

投稿論文

公共事業における公共性に関する研究

国営諫早湾土地改良事業を対象として

申 東 愛
(九州大学大学院)

要約

公共事業とは、社会共同体の普遍的利益の増進、すなわち公共性の拡大を目的として、国民の税金で行われる事業である。公共事業は、市民生活の向上や経済の活性化をもたらす一方、住民の社会的・経済的生活と地域環境を変化させるマイナス面もある。そこで、公共事業における公共性の評価は、計画・執行当時の費用のみならず、事業がもたらす社会への影響、経済と地域の変化、環境破壊等も取り込まなければならない。

さて、国営諫早湾土地改良事業を執行している農水省は、費用対効果という経済的評価を行っているが、費用としては投資金額と完成後の運転費用だけを計上し、自然環境や地域生活と経済基盤の変化については考慮していない。そして、現実には、事業目的の一つである防災効果もほとんど得られないばかりか、事業費も当初の2倍以上に増えてきている。本稿の研究目的は、公共性の問題が浮上してきた社会的現象とその原因を究明することである。すなわち、本稿では、その原因を社会的変化に従う公共性の構造転換にあるとして、その概念を再構成してみることにする。具体的には、まず、公共事業が社会問題として台頭されている現象とその意味を検討することである。次は、社会的変化に従って、公共性の構造も転換しえることに注目して、より望ましい公共事業のあり方と公共性について探ってみることである。本稿の研究方法は、仮説を設定して、単一事例分析方法を用いて検証する。本稿の分析概念は公共性とする。具体的に、まず、社会現象の原因分析から公共性の概念を導出する。次は、公共性の概念分析に入り、公共性を4つの側面(実質的な側面・手続き的な側面・時間的な側面・地域的な側面)に再構築して、本稿のツールとする。その上で、研究仮説、「公共事業としての諫早干拓事業は、公共性の4つの側面を有しているとは言いにくい」について当事業を分析する。

キーワード：公共性(実質的な側面・手続き的な側面・時間的な側面・地域的な側面)、
公共事業、諫早干拓事業

1.はじめに

1.1 問題提起と研究の目的

公共事業とは、社会共同体の普遍的利益の増進、すなわち公共性の拡大を目的として、国民の税金で行われるものである。公共事業は、市民生活の向上や経済の活性化をもたらす一方、住民の社会的・経済的生活と地域環境を変化させるというマイナス面もある⁽¹⁾。そこで、公共事業の

妥当性を分析する際には、その必要性和効果のみならず、社会が喪失する諸価値や自然環境も費用として含めて考えるべきである。また、公共事業における公共性の評価は、計画・執行当時の費用のみならず、事業結果が長期間に渡ってもたらす該当地域と社会全般の変化までを事業費用として評価しなければならない。例えば、新幹線のような公共事業は国民の税金を使って行われるため、社会全体の利益を増進させることが重要である一方、地域住民の日常生

活にも深い影響を与えることも考慮しなければならない(2)。

さて、農水省は土地改良法の土地改良事業に基づき、国営諫早干拓事業(以下、当事業)を執行している。この事業に際し、農水省は費用対効果という経済的評価を行っている。その費用算定では、投資金額と完成後の運転費用だけを計上し、自然環境や地域生活と経済基盤の変化については換算していない。実際問題として当事業は、計画立案から30年、工事開始から10年以上の歳月が経過して、事業費は当初の見積もりの2倍以上に増えている。また、堤防工事が終わった1997年以降、事業目的の一つであった防災効果もほとんど見られないため、その抜本的な見直しが求められている。こうした見直し要求は、国と自治体の財政危機や産業公害と環境破壊をもたらす公共事業自体の再検討に集中される中で、当事業の公共性とは具体的にどのような意味を持っているのかという問いを導く。それゆえ、本稿の研究目的は、公共性の問題が浮上してきた社会的現象とその原因を究明することである。すなわち、本稿では、その原因を社会的変化に従う公共性の構造転換にあるとして、その概念を再構成してみることにする。具体的に、まず、公共事業が社会問題として台頭されている現象とその意味を検討することである。次は、社会的変化に従って、公共性の構造も転換しえることに注目して、より望ましい公共事業のあり方と公共性について探ってみることである。

1.2 研究の方法と仮説

本稿の研究方法は、仮説を設定して、単一事例分析方法を用いて検証する。本稿の分析概念は公共性とする。具体的に、まず、社会現象の原因分析から公共性の概念を導出する。次に、公共性の概念分析に入り、公共性を図2-2の側面(実質的な側面・手続き的な側面・時間的な側面・地域的な側面)に再構築して、本稿のツールとする。その上で、研究仮説、「公共事業としての諫早干拓事業は、公共性における4つの側面を有しているとはいえない」という仮説に基づき、当事業を分析する。本稿の構成は、研究目的と研究仮説等の序論を含め、全体5章で構成されている。

2.公共性という概念の多面的構造転換

2.1 公共政策としての公共事業

公共政策は、経済と地域の開発や国民の生活向上等を目的として、公共事業のような具体的な政策手段を通じて行われている(3)。私たちの生活の周りにもつきつめて見れば、公共政策関連の事象を多数発見することができ、薬師寺は、気がついて見たら公共政策であると論じている(薬師寺(1989:27,77))。また、公共政策の重要性は益々高まると考えられており、その対象は、自然環境・資源、社会資本、社会サービスの供給、公害や災害の防止へと拡大している(宮本(1998:98)、鈴木(1981:7))。こうした状況の中、財政法が規定する国家予算上の公共事業は、将来に渡って国民の財産となる建設事業、社会資本の蓄積に限定されているものの、公共事業の対象は住宅、下水道等生活関連の公共財へと幅広くなっている(4)。実際の公共事業は、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備に関する臨時措置法」(いわゆる民活法(1986年))や「総合保養地域整備法」(いわゆるリゾート法(1987年))に基づいて建設される民間事業者の経済活動に付随する関連道路の建設や、ふるさと創生型公共事業、そして国際会議場建設等にまで広がりがつつある(5)。この理由は、まず、公共事業が財政法の規定以外に、減税等の景気刺激と投資拡大を目的とした産業政策の一つとして取り扱われてきているためである。また、公共事業の目的が有効需要の創出や不況と失業対策、そして国民所得の増加という相乗効果等をも勘案するようになってきたからである。

さて、日本列島改造論や所得倍増計画等で分かるように、戦後の政治的課題の1つは、経済の回復と成長という社会的要求を実現させることであった。そして、公共事業は1950年の「国土総合開発法」にもとづいた全国総合開発政策の一環として、各地域で行われてきた(6)。同開発法は、公共事業の決定過程における様々な権限を国に与えていて、国会の委員会における審議、各省庁の政策策定の内容と過程、そして自治体の地域開発の手続き等に国が関与している。このため、行政改革の論議では、公共事業の問題に絡む関連法律や財政赤字及びそれを巡る全般的過程の見直しが焦点となっていた。この中で、公共事業コントロール法案を始めとして、公共事業を考える議員会が国会内に結成されたほか、長良川、諫早湾、中海等を守ろうとする住民運動が全国的な市民運動に発展し、「公共事業チェックを

求める NGO の会」という全国レベルの市民団体が構成されるに至っている⁽⁷⁾。同法案は公共事業の範囲を土地改良、衛生面からの下水道、環境問題を含んだ廃棄物処理施設、都市公園、そして交通安全にまで広げ、実際に、公共事業が国民の身近な生活と深く関わっていることを明確に認定したと思われる。また、同法案は国会の審議権限を強化して、公共事業の関連法律を議員立法とすることや、地域住民の参加等の手続き面の保障、そして情報公開までを入れて、公共事業をめぐる論議の幅を広げようとしたと思われる。

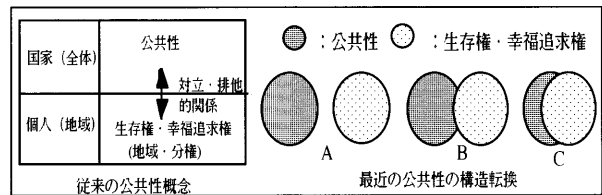
以上のように、公共事業の性格と重要性から生じる公共性のため、公共事業を考察する際には、目的と必要性といった公共性の側面のみならず、決定過程に関わる手続的な側面や地域住民の生活という側面等の公共性も十分に考慮すべきであろう⁽⁸⁾。以下では、そのような視点に基づき、公共事業における公共性の問題を分析する。

2.2 公共事業における公共性

21世紀環境委員会は、1998年、全国各地の市民団体を対象にアンケート調査を行い、「緊急に中止・廃止すべき無駄な公共事業100」を発表した。公共事業は財政危機や環境破壊以外にも社会全般に渡って様々な問題を引き起こしている⁽⁹⁾。公共事業は社会的必要性をもっている反面、新幹線や地方空港、原子力発電所とダム建設等を巡る国と地域住民との対立をもたらして、大きな社会問題としてクローズアップされている。新幹線の公害訴訟や最近の吉野川可動堰の建設を巡る問題で分かるように、これらは公害問題だけではなく、公共事業のあり方と公共性の問題を問い直すきっかけまでに至っている。要するに、日本における公共性の問題は、急激な経済成長と公共事業がもたらした環境破壊や財政危機を契機にして浮上してきた。この中でも環境破壊は、産業公害・生活公害の被害補償を巡って表面化してきたと言ってよい。これらの裁判は四大公害裁判以降、最近まで続けられてきて、その結果、私的領域の幸福追求権（人格権）及び生存権を公共事業の社会経済の有用性と並んで重要であると広く認めた。

図 2-1 公共性と生存権・幸福追求権の関係

（四大公害裁判と公共事業関連裁判を中心に筆者作成）



具体的に、図 2-1 の左で見られるように、これまでの公共性は、国家対地域、あるいは国家対個人という対立構造によって決められてきた。こうした対立構造は二者択一の性格や相互排他性を持っているため、公共性を考える際に公的領域（国家）は、私的領域（地域、あるいは個人）の幸福追求権・生存権を排他する傾向があった。特に日本の社会には、個人を公に比べて低く位置づけた「滅私奉公」的な文化的特性があるため、このような考え方が強く、公的領域（国家）は私的領域に優越するものであった⁽¹⁰⁾。そのため国や自治体が執行してきた公共事業に関しては、公的領域の公共性を十分に有していると認めてきた（似田貝(1976:231)、宮本(1987:83-92)）。

これに対して、最近の公害裁判の判決は、相互排他的性格の公共性に対する構造転換あるいは再規定であると言える。つまり、裁判の判決は公共性の概念を私的領域（地域、あるいは個人）までに取り入れて、従来の公共性における実質的側面以外の多様な側面までに拡大させたと言える。これに関してハーバーマスは、公的領域（国家）と私的領域（市民）は常に緊張関係に立っていて、この緊張関係を通じて公共性の構造を転換させてきたと論じている（J.Habermas(1962=1987:197)）。ハーバーマスの分析にしたがえば、最近の裁判や公共事業を巡る様々な葛藤や訴訟などは、公的領域（国家）と私的領域（市民）との緊張関係の変化であり、公共性の問題を巡る社会的・政治的な構造転換を意味していると考えられる⁽¹¹⁾。

