決定しない限り改定の方法はないことになっている（4条の3第2項）からである。また、同法では、土地改良事業計画の変更についての条文が存在する（87条の3）が、農林水産大臣が変更しようと思わなければ変更されないようになっているので、同じく官僚組織の外側から変更させることは困難であろう。しかも、この変更の中には、通常、「中止」「撤退」は念頭にはおかれていない。

以上のように、法律に事業の「中止」「撤退」に関する条項がない現状で、法律に基づいて中止あるいは撤退することはほとんど不可能といえる。土地改良法を含む公共事業関連の法律は、もともと中止や撤退をまったく想定していない事業推進一辺倒の法律なのである。いわば、現行の法システムは、不必要な事業は途中で方向転換して止めるというのではなく、不必要な事業であっても、最後まで推進することを後押しする仕組みになっているといえよう。したがって、いったん公共事業をはじめた場合には、環境問題その他をすべて無視してでも完工に漕ぎつけるというシステムになっているのである。

このほか、公共事業が中止・撤退されない理由の1つに補助金の問題がある。すなわち、自治体は、補助金を得た事業について、途中で用途を変更したり中止したりすると、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（以下、「補助金等適正化法」という）18条によって、すでに得た補助金に利子を附し

て返還しなければならない。そのため、島根県の中海・宍道湖干拓事業では、「中止」の代わりに使えそうな言葉として、「延期」という言葉が用いられ、「当分の間延期」という表現が用いられた。ここでいう「当分の間延期」は、再開を想定しない延期、すなわち、限りなく中止に近い延期である。中海・宍道湖干拓事業と同様、諫早湾干拓事業においても、効用の失われた干拓事業を強行している原因の1つは補助金等適正化法18条にある。いわば、現行の法システムは、不必要な事業は途中で方向転換して止めるというのではなく、不必要な事業であっても、最後まで推進することを後押しする仕組みになっているといえよう。

#### 第4章 諫早湾干拓事業の今後の方向性

以上、諫早湾干拓事業の法的な評価をして、同事業の問題点を指摘してみたが、それを踏まえて、あるべき法システムを模索してみたい。

##### 1. 国民・住民主導の事業計画の策定手続き

まず、事業計画を策定するというはじめの段階で、国民や住民など幅広い利害関係人が参加するような手続きを踏む必要がある。以下、具体的な法システムを提案する。

##### (1) 全国総合開発計画・土地改良長期計画（公共事業関連長期計画）の廃止

民主的統制のない事業計画の策定手続きに対する改善策として、たとえば、五十嵐敬喜は、「これを、まず国会で審議できるように改革」し、「公共事業を国民主導にして、国民の判断で必要最小限の事業に絞り込むべき」であるという<sup>(16)</sup>。より具体的には、民主党が以前に作成したが廃案となった公共事

業コントロール法案（正式名称は「公共事業の透明化のための関係法律の整備に関する法律案」である）の仕組みを念頭においていると思われる。すなわち、国会に公共事業委員会を設置して、公共事業関連の5カ年計画案を一括審議するというシステムである<sup>(17)</sup>。

たしかに、従来は、公共事業について予算の大枠しか審議しなかったのに対して、この方法では、事業の必要性などについて議会で審議できる。しかし、国会内に公共事業委員会を設置して集中審議するといっても、16もの公共事業5カ年計画をどこまで審議することが可能かについては疑問が残る。また、この提案では、議会がこれまでの縦割計画をそのまま承認することになる。とすると、これまでの族議員が予算要求する集まりになるおそれもある。さらに、建前としては、この案では5カ年計画を国会が承認するというだけなので、予算を見るだけになる可能性があり、これまでの公共事業の問題点、これからの個別の事業の問題点を審理するルールを確立していないと、審議もまともにやらない可能性がある<sup>(18)</sup>。

公共事業関連長期計画の法的な根拠となる法律の大部分は「緊急措置法」といった名称のつく法律であるが、これは戦後の復興と経済成長のために、とりあえず、一般会計とは別に資金を集めて、急いで道路などの社会資本をつくる必要があるという理由で、特別に立法されたものである。しかし、そもそも何10年も緊急整備の必要があると考えるのがおかしい。むしろ、発想を変えて、長期計画など作らないということも考えられる。長期計画は、本来は社会資本の計画的整備のためであるが、何年間でどれだけの事業と行なうというだけでは、およそ計画的な整備とはいえない。むしろ、利害誘導と官僚支配の道具にすぎない。作るとしても、各省内部のものと

して、国会承認どころか、閣議決定もしないことにするのである。そうすれば、国会も財務省も、単年度ごとに予算を自由に審査することもできる<sup>(19)</sup>。

以上の考察をふまえると、私見では、事業費配分の硬直性と無駄を生む一因である全国総合開発計画、各種の公共事業関連長期計画は廃止すべきではないかと考える。公共事業費の省庁、部局間配分は、次に述べる事前の政策評価の結果に基づいて決定することとするのである。現在の縦割行政による事業費配分の硬直性をなくすのが狙いである<sup>(20)</sup>。

## (2) 土地改良事業計画の策定手続きへの幅広い利害関係人の参加

従来の公共事業のうち、国が行なう公共事業と、地方自治体が行なう公共事業とを明確に区分したうえで、国が行なう事業については、全体的な事業計画、個別事業の予算と箇所づけ、事前と事後の評価など、すべてを国会で審議し、議決するという方法が提案されている<sup>(21)</sup>。しかし、このように箇所づけについても国会で審議するとなると、国会という合議体が個々の箇所づけを決めるという重い負担を負うこととなり、可能かどうか疑問である。また、計画を議決しても箇所づけとなれば行政の権限であるから、結局は国会議員は局長などに頭を下げることになるので、国会議員は計画を審議するときも強い態度にでれないことが予想される<sup>(22)</sup>。したがって、国会の議決という事後審査よりも、土地改良事業計画の策定手続きにおいて、住民・利害関係者など幅広い利害関係人の策定手続きへの参加など事前手続きのプロセスを確保・充実させる方が適切であるように思われる。

具体的には、事業計画を策定するプロセスで、公聴会や審議会といった形のものを開催することとする。これら公聴会や審議会では、

推進側の官庁である農水省や業者のほか、防災という視点から国土交通省、環境保全という視点から環境省も参加することとする。さらに、それだけではなく、反対側の住民や反対側が推薦する専門家等からの参加も求めることとする。そのうえで、各参加者から疑問点を出してもらい、論争することとする。両論併記のレポートを作成すべきであろう。もちろん、これら公聴会や審議会での資料および議論については、公開することとすべきである。なお、特に住民が参加する公聴会では、単に聞きおくのではなく、文書による質疑応答を経たうえで、口頭による討論を行なうべきであろう。これら審議会や公聴会は、必要に応じて複数回行なわれるべきであろうし、とりわけ、最後の事業計画の最終案にしようとする段階でも開催すべきであろう。

