

# 諫早湾干拓事業の 「公共性」と費用対効果評価

宮 入 興 一

## Abstract

The Isahaya-Bay Sea Reclamation Project is a big national public work which has two objectives:(1) to be to produce productive farmland, and(2) to prevent disaster in the area. But the project has no choice but to destroy environment in the bay for accomplishing the purpos(1). Nevertheless, the cost-benefit analisis of the project does not preciously count in the cost of environment of Isahaya-bay which whould be demolished by the construction work of the project. Moreover the analisis overestimates the benefit whould be gained by the public work.

In this paper it is explained, how and why the cost-benefit analisis of the reclamation project made not a few gross mistakes, and what a system of cost-benefit evaluation must be. The correct system of evaluation leads us to the conclusion: the existing project is not a wise choice, and we can able to take a few better alternatives.

## 1. はじめに

1997年4月14日、長崎県・諫早湾の潮受堤防を締切る293枚の鋼板が、自然保護団体などの反対を押し切り、次つぎと波しぶきをたてて落とされた。この瞬間から、「諫早湾」は、国の内外に広く知れわたることになった。諫早干潟緊急救済本部や日本野鳥の会などの市民団体は、続々と諫早湾干拓事

業に抗議や疑問の声をあげた。海外からは、全米に55万人以上の会員を擁する米国オーデュボン協会や全米野生生物連盟、クインズランド・シギ・チドリ類研究会（豪州）、シギ・チドリ研究委員会（ロシア）などが、諫早干潟の生態系や渡り鳥の国際的に重要な中継地、また計画決定過程における適切な市民参加と十分なアセスメントの欠落などを指摘して、次つぎと抗議の声明や要望をだした<sup>1)</sup>。5月には、日本も加盟する国際的な湿地保護のためのラムサール条約の事務局長から、諫早干潟の重要性を訴え、公式の情報を求める書簡が政府に寄せられた。また、世界自然保護基金（WWF）の名誉総裁・英国のエジンバラ公からも、橋本首相あてに干潟の保全を求める親書が送られてきた。

諫早湾干拓事業をめぐる論議がこのように急激にもり上がったのは、世界有数の諫早干潟における貴重な生態系の破壊という環境問題が基本にあったことは間違いないであろう。しかし、理由はそれだけではない。干拓事業は、本来農地を造成することが目的である。しかし、分譲される農地価格が割高で投資効果もはっきりせず、具体的な営農計画は描けていない。「入植者がいるのか」という疑問にたいしてさえ、農水省と長崎県は、まともに答えられないでいる。にもかかわらず、工事だけは進み、事業費は当初の1,350億円が10年間で約1,000億円も肥大し、なお膨張し続けている。そもそも、全国で90万ha以上の大規模な減反を続け、膨大な耕作放棄地をそのままにしておきながら、他方で新たに1,840haもの広大な干拓地を造成する必要があるのか。このような、事業の存在意義そのものにかかわる重大な疑問点が明らかにされないままに、大規模な公共事業が強引に押し進められる。こうして諫早湾干拓事業は、これらの事態が日本のどこにでもあることを人びとに気づかせ、現在の公共事業見直しの象徴的な存在となったのである。

諫早湾干拓事業の目的は、「農地と防災」とされている。『国営諫早湾土地改良事業計画書（諫早湾干拓）』（九州農政局，1986）は、この事業の目的を、「諫早市外4町を主体とする諫早湾周辺地域等における土地利用の再編を図

り、農業構造の改善に資するため、諫早湾々奥部3,550haを締切り、新たに1,840haの土地と調整池1,710haを造成し、これを根幹として高能率、高生産性農業を創設するもの<sup>2)</sup>、としている。「優良農地」の造成とその高度利用が、「食料自給率の維持強化、農業の生産性の向上、農業構造の改善等」に資するということである。他方、防災については、計画書の目的の末尾に、「なお書き」で、諫早湾々奥部の低平地及び沿岸地域の「高潮、洪水、常時排水不良等に対して総合的かつ効率的な防災対策を可能<sup>3)</sup>にする、と付記されているに過ぎない。

しかし、干拓事業についての農水省や長崎県当局の実際の説明の中では、主要目的であるはずの「農地の造成」よりも、むしろ副次的な「防災」の方が前面に押し出され、「ムツゴロウか人間か」、すなわち「環境か防災か」という論理にすりかえられてきた。だが、「防災」を問題にするのであれば、現行の複式干拓だけが唯一の方法ではない。むしろ、本明川の洪水、沿岸部の高潮、低地の排水は、相対的に別個の問題であり、これらは別々に対策を講じた上で、総合して調整するのが防災工学の常道である。後者の方法であれば、干潟の環境を保全しながら、同時に防災対策を講じることは容易に可能である。しかしながら、農水省も長崎県も、複式干拓だけを唯一無二の方式として、他の代替方式との科学的な比較検討をまったく無視してきた。その結果、いまや諫早湾干潟という、まれにみる生物多様性に富んだ世界第一級の干潟の生態系は失われ、干潟につらなる生物達だけではなく、地域の人の生活や景観、文化的風土までもが失われようとしている。こうした社会的損失の多くは、いったん失えば金銭では補償できない絶対的、不可逆的損失といえる。しかし、こうした絶対的損失の発生を回避しながら、同時に防災をも可能にするような方途は、潮受堤防が締切られた現時点でも残されているであろうか。

本稿では、諫早湾干拓事業の「費用対効果」をどう評価し、公共事業としての事業の公共性をいかに確保するかという視点から、この課題に迫ってみ

よう。

〔注〕

- 1) 「やめよ諫早干拓 声続々、国へ抗議内外から」『朝日新聞』, 1997年4月25日。
- 2), 3) 農林水産省九州農政局『国営諫早湾土地改良事業計画書(諫早湾干拓)』, 1986年, p.4。

## 2. 農水省による「経済効果」算定の特徴と問題点

### (1) 経済効果だけを算定し損失を考慮しない我田引水型の「評価」

公共事業の効果を判定し、その事業の政策選択の優先順位や費用負担配分を決める基準として、「費用便益分析」の手法がある。経済学では、従来これが「公共性」の尺度といわれてきた。しかし、わが国では、きちんとした費用便益分析はほとんど行われていない。しばしば事業の社会的便益だけが仮定され、これが「公共性」の根拠とされてきた。しかしながら、公共事業は、かならず環境破壊や立退き、就業機会の喪失などの社会的損失をとまなう。とすれば、便益=効果だけではなく、費用=損失をも明らかにすべきであって、社会的便益(効果)が社会的費用(損失)を上回ることが、公共事業を選択する最初の必要条件となろう。

表1は、1987年に農水省が『国営干拓事業・諫早湾地区全体実施設計書』において算定した諫早湾干拓事業の「経済効果」であるが、事業による年増加純益額は合計で85億1,200万円と推計されている<sup>4)</sup>。しかし、農水省による算定の第1の問題点は、「経済効果」は細かく計上されているけれども、事業に伴う損失は、まったく度外視されていることである。最終的に「費用」として考慮されるのは、唯一、工事の事業費1,350億円だけにすぎない。干拓事業に伴って永久に失われる、水産業者の就業機会や漁業所得、干潟の極めて高い浄化機能のもつ経済的価値の消失、環境悪化による地域の住民生活

表1 農水省の算定による諫早湾干拓事業の「経済効果」 (単位：百万円，%)

区 分	年増加純益額		備 考
(1) 作物生産効果	2,640	31.0	(1) 作目別に算定した粗収益増加額79.76億円をもとに算出
(2) 国土造成効果	1,478	17.4	(2) (農地の他用途利用価格－農業利用価格)×利子率5.5%
(3) 災害防止効果	4,040	47.5	(3) 既存堤防全壊，全住家被害，農作物等被災を前提に算出
(4) 維持管理費節減	-145	-1.7	(4) 潮受堤防，排水門，内部堤防，用排水施設等の管理費増額
(5) そ の 他	499	5.9	(5)トラック，乗用車等走行費用減少効果
合 計	8,512	100.0	

(資料) 農林水産省九州農政局『国営干拓事業・諫早湾地区全体実施設計書』1987年，pp.28-34，より作成。

や地域産業へのマイナス効果，またエコツーリズムのように将来性の高い観光資源としての干潟の経済的価値の喪失などのような，相当程度まで経済計算が可能な社会的損失についてさえ，まったく視野の外に置かれてしまっている。事業のプラス効果だけを算入し，マイナス効果の方は無視してしまうというのでは，我田引水の主観的「評価」と言われても仕方がないであろう。

## (2) 絶対的損失の等閑視

農水省による諫早湾干拓事業評価の第2の問題点は，「絶対的損失」を完全に無視していることである。これは，農水省の評価が最初から損失を欠落させていたことからすれば，当然の帰結ともいえよう。しかしながら，社会的損失の中には，金銭では計れない「絶対的損失」ともいうべき損失がある。たとえば，人命の喪失，復旧不能の大規模な自然破壊，文化財の破壊などは，本来的に経済計算が不可能な損失であって，しかも，一度発生すると，金銭では取り戻すことのできない不可逆的な損失といってよい。こうした絶対的な損失が発生あるいは予測される場合には，その事業に公共性はなく，費用便益分析の結果が公共性の尺度とはなりえないのである<sup>5)</sup>。

諫早湾干拓事業に起因する絶対的損失の中で最大のものは、言うまでもなく諫早湾の約 3,000haに及ぶ広大な干潟の喪失である。諫早干潟の喪失は、それに伴う稀にみる生物多様性に満ちた特有の干潟の生態系や希少生物の絶滅である。さらに、豊かな干潟とともに育まれてきた地域住民の生活や歴史、文化、景観、精神的風土などの喪失に他ならず、それらはいったん消滅したら再生することはできない。

有明海は日本のなかでも特異な海域で、国内では有明海にしか生息しない多くの生物がいる。とりわけ、諫早湾は、漁民から、魚介類の産卵、生育、採餌の場として豊かな生態系をもつ「有明海の子宮」、「泉水海」とも呼ばれ、ことに湾奥部の諫早干潟は生物多様性に富んだ世界第一級の干潟であることが判明している<sup>6)</sup>。WWF・Japan（世界自然保護基金日本委員会）が1996年末に発行した『干潟に生息する底生生物の現状』は、干潟に生息する底生生物のいわばレッド・データブックと言ってよいが、その中で諫早湾については、種類、生物量とも格段に大きく、282種が生息し、なかでも全国的にみた希少種は25種、うち7種は諫早の干潟がなくなれば日本から絶滅する危険性を指摘している。また、豊かな諫早の干潟の喪失は、ズグロカモメなど世界的な絶滅危惧種を含む多数の渡り鳥の貴重な中継地、越冬地の消滅をも意味し、鳥類への深刻な影響も世界的に懸念されている。