さて、公的領域（国家）と私的領域（個人、あるいは市民）の関係は、具体的に社会の中でどのような方法で適用されるのか。これに関して山本は、国家を個々人の共同体として位置づけて、公共性の問題を歴史的に論証している。もともと国家は個々人の規範力を基礎にし、人間共同体として形成されたものである。このため、国家と個々人の関係は歴史的に決して排他・対立するものではなかったと指

摘している。しかし、公共性が問題になったことは、市場資本の私的利益が台頭してから共同体の規範力である公共性も崩壊されたからであると分析している（山本（1989:50-52））。要するに、公共性は公的領域（国家）と私的領域の緊張関係によって転換していくものであり、緊張関係は図2-1のA型、B型、C型で見られるように、各社会の合意内容と過程によって異なってくる。A型の社会では、公的領域と私的領域の関係が対立しており、その結果、公共性と私的領域の生存権・幸福追求権も分離している従来型の構造である。B型とC型の社会では、両者の関係変化に従い、公共性と私的領域の生存権・幸福追求権が相互認定の構造に転換した社会である。

以上の論議から見ると、公共性とは、主権在民の自治を原則とした市民が合理的に形成していく社会共同体の普遍的利益である。公共性において普遍的利益という内容のみならず、形成過程も重要である理由は、公共性がある一つの時点に形成されるものというより、公的領域と私的領域の関係変化に従って長いスパンで転換していくものであると考えられるからである。

さて、以下では公的領域と私的領域の関係を公共性と生存権・幸福追求権の問題に絞り、公共性の構造を考察していくことにしよう⁽¹²⁾。例えば、今まで道路における公共性を考える際には、道路の目的と必要性、道路から得る便益を評価の主な基準としており、それ以外の側面は軽視される傾向にあった。

これに対して、大阪空港裁判は公共事業の公共性が多様な側面であることを明らかにして、公共性に関する多様な視角の可能性を広げたと思われる。まず、この裁判は、事業主体の性格やその目的に沿った従来の実質的側面の公共性に対して、新たな視点の必要を訴えかけたと評価されている。それに加えて、裁判の結果、事業による地域住民の生活環境の破壊や被害が公式に認められたことによって、地域的、あるいは時間的な側面が公共性に関する論議の中に取り入れられた⁽¹³⁾。これに関連して今里は、公共性に行政権という権力的な概念を取り入れ、公共性における実質的な側面と手続き的な側面を指摘している（今里（1984:238-242））。その上で、今里は、公共性における時間的な側面の重要性を強調し、公共性が長期的スパンで評価されるべきであることを論証している⁽¹⁴⁾。実際に、公共事業における公共性は、地域内の環境破壊をきっかけと

して地域別に台頭し、公共性の地域的、あるいは時間的側面として問われている⁽¹⁵⁾。公共事業の結果と環境の変化は、時間の経過に伴う長期的スパンで地域住民の生活に出てくるので、公共事業における公共性も地域的、時間的側面を有することになると思われる。特に、環境は時間の経過に従って変化して、地域住民の生存の問題や幸福追求権に影響を与える。例えば、大阪空港公害や水俣公害のように環境が破壊されて地域社会に被害を与えると、これはもはや個人の健康被害や生存権問題という私的領域を越え、社会共同体の公共性の問題に転換する。

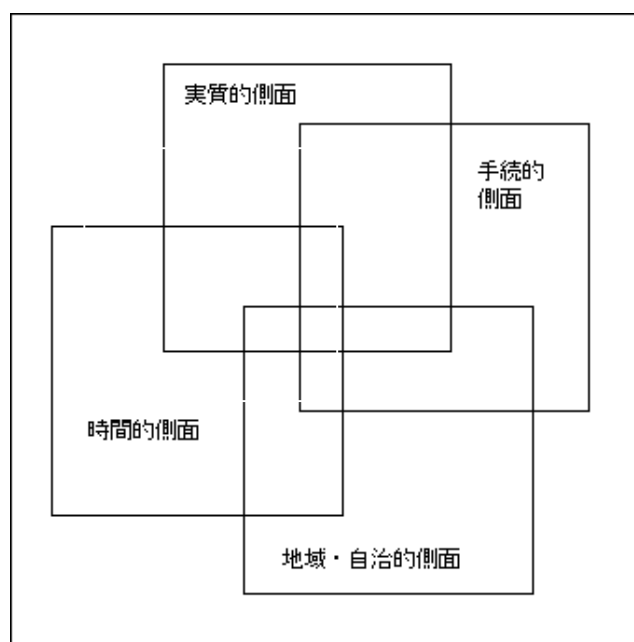


図2-2 公共性の多様な側面

以上の論議を要約すると、公共事業における公共性は、図2-2で示しているように、目的や必要性の側面のみではなく、事業効果やリスク、あるいは地域変化までを事業自体の公共性として、多様な側面で動的に見る必要がある。また、公共性の問題は、計画・決定過程のみならず、公共事業を巡る全過程にわたって生じるので、計画・決定当時における実質的、手続き的な側面に加えて、執行過程を始めとする地域的、時間的側面を取り入れなければならない。以下では上記の公共性の概念から当事業を分析する。

3. 国営諫早湾土地改良事業の展開

諫早湾は、3,300ha という日本最大級の規模を有しており、その豊富な生態資源のため、国際的にも重要な干潟と

して位置づけられている⁽¹⁶⁾。しかし、1997年4月14日、諫早湾の潮受堤防が完成され、干潟の生物は死滅の危機に向かっている。さらに、当事業の主目的である農地確保と防災効果も疑問視されている一方で、総事業費も当初の予想を上回り、国と長崎県は財政危機に苦しんでいる⁽¹⁷⁾。自然生態の破壊について九州農政局干拓事務所（以下は同事務所）の関係者は、事業当初は特に問題ないと発表したが、最近になって堤防の地盤沈下、アサリの不漁と赤潮発生、防災効果等に関する問題点を認め始めた⁽¹⁸⁾。そこで本章では、農水省と同事務所の当事業の目的と計画を中心に議論したい。

3.1 当事業の目的と決定経緯

当事業の目的は、当時の国内外の食糧情勢から、食糧自給力を強化するための農業構造の改善、生産性の向上等にあった。特に長崎県は、地形的問題から農地が不足していたため、優良な土地資源の造成は地域経済を進展させる上で必要不可欠の条件とされた。諫早湾の干潟は、阿蘇山と九重山の土煙・火山灰によって肥沃であるため、諫早周辺の平野は500-600年前から干拓によって造成されてきた⁽¹⁹⁾。一方で、諫早湾は有明海の子宮と呼ばれているほど生態系上に重要であるうえ、その浄化効果も高く評価されている。

さて、当事業の決定は、諫早の地形条件と地域発展そして漁業権補償等のため、長い歳月を経て行われた。当事業は、1943年、農地開発営団の着手以降、推進と中止を何回も繰り返しながら、1986年ようやく着工となった。推進の理由は主に国と地域の経済発展に帰せられる一方で、計画中止の理由は予算や漁業権補償の問題等であった。こうして長い間に渡って、計画と中止を繰り返してくるうちに、稲作目的という干拓自体が疑問になりはじめた。日本列島改造論に基づいて、1970年佐藤長崎県知事は、関係12漁協に協力を取り付けられないまま南部地域総合開発計画を成立させた。しかし、この計画は漁民との対立のため交渉に至らずに休止された。ところが、当時ノリ価格の暴落による経済不安が広がって、一部の漁民は補償受給の交渉に応じたが、その一方で、4県漁民は12,200隻の海上デモを行うほど補償受給に反対した⁽²⁰⁾。そこで、1981年11月、長崎出身の金子農水相は南総計画の目的に防災目的を追加して、総合的干拓事業へと変更した。当事業は1986年から2000年までの工期で、環境影響評価の実施と公有水面埋立

の承認を得た後、総事業費2,370億円とし、着工された⁽²¹⁾。

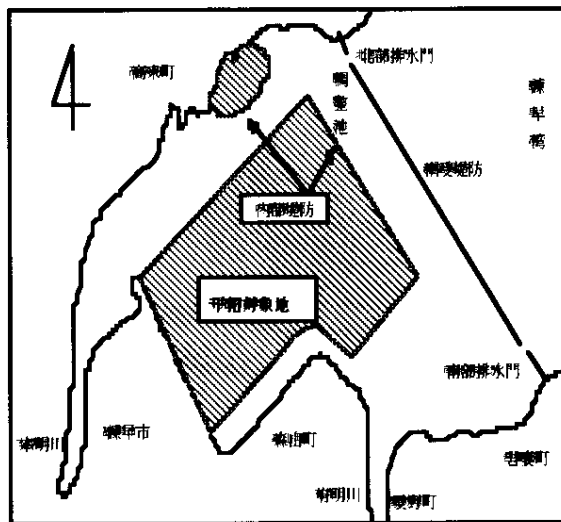


図3-1 諫早湾干拓事業の対象地

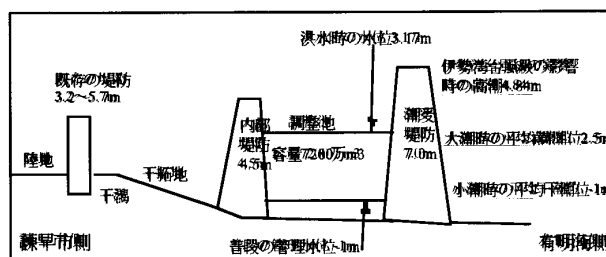


図3-2 諫早湾干拓堤防の断面図

（資料：九州農政局、国営諫早湾土地改良事業計画書より）

当事業の対象地域は、図3-1で示したように長崎県諫早市のほか4町（森山町、高来町、吾妻町、愛野町）の地先海面としている。当事業の目的は次の通りである。図3-2のように諫早湾周辺地域の土地利用と農業構造の再編、総合的地域開発及び湾奥部の底平地と沿岸地域の防災を図るため、諫早湾の奥部3,550haを閉め切り、1,840haの農地と調整池1,710haを造成する複式干拓方式をとっている⁽²²⁾。つまり、当事業の実質的公共性は、当初の社会にとってもっとも重要だった食糧増産と経済増進であり、また、長崎県の地域開発という地域的公共性を高めることであった。

3.1.1 当事業の農地確保と営農計画

農地確保という目的を具体化するため、農水省と長崎県は営農計画を設けている。農水省は、農業用地1,477haを造成して、経営移転酪農に336ha(43戸)、増反肉用牛肥育に137ha(39戸)、増反や再生産に1,004ha(502戸)を供給するとしている。野菜作物としては、レタス、タマネギ、ニンジン等を計画に入れている。一方、長崎県は、加工、販売、外食産業等を含んだ企業的な営農計画を設けており、具体策として営農後継者の養成、外地からの入植者用の住宅用地までを計画に入れている。当事業の具体的な営農計画に関しては、農水省と長崎県とでその内容、方法、農家所得についてかなり異なる目標と計画を立てている⁽²³⁾。干拓地の農業用水供給方法は調整池を淡水化して、1日最大8,200m³を取水し、ポンプにより畑地灌漑を行って排水する計画である。

