

1. 序論 「時のアセス」 農水省版と市民版

陣内 隆之（諫早干潟緊急救済東京事務所）

早いもので1997年4月14日の潮受け堤防閉め切り（いわゆるギロチン）から四年の歳月が流れた。293枚の鋼板がドミノ倒しのように落とされる映像は、今も生々しく私たちの目に焼き付いている。そして今年（2001年）、事業主体である農水省自身の手によって事業の再評価が行われるという。果たしてどのような再評価結果となるであろうか。

1 諫早湾干拓事業の概況

諫早湾干拓の歴史は古い。約600年前頃より長い間「地先干拓」と呼ばれる自然環境を巧みに生かした技術で「持続可能な」干拓が行われてきた。今日のような大規模複式干拓の計画は、戦後まもなく1952年の「長崎大干拓構想」に始まる。この大規模複式干拓の計画は、1970年の「長崎南部地域総合開発（南総）」、1983年の「諫早湾防災総合干拓事業」へと目的を変えながら、中止になってはまた息を吹き返すという形で、執念深く引き継がれてきた。現在行われている事業は、1983年計画の「諫早湾防災総合干拓事業」（1986年度着工）に由来している。1989年に起工された本事業は、何故かこの時点で既に「防災総合」の文字が抜けて「国営諫早湾干拓事業」となっている。締切面積3,550ha・費用1,350億円・2000年度完成予定のこの事業も、「小さく産んで大きく育てる」他の公共事業同様に、1999年末に事業計画の変更が行われ、費用2,490億円・2006年度完成予定と、大幅な工期の延長と費用の増大を余儀なくされている。

1999年末に発表された「国営諫早湾土地改良事業変更計画書」によれば、この事業の目的は「調整池及びそこを水源とする灌漑用水が確保された大規模で平坦な優良農地を造成し、生産性の高い農業を実現するとともに、背後低平地において高潮・洪水・常時排水不良に対する防災機能を強化すること」である。諫早湾々奥部の海面3,550haを潮受け堤防により締め切り、更に内部堤防により1,840haの農地造成と1,710haの調整池を設ける計画である。造成する中央干拓地及び小江干拓地には、用排水施設及び道路を設け、区画整理・暗渠排水等の整備を行い、生産性の高い農業の実現を図ることが謳われている。営農計画の概要の中で、大規模野菜・露地野菜（土物）・露地野菜（葉物）・施設野菜（いちご）・施設野菜（アスパラガス）・施設花き（カーネーション）・酪農・肉用牛の8類型を設定している。（添付の「国営諫早湾干拓事業の概要」（長崎県諫早湾干拓室）参照）

約7kmに及ぶ潮受け堤防は1999年3月に完成し、内部堤防についても現在（2001年3月時点で）南部及び北部堤防は中央幹線道路付近まで形を現しており、前面部分も捨て石が見えるなど、基礎工事が進んでいる。中央干拓地1,647haの約半分が干陸化しており、干陸化した約700haの干拓地を2003年度にも先行供与することが、1999年12月に農水省及び金子長崎県知事によって表明されている。そして内部堤防の工事が急ピッチで行われていたのだが、本年元旦の海上デモに始まる漁民の抗議行動と対する事業推進側との攻防から、事態は日々流動化し予断を許さない状況が続いている。

事業開始から平成12年度までに2,124億円が費やされており、事業費ベースで見た事業の進捗率は85%である。農水省の試算によれば、事業計画変更後の費用対効果指数は、僅かではあるが効用が費用を上回っているが、その積算根拠となる詳細な資料は未だ公開されていない。

