

## 6. 総括 市民版再評価結果

羽生 洋三（諫早干潟緊急救済東京事務所）

本章では、第2章から第5章までの専門家の分析結果、及び諫早干潟緊急救済東京事務所に集う市民自身による独自の調査内容も踏まえて、専門家と市民が共同して検討してきた当事業への再評価結果を報告するものである。

私たちは（1）当事業の目的が妥当だったかどうか、特に防災効果の実績はどうか、（2）着工後15年間の社会経済情勢の変化から見て、当事業を取り巻く現下の環境をどうとらえるべきか、（3）政策評価や再評価の柱とも言うべき費用対効果の観点から見てどうか、（4）結論としてこの事業は継続に値するかどうか、の4点を中心に検討・討議し、以下のように評価した。

### 1 事業目的の検証結果

1997年2月に総務庁（現総務省）は、当事業に対し「環境に十分配慮し、事業の進ちょく状況に応じ、土地利用、営農等の確実性について確認しつつ、所要の検討を行い、必要に応じ事業計画の変更を行い、適切に対処すること」と勧告した。この勧告はなぜか防災には触れていないが、農地造成という本来目的に限定すれば至極当然のことを述べたにすぎない。しかし農水省はこの勧告にすら答える前に、4月には湾の閉め切りを強行してしまった。この勧告に対し私たちは、干潟の全面的消滅を伴う環境破壊型公共事業の典型ともいえる当事業は、そもそも計画自体が「環境に十分配慮」したものとは認めがたいし、たとえそれを措いたとしても、その後の調整池水質問題や有明海生態系の激変・毎年打ち続く漁業被害の実態からして、総務庁の求めた環境配慮義務違反と判断せざるを得ない、と考える事業の根本的見直しを求めてきた。1999年に農水省は事業計画の変更を行ったが、しかしそれはこの勧告や私たちの要求に沿ったものではなく、単なる工事の遅れと費用の増大を理由としたものに過ぎず、農業問題への反省やましてや環境への配慮の結果ではなかった。目的そのものは、86年当初計画と不変のままとされたのである。

#### （1）農地造成目的

そもそも「このような農用地造成事業については、昭和44年に開田抑制策に転じた際、その在り方を見直す必要があった」（勧告）類の事業であって、2000年度完成予定が2006年度まで延長されたことにより、ますます時代遅れの事業という感は否めないものとなった。たしかに戦後の食料難の時代にあって、米作の増産という要請に応じた干拓事業は社会的に評価されていたのは事実である。しかし米余りが明確になった時点で、農水省は自ら干拓事業の存廃を含めてその在り方を根本から見直すべきだったにもかかわらず、その後30年間も政策転換をしてこなかったことがまず問われねばならない。しかも今日においても「厳しい農業情勢の下、関係の1市10町の中核農家が半減している」（勧告）なかでは、むしろ「土地利用、営農等の確実性」も半減していると見るのが常識的であり、計画は根本的な見直しが必要であったはずである。

事実、本来の目的とされた優良農地の造成による営農効果は、農水省自らの計算によってすら、事業全体の効果のわずか18.5パーセントを占めるに過ぎず、これを「土地改良事業」として継続することは土地改良法本来の目的からしても許されることではないし、この点は旧構造改善局自身がよく認

識しているはずでもある。いま農業に不足しているのは広大な土地ではない。なのに相変わらず「優良農地を」というだけの発想は、大量生産・大量消費の延長線上に機械化・大規模化のみを目指してきた20世紀型農政自身の抱える問題点でもある。「自給率向上」や「将来の食糧危機に備えて」と言いつつも、実際の営農構想では肝心の飼料や穀物を生産する計画すらないのだ。第2章「営農」の青木論文で詳論されているように、入植増反農家が経営的に成り立ち行く可能性はきわめて低いし、アセス予測値はおろか目標値さえも大きく上回ったままの調整池水質の現状からして、干拓地での営農はもはや絶望的と言わざるを得ない。干拓地に設置されるポンプの容量不足により、夕立程度の雨でも冠水必至と言われる畑を得たいという農家が、いったいいかほど見込めるというのか。