3.1.2 当事業の防災目的

当事業の目的は諫早湾に面する地域のうち、低い土地傾斜と堤防のため、高潮や洪水、排水不良の災害を被ってきた地域の防災である。当事業は潮受堤防と調整池を図3-2のように設けている。潮受堤防は1959年に大きな被害を及ぼした伊勢湾台風級の高潮と洪水の対策として設計され、調整池は潮汐に関係なく低平地の排水改良を図ることになっている。農水省の防災検討委員会は防災シミュレーションを行い、潮受堤防は、諫早大水災の際、計測された一日当たり588ミリの降水量及び伊勢湾台風級の際の潮位まで対応できると発表した⁽²⁴⁾。また、調整池の水位を標高-1.0mに管理することで、潮汐の影響の解消のみならず後背地からの排水も常時可能となり、防災に貢献できるようになっている。一方、農水省は、諫早湾奥部に放流される生活下水を処理する下水終末処理場の設置のため、建設省に公共

下水道事業許可を申請した⁽²⁵⁾。

3.2 当事業の財政構造と効果

3.2.1 当事業の財政構造と事業費負担

土地改良法は、農水省の構造改善局と同省建設部における事業内容と範囲を定めており、土地改良事業費は農水省の1年公共事業費の約6割にあたる1兆2千億円にも及ぶ⁽²⁶⁾。さて、当事業は土地改良事業長期計画に基づく営農と地域特性上の防災を目的とし、閣議の決定を経て開始された⁽²⁷⁾。当事業の実施予算は、同法の同計画に基づき、当時の構造改善局によって策定された。当初の予算額は、1986年度から2000年度までを工事期間として設定して、潮受堤防の工事等の650億円、開畑工事等に700億円を含めた総額1,350億円となっていた⁽²⁸⁾。

事業費の負担は、同法に従って国が7割を、長崎県と受益者(農民)が3割と分けられているが、実際には表3-3のように潮受堤防は特別型、内部堤防と農地整備は一般型として区別されるために、国70%、県12%、受益者(農家)18%の負担となっている⁽²⁹⁾。この負担割合に従って、97年までの負担額は、国1,858億円(78.4%)、長崎県343億円(14.5%)、受益者は169億円(7.1%)で、総額2,370億円である。これらの負担に対して、農水省は土地改良法による特別会計を、また、県は財政投融资の資金を投入する一方、入植する農民は、入植してから7.1%の費用を負担するようにしている⁽³⁰⁾。要するに、当事業における財政構造は国の特別会計と財政投融资、そして、営農受益の元利返済金によって構成されている。当事業の入植者は農地配分にあたって作物生産による受益を得るという前提の下、その農地配分に従う負担金を返済することになっている。その受益者負担は県と同じく、3年据え置ききの25年元利均等償還で、年5%の利息が適用される予定である。

表3-1 諫早湾干拓事業費の分担割合

工事別内訳	負担割合(1996年7月現在)				
	金額(億円)		国	県	受益者
潮受堤防	1430	基本 平成8年度一	75.0% 70.0%	25.0% 30.0%	- -
干拓地堤防	940	当初 平成8年度一	70.0% 72.0%	12.0% 10.0%	18.0% 18.0%
干拓地造成		当初 平成8年度一	66.7% 72.0%	15.3% 10.0%	18.0% 18.0%
合計	2370				

宮入興一(1998)、「諫早干拓事業の『公共性』と費用対効果評価」、『経営と経済』、長崎大学出版、p140
農水省は、土地改良事業が事業すべての費用を補うとしている。このため、同省は、当事業の施行が技術的に可能

であると共に、経済性も高いと主張している。農家負担の妥当性に関しても、農地入植者が造成地で農業を営み、利益の一部を国に返還する（土地改良法3条規定）ことで引き合うとしている。農水省は、当事業の投資効率に関して表3-2のように、費用対便益分析の手法を用いている。便益として経済効果(表3-3)の合計額85億1,200万円に資

本還元率0.06148をかけあわせた結果の1,385億円を妥当投資額として提示している。

一般的に、費用対便益分析において投資効率が1.0以上となれば効用があると認められる。当事業は投資効率1.26であるため、投資効果があることになる(表3-2の(5)参照)。

表3-2 諫早湾干拓事業の「投資効果」(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)	1.26 (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

宮入興一(1999年)、「諫早湾干拓事業と公共事業のシステム」、『ちょっとまで公共事業性』、大月書店、p64

表3-3 農水省の算定による諫早干拓事業の「経済効果」

(単位：百万円、%)

区 分	増加純益額		備 考
作物生産効果	2,640	31.0	作目別に算定した粗収益増加額76.76億円を基に算出 農地の他用途利用価格-農業利用価格) x 利率5.5% 既存堤防全壊、全住家被害、農作物等被害を前提算出 潮受堤防、排水門、内部堤防、用排水施設等管理費増額 トラック、乗用車など走行費用減少効果
国土造成効果	1,478	17.4	
災害防止効果	4,040	47.5	
維持管理費節減	-145	-1.7	
その他	499	5.9	
合 計	8,512		

宮入興一(1999年)、前掲書、p63

表3-3の経済効果とは、農地開発と水利改良に伴う農産物収穫高の増減に関する効果である。当事業は農地造成、災害防止、作物・農業用施設や公共施設への被害防止、維持管理費の節減などを効果を果たす。そこで、農水省は、当事業自体が表3-3のような経済効果のみならず他の施設

や事業とも連関して地域経済を発展させるので、経済的な妥当性を十分持っているとして分析していた⁽³¹⁾。

3.3 当事業の法的仕組みと決定過程

当事業の決定においては、政策決定の過程と法的仕組み

上の手続き過程に分けて考えることができる。まず、当事業の決定には、日本列島改造論と経済発展という政治的目標を背景にした過程があった。農水省は、当事業をその目標の一環として具体的に策定した。また、当事業における法的仕組みは土地改良法と公有水面埋立法を根拠にしている。当事業が干拓事業であるので、その手続き過程においては干拓に関する建設大臣の許可と長崎県知事の承認を必要とする。

以下では、当事業が実施されるまでの決定過程と法的仕組みを中心として検討する。

3.3.1 当事業の法的仕組みとその手続き

当事業における法的仕組みは、まず、該地域の長崎県と関連市町村の申請と事業主体の農水省の決定で構成されている。法的仕組みは具体的に次の通りである。1952年、長崎県と関連市町村が農水省に当事業を申請した。農水省はこれを受けて事業内容の適否を決定することになっている（土地改良法5条1.2項）⁽³²⁾。この際、農水省は事業目的と計画内容、造成地の地価、営農方法、事業費内訳、農作物の増産効果並びに経済効果等を示さなければならない。また、干拓に関する公有埋立権は、建設省と長崎県が持っているが、当事業の手続きは、農水省の作成した事業計画に従う等、一貫して国主導で行われ、1988年の首長レベルの承認の際には、長崎県知事の縦覧と関連市町村の長の意見聴取を経ただけで終わった⁽³³⁾。そもそも、当事業の着手のための法的手続きは、1983年、農水大臣が諫早湾防災対策検討委員会による報告書の3つの案を検討した上で、長崎県議会と高田知事との合意が成立したことに始まった。1986年10月、九州農政局の諫早干拓事務所が開設され、同年、11月九州農政局と高田長崎県知事の事業計画案に関する協議を通じて、ようやく12月、事業の実施を決定した。1988年3月、農水省は公有水面埋立免許の承認を受け、1989年当事業に着手した⁽³⁴⁾。

3.3.2 当事業における政策決定の過程

当事業の決定は、国営事業と同じく県知事と関係市町村の申請から始められるので、国と地方間の関係、各省庁間の調整、知事と住民との協議それぞれが決定に重要な影響を及ぼす。それでは、まず、当事業の政策決定を巡る農水省と長崎県及び農水省と他省庁間の調整過程を見てみよう。1952年、西岡長崎県知事が長崎大干拓計画を農水省に申請した後、1965年には、長崎県の自民党所属の議員らが、当

時の創成大蔵省政務次官らに事業実施を陳情した。その結果、1965年6月、公有水面埋立が運輸大臣と建設大臣によって許可され、1970年佐藤長崎県知事が埋立申請を承認した。しかし、農水省は自体調査を行い、社会的ニーズが社会的条件と共に変化しており、また、従来の稲作干拓だけでの事業実施は既に不可能になったと発表した。そこで、農水省は事業実施を申請した長崎県に農漁民を説得することと農地造成以外の多目的干拓事業に変更することを提案した。1979年、久保長崎県知事による多目的干拓事業として南部地域総合開発計画（南総計画）の提案を受け、1981年に農水省と長崎県知事は、財政上の負担増加と稲作目的の干拓不可能であること等を理由として、干拓事業の規模縮小と防災目的を追加した。1983年には諫早湾防災検討委員会の意見を参考にし、1986年閣議で事業の実施が決定された。環境庁は1987年12月公有水面埋立（干拓）の承認と許可について回答を行った⁽³⁵⁾。一方、土地改良法により、当事業は防災検討委員会の検討と土地改良事業計画策定マニュアルにしたがって策定された⁽³⁶⁾。

当事業の決定過程には、法的仕組み上の住民参加と執行段階の住民参加があり、二つに分けて考えられる。前者は事業決定のための申請手続きとして、3.3.1のとおりである。後者は事業執行前の環境アセスメントや事業完成後の干拓地の入植申請がある。また、当事業における住民参加の性格は、干拓推進住民協議会を中心とする賛成派住民側と漁協や市民団体（諫早干潟緊急救済本部）を中心とする反対派住民側に分かれている。賛成派住民は地元の自民党所属の県議員と共に知事に事業実施を申し入れ、知事がその意見を受けて、農水省に提出した⁽³⁷⁾。長崎県諫早湾干拓協議会は事業推進のための調査と協議を目的とし、その会長には、高田長崎県知事が諫早湾地域振興基金理事長を兼任した⁽³⁸⁾。要するに、当事業を推進している住民は干拓推進住民協議会（会長山崎繁喜）を中心とする周辺農民と、長崎県自民党所属の議員連合（林義博幹事長）の関係者である⁽³⁹⁾。反対派住民は漁協の漁民たちと市民団体の関係者である。漁民らの構成は諫早湾に面する地域漁民とその周辺で漁業権を営為してきた漁民であり、前者は該地域の12個の漁協で、後者の周辺団体は熊本、佐賀、福岡3県の漁業連合会である。市民団体には、地元と東京の諫早干潟緊急救済本部、そして日本湿地ネットワーク等がある。