2 再評価概略

そもそも今回、なぜ事業再評価が行われることになったのだろうか。それは奇しくもあの97年4月のギロチンが関係していた。長良川河口堰によって点火された「走り出したら止まらない公共事業」への国民的批判は、諫早湾のギロチンの映像によって一気に沸騰したのである。このような国民的批判を背景に、当時の内閣総理大臣・橋本龍太郎氏は、その年の12月、公共事業関係6省庁に対して、公共事業の再評価システムの導入を指示した。これを受けて関係6省庁は、公共事業の再評価システムを平成10年度（1998年度）から導入したのである。今回の事業再評価は、この平成10年度から各省庁ごとに導入された再評価システムに基づいて行われる。「国営土地改良事業等再評価実施要領」（以下、実施要領という）と呼ばれる農水省による再評価システム（資料編参照）の概略は、以下の通りである。

（趣旨）事業の効率的な執行及び透明性の確保

（実施時期）事業採択後5年間毎

（再評価の流れ）

a) 各事業所による基礎資料の作成（事業管理委員会に提出）

- ・事業の進捗状況、関係団体の意向、関連事業の進捗状況、計画変更の必要性、社会経済情勢の変化、費用対効果分析の基礎となる要因の変化、を内容とする資料。

b) 事業管理委員会による再評価

- ・各地方農政局長が、関係部課長によって構成された委員会を設置し、再評価を行う。
- ・再評価に際し、専門的知見を有する第三者で構成された「第三者委員会」（事業管理委員長が設置）に、再評価結果を諮問しその意見を考慮する。

c) 事業管理委員会による再評価結果の報告（地方農政局長に提出）

d) 地方農政局長から構造改善局長への報告

e) 構造改善局長による実施方針（継続・計画変更・中止など）の決定と公表

「国営諫早湾干拓事業」（以下、本事業という）は、今年度（2001年度）に着工（1986年度）から15年経過したことにより、再評価の対象となるのである。

3 私たちが求める再評価

ところが、この再評価要領及びこれまでの再評価の実態を詳しく調べてみたところ、様々な問題点が明らかとなった。

問題点 1 評価内容が狭く限定されている。

一般に公共事業を評価する視点として、次の三条件は必須と言われている。すなわち、＜必要性＞その事業を行う必要性は本当にあるのか ＜妥当性＞技術面や財政面、環境面などから見て他に代替案はないのか ＜正当性＞評価過程において広く関係住民との合意形成が行われているか（すなわち情報公開と住民参加が保証されているか）という視点である。一方、総務省による「政策評価に関する標準的ガイドライン」（各省庁毎の再評価システムの基本となる全体的指針）では、必要性（目的の妥当性や行政が担う必然性があるか） 効率性（投入された資源量に見合った結果が得られるか） 有効性（期待される結果が得られるか） 公平性（政策の効果の受益や費用の負担が公平に配分されるか） 優先性（上記観点からの評価を踏まえ、他の政策よりも優先的に実施すべきか）という五つの観点を上げている。

ところが、実施要領によれば、まず事業目的（必要性）について改めて問い直すステップがない。事業採択後長期間を経たことにより、当初の事業目的がその実効性を失っていないかどうか、または当初の事業目的そのものが本当に妥当なものだったのかどうか、改めて問い直すステップがないのである。本事業の目的は大規模な優良農地の造成と防災であったが、その目的の妥当性についてしっかり評価すべきである。特に防災については、漁業者との補償交渉の中で決定的な理由とされるなど、この事業目的の根幹をなすものであり、その再評価は必須である。既に潮受け堤防も完成し、本事業の防災目的としての工事は完了しているのだから、実際の防災効果の実態を検証できる段階にあるといえる。だから事後評価にも相当するような詳細な実態調査を行った上で、計画の目的と照らして、実際の防災効果はどうだったのかを詳細に評価総括すべきである。