## (3) 審議会の改革

第3章のところででも触れたが、審議会のメンバーを誰が選ぶのか（審議会の任命権者を誰にするか）が問題となる。少なくとも、公正かつ適切な審議を行なうためには、事業を行なおうとしている管轄官庁が審議会のメンバーを選ぶことは避けることが望まれる。とすると、誰が審議会のメンバーを選べばよいかであるが、縦割行政を打破するという観点からも、内閣、あるいは、各省庁より一段階上に位置している内閣府の責任において審議会のメンバーを選ぶのが妥当であろうか。

あるいは、審議会を全廃することも考えられる。中央省庁等改革基本法30条にあるように、「政策の企画立案又は政策の実施の基準の作成に関する事項の審議を行う審議会等については」、「原則として廃止するものとし、設置を必要とする場合にあっては必要最小限のものに限り、かつ、総合的なものとする」のである。現実には、審議会はいくつか統合

されつつあるが、実態は、専門委員会、分科会、ワーキンググループなどをたくさん設置して、これまでと何ら変わらないことになりそうである。そうならないように、しっかりと監視する必要があるが、本来であれば、各省が、その論拠と資料を公開したうえで、各方面の意見は公聴会などで聴取し、あとは自主的に（隠れ蓑を使わずに）、自己の責任で決めるべきである<sup>(23)</sup>。

さらに、計画策定手続きを透明化するためには、審議会の透明化が有効である。そこで、中央省庁等改革基本法30条にもあるように、会議や議事録はできるかぎり公開することとすべきであろう。政府も、行政改革会議などにみるように、審議会の公開を推進している。

#### （４）計画の終了

計画の命運を左右する１つの重要な論点がある。それは、計画を終了させる方法である。日本では、計画がいったんつくられると不可侵の砦となってしまい、一人歩きするので、この点をはっきりさせる必要がある。

終了させる方法として、２つの考え方があ。第１は、否定する側が「不必要だ」と論証しない限り、計画が存続するという考え方である。第２は、事業者側が計画や計画に含まれる個別の事業があくまでも「必要だ」と論証しなければ消滅するという考え方である。後者の考え方は、「サンセット方式」と呼ばれる方法である。

日本では、事業者側が都合の悪いデータを隠すなど、必ずしも情報の全面的な開示をする保障がないこと、事業者が策定した計画を自ら否定することは考えられないことなどから、サンセット方式を採用すべきであろう<sup>(24)</sup>。そうすれば、諫早湾干拓事業の場合も、農林水産大臣が、審議会や公聴会等に参加するほとんどの者を納得させることが必要

になるのである。

## ２．事業計画の政策評価システムの構築

土地改良事業計画が策定されたら、事業が実施されるまえに、事前に政策評価を行なうべきである。さらに、この政策評価は、事前・事後を問わず、さらには事業を実施している最中でもチェックすることが必要な場合もあるだろう。

ところで、2001年６月22日に「行政機関が行う政策の評価に関する法律（2001年６月29日公布法律第86号）」（以下、「政策評価法」という）が成立した<sup>(25)</sup>。同法は、2001年１月15日に政策評価各府省連絡会議了承として決定された「政策評価に関する標準的ガイドライン<sup>(26)</sup>」（以下、「標準的ガイドライン」という）を踏まえた法律である。同法は「政策評価」に関する法律であるが、同法において「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」と定義している（２条２項）。すなわち、ここでいう「政策」には、「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」のすべてが包含されている<sup>(27)</sup>し、後述するように、同法は公共事業の評価をかなり念頭においていると思われるので、公共事業評価の問題を考えるに当たっても十分に参考になると考える。政策評価法の施行は2002年４月１日であるが、同法および標準的ガイドラインも踏まえたうえで、公共事業の評価システムについて考えてみたい。

### （１）政策評価法における政策評価システム

政策評価法における行政機関が行なう政策評価システムを簡単に概観する。大きくいうと、(1)基本計画の策定、(2)事後評価の実施計

画の策定、(3)事前評価の実施、(4)事後評価の実施、(5)評価書の策定等、(6)国会への報告、といった手続きがとられている。

まず、(1)基本計画の策定手続きであるが、行政機関の長は、政府が定めた政策評価に関する基本方針<sup>(28)</sup>（以下、「基本方針」という）に基づき、3年以上5年以下の期間ごとに、政策評価に関する基本計画（以下、「基本計画」という）を定めなければならない（6条1項）。基本計画には、①計画期間、②政策評価の実施に関する方針、③政策評価の観点に関する事項、④政策効果の把握に関する事項、⑤事前評価の実施に関する事項、⑥計画期間内において事後評価の対象としようとする政策その他事後評価の実施に関する事項、⑦学識経験を有する者の知見の活用に関する事項、⑧政策評価の結果の政策への反映に関する事項、⑨インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する事項、⑩政策評価の実施体制に関する事項、⑪その他政策評価の実施に関し必要な事項、が定められる（6条2項）。また、行政機関の長は、基本計画を定めたときは、遅滞なく、これを総務大臣に通知するとともに、公表しなければならない（6条4項）。

次に、(2)事後評価の実施計画の策定手続きであるが、1年ごとに、事後評価の実施に関する計画（以下、「実施計画」という）の策定を行政機関の長に義務づけている（7条1項）。実施計画には、①計画期間、②計画期間内において事後評価の対象としようとする政策、③当該政策ごとの具体的な事後評価の方法、について定められる（7条2項）。なお、②計画期間内において事後評価の対象としようとする政策とは、〔1〕基本計画において定めた政策のうち、計画期間内において事後評価の対象としようとする政策、〔2〕計画期間内において、(イ)当該政策が決定された

ときから、当該政策の特性に応じて5年以上10年以内において政令で定める期間を経過するまでの間に、当該政策がその実現を目指した効果の発揮のために不可欠な諸活動が行われていないこと、(ロ)当該政策が決定されたときから、当該政策の特性に応じて(イ)に規定する政令で定める期間に5年以上10年以内において政令で定める期間を加えた期間が経過したときに、当該政策がその実現を目指した効果が発揮されていないこと、のいずれかに該当する政策、〔3〕そのほか、計画期間内において事後評価の対象としようとする政策、である（7条2項）。〔2〕の(イ)においては、公共事業の計画が決定して相当の年月が経過しても未着手のようなもの、(ロ)においては、公共施設は建設されたが、相当の年月が経過しても供用されていないようなものを典型的に想定しており、公共事業の再評価の義務づけがなされることになる<sup>(29)</sup>。行政機関の長は、実施計画を定め、またはこれを変更したときは、遅滞なく、これを総務大臣に通知するとともに、公表しなければならない（7条3項）。