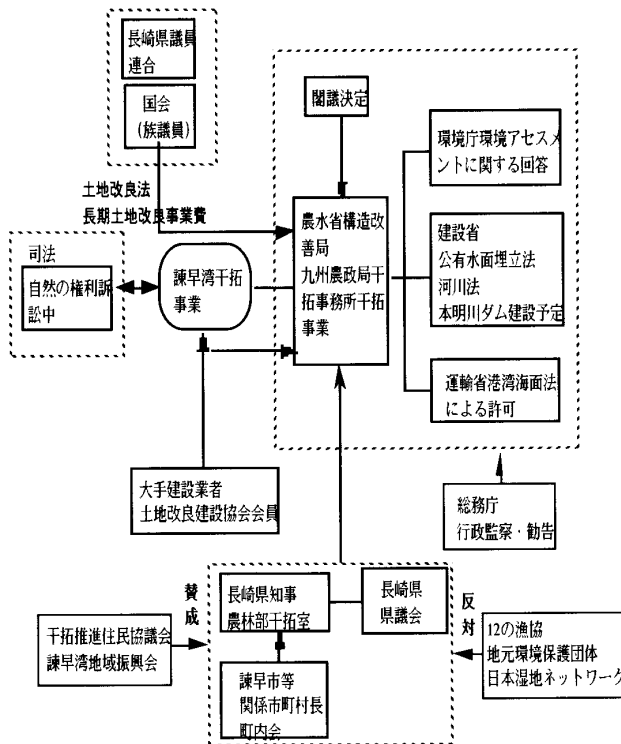


図 3-3 諫早干拓事業の意思決定過程のシステム

注：事業の経緯と決定過程の仕組みから筆者作成。

3.4 当事業の環境と地域における影響と住民参加

上記の通り、農水省は 当事業の経済効果とその影響に関して明らかにしており、事業進行に伴う環境と地域住民への影響に関しては環境アセス実施要綱によって行った。

まず、当事業の環境に関する法的条項は、公有水面埋立法の埋立免許としての環境配慮条項（同法 2 条、4 条）と環境アセスメント実施要綱（1984 年 8 月 28 日、閣議決定による要綱）、そして建設大臣の埋立許可に関する環境庁長官の意見聴取及び指導要綱の 3 つがある⁽⁴⁰⁾。この要綱の審査内容は環境基準、自然環境の保全、住民健康と快適な生活環境の保全である。

1986 年、九州農政局は九州環境管理協会に事業計画の検討を委託し、環境アセスメントを実施して、埋立承認を受けた。また、1991 年 8 月には、堤防北部の排水門新設と下水放流先の変更に関して、2 度目の環境アセスメントが実施され、4 週間の縦覧と説明会が開かれた⁽⁴¹⁾。さらに、1989 年以降毎年、諫早湾と自然環境の変化が予想される範囲を対象に、環境監視機構が環境モニタリングを実施して、

これを公表している⁽⁴²⁾。

さて、当事業の地域に及ぼす影響とその特徴としては、地域内の産業構造の変化と地域共同体内の関係変化がある。産業構造の変化は、地域漁民が従来営んできた漁業経済を営農耕作という農業経済に転換させることを意味する。産業構造の転換に当たって、農水省は該当漁民から同意を得るために約 40 年の時間を費した。ちなみに地域共同体内には、当事業をめぐる、大きく分けて二つのグループが対立していた。賛成している住民は農民団体と諫早湾地域振興会を中心としており、また反対している住民は漁協と市民団体である。これに対して農水省は、公有水面を巡る直接利害関係者、すなわち漁民を対象に 1943 年からほぼ 40 年に渡って補償合意を行った。農水省は 1985 年、漁業権放棄に関して熊本、佐賀、福岡 3 県の漁業連合会と、また、1987 年と 1988 年には諫早湾内の 12 の漁協すべてと合意に至り、漁業補償金として 243 億 5 千万円を支払った。

4. 国営諫早湾土地改良事業における公共性の分析と評価

当事業は農地造成と災害対策という公共性を実現して、国家全体はもちろん、地域住民の利益も最大限に保障することを所期の目的とした。そこで、以下では当事業の計画と執行過程を、実際に現れている効果に照応させて分析する。手順としては、まず、当事業自体が有する公共性の内容を究明し、当事業が引き起こした結果に照らして、事業効果から公共性の側面を考察する。

4.1 当事業の実質的側面における公共性の分析

農水省は、食糧生産政策を 1960 年代後半以降から減反政策に転換させ、農地造成率を減らす一方、防災事業率を高める政策に変えた⁽⁴³⁾。これは多様なニーズに応じる食糧生産システムの整備が、社会的要求と時代的必要性によって、他分野の政策や事業と絡めて実現されることを意味する⁽⁴⁴⁾。そこで、ここでは、実質的公共性の分析対象として、当事業の目的である営農計画と防災そして、財政問題を含んだ経済効果を取り扱う。

4.1.1 農地確保と営農計画における公共性の効果分析

戦後の日本では、農地不足解消のため干拓事業をこれまで 174 地区で進めて、全国の農地約 500 万 ha のうち、5 万 ha が干拓による造成地となっている。だが、干拓地のうち 4,000ha はまだ遊休地のままである⁽⁴⁵⁾。この主な理由としては、1970 年以降の減反政策に加え、小規模の営農構造、

マイナス成長となっている農家所得、減少しつづける農家数、農業労働力の高齢化等もあげられる⁽⁴⁶⁾。

長崎県に関して言えば、耕作放棄地は1995年基準で16.2万haに及び、遊休農地の割合は11.5%と全国最大であり、農業人口は5年前に比べて、3割近く減少している⁽⁴⁷⁾。これについて、総務庁は、長崎県に既耕地の保全・有効活用に関する対策を講じるよう指導する一方⁽⁴⁸⁾、農水省も1965年以降開田抑制政策に取り組み、農地造成事業も干拓地の水田利用の転作困難さを理由に1986年度の事業を最後に現在は中止させている⁽⁴⁹⁾。

そこで、ここでは農地確保の目的を干拓地自体の問題点と営農計画に分けて具体的に分析する。

まず、当事業の造成地の問題点としては、干拓地の土壌成分とそれによる入植負担値の増加、土壌改良と維持管理費の増加、地形的に特性上の調整池の利用不可能性をあげることができる。干拓地は重粘土質で、塩分濃度も高く、貝類の堆積によりカルシウム分も非常に高いので、酪農や野菜栽培には向かない。これに関して農水省は、リーチング(Leaching)の方法⁽⁵⁰⁾での対応を提案しているが、この方法で土壌改良をすることはできず、もしそれにしても塩害対策費と排水ポンプの維持管理費等の農民負担が一層増えることになると言われている。干拓地の塩分を抜き水田にするには、5年の歳月と大量の水が必要になるが、調整池の水以外には期待できる水源がないことも指摘されている。これに対して農水省は、灌漑用水の水源確保と地下水の利用によって対処できると説明している。しかし、諫早湾周辺の既存干拓地の場合は、地下水が枯渇して、実際に地盤沈下が進んでいると報告されている⁽⁵¹⁾。また、調整池の水質悪化のための管理費は農民の既存負担金分18%以外の追加負担になるので、事業費及び農地配分価格も当然高くなると予想されているが、これより安価の周辺農地さえいまだにも売れ残っている状態である⁽⁵²⁾。

次に、営農計画の問題点としては、干拓地の土壌特性、長崎県の農業状況、社会的条件等をあげることができる。表3-2と表3-3のように、農水省は営農計画と予想所得に関して農家1世帯当たりの年所得を730万円程度と試算している。しかし、干拓地での酪農と野菜農業は事実上不可能であり、もし酪農と野菜農業が可能にしても輸入自由化や産地間競争等の社会的条件によってその試算所得をかなり下回っていて、経済的妥当性と実現性を有していな

い⁽⁵³⁾。そこで、長崎県と諫早市は地元の事情や条件を反映した営農計画を独自に検討して、外食や加工産業を目的とした県外からの企業的な営農計画を考慮しており、この方案として諫早湾干拓営農構想検討委員会(委員長はJA長崎中央会長)を1998年に設置した。同委員会は、土が違うから干拓地では品質のよい、売れる野菜農業は決してできないと指摘した⁽⁵⁴⁾。言いかえれば、長崎県は、県内からの入植希望者を期待できないと既に判断していたので、県外の営農企業の誘致を計画していたとも考えられる。また、長崎県は、農水省の営農計画が地元の条件や現実に合わない、ことを認めたとと思われる。

4.1.2 防災目的における公共性の効果分析

当事業の目的は、図3-1のように潮受堤防を建設して高潮の被害を防止し、また、1,710haの調整池を造成して洪水時の水位調節と排水の改善を図ることである。

しかし、当事業は防災効果を十分に果たせないことによって、当初の目的自体が有していた公共性を満たせなくなった。この理由は堤防設計における構造上の欠陥と諫早湾の地理的特徴にある。まず、この堤防は長さ250mの排水門を2つとする設計であるが、排水には不十分な欠陥を持っている⁽⁵⁵⁾。次に、当事業の高潮対策は、沿岸地域だけの対策に止まり、諫早市街地の防災には寄与できない。後者については、農水省の諫早湾防災対策検討委員会も1983年の段階ですでに指摘していた⁽⁵⁶⁾。実際に、1997年5月と7月、1999年9月の大雨で諫早市街地の2,020haが浸水した⁽⁵⁷⁾。調整池には浸水面積の拡大や長時間の冠水をもたらして調整池の容量も減っていくため、調整池による洪水対策は期待できなくなっている。

一方、建設省は諫早大水害の原因を本明川の狭い川幅にあると分析し、本明川の浚渫、河道の増幅、河川堤防の嵩上げ、上流部のダム工事を進めており、自然環境を守りながら洪水と高潮対策を講じていた⁽⁵⁸⁾。

4.1.3 当事業の財政構造と投資効果の分析

当事業の財政構造において、当初予算では、潮受堤防に650億円、開畑工事に700億円、合計1,350億円と計上していた。だが、総事業費は1997年度既に2,370億円を超え、さらに2000年現時点を基準として、120億円の事業費が新たに必要とされている⁽⁵⁹⁾。表4-1は事業費の増額の内容である。一般的に費用対効果分析において、便益を伴う事業費の増加は、投資効率も当然高くなる。しかし、当事業

の増額原因は物価上昇や工事内容の変更によるものであって、事業における便益は増加されない反面、増加分の事業費は農地配分額を高くして、結局、農家所得を減少させる⁽⁶⁰⁾。

さて、ここで、当事業における長崎県と諫早市の財政状況とその負担を検討する。まずは、当事業による地方税の増加である。1996年度の事業費で計算すると、造成地10アール当たり510万円となって、農水省の110万円の配分

価格をはるかに上回っている。このため、長崎県と県民がその残り400万円を地方税で負担することになる。次は、長崎県と諫早市の負担増加である。当事業における長崎県の負担金は、利息負担等によって既に762億円を超えている。また、長崎県は増加分の農地負担金を当初計画の110万円で維持させるために、国家の財政投融资から借り入れる予定であって、結局、県負担金は1000億円を超す見通しであると保母は指摘している⁽⁶¹⁾。

表4-1 諫早湾干拓事業費の増額の原因

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

宮入興一(1998)、「諫早干拓事業の『公共性』と費用対効果評価」、『経営と経済』、長崎大学出版

諫早市は、この事業を賛成の立場で完成させていきたいと表明したが、市の財政は大変な状況である。諫早市の公債負担率は33.1%で、全国の市町村の中でも一番高い負担率である⁽⁶²⁾。一般的に市の借金負担率は20%で制限されることに比べると、諫早市の借金負担率ははるかに高いといえよう。諫早市は1999年の1年だけでも調整池の水質対策費として33億3000万円を市独自で支出した⁽⁶³⁾。農水省の当初試算では、維持管理費は年々1億4500万円ずつ減少することになっていたが、今後の事業費は塩害対策費、土壌改良費、干拓地の排水ポンプ等の施設費によって一層増加すると思われる。