また、環境面から見た事業の妥当性についての検討は、全く行われない。本事業については、1997年2月総務庁から「干拓事業を取り巻く情勢の変化を踏まえ、（中略）環境に十分配慮し、（中略）必要に応じ事業計画の変更を行い、適切に対処すること」と勧告されている。これを受けて、環境モニタリング調査の実施や「諫早湾干拓調整池等水質委員会」の設置及び長崎県による水質保全計画の推進などが行われてきた。また、事前の環境影響評価（その内容は多くの問題点が指摘されているのだが）の検証も環境省によって行われている。こうした調査や検討結果に加え、民間からも多くの研究結果が発表されている。漁業被害と本事業との関連も指摘されている中、環境面からの検討は不可欠なはずである。本年2月に設置された有明海ノリ不作等対策関係調査検討委員会でも本事業の環境への影響について検討しているが、それらの議論も踏まえてしっかりと再評価すべきである。

（補足：これら事業の必要性及び環境面からみた妥当性は、「社会経済情勢の変化」の所でも検討できるはずだが、過去の事例を見ると、該当地区の農業情勢や営農状況を概略的に述べているだけであった。）

さらに技術面で言えば、採算が取れる営農を行うことができるか、という視点も欠かせない。農業用水の確保や土壌対策なども含めて、干拓地農業の実現性についてしっかり評価すべきである。また財政とも関連するが、工期延長の理由ともなった軟弱地盤上の内部堤防工事が果たして予算内で収まるのか等も技術面からの検討事項である。

財政面からの妥当性を考える場合、費用対効果分析以外にも国及び県財政事情からの検討や負担の公平性等の視点が必要であるが、実施要領では触れられていない。また本事業には関連事業がないことになっているが、実際は水質保全計画に伴う自治体による下水道整備事業のほか、背後地でのポンプ場増設や排水路拡幅工事、河川浚渫工事など、事実上の関連事業が同時並行的に進められている。財政負担を考える場合、これら関連事業も考慮に入れるべきではないか。

問題点 2 情報公開と市民参加が保証されていない。

実施要領の趣旨には「透明性の確保」が明記されている。ところが、実際の再評価は、全く不透明な内容といえる。

透明性及び客観性を確保する方策の一つとして「第三者委員会への諮問」というステップがある。しかしこの委員会の意見はあくまでも参考であって評価を行う主体ではない。本当に客観性を確保するためには、第三者による外部評価が行われなければならない（評価主体を第三者に委任すること）、さらに透明性を確保するためには、この第三者委員会の評価過程は全て公開されなければならない。委員の人選が事業者である事業管理委員長の手に乗ねられている以上、その評価過程の信頼性を保持するためには審議の公開は不可欠である。（ちなみに今回の本事業再評価を担当する第三者委員は、資料編の通りである）

公共事業が公共的であるためには、行政がその必要性及び妥当性を証明し（すなわち行政には説明責任がある）広く国民的な合意を得る必要がある。評価のプロセス・手法・使用データ等が公開さ

れ、外部の検証に耐えうるものでなければならない。このような観点からも第三者委員会の公開は必須である。前述の有明海ノリ不作等対策関係調査検討委員会はビデオ室での傍聴が可能となっており、少なくともそれに倣うべきではないか。

また、例えば費用対効果分析に関する評価は実施要領にも盛り込まれているが、その実態は甚だ表面的である。評価には恣意性がつきまとうため、分析の基礎となる一切のデータが明らかとならなければ、その分析結果は信憑性のあるものとは言えない。

そして、広範な合意形成のためには、評価のプロセスに基礎資料（これは環境アセスメント制度の評価書にあたるものと言える）の縦覧や第三者委員会の傍聴、市民（地域住民・周辺漁民・農民・研究者・NGOなど）の意見表明、公聴会などが必要である。そしてそのプロセスの時期は、評価結果が公表された後では意味がなく、常にタイムリーでなければならない。実施要領では、「関係団体の意向」という形で意見表明の場が与えられているにすぎないのだが、これさえも限定されたシステムになっている。すなわち、関係団体とは関係する土地改良区・市町村・都道府県・その他の関係機関を指し、本事業の場合、長崎県・諫早市及び近隣自治体のみに限定されているからである。一般の流域住民はもとより、本事業との因果関係が疑われる漁業被害に悩む有明海沿岸県及び漁民からの意見聴取が行われないことは、まったく合意形成プロセスの欠如と言わざるを得ない。特に佐賀・福岡・熊本の本三県漁連は、本事業実施にあたり各種の協定や確認を事業者である九州農政局と取り交わしている。これら三県漁連との約束によって本事業が実施可能になったのである。にもかかわらず関係団体として意見表明の場を与えられないというのは、道義的に許されることではない。