周辺農家に希望者が少ないが故に、長崎県は干拓地の譲渡価格を税金負担で安くしたり、県外法人からの募集やリース方式を打ち出さざるを得なくなっているのであろう。私たちの現地調査でも、干拓地に土地を得たいという農家を探し出すことはなかなか出来なかったし、むしろ「あんな所に行く農家なんてないだろう」という声すらあるのが実情である。何よりも事業が完成する以前から、長崎県当局によって農業以外の他用途への転用が取り沙汰されている事実こそは、当事業の本来目的が既に完全に喪失していることを示して余りある。

## (2) 防災目的

事業者が強調するように、諫早市を中心とするこの地域は、多くの水害に見舞われてきたのは事実である。ところが1952年の長崎大干拓構想以来の湾の閉め切り開発計画の存在に邪魔をされて、既設堤防の改修や排水機場設置など緊急に必要な防災対策が採られてこなかったために、地元の農民住民は災害の恐怖に怯えることになるのだった。本来は重機で可能な濤筋の浚渫も、計画への期待を膨らます目的で、行政はあえて周辺農民に人力で行わせてきたに過ぎないという指摘すらある。

そんな中で計画された当事業は防災目的が目玉とされたから、住民がこれに大きな期待を寄せたのも当然である。事業者側は当初「完成すれば枕を高くして寝られるようになる」とか、防災上の諸問題がすべて一挙に「解消する」総合防災対策なのだと宣伝していたし、多くの住民もそれを信じてきた。ところが潮受け堤防が完成し、調整池の防災効果が発揮され始めたはずにもかかわらず、実際には堤防の高潮防止効果を除けば、一部地域での水はけが早くなった程度の効果しか認められず、地域によっては大雨時に水位の上昇した調整池の存在が妨げとなって、排水が悪化したり長期化した所すらあるのが実態である。内部堤防が完成すれば、低地排水状況が更に悪化するのは目に見えているし、何よりも閉め切り後も広範囲の浸水や洪水被害が度重なっている事実そのものが、当事業計画が「机上の空論」だったことを雄弁に物語っている。高潮対策にしても、旧堤防の嵩上げ改修という代替策が存在するのであるから、当事業が地域の防災に不可欠という理由は到底見出し得ない。

第3章「防災」で片寄教授が指摘しているように、事業を推進する目的で、諫早湾干拓事業は市街地洪水を防止するために必要という全く虚偽のキャンペーンが事業者によってなされてきた事実は、社会正義に照らして見過ごせない重大事であり、これは薬害エイズ事件にも匹敵する行政犯罪と言って過言ではない。事業に同意しない漁業者や自然保護活動家が、地域の人々から人命を軽視する者かのごとく白い目で見られ、また事業に疑問を抱く多くの市民が沈黙を余儀なくされた状況では、「防災と環境の両立」という当たり前の道を模索すること自体が困難なことだった。地元では事業に「賛成か反対か」の選択しかありえない構図が作り上げられてしまったのである。しかも不幸なことに、今日に至るも行政の虚偽の宣伝を未だに信じ込んでいる農民や住民は少なくない。事前の宣伝や計画では本来起こってはいけないはずの洪水や湛水被害があっても「潮受け堤防がなかったら、もっと大変なことになっていたに違いない」と漏らす従順な人々の声に、私たちは言葉を失ってしまった。実は報道で伝えられる「地元の声」は、そうした農民・住民によって支えられているのである。また漁業者としての生活を奪われた湾内漁民の多くは、干拓工事で生計を立てざるを得なくなっており、か

つての干拓反対から今は事業推進の側に立たされているが、彼らの複雑な胸中は察するに余りある。いわば行政の虚偽宣伝・なりふり構わぬ事業推進姿勢が、こうした虚構の「地元の声」を作り上げてきたと言ってよい。