さて、投資効果と経済効果についてみると、当事業の投

資効率は、事業費の増加により当初事業費1,350億円の1.026から0.584へと大幅に低下した。また、工期も2006年まで延期されたので、それによる事業費の増大も予想され、投資効果はさらに低くなる見込みである⁽⁶⁴⁾。これは、当事業の投資効果と経済効果を経済的費用と利益だけで算定して、経済的費用以外の損失を計上しなかった農水省の予想よりもはるかに下回るものである。すなわち、当事業は農民の営農所得を利益と計算したのに対して、事業によって失われた漁民の漁業所得や地域住民の共同体の崩壊、干潟そのものの価値等は費用として計算しなかった。日本に残されている干潟の中で、諫早湾の干潟は最大規模であり、自然環境的価値とその重要性も日々高まっており、石

井道子前環境庁長官も、当事業で行った環境アセスメントは多くの問題を含んでいるというコメントを出している⁽⁶⁵⁾。

以上、当事業の目的と効果について考察してきたように、当事業は既に実質的側面の公共性をほとんど有しておらず、投資効率も1.0以下と低い状況である。この理由としては、事業の当初目的と計画自体の欠陥を指摘することができよう。事業計画の欠陥は執行途中の工法変更を必要とし、事業費の増加をもたらした。この結果、当事業は投資効率と事業自体の目的や効果を低下させた。ここで、欠陥の原因として考えられるのは、農水省が事業当初から諫早湾の地形的な特徴や構造について精密な検討を行わないまま事業を執行したということである。言い換えれば、当事業は、目的や計画を長期間に渡って変更しながら、事業の方法や効果などに関するきめ細かい検討より、事業の執行自体だけを主な焦点として論議されたと思われる。農地造成と営農計画においては、諫早市周辺にある多くの休耕作地、干拓地の水田不可能性、入植地の高い予定価、営農作物の不適合性などの問題点のため、当初事業が目的とした効果を満たせない状況である。

要するに、当事業は諫早湾の地形的特徴を残存させることができなかつたばかりか、このままこの計画に沿って事業が進められると農地造成と防災堤防の2つの目的が共倒れする危険性すらある。当事業は営農計画、造成地の水田可能性、調整池の容量問題、地形的特徴を無視した堤防設計等の欠陥を残しているため、当事業の実質的公共性を失わせていると思われる。

4.2 当事業の決定過程と法的仕組みにおける

公共性の分析

ここでは、当事業の決定過程と法的仕組みにおける公共性を、手続き的側面から住民参加として分析する。このため、図3-3に照らしながら、当事業の決定と執行過程上の手続きと法的仕組みにおける住民参加に分けて分析する。

4.2.1 当事業の決定過程における公共性の分析

当事業は、経済成長と国土開発という政治的目標を背景とし、農水省が土地改良事業の一環として策定した事業である。事業決定に当たっては、長崎県と諫早市と高来町を含む4町の申請に従い、農水省が事業主体になった⁽⁶⁶⁾。そこで、以下では当事業の決定過程における公共性を、農水省内の調整、政府レベルの論議と調整、農水省と長崎県

や関連自治体、そして当事業を巡る関連自治体と住民の参加に分けて、手続き的側面から検討する。

はじめに、部局レベルの調整を見ると、当事業を巡る官僚レベルの部局間の調整は、あまり行われていなかったことが指摘できよう。食糧庁と水産庁、そして構造改善局は同じ農水省内の組織である。食糧庁は1970年代以降に減反政策に転換したのに対して、構造改善局はいまだに、当事業のような農地造成事業を執行している。当事業は諫早湾を中心とした諫早市や周辺地域の漁業経済を農業に転換したにもかかわらず、事業決定や環境アセスメント作成の際に、漁業被害や水質悪化等に関する水産庁との協議、調整は行われなかった。要するに、同じ省内の政策が農水大臣、次官、農水審議官の調整役等を通じて調整できない構造であるため、調整機能が働いていなかったと考えられる。また、図3-3のように、当事業の干拓受注会社は農水省の土地改良建設協会に所属している県外の大手会社であったため、地域経済の復興に直接結びつかなかった。

第2に、当事業の政府レベルの論議と省庁間の調整に関して考察してみよう。農水省は1965年と1988年の2回にわたって、埋立許可と環境アセスメントに関して、建設省と運輸省の答申と埋立許可を受けた。しかし、本稿4.1.2で検討したように、建設省は諫早湾地域の洪水対策として本明川のダム工事を当事業とは別に進行していた。ダム工事は当事業に影響を与えて、ダム工事の土砂が次々と堆積して調整池の容量を減らし、洪水防止機能を低下させている。これをみると、当事業を巡る省庁間の調整が決して十分ではなかったと言えよう。また、環境庁は1986年と1991年に当事業の環境アセスメントに回答し、事業を承認した。しかし、環境アセスメントは農水省の干拓事務所によって作成されたものの、環境庁の回答は環境対策の義務づけのない単なる勧告にすぎなかった。実際、石井前環境庁長官の発言から分かるように、政府組織の特性と縦割り行政のため、当事業における環境庁の影響力は非常に小さく無力に近い状態であった。

さて、当事業の政治や国会レベルでの審議を検討してみよう。農水大臣は当事業に関して農水省内の農政審議会、調整池に関する水質委員会、防災検討委員会の意見を聞いた上で、1986年の閣議での決定を経た。しかし、当時の経済成長政策と公共事業を巡る閣議の性格で分かるように、当事業に関する決定は閣議での論議より、当時の金子農水大

臣の政治的判断によって行われた⁽⁶⁷⁾。そこで、当事業を巡る国民的な世論が近年盛り上がっているにもかかわらず、首相は当事業に関して何の政治的な見解を表明していない。また、公共事業に関する国会審議は長期土地改良事業計画としての予算審議しか議論できないものの、国会が当事業に関する審議を行ったとは言いがたく、今でも事業自体の是非までには議論していなかった⁽⁶⁸⁾。

第3に、長崎県知事と自民党所属の県議員は、農水省の営農計画とは別に、当事業を補助金確保と地域振興を目的として努めてきた。事業推進当時の久保知事は日本列島改造論という国の政策方針を背景にし、企業誘致に伴う地域の経済開発を目指したが、企業誘致と住民との協議は失敗に終わった⁽⁶⁹⁾。

また、農水省と長崎県、諫早市外4町の関係を考察してみる。本稿3.2.1で検討したように、長崎県は事業費一部負担者であると同時に管理者になっている。しかし、長崎県は、本稿4.1.2で明らかにした事業自体の欠陥にもかかわらず、農水省に対して修正要求をできずにいた。漁民は長崎県と当事務所に工事以降の水質悪化と魚獲量の激減の原因調査を要求したが、長崎県は農水省に調査を要求しなかった⁽⁷⁰⁾。この理由について高田長崎県知事は、当事業費を巡る補助金、財政投融资の問題が絡んでいるからであることを認めた⁽⁷¹⁾。また、知事は1997年4月以降から高まった住民と各地の反対世論に対しても、財政問題等の理由で事業中止は現実的に無理であると述べ、財政問題を巡る農水省と長崎県の関係を示していた⁽⁷²⁾。一方、人口約9万の諫早市は、33.1%の借金負担にもかかわらず、1999年の1年だけの調整池の水質対策費として33億3000万円を支出した。

最後に、当事業は、政府組織の特性と縦割り行政、そして経済優先政策をとる省庁間の利害関係で決定されたと言われている⁽⁷³⁾。また、図3-3のように、事業推進の主な主体は長崎県知事と諫早市外4町長、自民党所属の議員連合であって、諫早干拓協議会と諫早湾地域振興基金を組織し、地元町内会やその代表等を通じて干拓推進住民協議会を構成した⁽⁷⁴⁾。また、知事らは農水省と同省の構造改善局、大蔵省関係者、経済企画庁の国土調査課に働きかけていた⁽⁷⁵⁾。

以上のように、諫早干拓事業とは2490億円の税金を費やして、干潟という国土資源を変更し、湾沿岸の水質を汚染

させて、水質改善費として、事業費以外の予算を国民と地域住民に負担させた。にもかかわらず、当事業は決定と執行の全過程を含め、地域住民はもちろん国民的な合議を得られる決定過程と法的仕組みにおける公共性を有したとは言にくい。

4.2.2 当事業の住民参加における公共性の分析

当事業の法的手続きにおける住民参加は、事業申請時の同意過程と事業計画書の縦覧、農地配分時の入植申請がある。また、公有水面の干拓事業に関して漁民との補償合議と環境アセスメントの縦覧がある。

さて、住民参加における公共性を、事業に反対している漁民やNGOと事業推進の住民に大きく分けて、その視点と根拠について考えてみる。

まず、当事業が持っている政策上の意味は、海、干潟という国土資源を無くして、それを基盤とした漁業の農業への転換、すなわち地域の経済構造の転換である。防災事業は本来建設省の事業であるが、農水省が当事業の防災工事を執行している理由も農村や農業保護策の一環として計画したためである。つまり、農水省にとって当事業は農地確保という土地改良の干拓事業であり、そのための防災事業である。また、当事業の是非問題や賛反論に大きな利害関係を持っているのは漁民である。当事業において漁民は漁業権を通じて漁民の権利を要求できるものの、漁民は漁業被害に関する補償合議と同時に漁業権を喪失する。当事業の漁業被害と補償合議に関しては本稿3.3.2と3.4のとおりである。この合議過程で注意すべき点は、まず、先に知事と農水省が事業構想と計画を立て、その後の手続きとして住民の同意を得たことである。1970年、久保知事と高田副知事は農水省との協議を経て、農漁民3分の2以上の同意を求めて戸別訪問や臨時総会を試みる一方、経済企画庁の国土調査課長を中心として事業の推進組織を拡大したが、住民の反対に終わった。その後、一部漁民と知事らとの協議が再開されたがそのきっかけは、1976年のノリ価格の暴落のように、一時的な経済不安であった⁽⁷⁶⁾。しかし、1943年からほぼ40年にわたって事業に反対している漁協、地元環境保護団体、各地の市民団体の視点は漁業権だけに止まっていない。反対の視点は、国内や県内では既に多くの耕作放棄地があること、2490億円の税金の効果、営農計画の妥当性、当事業による既存干拓地への影響(冠水問題)、調整池の水質悪化と防災効果の疑問等を根拠にしている⁽⁷⁷⁾

7)。このような視点に基づき、地元と各地の環境保護団体、日本湿地ネットワーク、日本ペンクラブ、公共事業チェックを求めるNGOの会等の市民団体が、諫早湾の水質悪化と干潟喪失の問題に対する反対運動を行ってきている。

一方、事業推進の主体は本稿3.3.2と4.2.1のとおりであって、自治体関係者と農民そして建設業者がその中心となっている。事業推進の視点は、当事業の目的と同じように、農地確保と防災、そして、地域内の開発工事を通じて地域経済が活性化することを目的としていた。