(3)事前評価の実施であるが、政策評価法では、一定の要件に該当する政策については、事前評価を義務づけている。事前評価の義務づけの対象となる政策は、当該政策に基づく行政上の一連の行為の実施により国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすものまたは当該政策がその実現を目指す効果を発揮することができることとなるまでに多額の費用を要することが見込まれるものである（9条1号）。ただし、事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていることが要件となっている（9条2号）。事前評価の手法が開発されていない場合には、現実には評価の実施は困難であるからである。ただし、手法が開発され

ていれば足り、当該手法が確立されていることは要しない。また、事前評価の対象となる政策の分野については、①研究開発、②公共事業、③政府開発援助を実施することを目的とする政策が典型的なものと例示されているが、いずれの政策についても政令で定めるものを対象とすることとしている（9条）。

（4）事後評価の実施であるが、行政機関は、基本計画及び実施計画に基づき、事後評価を行わなければならない（8条）。

（5）評価書の策定等であるが、行政機関の長は、政策評価を行なったときは、①政策評価の対象とした政策、②政策評価を担当した部局又は機関及びこれを実施した時期、③政策評価の観点、④政策効果の把握の手法及びその結果、⑤学識経験を有する者の知見の活用に関する事項、⑥政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項、⑦政策評価の結果、を記載した評価書を作成しなければならない<sup>(30)</sup>（10条1項）。また、行政機関の長は、評価書を作成したときは、速やかに、これを総務大臣に送付するとともに、当該評価書およびその要旨を公表しなければならない（10条2項）。

（6）国会への報告であるが、政府は、毎年、行政機関の政策評価の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し、これを国会に提出するとともに、国民に対しても政府全体の政策評価等の取り組み状況を明らかにするために、公表しなければならないとしている（19条）。

以上が、政策評価法における政策評価システムの概要である。この政策評価法によって、事前に公共事業計画の段階で適切な政策評価が行なわれることが期待されるが、いくつか注意すべき点が残されているように思われるので、以下では、公共事業評価システムを構築するに当たって注意すべき点をあげるこ

とする。

## （2）評価の実施主体

政策評価法では、「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」としている（3条1項）。すなわち、政策評価の実施主体は、行政機関自身であり、いわゆる自己評価である。たしかに、専門的な知識のない者が評価をしても説得力がないため、専門知識があるであろう行政機関の職員が評価するというのは一理ある。しかし、評価を行なうという以上、評価する者と評価される者が同じではつつい評価も甘くなってしまうであろう。そこで、できれば実施官庁とは異なる第三者機関が政策評価を行なうことが要請される。たとえば、国会の下に公共事業評価委員会を設置して行なうとか、実施官庁から独立した評価機関を設けるということが考えられる。これまでの行政監察に似たところもあるが、国民（の代表者）が参加する公平な公共事業評価委員会を設置して、個々の事業の政策評価を行ない、そのあとの政策に反映させることが必要であろう。

ただし、政策評価法では、政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ることを義務づけている（3条2項）。さらに、標準的ガイドラインにおいては、「第三者等の活用の在り方」として、高度の専門性や実践的な知見が必要な場合、政策評

価の実施に当たり客観性の確保、多様な意見の反映が強く求められる場合には、必要に応じて学識経験者、民間等の第三者等の活用を図るものとしている。さらに、第三者等の活用に当たっては、評価の対象とする政策の性質、評価の内容等に応じて、学識経験者等からの意見聴取、学識経験者等により構成される研究会等の開催、外部研究機関等の活用、審議会等の活用の方法が考えられている。

### （３）評価基準の策定

事業実施官庁自らが政策評価するにしても、第三者機関が政策評価するにしても、審議会が政策評価するにも、事業の評価基準をきちんと策定する必要がある。

政策評価法は、政策評価の在り方として、「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」としている（３条１項）。すなわち、政策評価をする際の観点として、①必要性の観点、②効率性の観点、③有効性の観点、④その他当該政策の特性に応じて必要な観点をあげている。ただ、最後の④その他当該政策の特性に応じて必要な観点というのが曖昧であるが、標準的ガイドラインでは、実際に政策評価を実施するに当たっての観点としては、『必要性』、『効率性』、『有効性』があり、政策の性質によっては、『公平性』の観点がある。また、これらの観点からの評価を踏まえた『優先性』の観点がある」としているので、④その他当

該政策の特性に応じて必要な観点としては、「公平性」と「優先性」を念頭に置いていると思われる。以上より、政策評価をする際の観点としては、①必要性、②効率性、③有効性、④公平性、⑤優先性、の５つの観点が考えられる。

標準的ガイドラインでは、具体的に、以下のようなそれぞれの観点別の一般基準を示されている。すなわち、①「必要性」の観点では、「政策の目的が、国民や社会のニーズに照らして妥当か、上位の目的に照らして妥当か」、「行政関与の在り方から見て行政が担う必要があるか」が一般基準となる。②「効率性」の観点では、「投入された資源量に見合った効果が得られるか、又は実際に得られているか」（費用対効果分析）、「必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか」、「同一の資源量でより大きな効果が得られるものが他にないか」（代替案の検討）が一般基準となる。③「有効性」の観点では、「政策の実施により、期待される効果が得られるか、又は実際に得られているか」（事業効果の検証）が一般基準となる。④「公平性」では、「政策の目的に照らして、政策の効果の受益や費用の負担が公平に分配されるか、又は実際に分配されているか」が一般基準となる。⑤「優先性」の観点では、「他の政策よりも優先的に実施すべきか」が一般基準となる。政策評価の対象となる行政機関は、実際に政策評価を実施するに当たって、上記の一般基準を踏まえ、評価基準の具体化を図ることとなる。以上、５つの観点および一般基準であるが、公共事業計画を政策評価する基準としては、一応、妥当な基準と思われるが、以下では、以上の基準について、いくつか注意すべき点をあげる。

第１に、事業の目的（必要性）に関してである。諫早湾干拓事業では事業の目的が時代

とともに変更して事業の維持が図られたが、たとえば、防災という目的を掲げる場合、既存の防災施設を強化するだけではなく、なぜ干拓事業をする必要があるのかについて、説明する必要があるだろう。もちろん、当初の目的を失ったら、新しい目的についてはゼロから査定する必要がある<sup>(31)</sup>。