干拓事業の自然環境にたいする影響について、農水省や長崎県は、事前に「環境影響評価（アセスメント）を実施した」と主張するかも知れない。だが、1986年11月に出された現行アセスメントは、重大な問題点が多すぎる。たとえば、諫早湾外については、湾外漁協との合意を口実として独自調査をまったくせず、既往の文献や資料で済ませてしまっている。また、湾内についても、85年の2月と9月にごく少数の定点で小規模調査をしただけで、肝心の漁獲対象生物の基礎生態調査や資源学的評価を完全に欠落させている。さらに、本来、諫早湾の泥質干潟の生態系の特性に関する基礎的知見にもとづいて実施されるべき干潟の浄化能力の調査、湾外資源への潜在的能力の定

量子測、渡り鳥の環境収容力を決める餌生物の生産力推定などもまったく実施されていない。長崎大学の東幹夫教授は、日本海洋学会の報告の中で、現行の諫早干拓の環境アセスメントは、「もはやアセスの名に値しない」と指摘している<sup>7)</sup>。

海洋生物や生態系の影響評価が不備だけではない。希少種が多いシギ・チドリ類を含む鳥類の調査はもっとずさんで、湾内への飛来数の調査さえ存在しない。さらに、湾外の他の干潟での鳥類の生息状況の調査検討もない。にもかかわらず、諫早湾の鳥類については、「有明海の在来干潟に移動することが期待されるなど、著しい影響を及ぼすことはないものと考えられる」<sup>8)</sup>、と結論だけは明快である。だが、その結論へと導く科学的、客観的な調査や学術的検討を欠落させ、必要な手続きが不備なもとは、諫早湾干拓事業の環境アセスメントは致命的欠陥をかかえていると言わざるをえない<sup>9)</sup>。

### (3) 「経済効果」の過大算出

問題点の第3は、農水省による諫早湾干拓事業の「経済効果」の算定が過大評価となっていることである。前掲の表1によれば、干拓事業による経済効果の内訳は、①作物生産効果26.4億円(31.0%)、②国土造成効果14.78億円(17.4%)、③災害防止効果40.4億円(47.5%)、④維持管理費節減効果マイナス1.45億円(-1.7%)、⑤その他4.99億円(5.9%)となっている。

農水省算出の「経済効果」の中では、③の「災害防止効果」が最大で、年効果合計額85.12億円の47.5%と、全体の半分近くを占めている。諫早湾干拓事業が、「国営諫早湾土地改良事業」という正式名称をもちながらも、事業の「効果」としては、作物生産効果(31%)だけでは事業投資の経済的妥当性をまったく説明できず、複式干拓方式による事業の決定のためには、「防災」を前面に押し出さざるを得なかった理由がここにある。

しかも、農水省の災害防止効果の算出は、その前提となっている被害の発

生確率と被害想定がかなり過大なものとなっている。

第1に、潮受堤防等に係る総合耐用年数は57年とされているが、この間、伊勢湾台風級の巨大台風による高潮と諫早水害並みの集中豪雨による洪水とが、諫早地域で、同時に必ず一度発生するものと仮定されている。しかし、この仮定された2つの自然現象が同時に発生する確率は、専門家の間でも100～500年に一度といわれ、むしろ高潮と洪水とは相対的に別々に対策を講じた方が実態に合ってより効果的である。

第2に、仮定された高潮と洪水の同時発生によって生じる被害額723.67億円のうち最大の被害は堤防の崩壊327.4億円（45%）であるが、これは海岸堤防等が48.1Kmにわたって全壊するものと仮定されている。しかし、諫早干拓を口実として、30年以上も、不等沈下などによる脆弱化を放置してきた現在の海岸堤防を、将来的にも補修・改良せず、放置し続けるというのであれば問題は別であるが、そうでない限り、潮受堤防を設置しない場合には、高潮対策として海岸堤防の嵩上げ補強策を講じざるをえない。現に、佐賀県の有明海沿岸では、伊勢湾台風級の高潮に対応する計画高7.5mへの海岸堤防の嵩上げと補強が農水省の直轄事業としてこの20年間進められ、5年後には完成の予定である。諫早湾干拓事業の実施計画で想定されている堤防の全壊は、災害対策を何も講じないことを暗黙の前提とした被害の極大値にすぎず、既存堤防の補強策との比較がされていない。こうして、防災の前提となるべき堤防の極大被害が想定されているのであるから、住家、農地、農作物など、その他の被害も想定しうる極大値とならざるをえないのである。

農水省の「経済効果」の中では、災害防止効果だけが過大算出されているのではない。①の「作物生産効果」にしても、この実施計画が作成された当座はともかく、80年代の後半以降、農業をめぐる環境は一段と厳しさを増し、新たな営農計画の立案は困難に直面している。現に、菱沼毅・九州農政局長は、97年5月の新聞インタビューで、「当初の営農計画はあるが、あんなものを今出したら笑われるので見直している。時代の変化に合った品目や営



農方法をモデル的に早く示したい。」<sup>10)</sup>と答えている。

しかし、作目についても、その後の高田知事発言などでは、酪農、肉牛、野菜（バレイショ、タマネギ、レタス、ニンジンなど）等、当初計画とほとんど変わっていない<sup>11)</sup>。しかし、酪農は、全国的に牛乳がダブつていて価格低下が生じ、生産調整に陥っている。牛肉は、急激な輸入自由化の影響で大競争時代の価格破壊に直面し、生産者の減少と赤字経営の増大で苦境にある。野菜にしても、自由化が進展している上に、価格変動が大きく、採算を上げるのに困難をきたしている。そのため、95年の農業センサスでは、諫早湾周辺2市18町の耕作放棄地は2,375haと、干拓予定農地の1.6倍にも達し、干拓地への入植者の見込みはたっていない。長崎県のアンケート調査でも、周辺市町の入植希望者は最大でも80人程度で、入植予定総数583戸の14%弱にすぎない<sup>12)</sup>。しかし、①の作物生産効果は、農業の環境が現在よりもずっと良好な10年前に、全部入植可能として算出された数値なのである。

#### (4) 「投資効率」の“夢”と“現実”

それでは、このようにして過大に算出された「経済効果」にもとづいて、農水省は、諫早湾干拓事業の「投資効率」をどのようにみているのであろうか。

一般に、公共経済学による費用便益分析は、本来市場の成立しえない財政支出や公共投資について、あたかも民間企業の行動原理に似せて利潤に対応する指標として便益を求め、財政支出や公共投資の効率性を測定することを目的としている。その方法は、事業による便益（B）と費用（C）を貨幣的に比較考量し、 $B - C > 0$  または  $B / C > 1$  である場合、それを事業採用の判断材料とするもので、複数の選択肢がある場合には、 $B - C$  または  $B / C$  の値が大きい順に採用を決定する。しかし、この場合、社会的影響は、先述の絶対的損失のように、市場価格で表示できないものも少なくない。また理論上は市場価格で評価できても、たとえば諫早湾内の水産資源価値のように、

その調査研究に相当の時間と資源を投入しないと正確なデータを得られないものもかなり多い。しかし、貨幣表示できないCを無視したり、逆にBを過大評価すれば、客観的、科学的な評価基準としては欠陥基準とならざるをえないのである<sup>13)</sup>。

農水省の「投資効率」の算定も、基本的にはこの費用便益分析の手法によっている。表2のように、農水省の算定では、「便益」として、表1で得られた「経済効果」の合計額をもとに計算している。この経済効果の合計額85億1,200万円を、想定される資本還元率0.06148で資本還元して得られた額1,385億円を「妥当投資額」としている。「妥当投資額」とは、想定される便益の現在価値の総額であり、これが、その事業の経済的に妥当な投資の上限を画すことになる。他方、「費用」としては、農水省の算定では、当初計画による総事業費1,350億円だけをとり、 $\text{投資効率} = \text{妥当投資額} \div \text{総事業費} = 1,385 \text{億円} \div 1,350 \text{億円} = 1.026 > 1$ であるから、「本事業計画は経済性からみて妥当なものと認められる」としている。妥当投資額という便益(B)が総事業費という費用(C)を上回っているのです、事業投資の効率性は確保されている、というのである。

なるほど、農水省の推計によれば、「投資効率」は1.026と、わずかとはいえ1を超えているので、公共事業としての経済的な妥当性は一応確保されて

表2 諫早湾干拓事業の「投資効率」(農水省算定方式)

区 分	金額, 比率
(1) 年増加純益額	8,512百万円
(2) 資本還元率	0.06148
(3) 妥当投資額 (1)÷(2)	138,500百万円
(4) 総事業費(当初)	135,000百万円
(5) 投資効率(当初) (3)÷(4)	1.026 (1.03)
(6) 総事業費(96年度)	237,000百万円
(7) 投資効率(96年度) (3)÷(6)	0.584

(資料) 表1と同じ。

いるようにみえる。しかしながら、農水省の「投資効率」の算定には、少なくとも2つの重大な問題点がある。

第1に、農水省による「投資効率」は、そもそも当初計画の段階から過大に表示されていたことである。ここでの「投資効率」とは、便益（B）を費用（C）で除した商であったから、Bを大きく算出し、逆にCを小さく算出すればするほど、投資効率は大きく表示されることになる。

「便益」を算出する基となったのは「経済効果」であったが、経済効果については、災害防止効果についても、作物生産効果についても、過大算出となっていることは既に述べた。こうして「便益」が過大評価される一方、「費用」の方は過少評価されている。経済的評価の不可能な絶対的損失は別としても、経済的評価が可能な社会的費用（損失）、たとえば諫早湾のもつ潜在的な水産資源価値の喪失、干潟の浄化機能価値の減失、住民生活や地域産業への負の効果、観光資源価値の消失など、本来公共事業の投資効率の算定において算入されるべき社会的費用が、農水省の計算からは完全に漏れている。その結果、過大な便益評価と過少な費用評価とによって、「投資効率」は過大に表示されることになる。しかも、こうして便益と費用の双方からゲタをはかせた「評価」にもかかわらず、ここでの「投資効率」は、合格点の1をわずかに上回る1.026というすれすれの線で、ようやく公共投資としての経済的妥当性を説明しえているにすぎないのである。

しかも、第2に、農水省の「投資効率」は、分母である総事業費1,350億円が86年の当初計画のものであって、その後事業費は膨張しつづけ、96年度には、すでに当初計画の約1.8倍、2,370億円にも達していることである。

もっとも、事業費（C）の増加の原因が、その事業に新しい便益（B）を追加するものであれば、Cの増加の一方Bも増加するから、投資効率は高まる可能性はある。しかしながら、諫早湾干拓事業の場合には、表3のように、事業費の増額の原因は、(1)物価上昇等によるもの44%（450億円）、(2)工事内容の変更によるもの56%（570億円）となっている。(1)は、もちろん事業の