以上のような事業是非の問題に対して、多くの地域住民と全国の国民は事業中止を要求している。当事業に対する各新聞社の世論調査の結果は2つのことを示している⁽⁷⁸⁾。まず、地域住民と全国民の多数が事業中止と見直しを求めていることである。次は、実際に、諫早地域の住民さえ当事業の必要性と目的についてよく理解していなかったことである⁽⁷⁹⁾。この理由は、住民参加と情報公開が不十分であったことであり、具体的には、事業における利害関係者の範囲と意見書提出についての不明確さ、環境アセスメントの縦覧時期の不適切性、事業に関する不十分な説明等である。筆者の住民への聞き取り調査によると、当事業の直接的利害関係者である農漁民は、事業計画の事後縦覧と行政処理に対する申し出以外に、どのような行為が可能かについて何の認識もしていなかった⁽⁸⁰⁾。更に、当事業への住民参加は漁業権放棄を巡る漁民補償に限られていたため、総じて当事業は住民参加と合意形成における公共性を有しているとは言いがたい⁽⁸¹⁾。

4.3 当事業の時間的側面における公共性の分析

ここでは、当事業の時間的側面における公共性を、事業による環境悪化として分析する。当事業は1987年から2001年を予定していたが、2006年までに延期され、工事だけでも20年の歳月を必要としている。当事業の影響と効果は工事期間と事業完成後の長い期間に及ぶので、事業評価はそれ以上の長いスパンで分析する必要がある。特に、当事業は住民生活と地域経済の基盤であった干潟を消失させている一方、調整池と湾沿岸の水質悪化等の問題により、環境問題はもっと深刻になると予想されている。そこで、ここでは執行過程から完成以降という時間的側面に沿って、水質悪化と干潟消失の環境問題を公共性として究明する。

4.3.1 当事業による水質環境の悪化

農水省は当事業の環境アセスメントを2回行って、建設

省と運輸省及び環境庁の答申を受けた。1989年以降からは、環境監視機構が環境モニタリングを常時実施している⁽⁸²⁾。

にもかかわらず、当事業は調整池と諫早湾沿岸の水質を悪化させ、調整池の有機性汚濁(COD-Chemical Oxygen Demand)と窒素とリンの濃度については環境基準を超えているほか、窒素とリンの栄養塩成分の増加に起因する富栄養化もかなり深まっていると推測される⁽⁸³⁾。この理由としては、調整池に流入する本明川の水質汚染、周辺の畜産農家の汚水、工事によって死滅した魚介類の腐敗の影響、池底の粘土質の成分の巻き上げが挙げられる。また、周辺地域の下水終末処理施設の不備は有機性汚濁を高め、富栄養化を押しすすめていることにも注意しなければならない。そもそも調整池の淡水化は外海からの浸透水の流入と高い塩素イオンのために不可能であって、水質悪化は既に予見されたものであるという指摘もされている⁽⁸⁴⁾。これに対して農水省は、汚水の調整池外への放流、畜産系汚物の肥料化、水質監視、堤防ゲート開放による水源交替等の方策を講じて改善を図ろうとしたが、水質は一向に改善されず、諫早沿岸の水質まで悪化させている。

以上のような環境問題の原因は、当事業の設計上の問題と環境アセスメントにある。一般的に干拓事業の大きな問題は、調整池の水質汚染であるので、当事業でも調整池の汚染は十分予測されるものであった。にもかかわらず、当事業は調整池に関するアセスメントを行われなかったため、地形的特性に合わない事業設計になって、調整池の水質汚染も当然進んだ⁽⁸⁵⁾。また、当事業の環境アセスメントは事業の設計と計画の完成後であって、環境アセスメント自体が環境汚染を予防する手段として事業中止や対案探索にならなかった。要するに、当事業は環境アセスメントの内容不実や地形的特性を無視した事業設計である、水質悪化の環境問題を引き起こし、今後の事業進行と共に深刻となり事業効果を低下させると予測されている。そこで、当事業は環境悪化などの問題があるため、公共性を有しているとは言いきれないのである。

4.3.2 当事業による干潟消失と環境悪化

諫早湾の干潟は良好な粘土成分で高い浄化能力を持っている。また、プランクトンや、300種を超える底生生物の宝庫であると共に、渡り鳥の群落地、魚種の移動経路そして、稚魚の生育の場としても評価すべき、特別に重要な位置を占めてきた⁽⁸⁶⁾。これに対して当事業は干潟の浄化能

力と生態系上の経済的価値を全く鑑みることなく、大規模な干潟を農地や調整池に転換させてきたが、ようやく最近になって干潟が極めて高い水質浄化機能を持つことが重視され始めた。表4-2のとおり干潟の浄化能力はかなり高く、下水処理施設の設置の費用と比べて見てもかなりのメリッ

トがあることが分かる。

また、諫早湾干潟は日本最大の渡り鳥の渡来地であったが、外海と遮断された後は、3分の1から2分の1まで減少した。これは、干拓の乾燥及び餌となる底生生物の死滅、摂食場所の減少のためであると言われている⁽⁸⁷⁾。

表4-2 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 ²)	クロロフィルa、懸濁態有機窒素、溶存態総窒素の除去能力（約988kg-N/日）
下水処理施設（活性汚泥法） 用地費、管渠費ポンプ施設など 合 計	122.1億円 756.1億円 878.2億円	最大処理水量75.8千トン/日 計画処理人口10万人 処理対象面積25.3km ²
維 持 管 理 費	5.7億円/年	管渠延長200km、埋立地に建設

宮入興一（1998）、「諫早湾干拓事業の公共性と費用対効果評価」、『経営と経済』、長崎大学出版

更に、当事業は諫早湾と干潟の生態系と環境上の特徴を次第に変化させ、生態系を破壊し、今日では有明海にまでその影響を及ぼしている⁽⁸⁸⁾。表4-2が示すように、当事業は干潟消滅に伴う農漁民の所得機会を喪失させるばかりでなく、干潟の浄化機能を消失させたり、干潟を含む湾内外の水質悪化等の環境破壊をもたらしている。すでにオランダやイタリア、アメリカは環境保全、地域の農漁業等の経済問題や生態系保全の理由から干拓地を元に戻している⁽⁸⁹⁾。

4.4 当事業の地域的側面における公共性の分析

当事業は漁民を含む住民の生活を支えてきた沿岸の干潟をなくして農地に用途変更することで、地域経済の構造を変化させる一方、干潟を中心にしてきた地域共同体をも変容させている。また、当事業は調整池や沿岸周辺の水質対策費の負担をもたらして、地域住民の心理・経済的な負担を増加させている一方、事業の是非を巡る住民間の葛藤はさらに深刻になっている。そこで、本節では当事業の地域的側面における公共性を、事業による漁業中心の経済構造の変化と地域共同体の変化として分析する。

4.4.1 当事業による経済構造と地域共同体の

変化における公共性の分析

当事業の実施背景には、公共事業主導型の経済成長政策、当地域の干拓が容易であったという地形的特性、当事業による地域振興開発がある。特に、地域振興開発に関して、当時の知事は企業誘致までを念頭においていた。

一方、当地域は諫早湾内に生殖する特有の多種、多様な魚介類と魚類資源を、諫早独特の漁法により採取してきた⁽⁹⁰⁾。1963年以降の漁獲高を見ると、アサリ・貝などは毎年約2,139トン、海苔は4,000トンであったが、当事業が諫早湾に大きな被害をもたらしてしまったために、漁獲高もここ数年減少している。例えば、タイラギの漁獲量は1988年の135トンから1992年2.5トンに、海苔の収穫量は従来の4分の1に激減して、全体の水揚げ高は従来の20%程度にとどまっている状況である⁽⁹¹⁾。クマサルボウ、モガイは全滅し、カキ、ノリ、ワカメも被害が大きく、養殖に関しても経営不可能な状況になりつつある⁽⁹²⁾。7年連続休漁となった小長井漁協会員は、タイラギ死滅の原因等を求めて干拓中止を要求していた。これに対して農水省は、当事業の漁業経済の影響は環境アセスメントが示すように極めて少なく、たとえ影響があってもすぐに対応でき

ると説明した⁽⁹³⁾。しかし、漁民らは今なお水質悪化、赤潮による漁業休止に対して苦しんでいて、約半数近くの組合員が農公資金を借り、返済に悩んでいる。そこで、漁民と漁協組合員は漁業を諦めて組合を解散したが、12漁協の組合員1,300人のうち、専業者約100人を除く1,000人以上の人々はまだ生計をたてるのに十分な仕事をえられず、ごく一部の人が事業工事の下請けの収入で生活している状況である⁽⁹⁴⁾。この下請けをしている人々でさえ、今後事業が終了すれば職を失うことになり、臨時的な収入の見込みもなくなるし、もちろん漁業に戻ることもできない⁽⁹⁵⁾。そのため、組合員やその家族をあわせてその4倍近い約5,000人以上の生存権が、保障されない状況に陥っている。反面、図3-3のように、当事業の干拓受注会社は外地の大手会社であったため、地域経済の復興に直接結びつかなかった。そのほとんどの会社は清水建設、リンカイ建設、勝村建設、三井建設、鹿島建設、飛鳥建設、大成建設等で、土地改良建設協会の会員であった⁽⁹⁶⁾。地元の建設会社は内部堤防工事の一部を受注したが、技術的・工法的制限のため、結局は大手の会社に上請けするしかできない状況であったと述べていた⁽⁹⁷⁾。

さて、漁業補償は1986年の漁業振興資金等の給付を最後に終了した。しかし、地域漁民や住民にとって漁業とはそもそも海のある限り存続する生存に関わる権利であり、今日まで当地域の経済基盤であり続けた。また、諫早湾はその沿岸を中心にして広がる海にまつ文化や地域共同体の基盤として重要である。しかし、当事業は事業是非を巡る地域住民や団体の反対や対立、そして地元自治体への不信感の増加等、地域共同体を崩壊させていて、その葛藤は次第に尖鋭化してきた⁽⁹⁸⁾。特に、水質汚染等の環境悪化に対する地域住民や環境団体の反対に対して、当事業は地元と地域外の人々を区別し、よその人は口を出さな、という気配をしている。一方、干拓地は一人当たり1億円の負担となる見込みのため、地元の住民の入植は現実的に不可能であるほか、外地の人々や大規模の営農企業の入植についても厳しい状況で、当事業による地域経済の活性化は期待できない⁽⁹⁹⁾。

以上から、当事業を執行した農水省は地域住民の生存権に関わる経済基盤と漁業に大きな被害を与えた。また、当事業は干潟を中心にしてきた地域共同体の文化、干満の差を利用した諫早特有の伝統漁法と故郷を喪失させ、当事業

は地域的側面における公共性を有しているとは言いにくい。

5. 結びに

当事業の目的は計画当時の社会的ニーズと公共事業を中心とする経済成長政策によって推進されてきたが、社会的ニーズの変化とともに目的も追加変更された。農水省は主な目的として農地造成を、地元自治体長は事業実施による地域開発や企業誘致を通じた地域振興としていた。このため、当事業は事業の実施自体を目的とした開発依存型の事業になってしまい、目的や執行計画、そして事業結果と影響に関する論議はほとんど行われなかった。その結果、工事設計の欠陥による事業費増加と調整池の水質悪化等の問題を引き起こして、農地造成と防災堤防の2つの目的が共倒れする危険性すらある。また、当事業は防災検討委員会の指摘はもちろん、干拓事業が根本的に洪水対策にならないという常識さえ軽視した。建設省が諫早湾の洪水対策としてダム工事を既に行っているにもかかわらず、農水省は防災事業を執行した。当事業は地域特性や住民生活の重視した政策決定に至らず、地域経済の基盤弱体化や地域住民間の対立深化等の問題を背負っている。