第2に、費用対効果分析に関してである。費用対効果分析の基本は、その事業に関する費用と効果を貨幣化して比較することである。ここでいう費用とは、建設費、維持管理費等の総計である。このため、期間の設定、発生時期の相違による換算などは必要であろうが、一定の条件を設定すればさほど困難ではないであろう。問題は、効果である。ここでいう効果とは、狭い意味での収益ではなく、その事業に伴う社会的、経済的な効果全般を意味する。たとえば、道路の場合、道路を造ることによって、輸送に必要な時間が短縮され、燃料の消費も節約される。そういった事業に伴うさまざまな効果をトータルに把握して表現されるものが、ここでいう効果である。諫早湾干拓事業の場合、工事や維持管理に投資される費用と、それによって得られる農地から得られる農作物の収穫などを比較することになると思われるが、この計算では巨額な赤字は間違いないであろう。たしかに、この効果の計算は難しいが、計算した効果が費用を上回るようであれば、着工はすべきではない。さらに、効果の方が上回る場合でも、それだけですぐに着工するのではなく、代替案との比較、他の公共投資との優先順位が次の問題となる<sup>(32)</sup>。

第3に、事業効果の検討に関してである。上記の費用対効果分析の箇所ともかぶるが、ここでいう効果は簡単には把握することはできない。前述した農地から得られる農作物の収穫であれば計算することはそれほど困難で

はないと思われるが、防災（命の安全）や、潮受け堤防を閉め切ることによって損なわれる自然環境の破壊などを事業効果の対象に含める場合には、それぞれをどのようにカウントすべきか、必ずしも確定的な評価方法はないといえよう。そこで、事業効果を把握する手法の確立が望まれるところである<sup>(33)</sup>が、ここでは、事業効果を検証するという場合に、景気浮揚効果や経済浮揚効果などの不確定なものは考慮してはならないということを強調したい。たとえば、諫早湾干拓事業でも、長崎大干拓事業が中止に追い込まれた翌年の1970年、長崎県の経済浮揚を目的として諫早湾の開発を狙って南総計画が復活したが、目的に添った効果以外は考慮すべきではなく、特に、景気浮揚効果とか経済浮揚効果は考慮してはならないことを明示すべきであろう。

#### （4）具体的な評価方法

まず、政策評価法では、「政策評価の在り方」として、その客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、①政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握するとともに、②政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ることにより、政策評価を行なうことを要求している（3条2項）。

次に、同法では、一定の要件に該当する政策については事前評価を義務づけている（9条）ものの、事前評価の手法が開発されていない場合には、現実には評価の実施は困難であるという理由で、事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていない場合には、事前評価の義務を課していない（9条2号）。そこで、評価手法が開発されていない場合にどうすればよいのが問題となる。

もちろん、標準的ガイドラインにあるよう

に、①政策評価の実施に当たっては、まずは定量的な評価手法の開発を進めるよう努め、可能な限り具体的な指標・数値による定量的な評価手法を用いるよう努めるとともに、②定量的な評価手法の適用が困難である場合または客観性の確保に結び付かない場合などにおいては、定性的な評価手法を適用するものとし、その際、可能な限り、客観的な情報・データや事実に基づくものとしたり、評価において第三者等を活用するなどにより、評価の客観性の確保に留意することも必要であろう。しかし、とりわけ、環境の価値については一度環境が破壊されると取り返しがつかない可能性が高いので、評価手法が開発されていないために評価できないものについては、できるかぎりそのまま保存するという視点が必要であると考ええる。

### 3. 環境保全の視点からのチェックシステムの充実

#### (1) 環境影響評価システムの改善

公共事業を環境の視点から適切にチェックし、そのあとの政策に反映できるような環境影響評価の法システムを構築する必要がある<sup>(34)</sup>。以下、若干の改善策を提案する。これらを法律ないし条例に明文化する必要があるだろう。

第1に、事業の実施段階ではなく、事業計画の段階で環境影響評価を実施する必要がある。諫早湾干拓事業においても、土地改良事業計画が策定されたあとで環境影響評価が行なわれたが、それでは遅い。同事業計画が策定される前の計画段階で環境影響評価を実施する必要がある。すなわち、環境影響評価を実施したら、事業の実施により環境に重大な影響を及ぼすような予想結果がでた場合には、事業の中止が容易にできるという段階で環境影響評価を実施する必要がある。つまり、

環境影響評価の結果をその後の計画に反映できるようにすべきである。

第2に、環境影響評価の信頼性を確保するため、環境影響評価の実施者は、事業者ではなく、事業者とは独立した第三者であることが望まれる。もし事業者が自ら環境影響評価を実施するという場合でも、その内部の中で、事業の実施者とは独立した者が環境影響評価を実施するような体制にする必要がある。少なくとも、事業者が自ら環境影響評価を実施する場合には、環境影響評価の内容を審査する独立した中立的な委員会のような組織をつくる必要があるように思われる。

第3に、事業者は、自らが考える計画案のほかに実行可能なあらゆる代替案の提示を義務づけることが必要であろう。また、その後のプロセスの過程で、専門家や住民等から代替案の提案があった場合には、事業者の考えた代替案に追加すべきであろう。諫早湾干拓事業では、南総計画が中止に追い込まれた後、防災を重視したものに転換されたが、干拓事業以外の選択肢はまったく示されなかった。防災対策が目的であれば、それこそ防災対策の事業は干拓事業だけではないはずであり、少なくとも、干拓事業以外の事業計画（代替案）も示し、利害関係者・専門家などさまざまな者の意見を踏まえ検討したうえで、よりベターな事業計画を決定すべきであろう。もちろん、単に代替案を検討するだけではなく、環境上望ましい代替案を積極的に選択できるように、実施段階ではない計画段階での環境影響評価を行なう必要があるであろうし、行政機関に対しては、環境上望ましい代替案を積極的に選択し、実行することを義務づける必要があろう。

第4に、計画策定の段階から、情報の公開と、住民や利害関係人、専門家の参加を義務づけるべきであろう。そして、環境影響評価

準備書を作成する段階でも公聴会等の開催を義務づけるとともに、その結果を誰でも閲覧・アクセスできるようにすべきである。

第5に、環境影響評価書ができた段階で、事業計画とともに公開し、再び公聴会を開催する。公聴会の結果を受けて、表明された意見などを同評価書に付け加える。

第6に、以上の環境影響評価書を中立の第三者が審査をする。

第7に、以上の環境影響評価の結果、計画されている事業が環境等に重大な影響を与えることが明らかになった場合、合理的な代替案があることが明確になった場合などには、事業者自らの判断または委員会の命令により、計画の変更あるいは中止を義務づける。

## (2) 公有水面埋立システムの改善

公有水面の埋立てを環境の視点から適切にチェックし、そのあとの政策に反映できるような法システムを構築する必要がある。以下、若干の改善策を提案する。これらを法律に明文化する必要がある。

第1に、現在の抽象的な判定基準では機能しないと考えられるので、本来であれば、生態系の保全、漁業の振興、海上交通、レクリエーションなどを考慮した海面の利用計画を先に定め、そこに余裕がある例外的な場合にのみ、限られた資源としての海と、埋立目的の調整のうえで、埋立てを認めるといったように、法システムの転換を模索していくべきであろう<sup>(35)</sup>。