問題点 3 過去の再評価のほとんどが、単なる事業追認となっている。

平成10年度より実施された過去の実例を検証する。

平成11年度

- ・再評価対象地区 26地区のうち、
 - 1) 現計画で事業を推進 15地区 (58%)
 - 2) 計画変更後、速やかに推進 7地区 (27%)
 - 3) 計画変更の必要性について引き続き検討 2地区 (8%)
 - 4) 全体実施設計を中止 2地区 (8%)

平成12年度

- ・再評価対象地区 27地区のうち、
 - 1) 現計画で事業を推進 15地区 (56%)
 - 2) 計画変更後、速やかに推進 12地区 (44%)

この二年間53地区のうち僅か2地区(4%)しか中止になっていない。しかもその二地区の事業は、初めから中止が予定されていたものである。

平成12年度の実施方針(概要)を見ても「事業者側の実施方針に対し、関係団体が同様な意見を述べ、第三者委員会が追認する意見を述べる」という図式が、ほとんどの事業で表れている。第三者委員会議事録要旨なども、行政側とのごく簡単な質疑応答のみであり、委員会独自の専門的調査や委員間の徹底した討議を予想していた市民の期待を裏切る結果となっている。

事例紹介

一般にはなかなか分かりにくい事業が多いため、ここでは平成10年度に対象となった川辺川国営かんがい排水事業の再評価概要を示した。(資料編参照)

ご存じの通り、無駄な公共事業の代表と言われ、受益農家のほとんどが「水はいらない」と言って裁判まで起こしている事業である。このような事業でさえ、事業推進という結論になっているのである。

まとめ

以上見てきたように、実施要領及び過去の再評価には数々の問題があることを確認できた。このまま本事業の再評価を農水省版再評価システムに委ねるならば、従来の「お手盛り再評価」に終始することは必然である。このような懸念から、私たちは昨年11月に本事業再評価についての要望を農水省に提出した。(資料編参照)

資料の通り回答は得られたものの、その内容は全く無機質な官僚的回答であった。本来、各要求項目毎に理由を明記して回答するのが筋であり、この一件からも農水省版再評価を黙って見過ごすわけにはいかない。このような「お手盛り再評価」を許してはならず、私たち市民自らが、研究者の調査研究結果や助言を踏まえて、共同して市民版再評価を行うことは、意義のあることと考える。私たちは、ここに「市民による諫早干拓『時のアセス』プロジェクト」を実施することにより、その結果を広く社会にアピールして、農水省が行う再評価に反映させることを目指すものである。

そしてそれは、本事業を巡る今日の緊迫した情勢の元では更に重要度を増し、今後の事業見直し論議に決定的な役割を果たすものと期待している。

【参考文献】

- ・九州農政局「国営諫早湾土地改良事業変更計画書」(1999)
 - ・山下弘文「日本の湿地保護運動の足跡」(1994)
 - ・山下弘文「諫早湾ムツゴロウ騒動記」(1998)
 - ・市民がつくる政策調査会、「公共事業評価制度の提案」(1999)
 - ・構造改善局「国営土地改良事業等における平成11年度再評価結果」(1999)
 - ・同「国営土地改良事業等における平成12年度再評価結果及び平成13年度再評価実施地区について」(2000)
 - ・総務庁「政策評価に関する標準的ガイドラインの案」(2000)
 - ・総務庁「大規模な農業基盤整備事業に関する行政監察結果に基づく勧告」(1997)
- ほか各種資料。