こうした強引な手法を行政が取ってきたのは、政治家がぶち上げた長崎大干拓構想や長崎南部総合開発計画以来の「まず複式干拓ありき」の前提で計画を立案し始めたことと無関係ではあるまい。行政の中で複式干拓の代替策を含めての、詳細で科学的な防災対策が比較検討された形跡は皆無である。防災が目玉だったはずのこの事業の結末が、相変わらずの水害の連続とは、欠陥公共事業以外のなにものでもない。当事業着工後、建設省は「本明川水系工事実施基本計画」を策定したが、それでもなお百年に一度の大雨によって諫早大水害並の流量が発生すれば、本明川で7箇所、半造川で2箇所の堤防が決壊するとして「洪水氾濫シミュレーション」の図を一般公開した。九州地方建設局が「本明川で氾濫が発生しそうな場合には命にかかわる事態にならないように速やかな避難を」と市民に呼びかけているのに対して、市街地洪水を防ぐという諫早湾干拓事業の偽情報を発信して避難を遅らせ市民の命を4年間危険にさらし続けてきた行政の責任はまことに重い。洪水対策にも湛水対策にもほとんど無効だと知っていながら、今なお「防災」を名目に諫早湾干拓事業を推進しようとする地元自治体は、取り返しをつかない罪を重ねようとしている。

農業のためにも防災のためにも無用だとすると、いったいこれは何のための事業なのかと疑わざるをえない。当事業の各種工事の落札価格が予定価格の平均98.3%という異常な高率は、「工事のための工事」であることを物語ってはいないだろうか。

## 2 着工後の社会経済情勢の変化

1986年の事業着手以降、農漁業については農産物価格の低迷や漁業資源の減少傾向など、第一次産業の経営にとってはますます深刻な状況が続いている。つまり農地造成や漁港整備などのハード面よりも、本来政府はWTO体制や「猫の目」農政自体の見直しが迫られてきたのにそれを怠り、その間にも当事業を取り巻く社会経済環境は大きく変化してきた。

### (1) 干潟の価値の社会的認識

昨年3月の国会答弁で当時の玉沢農相は「ヘドロのところを有効な農地に転換していくということでございますから、私はこれは意義があるものと考えerわけであります。」と述べ、干潟をヘドロと混同していた無知を露呈した。全国の干潟が戦後半減してしまい、今も各地で埋め立てが続く背景には、干潟に対する社会的認識の浅さがあるのは間違いない。しかしこの数年、水質浄化機能や多様な生物生産性を有する干潟の価値に関しての多くの研究成果が発表され、干潟・湿地保全の国際的な流れにも後押しされてマスコミも干潟問題を積極的に取り上げたことで、その重要性が社会的に広く認識され始めている。この直接の契機となったのが当事業の潮止めに際しての衝撃的な映像だったのである。ありし日の諫早干潟は世界有数の生物多様性を有しており、古くから漁民が諫早湾を「有明海の子宮」「泉水海」と呼んできた真の意味が今、科学的にも明らかになりつつある。

その諫早干潟を破壊すればどうなるかは、現実が如実に示している。年々深刻度を増す一方の有明海生態系の異変とノリ凶作に象徴される漁業不振である。有明海の腎臓であり子宮でもあった干潟の破壊が、周辺に「及ぼす影響は許容しうる」(アセス)といったものでないことは、当初から故・山下弘文氏をはじめ良心的な幾多の研究者から警告されていたことである。あの環境アセスメントはいったい何だったのか。