第2に、公有水面埋立免許の要件として、環境保全の視点から、環境省の審査を受けるという法システムを加えるべきであろう。すなわち、公有水面の埋立てに際して、環境省に実質的な審査の権限を与えるのである。そうすると、環境省の役割と責任が大きくなるわけであるが、諫早湾干拓事業のような環境

破壊の大きい公共事業を、環境省がコントロールできないのであれば、環境省の存在意義が疑われよう。折しも、2001年1月6日の中央省庁再編に伴って環境「庁」から環境「省」に格上げされたことでもあるし、環境省には、公共事業を環境保全の視点からチェックする役割が期待される。

その後、環境庁は、1999年、愛知県の藤前干潟の埋立てに異議を述べて埋立てを中止させているし、環境省となった2001年8月27日には、諫早湾干拓事業について、農水省九州農政局が環境影響評価の再検討報告書で、事業完了の2006年度には環境保全目標を満たすとしたのに対して、「水質や鳥類の保全は必ずしも十分ではない」として、これを疑問視する見解をまとめている<sup>(36)</sup>。環境省の今度の活躍にも期待したい。

## 4. 公共事業再評価システムの構築

公共事業の再評価、いわゆる「時のアセスメント（以下、「時のアセス」という）」を実施する必要がある<sup>(37)</sup>。すなわち、一定の時間が経過しても着工できなかったり、計画当時に比較してその事業の必要性が小さくなったりした公共事業を中止・見直しするというシステムを導入するのである。公共事業の再評価は、「動き出したら止まらない」と言われる公共事業に、透明性・客観性を確保することを目的に導入されるものである。ただし、未着工の事業だけではなく、諫早湾干拓事業のような、すでに着工している公共事業に対しても、見直しをする仕組みがなければ、真の意味での「時のアセス」とはいえないであろう。

なお、再評価の内容については、標準的ガイドラインで示されているように、事前の時点で、①事業の必要性、②費用対効果分析、③事業効果の検討などの項目につい

て、途中や事後の時点で検証を行なうのが基本だとは思いますが、公共事業の再評価という場合、さらに、環境保全の視点からも再評価すべきであろう。

しかし、前述のように、事業実施官庁が自分で評価をするのでは適正な評価など期待できない。事業実施官庁ではない第三者機関が評価し、最終的には国民が判断するという法システムであってはじめて、評価の実効性が確保することができるといえよう。その点からすると、前述の1998年度から行なわれている公共事業関係6省庁による公共事業再評価では不十分であるし、政策評価法の法システムも不十分といえる。やはり、評価という以上、事業実施官庁とは独立した第三者機関が評価を行なうべきであろう。

ところで、今回、農水省九州農政局の事業を対象とした「公共事業の再評価（時のアクセス）」が第三者委員会（委員長、黒田正治九州共立大学教授）によって行なわれ、2001年8月24日、「（事業を）計画通り継続したい」とする農水省九州農政局の諮問に対して、第三者委員会は、長崎県諫早干拓事業について「環境への一層の配慮を条件に事業を見直されたい」とする答申をまとめた<sup>(38)</sup>。すなわち、第三者委員会は「事業見直し」を求めたのである。諮問と異なる答申が出されたのは、全国初めてという。この第三者委員会の答申を受けて、農水省は、事業縮小は避けされないと判断し、「事業見直し」の方針を表明することとなった。

たしかに、これまでは行政の諮問通りの答申をまとめるのが通例で「追認機関」との批判が多かったのに対して、今回はじめて諮問に反する答申をして存在意義を示したことは画期的なことといえる。しかし、その一方で、事業の中止や休止を求めている、さらに事業に疑問を呈しながらも「中止と答申すること

で何らかの被害が出るのが怖い」と躊躇した委員がいたようであるし、また、委員会の見解をまとめるためにしぶしぶ妥協せざるを得なかった委員もいたようである。

そこで、(1)委員会のメンバーを、誰がどのような手続きで選ぶのかを十分に検討する必要がある。今回はたまたま諮問と異なる答申をまとめたが、通常は諮問を追認するだけの答申をまとめるように思われるが、その原因の1つとして、委員会のメンバーを諮問する行政機関の長が選ぶという法システムになっているからである。しかし、特に、誰が委員会のメンバーを選ぶのかは、メンバーの公正性を確保するうえで重要である。すなわち、事業を推進しようとする者がメンバーを選ぶとすれば、事業推進に理解を示すメンバーばかりを選ぶであろうし、逆に、事業を中止したいという者がメンバーを選ぶとすれば、事業に反対しているメンバーばかりを選ぶであろうからである。そこで、今回は、農水大臣がメンバーを選んだと思われるが、内閣あるいは各府省より一段階上に位置している内閣府の責任においてメンバーを選ぶか、環境問題が重要な争点であることを考慮すれば、農水大臣と環境大臣が協議したうえで委員会のメンバーを選ぶという手続きが妥当であるように思われる。さらに、(2)委員会で誰が事業の説明をするかも重要である。今回の委員会では、事業についての説明を、事業主体である農水省九州農政局が説明したが、議論が誘導される懸念も拭えまい。諫早湾干拓事業のように賛否両論ある事業については、両派を代表する者が説明するようにすべきであろう。最後に、(3)審議時間をもっと増やすことも必要であろう。諫早湾干拓事業のような複雑な事業を審議するためには、それなりの審議時間が必要であろう。現在の限られた時間で審議するのはとても大変だといえよう。

## 5. 公共事業撤退システムの構築

これまでは公共事業を評価するという法システムもなく、その評価を踏まえてその後の施策に反映させるということもなかったが、事前の政策評価あるいは公共事業の再評価を行なったところ、方向転換、さらには中止・撤退の必要が生じることもあろう。その場合に、これまでは、不必要な事業であったとしても（事業目的が無意味なものとなっても）、法律に事業の「中止」あるいは「撤退」に関する条項がないために、法律に基づいて中止あるいは撤退することはほとんど不可能であったが、やはりまずは、法律に、事業の「中止」あるいは「撤退」に関する条項を設け、策定された計画が途中でであっても、中止あるいは撤退できるような法システムにすべきであらう。すなわち、「中止」「撤退」という選択肢を用意しておくことが肝要である。

また、公共事業がある程度進んでしまったところで、改めて評価しなおしたところ、方向転換や廃止の必要が生じたとしても、これまでは、前述のように、補助金等適正化法18条の規定により、方向転換や廃止は困難であった。すなわち、補助金等適正化法18条では、補助事業を中止する場合、省庁側が補助金の返還を求めなければならないとされていたために、自治体の方から事業廃止を言い出すわけにはいかなかったわけであるが、この規定を改定する必要がある。たしかに、見直しと称して、せっかく投下したお金をドブに捨てることは一般的には許されないが、やむを得ず事業を中止する場合には、補助金の返還を求めないという方針が望まれる。もちろん、その前提として、これまでの投下費用をドブに捨てることとなっても、また壊す費用をかけたとしても、事業を見直しする方が得かどうかを判断する制度が必要であらう<sup>(39)</sup>。