表3 諫早湾干拓事業費の増額の原因

(単位:億円, %)

	金額	備考
(A) 事業費(1996年度)	2,370	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2)-①は、潮受堤防の縮切を当初の漸縮方法から、ゲートによる瞬時縮切り工法に変更等。</li> <li>• (2)-②は、建設省との協議により、排水門を南部1ヵ所から、南(50m)・北(200m)の2ヵ所に追加変更。</li> <li>• (2)-③は、潮受堤防基盤の地盤改良工事(SCP工法)において想定以上の海底地盤の盛上りが生じ地盤改良に支障が生じたため、盛上り部分の掘削と土捨場確保。</li> </ul>
(B) " (1986年度当初)	1,350	
(C) 増額分 (A)-(B)	1,020(100)	
[増額分の内訳]		
(1)物価上昇等	450(44.1)	
(2)工事内容の変更	570(55.9)	
①環境への配慮・安全性向上	117(11.5)	
②関係機関との協議	108(10.6)	
③その他の変更	345(33.8)	

(資料) 聞き取り調査等による。

便益を増加させるものではない。また、(2)についても、その内容は、①全国に衝撃を与えた293枚の鋼板による瞬時縮切り方式への変更（これが、「環境への配慮・安全性の向上」に分類されている）117億円、②建設省との協議による排水門の1ヵ所から2ヵ所への追加変更分108億円、③潮受堤防基盤の改良工事の中で生じた想定を越す盛り上がり部分の掘削とその土捨場の確保345億円など、いずれも工事の技術工学的変更であって、変更後に事業の効果や便益が著しく増加したとは考えられない。

そこで、農水省の方式に従って、96年度現在の事業費をもとに「投資効率」を算定すれば、前掲表2の(7)のように、諫早湾干拓事業の「投資効率」は、当初計画段階の1.026から、96年度には、0.584へと大幅に低下してしまっている。つまり、農水省の方式と内容を仮にそのまま認めたとしても、現時点までに、すでに「投資効率」は、合格ラインの100点には遠く及ばない58点にまで落ちこんでしまったということである。いまや、諫早湾干拓事業は、農水省自身の評価方式によってさえ、公共事業としての経済的妥当性を完全に失ってしまっているのである。今後、さらに物価上昇等を含めて事業費が増大すれば、この事業の経済的妥当性は地にまみれてしまうであろう。

〔注〕

- 4) 農林水産省九州農政局『国営干拓事業・諫早湾地区全体実施計画書』, 1987年, p.28.
- 5) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989年, pp.110-113.
- 6) 山下好文『だれが干潟を守ったか — 有明海に生きる漁民と生物』農山漁村文化協会, 1989年, pp.15-40.
- 7) 東 幹夫・布袋 厚「諫早湾大規模干拓計画の経緯と環境アセスメントの問題」(日本海洋学会報告用レジュメ, 1997年7月26・27日)。

なお、聞き取り調査によれば、「諫早湾干拓事業計画」のアセスメントの調査資料は、現行事業の直接の前身である1970年4月発足の「長崎南部地域総合開発計画」(南総)のアセスメント資料が流用された。南総は、土地と水資源開発を目的として、諫早湾のほぼ全域約1万haを巨大堤防で締め切り、複式干拓によって干拓地と調整池を造成する計画で、規模の差こそあれ、複式干拓方式という点では現行事業と基本は同じであった。南総計画では、1979年12月の最終アセスまで、3次にわたってアセスメントが実施された(第1次・1974年3月, 日本水産資源保護協会, 第2次・1977年3月~79年3月, 九州環境管理協会〔79年12月の最終アセスも同協会に委託〕)。しかし、第2次以降のアセスメントの内容は回を追うごとに、「影響が考えられる」→「影響があるかも知れない」→「特別に問題があるとは思われない」と後退し、不都合な部分の歪曲や削除の形跡が指摘されている。

これにたいして、第1次アセスは、有明海全域を評価の視野に入れ、予測される悪影響を率直に指摘し、また、今後に必要な調査項目をあげて評価方法を前進させる提言を加えていた。さらに、79年7月には、佐賀県が、日本水産資源保護協会に委託した独自アセスを公表した。この佐賀県アセスは、南総第1次アセスの流れをくむもので、農水省の第2次以降のアセスメントとは大きな隔たりがあった。このため、佐賀・福岡・熊本の三県魚連は、両方のアセスメントの解説を日本水産学会に要請した。同学会は、1年有余の検討の結果、1983年にその回答を行った。しかし、その時すでに南総計画は82年末には打ち切れ、事業は規模を縮小のうえ防災を目的にとりこんだ現行計画に衣替えしていた。とはいえ、日本水産学会の回答には、今後のアセスメントに必要な問題や構造モデルの紹介、種の保護に関する見解など、佐賀県アセスに沿う重要な指摘が含まれていた。

現行の諫早湾干拓事業のアセスメントは、南総アセスのこの2つの潮流のうち、農水省の第2次・最終アセスの流れをくみ、それをさらに後退させた内容となっている。

- 8) 農林水産省九州農政局『諫早湾干拓事業計画環境影響評価書(案)』, 1986年7月, pp.

N-96-98。

なお、この環境影響評価書は、環境影響の「総合評価」についても、「検討の結果、諫早湾々奥部の消滅は、干潟域や諫早湾々奥部に生息する生物相の生育域や産卵場などを一部消滅させるが、このことが有明海の自然環境に著しい影響を及ぼすものではなく、また、その影響は計画地の近傍に限られることから、本事業が諫早湾及びその周辺海域に及ぼす影響は許容しうるものであると考えられる。」(同書, p.N-1), と干拓事業の環境への影響が軽微であることを言明している。

- 9) 諫早湾干拓事業の環境アセスメントは、本文で述べたような内容上の問題だけにとどまらずに、評価手続き上も、多くの重大な問題点をかかえていた。

「環境事前影響評価制度(アセスメント)」は、良好な環境を保全するために、自然環境を含む人間環境の質に影響を与えるおそれのある事業について、それが計画される以前から、影響をうける可能性のあるすべての環境項目について事前に調査、予測、評価を行い、これによってより良き意思決定と社会的合意形成を行うためのものである。したがって、アセスメントの手続きは、公正かつ科学的、客観的、民主的に行われなければならない。そのためには、少なくとも、①評価主体の公正性、②評価時期の事前性、③評価方法の科学性と客観性、④十分な情報公開と住民参加、等が保障される必要がある。しかしながら、諫早湾干拓事業のアセスメントは、以下のように、いずれの点からも重大な難点をもっていた。

①評価主体は、農水省九州農政局の委託を受けた(財)九州環境管理協会の中に設置された「環境影響評価検討委員会」(委員長・藤田武信九州大学名誉教授、委員14名)であった。しかし、もともと事業主体の強い息のかかった評価機関では、評価が開発志向となることは避けられない。しかも、同委員会は、委員の選出プロセスはもちろん、委員長以外には委員の名前さえ公表されず、その選任手続きに公正さを欠いていた。評価の公正さを期すためには、環境に重大な影響を与える事業については、公平・独立・中立の第三者審議機関による評価が不可欠となっている(山村恒年『環境アセスメント』有斐閣、1980年、pp.143-211)。

②アセスメントは事前に影響を評価するものであるから、事業の構想や計画策定の早期の段階から環境保全上のチェックを行う必要がある。しかし、日本の場合、アセスメントの時期は計画策定後、すでに予算化されて以後になるので、アセスメントが事業の是非の決定ではなく、事業の合理化のために利用される(五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』岩波書店、1997年、pp.145-148)。諫早湾干拓事業の場合には、1983年度から事業費が予算計上され、その後事業計画や全体実施設計が固まった1986年度に

なって、わずか4か月の短期間で、申し訳程度のアセスメントが行われたにすぎない。

③環境アセスメントにおいては、環境への負荷がより少ない方法や、事業実施段階では行えない広い視野から、考えられるすべての代替案を比較検討し、その検討の経過と結果を評価書に記載すべきであり、この代替案の検討と提示こそ、環境アセスメントの核心の1つというべきである。しかし、今回のアセスメントでは、長崎県知事から九州農政局長への意見書の提出と協議が形式上行われただけで、代替案を検討した形跡はなく、最終評価書は当初のものとはほとんど変らなかった。このように代替案の検討を欠く評価書は、本来、環境アセスメントの名に値しないとんでも過言ではない。

④環境アセスメントは、そこに住民の意見と判断が十分に反映される必要がある。そのためには、情報公開と住民参加が不可欠であって、それらは調査項目の策定段階から予測・評価段階に至るすべての段階で実質的に保障されなければならない。しかしながら、今回のアセスメントでは、検討委員会の議事はもちろん、議事録さえ公表されず、評価書案の縦覧の際に原資料の情報公開もおこなわれなかった。さらに、アセスメントのいずれの段階でも住民参加は実質的に保障されず、かつ住民の意見が評価書案や評価書に反映した形跡も見受けられない（日本弁護士連合会『諫早湾干拓事業に関する意見書』、1997年、pp.70-72）。

以上のように、諫早湾干拓事業の環境アセスメントは、その内容だけでなく、評価手続きの上からみても、欠陥アセスメントとあって差し支えないであろう。

- 10) 「諫早湾 農地と防災両立目的、菱沼毅・九州農政局長に聞く」『朝日新聞』、1997年5月15日。
- 11) 「争点論点 諫早湾干拓」『毎日新聞』、1997年5月26日。
- 12) 長崎県の白浜重晴農林部長は、新聞インタビューでの「入植希望者はいるのか」との記者の質問に対して、「95年に諫早市を含む2市18町の青年農業者（40歳以下）約400人にアンケート調査した。約4割が『入植、規模拡大』を希望した」と答えている（「争点徹底討論、諫早干拓を考える(4)、農地造成」『西日本新聞』、1997年6月14日）。長崎県は、しばしばこのアンケート調査を、その原資料を一切公表しないまま、あたかも入植希望者が十分いることの根拠として利用してきた。しかし、実際には、この調査の有効回答数は約200人にすぎず、その「約4割」としても、「入植希望者」は高々80人程度で、入植計画の農家総数583戸には遠く及ばない。
- 13) 「費用便益分析」は、限られた財源を、社会経済的に投資効率の優れた公共事業に優先して振り向けることによって、浪費的な事業を排除し、政策決定するための基準であり、「公共性」の尺度とされてきた。たしかに、この分析手法は、効率性からみた政策選択