## (2) 環境破壊から社会経済破壊へ

被害者は漁民やノリ養殖業者にとどまらず、産業連関的にノリ業者と取引のあった各種周辺産業から地域経済までも疲弊させている。有明海で専業漁業者として生活の出来なくなった人々は、干拓工事現場をはじめ全国各地の土木建設現場で働いたり、多額の借金に追われる毎日を送っている。これは今回のノリ被害で始まった事態ではない。80年代半ばからの漁獲高の長期的な低下傾向は、種々の要因の複合的結果であるとはいえ、なかんずく諫早湾干拓事業の着工と閉め切りで致命的になったことは第4章「環境」の東教授の論考で明らかであろう。一連の異変と当事業の関連を否定できる科学者が果たしているであろうか。当事業は有明海から諫早干潟のもつ強力な浄化力と生物生産力を直接奪い取り、潮受け堤防の存在が有明海の潮流潮汐を弱め、調整池からの汚水の排出による有明海の富栄養化と相まって悪性赤潮の急増をもたらす条件を作ってきたのは明らかだ。諫早湾干拓事業の工事そのものも海底の低酸素状況を作り出した。そうした悪条件があったからこそ、異常な天候のもとで増殖したリゾソレニアが猛威を振るえたのだ。

こうして私たちの社会は、無駄な公共事業が自然環境を破壊するのみならず、ついに人々の生活を直接破壊し、そして地域の社会経済までも破壊し始めるといふ、新たな段階に突入してしまった。ノリ被害第三者委員会による厳密な科学的な原因究明を待つのではなく、直ちに工事を中止して水門を開放し、調査と干潟の再生を急ぐことが環境と地域経済再生の第一歩となる。事態は一刻の猶予も許さないのだ。今そうした手法が必要だというのは、水俣病の悲劇が私たちに教えてきた教訓ではなかったのか。その上で私たちは、諫早湾干拓事業を始めとする公共事業のあり方やチェック体制、特に基本的には事業者自らの実施に委ねられている環境影響評価制度や再評価を含む政策評価制度のもつ根本的欠陥にメスを入れる必要がある。

## (3) 財政危機と公共事業批判

バブル経済に突入した時期に当たる着工時と比べ、今日における国・県・市町財政の危機、およびそれらを背景とした公共事業に対する国民・県民からのかつてない批判の高まり、といった変化も顕著である。

かつて当事業について県民の間でも賛否が分かれていた当時に毎日新聞が行った調査では、反対37%、賛成35%、分からない28%だったものが、閉め切り後97年5月の世論調査(97/06/03紙面)では、中止51%、推進17%、分からない無回答が32%と、事業反対の県民意識が鮮明になった。そして湾の閉め切り以降3年半が過ぎて防災効果の不十分な実情が分かってきた段階で、長崎新聞が行った県民アンケート調査(01/01/01紙面)では、実に62%もの県民が「事業は必要ない」とし他の答えを圧倒したと報じられた。先頃長崎県が実施した県民意識調査でも同様の結果であった。

私たちは本来あるべき再評価は、以上の社会経済状況の変化を踏まえ、しかもタックスペイヤーたる県民・国民の声を十二分に反映させた再評価でなければならないと考えている。この点からしても、当事業には「公共性」が欠落しているのは明らかである。干潟浅海域を壊し、漁業を潰し、県民・国民からも多くの批判を浴びているのが、当事業を取り巻く現下の情勢である。

なお受益者の多い地区のいわゆる「地元の声」をこそ重視すべきという議論がある。しかし本件の場合、第一には防災効果の項で論じたように、それは虚偽の宣伝によって意図的に作られた虚構の声であると見られること、第二には長崎県の県民意識調査結果によれば、諫早市を含む中部地区だけのデータを見ても全県のデータ結果と概ね同じ傾向を示しており、「受益」地域でも反対論が多いと推定できることから、マスコミで報じられる「地元の声」は実際の地元住民の総意とは乖離しているものと判断せざるを得なかったことを付記しておく。

また政府が本年法制化を予定している政策評価制度でも、今後は個々の事業について国民への徹底したアカウンタビリティ（説明責任）が求められることとなっている。これまでの農水省の各種資料の公開姿勢や質問主意書への不十分な答弁内容、私たちが提出した再評価実施要領改定の要望に対する木で鼻をくくったような回答、この市民版再評価を行うに当たり提出した当事業内容に関する質問書への回答拒否など、当局は説明責任を十分に果たしてきたとは到底言い難い。農水省の猛省を促したい。議会や行政関係者だけでなく、漁民、農民、地域住民はもとより事業に関心を寄せるNGOや国民各層に参加を呼びかけての「円卓会議」を開催するなどしていれば、本事業の帰趨は大きく異なるものとなっていたはずである。当局はいつその説明責任を果たし、本物の市民参画を実現していくことが時代の要請である。なおその中であって、ノリ被害第三者委員会への一般市民の傍聴が許され、短期間のうちに議事録が公表されたことは、農水省の変化の兆しとして率直に評価したい。