## 第5章 おわりに

前述の第三者委員会の答申を受けて、農水省は、事業縮小は避けられないと判断し、「事業見直し」の方針を表明することとなったが、農水省が検討している見直し案は、(1)2006年度完成予定の未着工の東工区（約700ヘクタール）の事業凍結、(2)東工区の予定区域に干潟の再生事業を実施、(3)調整池（約1700ヘクタール）の淡水化事業の断念、が大きな柱である。一方で、(4)潮受け堤防は、防災機能を果たしているとの判断から現状維持の方針で、水門は常時開放を基本とし、大雨時など高潮が懸念される際に閉めることとし、(5)干拓地造成がほぼ終わっている西工区（約600ヘクタール）と小江工区（約100ヘクタール）は農地として活用するとともに、(6)新規事業として西工区部分を堤防で囲むというものである。すなわち、農水省の表明する縮小案は、事業の中止・休止ではなく、縮小はするが、あくまでも事業は行ない、堤防も維持するというものである。

公共事業の改革は、中長期的に抜本的な構造的改革を行なわなければならない。以上、第4章までの考察は、いわば中長期的な対策である。しかし、いまだに湾は閉め切られたままであり、こうしている間にも、環境破壊は進んでいる。そこで、以上のような中長期的な展望を持ちつつも、「時間」という要素も考慮して、当面のところ早急に着手すべき緊急対策も必要である<sup>(40)</sup>。

まずは、事業の再評価を早急に実施すべきであらう。西工区と小江工区の干拓地造成がほぼ終わっているという現状であるが、農水省が検討している見直し案では、もとの干潟の半分の面積しか再生しない。事業が縮小されたといっても、干拓地を半分残すことにどれだけの意味があるのか疑問が残るし、そも

そも農地を造成するというが、農地を営む者がいるのかも疑問である。また、西工区の広い面積（約600ヘクタール）で干拓が続けば、自然環境の回復は限られるように思われる。しかし、だからといって、すでに干拓地造成がほぼ終わっている土地を、また大金をかけてまで干潟の再生事業を行なうだけの必要性があるかどうかとなると大変難しい問題である。西工区を干拓地として活用した場合と、また干潟として再生事業を行なう場合のそれぞれの費用対効果を予想しつつ、それぞれの場合を比較考量して今後の方針を決定すべきであろう。その際、環境面からも再評価すべきであることは言うまでもないが、その再評価を実施する専門家の任命については工夫する必要がある。すなわち、少なくとも事業実施官庁が任命するのでは公正な再評価は望めないのが、事業実施官庁とは独立した者が再評価の専門家を任命する必要がある。もっとも、再生事業を行なうという場合、諫早湾の生態系を回復するという視点から考えれば、あまり時間をかけることはできない。慎重かつ迅速な対応が求められる。

本来であれば、諫早湾干拓事業をはじめの段階で中止すべきであったが、現在のように、ある程度まで事業が進んでしまっている場合には、今後の対応は難しい。環境影響評価の専門家の意見をよく聴いたうえで判断する必要があるが、個人的な見解としては、現在の農水省の見直し案では、再生するのはもとの干潟の半分の面積でしかないということであるので、自然が回復したとしても限られるであろうし、干拓地で農業を営む者がいるのかも疑問であるうえに、新規事業として西工区部分を堤防で囲むということであるから、西工区を干拓地とする場合でもさらなる事業費がかかることを考えれば、干拓は小江工区にとどめ、西工区については、干潟が再

生することを祈りつつ、干潟の再生事業を行なう方がよいように感じている。たしかに、干潟の再生事業を行なうという場合、さらに莫大なお金が必要となる<sup>(41)</sup>が、いまのまま干拓事業を進めても莫大なお金がかかるわけであるし、お金に換算できない価値ある干潟が再生される可能性があるのであれば、その可能性にける方がまだましなのではないかと考える。また、干潟を再生するためには、潮受け堤防をただちに撤去すべきではないかと考える。一方、防災という視点からも、専門家による判断をよく吟味する必要があるが、既存の沿岸堤防の改修などの防災策を講じることにより対応すべきであるように思われる。少なくとも、防災の効果があるのは潮受け堤防だけであるというような、他に選択肢を示さない諫早湾干拓事業を推進することには賛成できない。

すでに埋立てをある程度してしまっている現状では、今後あらゆる人が納得するベストの方法を選択することは不可能であろう。しかし、よりベターな（よりましな）方法を選択するためにも、事業の賛成派、反対派の両方を含めたさまざまな幅広い利害関係者が同じテーブルの上で話し合い、今後の方向性とともに考えていくというプロセスが必要であろう。干潟が再生されることを祈りつつ、諫早湾干拓事業の今後の動向を注意深く見守りたい。

#### 註

- (1) 公共事業費が急増する理由としては、たとえば、①不況対策、②対米公約、③国際競争、自治体間競争などがあげられる。以上、公共事業費の実態とその理由については、中山徹『公共事業の基本方向』（新日本出版社、2001年）113頁以下参照。
- (2) 諫早湾干拓事業の経緯に関しては、諫早湾地域振興基金編『諫早湾干拓のあゆみ』（1997年3月）、山下弘文『諫早湾 ムツゴロウ騒動記－忘れちゃいけない20世紀最大の環境破壊－』（南方新社、1998年）