のツールとしては一定の有効性をもっている。

しかし、本文でも示唆したように、費用便益分析には、見過ごしえないいくつかの重大な欠陥がある。第1に、この手法は、絶対的損失が生じる場合には、この損失が不可逆的で金銭的に補償不能であることから、費用と便益との比較考量はできず、分析結果を事業の採択の基準とすることはできない。第2に、社会的損失を無視して、事業の便益があれば公共的とする場合には、政府活動にともなう社会的損失（「政府の失敗」）を捉えられない。第3に、事業の効率性が総量として測定できても、便益の受益者と費用の負担者（被害者）とが分離し、両者が一致しない場合には、効率性と共に考慮すべき公平性については、この分析結果では判定できず、公共性の尺度にはできない。第4に、この手法はある適当な割引率や期間を設定し、将来の費用と便益の現在価値を算出して比較考量するスタイルをとっているため、計測結果は設定する割引率等によって大きく左右される。

このように、費用便益分析は、もともと公共事業等の行政の効率性を達成するための分析手法として誕生し、発達したために、事業を総合評価して、公共性の尺度とするにはなお超え難いいくつかの限界がある。したがって、この手法の適用の際には、①環境・災害アセスメントや社会経済アセスメントと総合化し、②分析の諸前提や評価手順について情報公開を行い、③その妥当性について住民自身が検討し決定できるように事業評価への住民参加を保障し公共事業等への参加手段とすることが何よりも重要となる。すぐ後にふれるように、諫早湾干拓事業における費用便益分析は、その分析内容が重大な難点をかかえていただけではなく、分析手法のこうした限界についても、まったく認識を欠落させていたのである。

### 3. 諫早湾干拓事業の便益と損失

#### (1) 絶対的損失の重大性

諫早湾干拓事業にともなう便益と損失（費用）について、その主要な項目を改めてひろいあげれば、表4のように整理できよう。表中の「便益」は、事業による直接的な経済効果である「直接的便益」と、その間接的、2次の波及効果である「間接的便益」とに分類される。一方、「損失」も、事業にともなう直接的なマイナスの経済効果である「直接的損失」と、その間接



表4 諫早湾干拓事業の便益と損失（費用）

便益	<p><b>1. 直接的便益</b></p> <p>(1) 高潮・洪水時の一定の「減災」効果への期待。</p> <p>(2) 平時における一定の排水効果。</p> <p>(3) 入植者がいれば、就業機会の増加と干拓地の営農による所得の増加。</p> <p><b>2. 間接的便益</b></p> <p>(1) 入植者、営農が可能であれば、その所得の商業・サービス業への波及効果。</p> <p>(2) 地域所得の増加による地方税収の増加分。</p>
損失	<p><b>A. 相対的損失</b></p> <p><b>1. 直接的損失</b></p> <p>(1) 漁業基盤の破壊による漁業関係の就業機会の喪失と漁業所得の減失。</p> <p>(2) 干潟の高い浄化能力の破壊に伴う浄化機能の経済的価値の喪失。</p> <p>(3) 湾内・湾周辺の環境悪化による住民生活や地域産業へのマイナス効果。</p> <p>(4) 災害時、新干拓農地への導水等による新たな災害の発生。</p> <p><b>2. 間接的損失</b></p> <p>(1) 干拓地農業と競合する周辺農業者の生産所得の減少と、その商業・サービス業へのマイナスの波及効果。</p> <p>(2) 調整池の水質汚濁をはじめ環境問題への対策費（下水道など）、追加的な防災対策費の増加と新たな住民負担の増大。</p> <p>(3) 地域所得の低下による地方税収の減少分。</p> <p><b>B. 絶対的損失〔一度喪失したら金銭では取り戻せない、経済計算不可能な不可逆的損失〕</b></p> <p>(1) 「有明海の子宮」といわれ生産・浄化の能力が高く、魚介類の産卵、成育、採餌場としてかけがえのない、まれにみる生物多様性に富んだ世界第1級の干潟の喪失。</p> <p>(2) 諫早湾に生息する、25種の希少種、7種の絶滅危急種を含む300種を越す底生生物の全滅。絶滅危急種シチメンソウの日本最大の群落の破壊。</p> <p>(3) ズグロカモメなど世界的な絶滅危惧種を含む多数の渡り鳥の貴重な中継地、越冬地、採餌地の減失。その他の野鳥の生息地の環境破壊。</p> <p>(4) 豊かな干潟とともに育まれてきた生活・生産の場、地域独自の歴史・文化・教育・余暇の場、精神的風土の喪失と景観の破壊。</p> <p>(5) 調整池の水質汚濁、赤潮発生、悪臭発生の深刻化による、諫早市および周辺地域の環境悪化、アメニティの喪失。</p>

注) 以上の他、干拓事業の直接事業費として、1996年度現在で2,370億円が見込まれている。

的なマイナスの波及効果である「間接的損失」とに分類される。しかし、これらは、いずれも経済計算の可能な損失であって、金銭的な補償によって回復可能であるから「相対的損失」といえる。

これに対して、諫早湾の干潟の喪失と、これにともなう復元不能の自然環境や希少資源、独自の有形・無形の歴史的・文化的資源や景観などの破壊・損傷は、一度失ったら修復不能な損失であるから、「絶対的損失」といってよい。絶対的損失は、事後的な補償では回復できず、損失のおこる行為を止めるか、予防しなければならない。かりに開発行為や経済行為のために絶対的損失が生じるか、その発生が予測される場合には、その行為をすぐに一時停止し、代替手段をさがし、代替手段がある場合には計画を変更し、代替手段がない場合には対策が見つかるまで延期するか、中止すべきである。

この原則からすれば、諫早湾干拓事業はそもそも着工すべきではなかったし、かりに防災上どうしても必要だということであれば、複式干拓による防災方式ではなく、これに代わる防災対策を講じることができたし、今からでも計画を変更してそうすべきなのである。絶対的損失が発生してからでは、どれだけ金銭的補償をしても社会的損失は回復しえないのであるから、事前にきちんとした環境アセスメントと社会経済アセスメントをおこない、絶対的損失が発生しないように予防対策を講じなければならない。しかし、諫早湾干拓事業では、先述のように自然環境のアセスメントはきわめて不備であったし、社会経済アセスメントは実施さえされなかった。自然環境のアセスメントにしても、石井道子環境庁長官が、97年6月3日の記者会見で、「もし今、環境アセスメントをしたら、干拓しないという別の結果も出たのではないか」<sup>14)</sup>と発言して、物議をかもしたような代物だったのである。

しかしながら、諫早湾干拓事業による「絶対的損失」は余りにも大きい。ことに、諫早湾のふところに広がる3,000haの干潟は日本最大級のもので、有明海の干潟が、福岡県、佐賀県、熊本県にかけて次つぎと失われていく中で、開発による破壊と汚染をうけていない最も貴重な自然環境としてその重

要性を格段に高めてきた。しかも、諫早湾干潟は、瀬戸内海と並ぶわが国有数の高い漁業生産性の故に「豊穡の海」として知られる有明海の中でも、プランクトンの生産量や稚魚の生育量が最大で、「有明海の子宮」と呼ばれ、有明海の干潟の中でも特別に重要な位置を占めている。この諫早湾の生産性の高さを土台で支えてきたのは干潟の底生生物であるが、その多様性と生息密度は有明海の干潟のなかでも群を抜き、300種を超えるといわれている<sup>15)</sup>。干潟の底生生物のうち25種は希少種であるが、そのうちハラグクレチゴガニ、アリアケガニ、ウミマイマイなど7種の危急種は、諫早湾干拓事業により干潟が消滅すれば、日本から絶滅する危険性がきわめて高いと予測されている。

こうした豊かな底生生物に支えられて、ムツゴロウをはじめ、ワラスボ、ハゼグチ、ヤマノカミなど干潟ならではの魚介類も豊富であるが、このうちエツとシロチチブは固有種として知られている。また、「生きた化石」といわれるオオシャミセンガイもこの海域に生息している。さらに、諫早湾干潟の最奥部には、絶滅危急種である塩生植物シチメンソウの約800万本に達する日本最大の群落がある。

こうした豊富な海性生物が餌になって、諫早湾は鳥類、とくに渡り鳥の絶好の中継地、越冬地、採餌地となっており、この地域では230種を超す鳥類が観察されている。希少種も多く、とくにズグロカモメは、世界中で3,000～4,000羽に減った絶滅危惧種であるが、諫早湾干潟ではその10%、300羽以上の越冬が確認されている。これは、干潟に好物のヤマトオサガニが多数生息するからであるが、ラムサール条約の、「水鳥の1つの種または亜種の総固体数の1%以上を定期的に維持している湿地は国際的に重要な湿地とみなす」という基準からみても、諫早湾干潟の重要性は明らかであろう。このほか、春秋に渡来するシギ、チドリ類、冬期のカモ類、ハモシギなどの渡り鳥の種類、固体数とも日本最大規模で、有明海の他の干潟と比べても格段に多く、かつ近年ますます諫早干潟に集中する傾向にある。これは、餌生物であ

る底生生物の際立った生息密度の高さと多様さに起因しており、諫早干潟は、シベリアから東南アジア、南半球へとつながる渡り鳥のルートの確保上、かけがえのない重要な位置を占めている。

以上のように、諫早干潟は、希少種や絶滅危惧種を含む多くの多種多様な生物の織りなす豊かな生態系を形成している。わが国の干潟が開発のために破壊されたり、有明海の他の干潟の多くで生態系の崩壊が進んでいるとき、諫早湾の干潟は、その本来の特徴である生態系の豊かさを保持する国内最大規模の干潟であり、またそれ故にこそ多くの希少種や危惧種を育むことのできる希少な自然環境として、有明海や日本の中だけではなく、世界的にも第一級の貴重な湿地としてその重要性を増してきた。諫早湾干拓事業は、こうした諫早干潟の自然環境と生態系に、一挙に壊滅的な影響を及ぼす。これは、一度失ったら経済的補償をしても回復しえない大規模な自然環境と生態系の破壊であって、絶対的損失そのものに他ならない。しかも、その悪影響は、個々の生物への影響をはるかに超えて、湾内から湾外の有明海、そして地球規模の自然環境や生態系にまで、とりかえしのつかない重大な悪影響を及ぼすことになるのである。

なお、諫早の海は、その豊かな干潟によって地域の人びとに生産や生活の場を提供するだけでなく、固有の歴史や文化、教育、余暇の場を与え、精神的風土を培ってきた。地先干拓の技術や工法、ムツカケ漁などの漁法、干潟ならではの魚介類に基づく多様な食文化、自然とのふれあいを通じた情操教育、心にしみる干潟の景観、これらは伊藤静雄の詩や野呂邦暢の小説にも大きな影響を与えたが、そうした地域の人びとのくらしと社会的、精神的バックボーンも、干潟とともに永久に失われようとしている<sup>16)</sup>。

## (2) 相対的損失の確実性と大規模性

先の表4でみたように、諫早湾干拓事業によって生じる損失のうち、経済的補償によって相当程度回復可能な相対的損失には、(1)水産業関係事業者の

就業機会及び所得機会の喪失、(2)干潟の浄化機能の経済価値の消失、(3)干潟を含む湾内外の環境破壊と希少資源の喪失による住民のくらしや産業への負の効果と干潟の賢明な利用機会の喪失、(4)調整池の水質浄化の遅れや汚水流入による湾内と湾外有明海域の水産業等への損害、などがある。