これに対して、漁民を含む地元の住民団体や全国各地の環境保護団体は当事業の見直しや事業中止を要求している。こうした見直し要求は当事業に止まらず、公的領域の公共事業もしくは公共性とは具体的にどのような意味を持っているのかという問いを導いている。当事業は、諫早湾周辺の環境破壊や経済基盤の弱体化等をきっかけとした地域問題の側面を持っていると同時に、社会全体の利益を増進させるための公共事業であることを根拠とした社会全般の側面を持っている。にもかかわらず、農水省と長崎県は、当事業に関する地元と全国各地の論議を地元の人とよその人に分けて、地元だけの問題として限定させている。この理由は、当事業を地域問題、つまり私的領域に限定させて、公共性の問題を公的領域(国、農水省)に対する私的領域(地域問題)に対立させるためであると思われる。

このような農水省に対して、最近の見直し要求は当事業の公共性を問い、地域住民の被害や環境破壊等の問題までを取り入れて論議していて、当事業の一旦中止や自然環境や地域条件を生かした生態公園等を提案している。このためには、目的や必要性の側面のみではなく、事業効果やリスクあるいは地域変化までを事業自体の公共性として、多

様な側面で動的に見る必要がある。また、公共性の問題は計画・決定過程のみならず、公共事業を巡る全過程にわたって台頭するので、計画・決定当時における実質的、手続き的側面に加えて、執行過程を始めとする地域的、時間的側面を取り入れなければならない。

注

- 1) 五十嵐敬喜外編(1999)、『図解公共事業の仕組み』、東洋経済新報社、p14。
21世紀環境委員会編、(1999)、『巨大公共事業』、岩波ブックレットNo476、pp.8-25.
- 2) 船橋晴俊外編(1985)、『新幹線公害』、有斐閣、p177,pp.207-208。
宇沢弘文(1985)、『「成田」とは何か―戦後日本の悲劇』、岩波新書、p25.
- 3) 政策(Policy)は政策理念のように抽象的な目的から具体的な目標を示す施策(program)へ、また特の指標と数字などで達成度が特定化される事業(Project)に至るまでの一連の体系である。これらは政策(目的)と施策(手段)、あるいは、施策(目的)と事業(手段)という上下の連鎖関係にある。そこで、政策目的を効果的に達成するためには、適切な手段の選択も重要である。
山谷清志(1997)、『政策評価の理論とその展開』晃洋書房、10-14項及び85-101項を参照。公共政策の手段は政府の各種規制等の行政的・司法的手段と経済的手段の補助金、財政投融资等がある。
- 4) 武藤博己(1994)、「公共事業」、『行政学三巻』有斐閣、p236.
- 5) 入谷貴夫(1999)、「公共事業膨張体制と地方財政破綻」、『ちょっとまって公共事業』、蔦川正義外編、大月書店、p130.
- 6) 御厨貴(1988)、『昭和史の中の国土計画』、中央公論、p8.
- 7) 21世紀環境委員会編、(1999)岩波ブックレットNo476、p6、公共事業コントロール法案は、本文以外にも5年ごとの国会の承認、縦割り行政の弊害の克服仕組み等をその内容としたが廃案となった。
- 8) 公共政策においてその評価は妥当性、正当性、信頼性を

- 中心にして行う。その方法は費用便益分析、国会による予算審議と決算審議である。特に、最近は政策決定のみならず、執行過程まで含める政策アセスメントという概念が会計検査の中心になっており、特にアメリカの場合、会計検査院GAOの役割と権限がその政策評価と責任を巡って重要になっている。又、政策の信頼性と正当性は政策実施過程における空間と時間的要所によって、変容される。なお、それらは、政策の決定と実施過程における政策管理機能によって左右される。真山達志(1994)、「実施過程の政策変容、『講座行政学第5巻』、p39、有斐閣。足立幸男(1994)、『公共政策入門』、有斐閣、p103.
- 9) 五十嵐敬喜外編(1999)、東洋経済新報社、p14。
21世紀環境委員会編、(1999)岩波ブックレットNo476、pp.8-25.
 - 10) 宮本憲一(1989)、自治体研究社、p4
 - 11) ハーバース(1987)、『公共性の構造転換』、細谷貞雄訳、未来社、p197.ここで、「市民」というのは国家構成員としての国民、個人等の消極的な概念よりは、産業革命や市民革命以降登場した市民の概念である。なぜならば、無人島の個人は、生物的生存としているとは言えるが、それだけでは社会政治的の市民として存在しているとは言い難い。つまり、個々人は社会的共同体を前提して存在し、またその一部として個々人は社会共同体に関わって行きながら市民としての意味を持たせると考えられる。そして、本稿では、政府に対する義務とそれに応ずる法的・政治的権利を持った積極的な意味の市民で使うことにする。
 - 12) 公共性と私的領域という個々人の生存権・人格権において、その合意内容と過程は、各社会の政治過程とNPO等の市民社会の関係と、その社会の性格によって異なるが、これは、この論文の範囲以外にして、ここでは両方の関係変化に限定することにする。
 - 13) 牛山積(1974)、前掲論文、『法律時報』、5月号。
 - 14) 今里滋(1984)、「行政における公共性」、『市街地再開発と住民』、福岡県自治体問題研究所編、九州大学出版会。
 - 15) 似田貝香門(1976)、『住民運動の論理』、学陽書房、p203.
 - 16) 片寄俊秀(1998)外、『諫早湾干潟の再生と賢明な利

- 用』、游学社、p7.
- 17) 朝日新聞、1997.5.15 日付。
- 18) 朝日新聞、1997.5.15、5.21 日、1999 年 9 月 1 日付。
- 19) 諫早湾地域振興基金、『諫早湾干拓のあゆみ』、p35-
- 20) 山下弘文(1989)、『誰が干潟を守ったか』、人間選書、p83.
- 21) 九州農政局(1986)、『国営諫早湾土地改良事業計画書 諫早干拓 』、p4.
- 22) 九州農政局(1986)、前掲書、p4.
- 23) 総務省行政監察局(1997.2)、『大規模な農業基盤事業に関する行政観察結果』、p200.
- 24) 農水省構造局(1997)、前掲書と朝日新聞、1997.3.18 日、5.15 日付。
- 25) 朝日新聞、1997.5.27 と 7 月 8 日付。
- 26) 関谷俊作(1985)、『農林水産法』、ぎょうせい出版、p79. 予算比率は朝日新聞、1997.11.1 日付。
- 27) 諫早干拓事業の決定過程は本稿 3.1.2 を参考。
- 28) 九州農政局(1986)、前掲書、pp.50-51.
- 29) 総務庁行政監察局(1997.2)、前掲書、p198.
- 30) 宮入興一(1998)、『諫早干拓事業の『公共性』と費用対効果評価』、『経営と経済』、長崎大学出版、p140.
- 31) 総務庁行政監察局(1997.2)、前掲書、pp.90-97.
- 32) 関谷俊作(1985)、前掲書、ぎょうせい出版、pp.76-85. 総務庁行政監察局(1997.2)、前掲書。p15.
- 33) 総務庁行政監察局(1997.2)、『大規模な農業基盤事業に関する行政観察結果 資料編 』、1997.2、p199.
- 34) 総務庁行政監察局(1997.2)、『大規模な農業基盤事業に関する行政観察結果 資料編 』、p199.
- 35) 環境庁、「諫早湾における公有水面埋立(干拓)の承認に関わる許可について 回答 」
- 36) 朝日新聞、1997.11.1 日付。
- 37) 番場哲晴(1998)、『諫早干拓問題を語る正しい視点は設計可能か』、『自治研究』、良書普及会発行、第 74 巻 1 号、p70. 朝日新聞、1997.6.20 日付。
- 38) 長崎県諫早湾干拓協議会は知事と諫早市長、高来町長を始め、事業関連地域の町長がその構成員になっている。また、長崎県農業協同組合長と諫早湾地域振興基金も参加している。長崎県諫早湾干拓協議会(1997.5)、『諫早湾干拓事業』
- 39) 朝日新聞、1997.5.9 日付。
- 40) 番場哲晴(1998)、前掲書、p60. 環境庁環境影響評価課(1996)、『日本の環境アセスメント』、ぎょうせい出版、p8. 50ha 以上の埋立と干拓は環境アセスメントをすることを閣議で決定した。
- 41) 農水省構造改善局(1997)、前掲書。
- 42) 九州農政局諫早湾干拓事業所(1996)、『環境モニタリング』、p6.
- 43) 総務庁(1997)、『大規模な農地基盤造成事業に関する行政監察結果報告に基づく勧告』、pp.3-10.
- 44) 上飯屋尚(1996)、『公共事業の制度と実体・公共事業』、『自治実務セミナー』、35 巻 9 号、pp.30-31.
- 45) 朝日新聞、1997.6.15 日付、東京版。
- 46) 農林統計局(1992)、『農業白書』、pp.9-27.
- 47) 朝日新聞、1997.3.23 日付。
- 48) 日本弁護士連合会(1997)、『諫早干拓事業に関する意見書』、p25.
- 49) 総務庁(1997)、『大規模な農地基盤造成事業に関する行政監察結果報告に基づく勧告』、pp.3-5.
- 50) リーチング(Leaching)とは、土壌中の塩類が浸透水や地下水などの作用により溶け地下水とともに流出する現状を指す。
- 51) 九州農政局(1986)、前掲書、pp.24-33.
- 52) 朝日新聞、1997.5.27 日付、朝日新聞、1997.3.23 日付。
- 53) 上飯屋尚(1996)、前掲書、11 号、p28.
- 54) 長崎新聞、2000 年、2.7 日付。
- 55) 日本弁護士連合(1997)、前掲書、p32.
- 56) 朝日新聞、1997.3.27 日付。
長崎の自然と文化を守る会(1997)、『長崎の自然と文化』、4 月 38 号、pp.4-8.
- 57) 朝日新聞、1997 年 5 月 14-15、7 月 8 日付。
- 58) 日本弁護士連合会(1997)、前掲書、p33.
- 59) 毎日新聞、1999 年、11 月 25 日付。
- 60) 宮入興一(1997)、前掲書、pp.3-5.
- 61) 保母武彦(1997)、『日本の公共事業と潟地保全運動の課題』、日本干潟サミット(7.27)、発表資料。
- 62) 週間ダイヤモンド、1999 年 5 月 15 日刊。
- 63) 諫早干潟緊急救済本部、『イサハヤ干潟通信』、N028 号、1999 年 12 月。
- 64) 農水省構造改善局の土地改良事業の投資効果計算方式は総務庁行政監察局の行政監察結果報告書 p86 以下に書