### 3 費用対効果は 0.30 未満

政策評価でも今後ますます重視されるであろう費用対効果分析は、個別事業の再評価にあたっての視点としては中核的に位置付けられるから、市民版再評価でもこれは重点的に検討された。

農水省から99年の事業計画変更の際に発表された「1.01」なる数値は、たとえば「作物生産効果等の算定に当たっては、統計的に信頼に足るデータがある場合を除き標準増収率を使用する」(勧告)べきであるにもかかわらず、実際には県内平均実績の2倍もの希望的計画反収を前提とするなど、事業者が根拠とした基礎データには数限りない問題点がある。第5章「財政」で宮入教授が指摘するように、費用として算定されているのは事業費のみであり、干潟のもつ環境的・社会的・文化的な価値などの莫大な社会的損失は無視されている。また経済効果全体の約6割を占める災害防止効果のうちでも、その半分は高潮から守られる旧堤防の価値とされている。つまり経済効果全体の約3割が、あの

表1 費用対効果に関する農水省計算と市民版計算の比較

	農水省計算	市民版計算	(単位百万円)
a 作物生産年効果額	3,012	3,012	
b 維持管理費節減年効果額	- 302	- 302	
c 災害防止年効果額	9,563	4,990 <sup>(*1)</sup>	
d 一般交通等経費節減年効果額	700	700	
e 国土造成年効果額	3,299	1,401 <sup>(*2)</sup>	
ア 合計年効果額 (a ~ e 合計)	16,272	9,801	
イ 資本還元率	0.05695	0.05695	
ウ 建設利息率	0.104	0.104	
エ 妥当投資額	258,779	155,869	$エ = ア \div \{イ \times (1 + ウ)\}$
オ 総事業費	249,000	249,000	
カ 換算総事業費 A	255,980	515,980 <sup>(*3)</sup>	
カ 換算総事業費 B	255,980	255,980 <sup>(*4)</sup>	
キ 投資効率 A	1.01	0.30 <sup>(*3)</sup>	$キ = エ \div カ$
キ 投資効率 B	1.01	0.61 <sup>(*4)</sup>	$キ = エ \div カ$

( \* 1 ) 農水省計算の既存堤防被害軽減額 903.1 億円は 35 キロモの堤防が全壊するとの非現実的な想定で計算されているので、これをかりに 1 割の 90.3 億円とみなして災害防止年効果額を試算した。

( \* 2 ) 国土造成効果算定方式で農水省が用いている 10a 当たり農業利用農地価格を、根拠の不確かな 122.5 万円ではなく、「a」の作物生産効果 301.2 万円を基礎に試算した。

( \* 3 ) 農水省の換算総事業費に、失われた水質浄化機能相当額 2600 億円を加えて便宜上換算総事業費とみなしたケース (投資効率 A)。

( \* 4 ) 同上に不算入のケース (投資効率 B)。

ボロボロになった既存堤防の被害想定額だというのだから、それは異様というほかない。本来防災のためにあったはずの旧堤防が、いまや住家や鉄道と同様に潮受け堤防がなければ大半が全壊するとの恣意的な想定のもとに「効果」に算入されているのだ。こうしてはじき出された「1.01」が、真実といかにかげ離れたものであるかは明白であり、到底信用できるものではない。

そこで私たちは、宮入教授の数々の指摘の中から、次の3点の問題のみを考慮して全体の費用対効果を実際に試算してみた(表1)。(1) 35 kmに渡る既設堤防のうち1割の3.5 kmが破壊され再建設が必要と仮定して堤防被害額を再計算する。(2) 国土造成効果算定式の農業利用価格については、農水省はダブルスタンダードを使い分けているので、これを「作物生産効果」で一貫させて再計算を行う(3) 失われた水質浄化機能相当額2600億円を費用に算入する(詳細は第5章参照)