これらの損失は、理論的には貨幣計算可能である。しかし、そのためには、計算の基になるデータ作成のためにかなり大規模な調査が必要となる。こうした損失の調査とそれに基づく検討は、そもそも環境アセスメントや社会経済的アセスメントによって、事前に十分になされていなければならないはずのものである。にもかかわらず、前述のように、今回の干拓事業では、こうした事前の損失評価はほとんどなされなかった。もっとも、こうした事態は、本事業に限らず、日本の従来の公共事業に共通した問題点ともいえよう。とはいえ、諫早湾干拓事業の場合には、調整池の水質悪化にたいする農水省のかたくななまでの当初計画への固執ぶりからも明らかなように、現に発生している悪影響についてさえ、これを軽減する姿勢がほとんどみられないことは異常といってよい。しかも、これらの相対的損失は、いずれも諫早湾干拓事業によって潮受堤防が締切られ、調整池の淡水化と干陸地の農地造成が進めば必然的に生じる損失であって、損害の確実性と大規模性を特徴としている。

ここでは、相対的損失の1つの事例として特に重要な、干潟の浄化機能価値の消失について検討しよう。

諫早干潟のようにゴカイ類、カイ類などの底生生物の豊富な干潟は、水質汚濁の浄化機能が極めて高いことが知られている。アサリ1個は、1時間で1リットルの汚水を浄化する。その意味では、「干潟は自然の浄化施設」に他ならない。とはいえ、日本では、実際の観測に基づいて干潟の浄化機能が定量化された事例はほとんどない<sup>17)</sup>。環境庁も、最近になって初めて、98年度から3年間かけて、干潟の浄化機能の調査研究に着手することを決めたくらいである<sup>18)</sup>。従来は、干拓や埋め立ての前のアセスメントで、水質変化の予測に干潟の浄化機能はまったく考慮されていなかった。

しかし、干潟の浄化能力については、近年ようやく本格的な調査研究が、水産庁の東海区水産研究所（現在の中央水産研究所）が中心となり、愛知県水産試験場、三重大学等と共同で実施したプロジェクト研究で実現された。これは、干潟の浄化機能に関する国内最初のプロジェクト研究であって、三河湾北西部の一色干潟で5年間かけて行われた<sup>19)</sup>。

一色干潟は、1級河川である矢作古川の河口に発達した前浜干潟で約1,000haの広さをもち、良好な自然状態が保たれており、全国でも有数の干潟とされている。この点、1級河川の本名川の河口に約3,000haの広大な干潟を形成し、有明海の干潟の中でも突出した底生生物の高密度と良好な自然環境を誇る諫早干潟は、一色干潟と比べて遜色ないといえよう。

一色干潟では多様な調査が実施されたが、①沖から干潟に潮が満ちてくる過程で沖合の豊富な植物プランクトンなどの懸濁物が干潟上で急激に減少し、浄化されること、②干潟上でのこの懸濁物除去は小型の底生生物（マクロベントス）群集のろ過摂食によるものであること、③干潟上では流入した海水のほとんどがろ過され懸濁物質が除去されていること、が確認された。

表5 干潟の浄化能力の経済的評価（三河湾一色干潟の事例）

区 分	面積・金額	備 考
干 潟 面 積	1,000ha (=10km <sup>2</sup> )	クロロフィルa, 懸濁態有機窒素, 溶存態総窒素等の除去能力 (約988kgN/日)
下 水 処 理 施 設 (活性汚泥法)	122.1億円	最大処理水量 75.8千トン/日 計画処理人口 10万人
用地費, 管きょ費 ポンプ施設等	756.1億円	処理対象面積 25.3km <sup>2</sup> 管きょ延長 200km, 下水処理施設は埋立地に建設
合 計	878.2億円	
維 持 管 理 費	5.7億円/年	

(資料) 三河湾海洋利用研究会『技術検討報告（平成6年度）』,1995年, p.130, 青山裕晃・今尾和正・鈴木輝明「干潟域の水質浄化機能」『月刊海洋』28巻2号, 1996年, pp.178-188, 等より作成。

この一色干潟の懸濁物の除去能力（約988kgN/日）を、同じ除去機能をもつ活性汚泥法による下水道施設と比較してみると、表5のように、1日最大処理水量75.8千トン、計画処理人口10万人、処理対象面積25.3km<sup>2</sup>程度の下水道処理施設に相当する。そこで、この施設の建設費を日本下水道協会による費用関数によって見積もると、最終処理施設の建設費は122.1億円、その維持管理費については年5.7億円と試算される。さらに、下水道施設として必要な用地費、管きょ費、ポンプ施設費等について、埋立地に建設し、管きょ延長200kmとすると756.1億円と試算され、結局この下水道施設の総建設費は878.2億円と積算される。

以上のように、一色干潟（1,000ha）の場合、干潟の浄化能力は計画処理人口10万人分、建設費878億円、維持管理費年間約6億円の下水道施設に匹敵する。先述のように、諫早干潟の自然環境と浄化能力は、一色干潟と比べて勝るとも劣らないと推定される。そこで、一色干潟の事例を準用すれば、諫早干潟3,000haの浄化能力は、一色干潟の3倍、人口30万人分、建設費2,600億円以上の下水道施設に匹敵する。この建設費は、諫早湾干拓事業の現在の事業費2,370億円をはるかに上回る。諫早干潟は、その浄化能力の経済価値だけをとっても、干拓事業の事業費総額を軽く超えるほど巨大な経済的価値を有していたのである。

にもかかわらず、農水省の評価では、干潟の浄化能力の経済価値はゼロであって、それが費用ないしは損失としてはまったく考慮されていなかった。干拓事業によって、干潟の浄化能力は確実かつ完全に失われてしまうのであって、この損失部分を算入するだけでも、諫早湾干拓事業の経済的妥当性は完全に失墜してしまうほど巨大なものなのである。しかも、下水道施設は、非常に費用のかかる高度処理施設を増設し、維持管理費も毎年必要となる。その一方、干潟からは、逆に魚介類が得られ、水産業の収益が見込まれる。下水道からは、魚も貝も得ることはできない<sup>20</sup>。

### (3) 事業の便益のあいまい性と誇大表示性

諫早湾干拓事業によって失われるものの社会的価値が、絶対的損失だけではなく、相対的損失についても、確実かつ重大で大規模なものであるに対して、事業による「便益」としては、主として「防災」と「優良農地の造成」が、農水省や長崎県当局によって喧伝されてきた。しかし、「便益」の方は、「損失」の確実性と重大性とは逆に、あいまい性と誇大表示性を特徴としている。

#### ① 「優良農地」の優良性と劣悪性

農水省も長崎県の高田知事も、「長崎県は中山間地が多く、平坦で広大な農地に乏しいが、諫早湾干拓によって優良農地が得られることを事業の目的としている」と主張してきた<sup>21)</sup>。しかしながら、新たに造成される農地が「優良農地」といえるかどうかには、重大な疑問がある。たしかに、造成される予定の農地は、比較的平坦で広い。しかし、この干拓農地が「優良農地」といえるのは、「平坦で広大」というこの一点だけであって、次の点では「劣悪農地」とさえいってよい。

第1に、災害時に、干拓農地への導水が予定されていることである。農水省の諫早湾防災対策検討委員会の『中間報告書』によれば、現行の3,550ha案より大きい3,900ha案の場合でさえ、背後地の床上浸水を防止するためには、「調整池に余裕がないことから、やむを得ず、干陸地（干拓農地）へ導水せざるを得ない<sup>22)</sup>」としている。干拓農地を、いざ災害という時には遊水池の代わりにしようというのである。もっとも、この点を指摘されて、最近、農水省と県当局は、「干拓農地への導水はしなくてもよくなった<sup>23)</sup>」としている。しかし、「調整池に余裕がない」事態はそのまま変わらないのであるから、なぜ、農水省の検討委員会が責任をもって出したはずの干拓農地への導水が不必要になったのか、その根拠が情報開示されなければならない。

第2に、干拓農地の約2分の1（800ha）は調整池の水位（海拔－1m）よりさらに低地にあり、広大な常時排水不良の農地が出現する。内堤に接する一番低い土地は海拔－2.5mとなり、これらの低地では、常時、ポンプに



よる強制排水が必要となる。現在、農水省が排水不良のため問題としている小野地区や森山地区の最低地点でさえ海拔-0.6mであるから、新しい農地の過半はこれより一層低くなる。このため、通常の降雨の場合でさえ、調整池の水位が上がるにつれて排水不良農地はさらに拡大する。しかも、夏は蒸し暑く冬は寒いため、乳牛や肉用牛の飼育は難しく、排水不良の農地は野菜作りにも不向きで、農業技術的にも難点が多い。

第3に、土壌に塩分が残って塩害が長びき、かつ良質の農業用水が確保できる保証もない。塩抜きのためには大量の水が必要であるが、農業用水は調整池の水以外には確保できていない。既存干拓地は地下水に頼っているが、地下水の枯渇に伴って、もともと低い土地が一層地盤沈下し、対応に苦慮している。しかも、頼みの調整池は、淡水化に伴って水質悪化がすすんでいる。現在はまだ工事中で、かなり潮が入っているためある程度抑えられているものの、潮が入らなくなればアオコの発生する可能性が高く、農業用水としてさえ使用できる保証はない<sup>24)</sup>。こうした悪条件がなくても、塩害等により畑作に不向きなため、売れ残ったり用途変更を余儀なくされている干拓地は、長崎県内でも、全国でも少なくない<sup>25)</sup>。

第4に、造成される農地価格が高いことである。農地の価格は、現在10a当たり110万円と見込まれている。営農計画によれば、酪農農家は1戸当たり8,800万円(8ha)、肉用牛農家は3,850万円(3.5ha)、野菜農家は2,200万円(2ha)もの負担をおこななければならない。しかも、この単価は、現状でも周辺農地と比べて同程度かやや割高であって、既存農地ではこの値段でもなかなか買い手がつかない。もっと問題なのは、この農地単価が、現段階の机上計算に基づく最低価格であって、実際には、この想定よりはるかに高くなる可能性が高いことである。

理由は2つある。1つは、農地の単価は、内部堤防と干拓地の事業費の18%を入植農家の「受益者負担」分とし、これを農業用地の面積で除して算出されるが、内部堤防と干拓地の実際の造成工事はこれからであって、今後事