- 47頁以下、同『干潟を守る－有明海・諫早湾』（武蔵野書房、1980年）33頁以下、蔦川正義＝久野国夫＝阿部誠編『ちょっとまで公共事業－環境・福祉の視点から見直す－』（大月書店、1999年）52頁以下〔宮入興一執筆〕など参照。
- (3) 第5次全国総合開発計画（五全総）の詳細については、国土交通省のホームページ<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/index.html> を参照。
- (4) 公共事業関連計画の例としては、①治山、②治水、③急傾斜地、④海岸、⑤道路、⑥港湾、⑦漁港、⑧空港、⑨住宅、⑩下水道、⑪廃棄物処理施設、⑫都市公園、⑬土地改良、⑭森林整備、⑮沿岸漁場整備、⑯交通安全、がある。これら公共事業関連計画は、事業ごとに関係省庁が決められている。すなわち、もとより縦割りの計画であり、縦割り行政が貫徹している。公共事業関連計画には5カ年計画が多いが、土地改良事業のように10年というものもある。なお、以上のように、現在、日本には16の公共事業があるが、この中で、①治山、④海岸、⑦漁港、⑬土地改良、⑭森林整備、⑮沿岸漁場は、農林水産関連の公共事業である。
- (5) 上記16の公共事業関連計画の策定手続をみても、漁港計画（漁港法17条2項により国会承認を要する）を除き、国会の関与はなく、閣議決定されるのみである。閣議決定を必要とする理由は、社会資本整備の計画性を確保する点にある。
- (6) 阿部泰隆「公共事業評価の法システム」自治研究74巻10号（1998年）5頁以下、五十嵐敬喜＝小川明雄『公共事業をどうするか』（岩波新書、1997年）165頁以下参照。
- (7) 畠山武道「公共事業と行政手続」法律時報66巻11号（1994年）8頁参照。
- (8) 松井茂記「行政情報とその公開」ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』（有斐閣、1994年）92頁参照。
- (9) 山下弘文『日本の湿地保護運動の足跡』（信山社、1994年）100頁参照。
- (10) 諫早湾干拓事業では防災効果がないことを指摘する文献として、たとえば、蔦川＝久野＝阿部編・前掲註(2)書56頁以下〔宮入興一執筆〕参照。
- (11) たとえば、宮入興一は、農水省の算定式の問題点として、①便益と比べ費用が不当に過小評価されている、②農水省の評価では「絶対的損失」が完全に無視されている、③費用の過小評価とは反対に、便益とそのもととなる経済効果のほうは、過大評価されている、と評価している。蔦川＝久野＝阿部編・前掲註(2)書62頁以下〔宮入興一執筆〕参照。このほか、宮入興一「諫早湾干拓事業の『公共性』と費用対効果評価」経営と経済〔長崎大学経済学部〕77巻4号（1998年）126頁以下も参照。
- (12) 環境アセスメントについては、対象事業の範囲が狭すぎる、アセスメント実施の時期が遅すぎる、事業全体ではなく部分的なアセスメントしかされない、調査・評価項目が少なすぎる、評価の基準が画一的で貴重種保護に偏っている、代替案の検討がされない、事後措置が十分でない、評価準備書の閲覧方法に問題がある、意見書の扱いが明確でない、環境影響評価審議会の審議が形骸化しているなど多くの批判が指摘されていた。環境アセスメントに関する文献は枚挙に暇がないが、とりあえず、淡路剛久「環境基本法と環境アセスメント」ジュリスト1041号（1994年）28頁、磯野弥生「環境アセスメントをめぐる諸問題」ジュリスト1015号（1993年）67頁など参照。
- (13) 環境庁は、調整池の水質保全、環境監視等の措置を講じることを条件に事業着手に同意した。1988年の公有水面埋立法に基づく環境庁長官（当時）の意見の概要については、[http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=2604&hou\\_id=2810](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=2604&hou_id=2810) を参照。
- (14) 1998年度の再評価実績に関しては、総務庁行政監察局編『公共事業の効率性と透明性の向上を目指して－公共事業の評価に関する調査結果から－』（大蔵省印刷局、2000年）38頁以下参照。
- ちなみに、農林水産省管轄の公共事業の1998年度の再評価の実績であるが、評価対象箇所数2391カ所のうち、中止22カ所（0.9%）、休止22カ所（0.9%）、計画変更56カ所（2.4%）、現行計画のまま継続するもの2291カ所（95.8%）となっている。
- (15) 公共事業を止められない理由であるが、何といっても立法から実施まですべて官僚主導で決められ、これに政と財が一体となっていることが大きい。いわゆる「政・官・財のトライアングル」である。そして、これに対して国会も裁判所もブレーキをかけられないということが大きい。公共事業が止まらない理由については、五十嵐＝小川・前掲註(6)書51頁以下が詳しいので参照されたい。また、「政・官・財のトライアングル」については、五十嵐敬喜＝小川明雄『図解 公共事業の仕組み』（東洋経済新報社、1999年）142頁以下、21世紀環境委員会『巨大公共事業』（岩波書店、1999年）52頁以下参照。

このほか、埋立ては、国民共有の海や湖を埋立人（地方公共団体とは限らない。私人もなりうる）の私有地とするシステムである。できた土地の分譲価格が原価（造成地の地価の3%の免許料、漁業等の補償費、造成費）を上回ればその差額が埋立人の懐に入る仕組みになっている。遠浅の砂浜を埋め立てる場合、造成費が安くなるので儲けが大きくなるうえ、埋立工事自体も土木業界に大きな利益をもたらす。すなわち、埋立てが金儲けの手段となり、いわば錬金術となることも大きな原因である。阿部泰隆「埋立て・干拓の実態と問題点」ジュリスト増刊総合特集34号「転換期の土地問題」（1984年）146頁参照。

(16) 朝日新聞2001年8月29日朝刊31面参照。

(17) 公共事業コントロール法案の詳細については、五十嵐＝小川・前掲註(15)書240頁以下参照。このほか、五十嵐が提案する公共事業関連長期計画の国会の審議方法に関しては、五十嵐＝小川・前掲註(6)書166頁以下参照。

(18) 阿部・前掲註(6)論文7頁以下参照。

(19) 阿部・前掲註(6)論文8頁以下参照。

(20) 保母武彦『公共事業をどう変えるか』（岩波書店、2001年）157頁参照。

(21) その際、地方分権にあわせて、公共事業の企画立案および実施権限と責任を地方自治体に移管し、国においては、全国的な見地から必要とされる事業、都道府県では扱えない広域的な事業だけを限定的に行なうように分割することを要求している。五十嵐敬喜＝小川明雄『公共事業は止まるか』（岩波新書、2001年）216頁以下参照。保母・前掲註(20)書156頁以下も同旨である。

また、地方分権を推進するためには、地方公共団体には、補助金と地方交付税による補填措置とを個別事業ごとではなく、一括して与えるようにすべきであろう。これを受けて地方公共団体は、計画と費用をワンセットにした議会の議決を経て決定するようにすべきである。五十嵐敬喜「公共事業－公共事業と国土交通省－」法律時報70巻3号（1998年）79頁以下参照。もっとも、こうなると、地方公共団体の政策能力が問われる時代となる。すなわち、地方は、権限が与えられる反面、失敗した場合の責任もとらなければならない。

(22) 阿部・前掲註(6)論文8頁参照。

(23) 阿部・前掲註(6)論文10頁参照。

(24) 五十嵐＝小川・前掲註(6)書175頁以下参照。

(25) 同法に関する詳細は、宇賀克也「政策評価法」ジュリスト1209号（2001年）30頁以下参照。なお、同法の本文および概要については、総務省のホームページ内（<http://www.soumu.go.jp/kansatu/seisaku-hyoukaiinkai.htm>）の「政策評価制度について」という項目のところに掲載されているので参照されたい。