その結果、表1のように当事業の費用対効果はどんなに多く見積もっても、「0.30未満」でしかないと判明した。仮に社会的費用をすべて無視するという農水省方式に従うとしても、高々0.61にしかならず、1.00を大きく下回っていることは明白である。よってこれは、土地改良法に違反した事業たることは全く疑いの余地がない。

しかも2006年度で完成するかどうか、したがって2490億円の事業費で済むかどうか、軟弱地盤上での内部堤防建設の困難さに鑑みて大変疑わしいのが実情である。

## 4 結論は事業の中止

### (1) 市民版再評価結果

以上のように、諫早湾干拓事業はその農業目的は既に喪失し、防災目的に照らしても不完全事業であること、社会経済的に公共性が失われていること、とりわけ費用対効果は法定の1.00に達しておらず違法であることから、もはや事業の継続は到底許されるものではなく、直ちに中止すべきである。

計画の縮小や変更をしても、効用が費用を上回る見通しは皆無であるから、まずは諫早湾干拓事業は中止し、必要な防災対策は別事業として取り組むべきである。

### (2) 農水省版再評価への要望

私たちの市民版再評価結果を踏まえて、農水省および関係諸団体自らもその再評価に際しては、勇気をもって事業の中止を決断すべきである。食料自給率向上が国民的課題となっている今日において、いずれ農地以外に転用されかねない土地の造成と引き換えに、豊かな水産資源の源たる有明海を死の海にすることは、農水省の存在意義さえ問われかねない事態である。

また再評価第三者委員会にもそのように具申するよう期待したい。特に委員各位には、九州農政局が再評価第三者委員会にすら公表しないと公言して憚らない費用対効果分析の基礎データの提出を強く要求し、農水省の分析を精査して頂くよう特に強く望みたい。

### (3) 有明海再生のシナリオ

有明海異変の発生過程を振り返ってみれば、流れ込む河川や海岸一帯で進んでいた環境破壊により体力が弱っていたところに、最後に本事業に伴う工事・構造物・潮止めによって有明海全体が瀕死の状態に陥ったのは明らかである。だから「宝の海」再生のシナリオは当然にも、数々の原因要素を取り去ることが基本でなければならない。したがってこれは有明海水系全流域住民の課題であるといえよう。

その中でもさし当たって比較的容易に着手可能な対策こそは、諫早干潟の再生にあるのは明らかなのだから、これを有明海再生への出発点と位置付けるべきである。そのためにもまず諫早湾干拓事業を中止したうえで、有明海再生へ向けて私たちは次のように提言したい。

1. 水門開放、排水門増設、潮受け堤防撤去を含む諫早干潟と有明海再生に必要な処置を早急に検討し、可能なものから実施に移すこと。それに必要な工事にあたっては、地元からの雇用確保を優先すること。
2. 洪水防止のための総合治水対策、低地排水対策のための大型排水機場増設・排水路増拡幅、高潮対策のための旧堤防嵩上げ補修など、干潟や漁業との共生を基本に据えた新諫早地域防災対策の策定実施を急ぐこと。この工事の進捗状況にあわせて、上記干潟再生計画を段階的に拡大していくこと。
3. 諫早干潟の賢明な利用法を含む長期的かつ全体的な有明海再生計画を策定し、また有明海再生特別措置法・干潟湿地保全再生法の法制化を急ぐこと。
4. これら1～3の立案計画に際しては「情報公開」の原則のもと、市民・農民・漁民を含む幅広い「円卓会議」において検討することとし、文字通りの「市民参画による有明海再生シナリオ」に仕上げること。

私たちはあくまでも「防災と環境の両立」及び「有明海沿岸全住民の共生」を願うものであり、この市民版再評価がその具体化への一助となれば幸いである。