業費が増大すれば、それにつれて単価も必然的に上昇するからである。諫早湾干拓の事業費は、既述のように当初計画と比べてすでに1.8倍に膨らんでいる。工事が先行している潮受堤防の場合には、工事費はすでに2.6倍にも膨張した。今後、渦層が厚く、難工事が予測され、かつ1.7kmにも及ぶ内部堤防の建設に入るので、物価上昇とも相まって、干拓農地の事業費の膨張は避けられないであろう。仮に事業費が2倍になれば、土地単価も2倍（10a当たり220万円）となる。

2つ目は、公表されている予定単価は現金払いの値段であって、融資による利息の支払いを含めると、相当高額となることである。農地の購入には融資制度があるが、融資条件は3年据置、25年均等償還、年利5%であるから、全額融資を利用するとすれば、金利を含めた農地の実質単価は10a当たり199万円となり、元の単価110万円の1.8倍にハネ上がる。

これら2つの要因が相乗すると、地価は必然的にその乗数倍だけ高騰する。現在の地価水準でさえ農水省はいまだに営農計画を確定できないのであるから、地価が高騰した段階では、もはや営農は不可能、入植者は望めない。それかあらぬか、県は最近、造成農地のリース方式を言いだしている<sup>26)</sup>。しかし、リース方式にするためには、今でさえ事業費の8割以上を占める公費負担の上に、さらに税金を追加投入しなければならない。諫早湾干拓事業の農地価格は、金利負担分を含めて試算すると、現在でも、実際の造成原価は10a当たり1,140万円となる。これを農水省は、その10分の1以下の10a当たり110万円で分譲しようとしているのである。今でさえ総事業費に占める県民負担額は、県民1人平均で4.2万円、4人家族では16.6万円に達する。これに、リース方式への転嫁分が加わると、事業費のツケはほとんどが、国民と県民の税負担としてはね返ってこざるをえない。それは、納税者としての国民と県民の合意が得られないだけでなく、今日懸案の財政構造改革の方向にも反するものといわなければならないであろう<sup>27)</sup>。

## ② 「防災効果」の杜撰さと誇大宣伝

造成予定の干拓農地が優良どころか劣悪で、営農計画さえ確定できず、入植農家の展望もままならないとすれば、残る大義名分は、「防災」以外にはありえない。そこで、農水省は、干拓事業の目的としては本来脇役であったはずの「防災」を主役の座に押し上げ、長年排水不良と冠水被害に悩まされてきた既存干拓地の農民の支持をとりつけ、「防災」の名分で漁民の反対を抑え込む戦術にでた。農水省は『事業計画書』の「目的」にも、「防災上緊急の過大となっている高潮、洪水、常時排水不良等に対して総合的かつ効率的な防災対策を可能に（する）」という一文を挿入し、通常の豪雨はもちろん、伊勢湾台風級の高潮と諫早水害級の豪雨の同時襲来に対してさえ、防災は完璧であるかのような宣伝を繰り返してきたのである。しかしながら、諫早湾干拓事業の「防災効果」は、農水省や長崎県によって喧伝されてきたような十全なものではなく、その上、場合によっては、かえって被害を拡大しかねないものであることが次第に明らかとなってきた。

諫早湾干拓事業の防災効果は、①潮受堤防（高さ7.0m）によって高潮を防止し、②潮受堤防によってできた調整池（1,710ha、水位－1 m）で本明川の洪水を受け入れるとともに、③周辺低地の排水不良を改善しようとするものである。

このうち、①の高潮対策については、相当程度の防災効果が予測される。とはいえ、高潮対策は、潮受堤防によらなくても、他の方法、すなわち海岸堤防の嵩上げ等によっても十分可能であって、むしろこの方が通常の方法である。現に、有明海の高潮対策は、農水省、建設省、運輸省などの所管分を含めて、すべて後者の方法によっている。指摘されなければならない重要なことは、諫早湾干拓事業の場合には、複式干拓方式が大前提とされている結果、高潮対策については、潮受堤防による方法以外には一切考慮されなかったことである。先述のように、「費用対効果」を評価する場合には、考えられるすべての代替方法を比較考量して判断されるべきであるのに、諫早湾干

拓事業にあっては、この最低限の手続きさえとられていなかったのである。

最近、農水省は、伊勢湾台風級の高潮に耐えられるように既存の堤防を嵩上げすると1,800億円もかかり、かえって費用が高くなると言っている<sup>28)</sup>。しかし、その算定の根拠となる資料は未公開で、客観的な判断を下しようがない。もっとも、1977～2002年の予定で農水省が実施している佐賀県の海岸堤防の嵩上げ(7.5m)の場合には、6.5kmの堤防に286億円の事業費が見込まれている<sup>29)</sup>。これに基づいて、諫早湾の海岸堤防を30kmとして費用換算すれば、諫早の海岸堤防の嵩上げ費用は1,306億円となり、現在まだ未完成の潮受堤防の事業費1,430億円と比べてさえ、費用がかえって低いとの試算もなりたちうるのである。

他方、②の本明川の洪水対策については、防災効果はまったくないか、あっても極めて限定的なものでしかない。その理由は、1つには調整池の容量が、先述の『中間報告書』の指摘にもあるように、計画当初から余裕がなく、その上、堤防工事等の影響で堆砂がすすんでいるからである。しかし、より根本的な理由は、この計画による洪水防止効果が、せいぜい河口から2kmまでしかなく、河口から5km以上に展開し、かつて諫早水害によって大きな被害を受けた諫早の市街地にまでは及ばないからである<sup>30)</sup>。諫早市街地の洪水防止は、干拓事業による潮受堤防や調整池とは全く無関係であって、これについては、本明川の拡幅、川底の掘削、河川堤防の嵩上げなどによって別個に対応されなければならない、現に、建設省を中心に対策が講じられてきたのである。超党派の国会議員から提出された諫早湾干拓事業に関する「質問書」に対して、1997年7月22日、橋本内閣は公式の「答弁書」を送付したが、この中で、政府は、「本明川に係る工事実施基本計画(建設省策定)は、当該河川についての洪水、高潮等による災害の発生防止という目的を達成出来るよう策定しており、潮受堤防の存在を前提しているものではない<sup>31)</sup>、と明言している。すなわち、本明川の洪水、高潮対策に関するかぎり、諫早湾干拓事業は無関係であることを、国は公式見解として認めたのである。

とすれば、「防災」のうち残るのは、③の低地における排水不良の改善だけとなる。たしかに、調整池は平時においては-1mに保たれる計画なので、雨量がある程度少ないうちは自然排水が可能となる。しかし、雨量がある限界を超えると、場合によっては、かえって周辺地域の冠水被害を増し、逆効果とさえなることが明らかとなった。

97年7月5日～18日にかけて、諫早湾周辺で断続的に大雨が降り、既存農地のかなりの部分で冠水した。農水省はいち早く、「7年前の大雨と比べて雨量は多かったのに、冠水面積は約4分の3で済んだ」と、事業の「防災効果」を強調した<sup>32)</sup>。これに対して、市民団体・「長崎の自然と文化を守る会」は独自に浸水調査をおこない、ピーク時には諫早湾岸の低地2,300haのうち、87%にあたる2,000ha以上が冠水していたことを明らかにした<sup>33)</sup>。しかも、諫早市では90年以降、6台の排水ポンプが新設され、排水能力は毎秒45トン、排水面積は761haと各1.5倍に増強され、7月の大雨でもこれらの施設は稼働していた<sup>34)</sup>。低地の排水効果は雨量の少ないうちだけで、大雨がふればどうしても冠水が生じ、ポンプによる強制排水が不可欠となることが実証されたのである。しかも、7月10日のように、雨量が一定の限界を超えると、冠水時間が長びき、かえって逆効果とさえなることも明らかとなった。これは、調整池にゆとりがなく、かつ排水門が狭すぎるために、十分な排水効果が得られないからである<sup>35)</sup>。

農水省は、「新しい干拓農地には排水ポンプを整備するので冠水はおこらない」と主張している。しかし、そうであるなら、既存の干拓農地についても、排水ポンプをきちんと整備すれば、今回の事業のような大規模な潮受堤防や調整池はいらないはずである。実際、全国の他のほとんどの干拓地や低地では、堤防の排水樋門と排水ポンプによって十分な排水効果をあげている。低地では、どんな方法をとっても、大雨がふれば、一時的にある程度冠水することは避けられない。排水不良に対しては、排水樋門と排水路の整備、排水ポンプの増強によって対応可能であるし、またそうすべきなのである。

排水不良の改善だけのために、これだけ大きな損失と犠牲を払って、諫早湾干拓事業のような重大な問題をはらむ大規模公共事業に固執しなければならない理由がなんら存在しないことは、もはや明白であろう<sup>36)</sup>。

〔注〕

- 14) 『『今、アセスメントすれば干拓しないという結果に』、環境庁長官が発言』『長崎新聞』1997年6月4日。

なお、環境庁は、諫早湾における公有水面埋立(干拓)の承認に係る認可について、1988年3月に意見書を提出している。しかし、同庁は、この意見書提出について独自の調査をまったく行っていない。かつ、意見書の内容についても、①調整池の水質保全措置、②渡り鳥の生息環境の再生のためのヨシ湿原や潮受堤防外での干潟の再生対策等について、一般的に要請するにとどまっていた。当時の環境庁は、環境保全行政を総合的に推進する主務官庁としては、諫早干潟の独自の生態系を有明海全域、さらにより広い範囲で総合的に調査し、事業の可否を検討する、責任ある基本姿勢に欠けていたといえよう。

- 15) 山下弘文・富永健司『有明海諫早湾干潟の生物および生息環境の研究(第2報)』諫早湾干潟研究会、1996年5月、pp.1-35。

- 16) 諫早湾地域振興基金編『諫早湾漁業史—海と漁村の記録』同基金、1994年、pp.86-110、諫早近代史編修委員会編『諫早近代史』諫早市、1990年、pp.765-766。

- 17) 海洋生物環境研究所『干潟の構造と機能に関する既往知見』、1991年、pp.1-93。

- 18) 「環境庁、干潟の浄化能力解明へ、諫早問題きっかけ 来年度から着手」『長崎新聞』1997年8月22日。

- 19) 青山祐晃・今尾和正・鈴木輝明「干潟域の水質浄化機能—色干潟を例にして」『月刊海洋』28巻2号、1996年2月、pp.178-188。

- 20) 潮受け堤防の縮切り後、調整池の水質は急速に悪化し、縮切りから約1.5か月後の農水省の初めての公表データでは、化学的酸素要求量(COD)の値が、縮切り前の平均3.1ppmから、縮切り後は最大14.0ppm、平均6.0ppmに跳ね上がった。これは、この海域の環境基準2.0ppm、調整池の将来の水質目標5.0ppmのいずれをも上回った。また、植物性プラクトンの発生と関係する窒素、リンの値も悪化して環境庁の水質目標値をオーバーし、同庁は、「淡水化すればアオコがいつ発生しても不思議ではない状態だ」と指摘した(「アオコ発生確実、調整池の水質悪化、農水省がデータ公表」『長崎新聞』1997年5月31日)。以上のことは、別の視点からすれば、諫早干潟がこれまでもっていた浄化能力の