(26) 同ガイドラインに関する詳細は、新井誠一「政策評価制度の導入・実施」会計と監査52巻2号（2001年）16頁以下参照。なお、同ガイドラインの本文および概要についても、総務省のホームページ内（<http://www.soumu.go.jp/kansatu/seisaku-hyoukaiinkai.htm>）の「政策評価制度について」という項目のところに掲載されているので参照されたい。

(27) 標準的ガイドラインによれば、「政策（狭義）」とは「特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」のことをいい、「施策」とは「上記の『基本的な方針』に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、『政策（狭義）』を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの」のことをいい、「事務事業」とは「上記の『具体的な方策や対策』を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの」のことをいう。これらの「政策（狭義）」、「施策」および「事務事業」は、一般に、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として1つの体系を形成しているものととらえることができる。

(28) 政策評価の計画的かつ着実な推進を図るため、政府には、基本方針の策定が義務づけられている（5条1項）。基本方針には、①政策評価の実施に関する基本的な方針、②政策評価の観点に関する基本的な事項、③政策効果の把握に関する基本的な事項、④事前評価の実施に関する基本的な事項、⑤事後評価の実施に関する基本的な事項、⑥学識経験を有する者の知見の活用に関する基本的な事項、⑦政策評価の結果の政策への反映に関する基本的な事項、⑧インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する基本的な事項、⑨その他政策評価の実施に関する重要事項など、基本計画の指針となるべきものを定められる（5条2項）。そのほか、⑩政策効果の把握の手法その他政策評価等の方法に関する調査、研究及び開発の推進のために必要な措置、⑪政策評価等に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な研修その他の

措置、⑬行政機関相互間における政策評価等の実施に必要な情報の活用促進に関し必要な措置、⑭政策評価等に関する情報の所在に関する情報の提供に関し必要な措置、⑮その他政策評価を円滑かつ着実に実施するために必要な措置に関する事項を定めるものとする（５条３項）。なお、基本方針の案は、総務大臣が審議会等で政令で定めるものの意見を聴いて作成するが、閣議の決定が求められる（５条４項）。また、総務大臣は、閣議の決定があったときは、遅滞なく、基本方針を公表しなければならない（５条５項）。

⑳ 宇賀・前掲註⑨論文35頁以下参照。

㉑ ここで注目に値するのは、単に㉒政策評価の結果のみならず、㉓政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項をも記載することとしていることである。というのも、当該評価書およびその要旨が公表されることになっているので、㉔が公表されることによって、国民が㉒についてメタ評価を行なうことが可能になるからである。宇賀・前掲註⑨論文36頁参照。

㉒ 阿部・前掲註(6)論文13頁参照。

㉓ 阿部・前掲註(6)論文14頁以下参照。

㉔ 具体的な評価手法の詳細については専門家に委ねるしかないが、学問としてはかなり急進展しているように思われる。最近では、さまざまな評価手法が提言されるようになってきている。環境の価値を評価する手法としては、大別すると、(1)顕示選好法 (Revealed Preferences:RP) と、(2)表明選好法 (Stated Preferences:SP) がある。(1)顕示選好法とは、人々の経済行動から得られるデータをもとに間接的に環境の価値を評価する手法であり、たとえば、代替法 (Replacement Cost Method:RCM)、トラベルコスト法 (Travel Cost Method:TCM)、ヘドニック法 (Hednic Price Method:HPM) などがある。(2)表明選好法とは、人々に環境の価値を直接たずねることで環境の価値を評価する手法であり、たとえば、仮想評価法 (Contingent Valuation Method:CVM)、仮想行動法 (Contingent Behavior:CB)、仮想ランキング法 (Contingent Ranking:CR)、コンジョイント分析 (Conjoint Analysis:CA) などがある。以上に関する詳細は、栗山浩一『公共事業と環境の価値 - CVMガイドブック -』(築地書館、1997年) 11頁以下参照。しかし、どの手法を見ても、まだまだ不確定な要素が数多く残されているようである。まだまだ争いも多いようなので、そのバージョンアップが望

まれるところである。

㉕ 従来の環境影響評価に対しては、きわめて不備であり、環境影響評価に期待される本来の役割、すなわち、環境への影響を考慮して、より環境への悪影響の少ない計画（代替案）を選択することを行政機関に強制するという役割を果たしていない等の問題点が指摘されている。それを改善するためには、計画段階での事業計画全体の環境影響評価・事業計画説明会、環境影響評価実施計画書の公表、評価書原案の説明会、公聴会、事業者の答弁書（見解書）の提出義務、事業着手後の監視手続き、住民の事後措置請求権などを法令に明示する必要があるだろう。淡路・前掲註④論文34頁、磯野・前掲註②論文68頁以下など参照。

㉖ 阿部泰隆「埋立て・干拓の実態と問題点」ジュリスト増刊総合特集34号「転換期の土地問題」（1984年）148頁参照。

㉗ 朝日新聞2001年8月28日朝刊30面参照。また、農水省による諫早湾干拓事業の環境影響評価の予測結果に関するレビュー報告書に関しては、農水省九州農政局のホームページ内の「諫早湾干拓事業環境影響評価レビュー結果の報告に関して」（<http://www.kyushu.maff.go.jp/osirase/rebyuugaiyoubann.htm>）を参照。また、諫早湾干拓事業環境影響評価レビュー報告書に対する環境省の見解については、<http://www.env.go.jp/press/press.php3?serial=2810>を参照。

㉘ 北海道では、国に先駆けて、1998年から時のアセスを実施している。北海道の時のアセス、再評価に関しては、<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-shyok/tokiindex.htm>を参照。

㉙ 朝日新聞2001年8月25日朝刊1面参照。なお、農水省九州農政局が行なった「国営土地改良事業における平成13年度再評価結果及び平成14年度再評価実施予定地区について」は、[http://www.maff-kyushu-nn.go.jp/syokukai/saihyouka/13jigyousaihyouka\\_kekka.PDF](http://www.maff-kyushu-nn.go.jp/syokukai/saihyouka/13jigyousaihyouka_kekka.PDF)を参照。

㉚ 阿部・前掲註(6)論文22頁参照。

㉛ たとえば、保母武彦は、①企業献金の禁止など癒着の排除、②情報の開示、③建設段階・計画段階にある公共事業の見直し、④公共事業に伴って壊された環境の再生、⑤地域経済対策、雇用、の5つを、当面の緊急対策として提案している。詳細については、保母・前掲註②書148頁以下参照。

㉜ もともと埋立てが経済的に割に合うと考えられたのは、「海はタダ」との発想によるものであったが、

自然海浜を造るとなると、膨大な経費がかかる。たとえば、入浜権運動の発祥地である兵庫県高砂市では、白砂青松の浜をコンクリートで固めた代償に180メートルほどの人口砂浜を造ったが、そのため

に14億円かったという。これによれば、かつて存在した5キロメートルの白砂青松の浜の価値は単純に計算しても400億円近くになる。