高さを反証しているといつてよい。その後、工事中のことであり、調整池に海水が浸透したため淡水化が止まり、一時的に水質の悪化は抑えられていたが、再び淡水化が進むにつれて水質悪化が進行している。このことは、九州農政局が設置した「諫早湾干拓調整池等水質委員会（委員長・戸原義男九州大学名誉教授）」でも指摘され、一部委員からは環境悪化への強い懸念が表明されている（「夏場、アオコ発生の恐れ、諫早干拓水質委員会で指摘」『朝日新聞』、1998年1月8日）。

調整池の水質悪化に対して、長崎県や諫早市は、排水を流しこむ同市とその周辺町の下水道普及率を早急に引き上げようとしている。しかし、下水道の普及率は、諫早市の場合でさえ、97年5月末現在、名目でも17.6%、排水管を家に引き込み利用を開始した実質普及率では、わずか8.3%にすぎない。諫早市周辺の町レベルでは、下水道の整備はもっと遅れている。公共下水道の完全普及のためには、現在の建設費で試算しても、諫早市だけで総額約1,000億の財政負担となる。また、市の下水道管から各家庭の排水管に接続するには、一戸平均70～80万円（便器など周辺改造も入れると約100万円）の私費負担が必要となる。諫早干潟とその高い浄化能力を失わせ、調整池の水質悪化をまねき、下水道の建設に公私の負担増を促進することが、干潟の「賢明な利用（wise use）」と対比されなければならないのである。

- 21) たとえば、「諫干インタビュー、菱沼毅・九州農政局長 防災、農地造成を推進」『長崎新聞』、1997年5月27日、「オピニオンワイド、高田勇・長崎県知事」『毎日新聞』、1997年5月26日。
- 22) 諫早湾防災対策検討委員会『諫早湾防災対策検討委員会中間報告書』、1983年12月、pp.45-46。
- 23) 「検証・諫早湾干拓、防災効果どこまで本当か、余裕ない調整池、干拓地に『導水』」『朝日新聞』、1997年7月8日。
- 24) 安東 毅「調整池の水質に関する問題」（諫早干潟緊急救済本部・諫早湾の干潟を守る長崎県共同センター共催『諫早湾6か月を検証するシンポジウム』、1997年10月12日、の報告レジュメ）、参照。
- 25) 「干拓農地 売れ残り転用多く、農業離れ 塩害も障壁に」『朝日新聞』、1997年6月15日。

なお、農水省によると、戦後できた既存の干拓地は全国で174地区、52,929haで、そのほとんどが70年代半ばまでの造成である。このうち、造成中に減反や農地需要がなくなるなどして、国が工場や住宅の用地として売却した分は44地区、3,445haある。そのほか国から県や農家に払下げ後に転用された分も多数あるとみられるが、実態は不明である。現在売れ残っている国営干拓用地は、干拓のモデル事業として知られる八郎潟（秋田県）

243ha, 河北潟(石川県)224haなど4地区663haで, 諫早湾干拓の計画農地1,477haの45%に相当し, 20~30年間入植者がいないまま放置されている例も稀ではない。また農家の高齢化や後継者難によって田畑の遊休化も増大し, 最近の総務庁の行政監察でも, 古くからの比較的良好な国営干拓農地においてさえ, 1~2割が未利用・低利用の状態にあると報告されている(総務庁行政監察局『大規模な農業基盤整備事業に関する行政監察結果報告書』, 1997年2月, pp.33~34)。なお, 同報告書は, 諫早湾干拓事業地区についても, 「厳しい農業状況の下, 関係1市10町の中核農家は, 昭和60年(1985)に4,297人であったのに対し, 平成7年(1995)には2,170人と半減している」(p.32)と, 諫早湾周辺農業の厳しい現状を率直に指摘している。

- 26) たとえば, 長崎県の白浜農林部長は, 「入植者が安心して農業のできる方式の1つ」として, 「土地のリース方式も視野に入れている」ことを明らかにしている。これは, 「県農業振興会社など公的機関が一定の土地を所有, 入植者の経営が安定するまで農地を貸す方法」で, 経営が安定したら入植者に農地を売却する方針とされている(前掲, 「争点徹底対論……」《注12》参照)。現在の農業基本法等では, 農地を取得できるのは, 自ら耕作に従事する者か, その共同による法人(一定の要件をみたす有限会社や農事組合など)に限定されている。この「耕作者主義の原則」は, 農地を農業者の生産手段として明確に位置づけ, それが有効に使用されるには耕作者の権利がもっとも重視されるべきであるとの考え方に立っている。この法の規定によれば, 県の農業振興公社などが干拓地を所有して, それをリースすることには, 重大な疑問が生じざるをえない。

もっとも, 現在, 政府は, 規制緩和の一環として, 株式会社に農地取得を認めるなどの内容を含む農業基本法の改正作業に入っている。この新農業基本法作りむけて, 首相の諮問機関である「食料・農業・農村基本問題調査会」は, 97年12月, 「中間取りまとめ」を公表した。中間とりまとめは, 農業への市場原理の一層の導入や内外価格差の縮小などを提言したが, 国内農業生産や食料自給率など4つの重要テーマでは意見がまとまらず, 両論併記となって結論を先送りした。なかでも, 株式会社の農地取得については, 企業の参入で農業が活性化すると賛成意見と, 土地投機や無秩序な農地転用につながるのと反対意見が出てまとまらなかった(梶井 功『国際化農政期の農業問題』家の光協会, 1997年, pp.309-330, 「新農基法・中間取りまとめ, 重要テーマは両論併記」『長崎新聞』, 1997年12月20日)。しかしながら, 上述のように長崎県当局は, すでに政府の規制緩和路線の方向での法体系の変更をみこんで, それを先取りする意図を示唆していたのである。

- 27) なお, 諫早湾干拓事業の農地造成・営農問題については, 宮入興一「諫早湾干拓の経



済学』『長崎平和研究』(長崎平和研究所) 2号, 1997年10月, pp.30-42, 参照。

- 28) 「九州農政局試算 市長が議会で答弁」『朝日新聞』, 1997年6月19日。
- 29) 農林水産省九州農政局有明海岸保全事務所でのヒアリング調査による。
- 30) 「諫早湾干拓 防災論理の実態」『長崎の自然と文化』(長崎の自然と文化を守る会) 39号, 1997年5月, pp.7-8。
- 31) 「衆議院議員秋葉忠利君外4名提出『国営諫早湾干拓事業』に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質140 第33号), 1997年7月22日。

なお、この政府の「答弁」に対する「質問」は、「本件潮受堤防設置が存在しなければ、建設省の防災計画(高潮, 洪水, 低地の排水対策)の目的を達することができないのか。また、本件干拓事業の実施に伴い、建設省の防災計画に変更があったことがあるか。特に、本件事業計画の実施が原因となって、従来の計画に追加的措置を取らなければならなかったことはないか。」というものであった(『国営諫早湾干拓事業に関する質問主意書』の「質問十三の3」)。

- 32) 「諫早の大雨影響 農水省『被害減った』と報告」『朝日新聞』, 1997年8月4日。
- 33) 「1997年7月 浸水調査結果」(1997年8月5日, 長崎の自然と文化を守る会), 『長崎の自然と文化』41号, 1997年8月, pp.10-11。
- 34) 「諫早湾周辺7月の浸水 県データを上回る, 市民団体が調査」『長崎新聞』, 1997年8月6日。
- 35) 「潮受堤防のため排水が悪化」『長崎の自然と文化』43号, 1997年10月, p.1。

なお、国会議員への農水省提出資料によれば、農地造成の結果、調整池の容積は現在より約4割も減少する。現在でさえ乏しい排水効果は農地造成によってさらに縮小し、反対に大雨の際には、排水不良の逆効果の可能性は一層高まろう。

- 36) なお、諫早湾干拓事業の防災対策について付言すれば、同事業の防災効果は、農水省や長崎県が当初盛んに喧伝していたような十全なものだけでなく、場合によっては、むしろ新たな災害の引き金とさえなりかねないことが指摘されている。山口祐造氏は、土木技術の専門家としての見識から、「諫早湾の近くには活断層があり、震度6以上の地震が起きた場合には、潮受け堤防が円孤滑りをおこし、諫早市街地を大規模な津波が襲う恐れがある」と大地震時に潮受け堤防で想定される災害について警告している(「諫早の危険性指摘, 山口祐造さん講演」『長崎新聞』1997年6月8日)。実際、潮受け堤防は、設計に当たって震度5(水平震度0.0849)しか想定されていない。阪神・淡路大震災では、神戸市など被災自治体の被害想定が問題となった。それは、震度5の地震しか被害想定の対象としていなかったために、多数の公共の建物や構造物が大きな被害

を受け、人的被害をも助長したからである。震災後の見直しで多くの自治体は震度7の直下型地震を想定するようになってきている。これに対して、農水省は、大震災後も震度5の被害想定のまま、特に見直しを行っていない。それは、潮受け堤防が農業用施設であるとの建前だからである。しかし、大震災後の中央防災会議による国の防災基本計画の全面改訂（1995年7月）をうけて、長崎県防災会議が、1996年5月に出した「地域防災計画」によれば、「想定される震度Ⅵの地域は、島原半島ならびに橘湾周辺区域の森山町、諫早市南部および飯盛町」とされ、潮受け堤防の南側半分は、図面上も完全に最大震度6の地域に入っている（長崎県防災会議『長崎県地域防災計画・震災対策編』1996年5月、pp.2-13）。この干拓事業が、「防災」の名のもとに新たな災害発生の危険性をつくり出しているというのであれば、それは、農水省の防災対策の杜撰さを鮮やかに物語っている。地震対策については、緊急に十分な調査・検討が行われるべきであって、その結果如何では、潮受け堤防は補強ないしは撤去をも含む抜本的な見直しが必要となろう。

## おわりに

橋本首相は、97年12月5日、公共事業関連の閣僚を招集し、98年度予算から公共事業の執行段階で「再評価システム」を導入することを明らかにした<sup>37)</sup>。一定の期間が経過しても未着工の事業について、事業目的や効率性などの観点から再評価し、継続が適当でないと判断した場合には中止または休止する「時のアセスメント」制度の導入である。この「時のアセスメント」制度は、ダム建設や干拓事業などの大規模な公共事業が、実施決定後の状況変化にもかかわらず継続され、予算がムダになるのを防ぐことを目的として、97年1月、北海道が全国に先駆けて導入した<sup>38)</sup>。政府が全国版「時のアセスメント」導入に踏みきった背景には、急速に悪化した国の財政事情がある。その一方、今回の首相の表明には、膨大な事業費と期間をかけた大型公共事業が、政官業の「鉄の三角形」の利益とはなっても、国民や住民にとっては環境破壊や予算の浪費でしかないという批判と世論の高まりに押された側面があったことも否定できないであろう。諫早湾干拓事業は、このような日本の公共事業のあり方と見直しに大きな一石を投じ、公共事業への国民の関心

と世論の高まりに油を注いだのである。

こうして、97年8月には、建設省が全国18カ所のダム事業について初めて中止や休止を発表した<sup>39)</sup>。農林水産省も、12月には、佐賀県、熊本県の干拓事業を含めた国営干拓事業や農道空港、ダム事業等の中止や制度廃止を明らかにした<sup>40)</sup>。しかし、これで公共事業の見直しが一気に進んだわけではない。たしかに、「時のアセスメント」が初めて具体化されることになった98年度の政府予算案では、公共事業費は全体で前年度比7.8%の削減、とくに農水省分は11.1%のマイナスとなった。とはいえ、諫早湾干拓事業は概算要求どおり151億円が満額認められた。こうして、諫早湾干拓事業は、政府の「公共事業の見直し」なるものがいまだ極めて不十分であることを象徴的に表すものとなったのである<sup>41)</sup>。

第1に、公共事業については、未着工の事業だけではなく、諫早湾干拓事業のように着工済みの事業についても、抜本的に見直す必要がある。諫早湾干拓事業のような、その公共事業の事業効果が非常にあいまいかつ誇大に喧伝されていたり、とくに重大な絶対的損失を伴うものについては、重点的に、中止を含む見直しが不可欠となる。すなわち、「時のアセスメント」の対象と内容の拡充である。先述のように、諫早湾地域の最高の宝は、干拓事業によって絶対的損失として失われようとしている諫早干潟の生態系そのものであり、かつ干潟につらなる環境と希少資源、人びとの営為そのものであった。しかし、こうして一度失えば再生不能の絶対的損失は、農水省や長崎県による事業の「費用」の中にはまったく算入されていなかった。

第2に、公共事業の内容を見直し、その再評価を行うとしても、重要な課題は評価基準の設定である。具体的には、「費用対効果分析」が重要となる。しかし、プラス効果としての「便益」に恣意的なものや過大に算出されたものが沢山入り、他方、社会的費用や建設費が過少であったり、見込まれなかったりすると、結果として事業の純効果は過大に算出される。

諫早湾干拓事業では、事業のプラス効果として、防災効果や干拓農業の経

済効果が過大に算出された。その一方、水産業における就業機会の喪失、干潟の浄化能力の経済価値の消失、干潟の「賢明な利用」機会の喪失のような、経済計算が可能な相対的損失についてさえ、社会的費用としては一切算入されなかった。しかし、これらの損失こそは、公共事業としての公共性をもっとも鋭く問われる問題の1つであって、干潟の浄化能力の消失のように、損失をまともに評価すれば、諫早湾干拓事業の正当性は反論の余地なく覆えるほど重大なものだったのである。

こうして、諫早湾の至宝を確実に破壊し、営農や入植者の見込みもつかない劣悪農地を造成しようとする干拓事業は、経済的には甚大な損失、財政的には莫大な浪費をもたらす以外にはない。効果を極大に、費用を極小に見積もった農水省の算定方式によってさえ、諫早湾干拓事業の投資効率は、現在でもすでに合格水準から48%も落ち込み、事業の経済的妥当性は完全に失われてしまっている。今後、事業が進み、事業費が膨張すればするほど、その経済的妥当性は一層損なわれ、最後のツケは財政の大きな追加負担となって、国民や県民の肩に落ちてこざるをえないのである。

第3に、一般に、ある目的をもつプロジェクトを実現するためには、複数の手段が可能であって、それら手段間の比較考量が必要となる。これによって、恣意的要素のはたす役割が極力排除され、事業の費用対効果、その帰着の態様などが可能な限り客観的に評価されうるからである。

しかしながら、諫早湾干拓事業については、たとえばその最後の切り札とされる防災対策についてさえ、海岸や河川の堤防の増強など別の方法と費用や効果が比較検討された形跡はない。高潮対策については、98年度中に完成予定の潮受堤防を当面は前提しても、洪水対策は、建設省の本明川河川対策によって対応できる計画になっている。とすれば、防災対策で残るのは低地の排水不良の改善だけとなる。しかし、それだけであれば、対策は排水路の整備と排水ポンプの増強によって十分可能である。ポンプだけであれば、あと400億円ほどあれば、防災はほぼ達成可能なのである<sup>42)</sup>。

今日、諫早湾において求められているのは、公共事業の正当性と妥当性を確保し、地域の安全・安心と地域の持続可能な発展との両立を保障することである。そのためには、営農困難が確実な干拓による劣悪農地の造成を中止し、干潟を再生しながら、防災にも対応できる方法が追求されなければならない。具体的には、潮受堤防の水門を開閉式にして潮を入れ、干潟の再生と賢明な利用を核としながら、高潮や洪水、排水不良に備えればよく、これこそが諫早湾干拓事業の公共性を確保する第一歩なのである<sup>43)</sup>。

## 〔注〕

- 37) 「首相、『時のアセス』導入表明、公共事業5年後に再評価」『日本経済新聞』、1997年12月6日。
- 38) 「時のアセス導入、再評価の基準が課題」『朝日新聞』、1997年12月6日。
- 39) 「ダム事業6カ所で中止、休止は12、建設省が見直し」『日本経済新聞』、1997年8月27日。
- 40) 「農道空港事業等廃止決定、『無理』あった農水省」『西日本新聞』、1997年12月17日。
- 41) 「農業土木削減の波、諫早湾は満額にお礼回り」『朝日新聞』、1997年12月22日。
- 42) このような代替案の比較検討を妨げている要因の1つは、「干拓は農水省、河川・海岸は建設省」といった縦割り行政である（「公共浪費」生む土建大国に決別を（今世紀中にすべきこと⑧）、社説『日本経済新聞』、1998年1月10日）。
- 43) なお、諫早湾干拓事業の公共性に関しては、さらに1、2の重要な事柄を指摘しておかなければならない。

1つは、公共事業としての公共性が、空間軸、時間軸、対象軸のいずれにおいても拡充していることである。本文及び注9でものべたように、諫早湾干拓事業の環境アセスメントは、その内容においても、評価手続きにおいても、多くの重大な欠陥をかかえていた。特に内容においては、諫早湾干潟の生態系を総合的に捉え、また有明海全体、さらに渡り鳥などとの関係でいえば、地球規模で環境を捉えるという視点が極めて希薄であった。さらに、アセスメントにとって最も基本的な事項である実態調査さえほとんどなされていなかった。しかし、諫早湾の事例は、いまや公共事業がその地域の限定された環境だけではなく、地球環境をも考慮しなければならない空間軸の拡大の段階に入ったことを示唆している。また、今回のアセスメントでは、環境アセスメントでさえ極め

て不十分なのであるから、まして地域の社会、経済、歴史、文化、街なみなどを含む社会経済アセスメントは完全に欠落していた。しかし、地域は、自然環境を物質的基盤としながら、その上に、社会、経済、文化などの制度や人間の営為が蓄積されたより総合的なものとして捉えられなければならない。また、自然の生態系、生物多様性、社会、歴史、文化ということであれば、それは、現代の世代だけでなく、過去の世代から引きつぎ、将来の世代に引き渡していくべきものであろう。こうして、諫早湾干拓事業は、公共事業が、空間軸、対象軸、時間軸のいずれにおいても、その公共性を広く求められる時代に確実に入っていることを示唆している。

もう1つは、情報公開と住民参加の重要性である。諫早湾干拓事業の際立った特徴の1つは、この事業に関する情報が著しく秘匿される一方、農水省や長崎県など、専ら事業推進者にとって有利な情報だけが小出しにされ、データ隠しと情報誘導が行われてきたことであろう。例えば、農水省の防災対策検討委員会の「中間報告書」が、国会を含む議会の議員請求によってさへ一向に開示されず、市民団体等の努力により、非公式のルートから偶然発見されたことによって、同事業の防災対策の杜撰さが暴露されることになったことは、その典型的な事例である。しかし、その後も情報公開はなかなか進まず、本稿で利用できた農水省の主要資料も、諫早湾干拓事業に係る「自然の権利訴訟」での裁判所提出資料や、「諫早湾を考える議員の会」による国会議員への提出資料など、大きな努力を払ってようやく入手できたものの一部に過ぎない。

情報公開の不備は、民主主義の不十分性の問題である。長崎県の高田知事は、諫早湾干拓事業について、「反対しているのは極く一握りの住民にすぎず、その証拠に、知事をはじめ県議会、関係市町の首長・議会、町内会や農協など、地元住民はこぞってこの事業に賛成しているではないか」と主張してきた。しかし、これらの「民意」の形成なるものが、情報公開を前提として、住民の自主的な判断と民主的な意思決定権の行使に基づくものというより、むしろ情報誘導と地域の実力者による住民支配や、天下り官僚を頂点とする行政側の働きかけによって組織化されたものであることが判ってきた（長谷川 照「諫早干拓推進論のウソ」『AERA』、1997年6月23日、参照）。実際、各種のアンケート調査によっても、全国だけではなく、県内や諫早市とその周辺でさえ、事業の「推進」より「中止」を支持する人の方がはるかに多く、住民参加の保障のない知事の「地元一枚岩」論は、すでに崩れてしまっているといえよう（「諫早湾干拓『中止派』51%、『推進派』17%」『毎日新聞』、1997年6月12日、「諫早湾干拓 県内でも『反対』が多数派」『朝日新聞（長崎版）』、1997年5月28日）。

以上の諫早湾干拓事業の考察からも明らかなように、本当に必要なのは、公共事業の徹底した、事前・中間・事後の各段階におけるアセスメントの実施であり、住民の政策決定過程への参加と情報の公開である。族議員やゼネコンなどの特定利益集団の支持を得て、各省庁が省益をもとめて予算要求するプロジェクトが、本当に公共性を持つとは限らない。公共事業の公共性を確保するには、その事業が社会的共通資本の一部として、国民が公平かつ安易にそれを利用し、社会的経済的便益を享受できるとともに、その建設や管理、運用、利用の各過程で、重大な環境破壊を生じたり基本的人権を侵害したりせず、むしろ環境や人権を保全、育成することが大切である。公共事業の内容そのものについても、中立、公平な第三者機関による、費用対効果評価を含めた客観的、科学的な事前・事後の公共事業アセスメントとモニタリングが不可欠であり、また、住民が公共事業の評価過程や政策決定過程に加わるには、情報の公開と住民参加が十全に保障されなければならない。かくして、諫早湾干拓事業は、今日の日本の公共事業の改革方向をも示唆しているといえよう。