- いてある。土地改良法施行令により、土地改良事業は投資効果があることをその条件としている。投資効率 = 妥当投資額 / 総事業費の値が 1.0 以上になったら、事業の効果がある、としている。
- 65) 朝日新聞、1997.6.3 日付。
- 66) 当事業の対象地域と関連自治体については本稿 3.3.1 を参考する。
- 67) 朝日新聞、1997 年 7 月 8 日付。
- 68) 五十嵐敬喜 (1997 年)、『公共事業をどうするか』、岩波新書、p68。
番場哲晴 (1998)、前掲書、p66。
- 69) 山下弘文 (1989)、前掲書、人間選書、pp.80-89。
- 70) 朝日新聞、1997.5.30 日付、高田長崎県知事とのインタビュー内容。
- 71) 保母武彦 (1997)、前掲書。
朝日新聞、1997.7.28 日付。
- 72) 朝日新聞、1997.5.27、知事は、排水門開放は技術的にできるが、現実的にはできないと言った。
- 73) 朝日新聞、1997.3.27、1997.7.8 日付。
- 74) 朝日新聞、1997 年 5 月 9 日、5 月 15 日、7 月 8 日付。
- 75) 朝日新聞、1997.7.8 日付。
- 76) 山下弘文 (1989 年)、前掲書、人間選書、pp.213-215。
- 77) 番場哲晴 (1998)、前掲書、pp.65-67。
- 78) 朝日西部、1997、5 月 28 日、9 月 30 日付、毎日西部、1997 年 6 月 3 日、毎日大阪、1997 年 7 月 4 日付、西日本、1998 年 2 月 3 日付。
- 79) 大坪省三 (1989)、「地域社会計画と地域社会変化 3、4 長崎南総計画・諫早中核工業団地」、『東洋大学社会学』、第 26 巻 1 号、pp.64-78。
- 80) 1997 年 12 月 10 日、著者の聞き取り調査による。
- 81) 淡路剛久 (1995)、『環境法』、有斐閣、p135 以下
- 82) 九州農政局諫早湾干拓事業所 (1996)、『環境モニタリング』、p6。
- 83) 朝日新聞、1997.5.27 日付。
- 84) 日本弁護士連合 (1997)、前掲書、pp.31-38。
- 85) 番場哲晴 (1998)、前掲書、p74。
- 86) 山下弘文 (1989)、前掲書、人間選書、p17。
- 87) 花輪伸一外 2 人 (1998)、諫早干拓緊急救済本部刊、『国営諫早湾干拓事業に関する検討結果報告 (要約)』
- 88) 宮入興一 (1997)、前掲書、pp.8-12。
- 89) 大野輝乙外 (1992)、『都市開発を考える』、岩波新書、pp.71-88。
- 90) 山下弘文 (1989)、前掲書、人間選書、pp.17-38。
- 91) 朝日新聞、1997.4.2 日付。
- 92) 西日本新聞、1997.11.12、長崎新聞、1998.2.13 日付。
- 93) 山下弘文 (1989)、前掲書、信山社、p85。
- 94) これは著者が 1997 年 10 月と 12 月、現地住民への 2 回にわたる聞き取り調査による。
- 95) 著者により 1997 年 12 月 9 日火曜日、諫早市小野町 1100-13 で行われた聞き取り調査による。
- 96) 九州農政局諫早干拓事務所 (1993 年)、「干拓事業推進現況報告書」、pp.12-17。
- 97) 1997 年 12 月 9 日火曜日、2000 年 2 月 2 日火曜日の聞き取り調査による。
- 98) 諫早干潟緊急救済本部、「イサハヤ干潟通信」、No.28 号、1999 年 12 月、p2。
- 99) 朝日新聞、1997.3.23 日付。

参考文献

1. 赤木須留喜 (1978)、『行政責任研究』、岩波書店
2. 足立幸男 (1994)、『公共政策学入門—民主主義と政策』、有斐閣
3. 淡路剛久 (1995)、『環境法』、有斐閣
4. 飯尾潤 (1997)、「官民関係の位相」、日本公共政策学会 1997 年度大会
5. 入谷貴夫 (1999)、「公共事業膨張体制と地方財政破綻」、『ちよっとまって公共事業』、蔦川正義外編、大月書店
6. 仁連孝昭 (1979)、「TVA の地域計画」、『国土 都市 農村 地域開発』、自治体研究社
7. 五十嵐敬喜外 (1997)、『公共事業どうするか』、岩波書店
8. 石弘光 (1997)、『財政構造改革の条件』、東洋経済新報社
9. 今里滋 (1984)、「行政における公共性」、『市街地再開発と住民』、福岡県自治体問題研究所編、九州大学出版会
10. 諫早湾地域振興基金、『諫早湾干拓のあゆみ』
11. 諫早干潟緊急救済本部 (1997)、『イサハヤ干潟通信』、

- 1997年12月、4号
12. 諫早干拓緊急救済本部（1998）、『諫早湾干拓の再生と賢明な利用』、游学社
13. 牛山積（1974）「大阪裁判判決と公共性論」『法律時報』、5月号
14. 大坪省三（1989）、「地域社会計画と地域社会変化 3、4 長崎南総計画・諫早中核業団地」、『東洋大学社会学』、第26巻1号
15. 大野輝乙外（1992）、『都市開発を考える』、岩波新書
16. 片寄俊秀（1998）外、『諫早湾干潟の再生と賢明な利用』、游学社
17. 上仮屋尚（1996）、公共事業の制度と実体・公共事業』、『自治実務セミナー』、35巻9号
18. 環境庁、「諫早湾における公有水面埋立（干拓）の承認に関わる許可について 回答」
19. 環境庁環境影響評価課（1996）、『日本の環境アセスメント』、行政出版
20. 九州農政局（1986）、『国営諫早湾土地改良事業計画書 諫早干拓』
九州農政局諫早湾干拓事業所（1996）、『環境モニタリング』
21. 新川敏光（1993）、『日本型福祉の政治経済学』、三一書房
22. 鈴木守（1981）、『公共政策論』、東海大学出版会
23. 鈴木守（1997）、『現代日本の公共政策』、慶應義塾大学出版会
24. 関谷俊作（1985）、『農林水産法』、行政出版
25. 総務庁行政監察局（1997）、『大規模名農業基盤整備事業に関する行政監察結果報告書』
26. 長崎県諫早湾干拓協議会（1997）、『諫早湾干拓事業』
27. 長崎県防災会議作成（1996）、『長崎県地域防災計画震災対策編』
28. 長崎の自然と文化を守る会（1997）、『諫早湾干拓問題号冊版 防災効果の科学的検討』
29. 船橋晴俊、長谷川公一、飯島伸子編（1998）、『巨大地域開発の構想と帰結』
30. 似田貝香門（1976）、『住民運動の論理』、学陽書房
31. 日本弁護士連合会（1987）、『諫早干拓事業に関する意見書』
32. 農水省農地局（1966）、『土地改良事業計画設計基準大 3部設計第6編海面干拓』
33. 農林統計局（1992）、『農業白書』
34. 花輪伸一外2人（1997）、諫早干拓緊急救済本部刊、『国営諫早湾干拓事業に関する検討結果報告（要約）』
35. 番場哲晴（1998）、「諫早干拓問題を語る正しい視点は設計可能か」、『自治研究』、良書普及会発行、第74巻1号
36. 船橋晴俊・飯島伸子編（1998）、『講座社会学 12環境』、東大出版
37. 保母武彦（1997）、「日本の公共事業と潟地保全運動の課題」、日本干潟サミット、発表資料
38. 真山達志（1994）、「実施過程の政策変容」、『講座行政学第5巻』、有斐閣
39. 御厨貴（1995）、「国土計画と開発政治」、『現代日本政官関係の形成過程』、岩波書店
40. 宮入興一（1998）、「諫早干拓事業の公共性と費用対効果評価」、『経営と経済』、長崎大学出版
41. 宮本憲一（1982）、『公共事業と現代資本主義』、恒内出版
42. 宮本憲一（1985）、『日本の環境政策』、有斐閣
43. 宮本憲一（1998）、『公共政策のすすめ』、有斐閣
44. 武藤博己（1994）、「公共事業」、『行政学三巻』、有斐閣
45. 村松岐夫（1994）、『日本の行政』、中央公論社
46. 室井力（1997）、「公法学における公共性 行政の公共性を巡る法律学的論点」、『公共性の政治経済学』、自治体研究社
47. 薬師寺泰蔵（1989）、『公共政策』、東京大学出版会
48. 山下弘文（1989）、『誰が干潟を守ったか』、人間選書
49. 山下弘文（1994）、『日本の潟地保護運動の足跡』、信山社
50. 山下弘文（1997）、「諫早湾堤防閉鎖は干潟の生物を絶滅させるばかりか防災にも役立たない」、『文芸春秋編日本の論点'98』、文芸春秋
51. 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房
52. 山本栄治（1989）、「公共性と共同性」、『公共性の政治経済学』、宮本憲一編、自治体研究社
53. Andreas Faudi（1985）, Planning Theory , Pergamon press

- 54.Barrett,Brendan F.D and Therivel,Riki (1991) , ル
Environmental Policy and Assessment in Japan, 58.朝日新聞
Routledge 59.毎日新聞
55.J.Habermas (1987)、 『公共性の構造転換』、細谷貞雄 60.西日本新聞
訳、未来社
56.T. O'Riordan(1981)、 『Environmentalism』、Pion, (2nd)
57.Seungtae Yang (1992)、 『国家と市民社会論』、ソウ

Abstract:

Study on the public works project and its nature of public welfare
-Case study on the government-owned land reclamation
by drainage in Isahaya, Nagasaki prefecture.-

Dong-Ae Shin

The objects of this paper are as follows; first of all, the author tried to show the structure of public works project in Japan in terms of 'nature of public welfare ' on the public policies. Because other studies have been evaluated in the point view of their needs and object traditionally until now, this paper is concentrated on the nature of public welfare in the public works project as an example of public policies. Second, this paper tried to reveal the contents and characteristics of 'nature of public welfare' by the way of a case study on the analysis of the government-owned land reclamation by drainage in Isahaya. The method of this study is as follows; first of all, the author deals in debates on the concept of 'nature of public welfare'. And then, the author set the hypothesis of this study resulted from this. Hypothesis of this paper is to reveal in practice 4 aspects of nature of public welfare and to evaluate them, that is, procedural, in time, regional, and essential one.

Plot of this paper is consisted of five chapters. First of all, chapter 2 covers the concept of ' nature of public welfare' in the public works project as an example of governments' public policies. And then, the author analyzes evaluated the structure and characteristics of public works project in Japan. Their practical procedure is as follows; once they are enrolled in laws, they have been changed in by the way of social needs and from time to time. Second, in chapter 3 the author analyzed the 'nature of public welfare ' of them , concentrated on land reclamation by drainage in Isahaya, Nagasaki prefecture. This project was started in 1952 by prefectural governor of Nagasaki, its initial object was making a large rice field through land reclamation by drainage. In the meanwhile, its object was changed into prevention of natural disasters, and then its budget is enlarged about by double. Therefore, the author tried to show objects and cost/benefit analysis of this works . Next, in chapter 4 the author try to probe to have 4 characteristics of nature of public welfare, especially concentrated on 4 aspects of nature of public welfare by the way of case study in Isahaya. Finally, in chapter 5 the author concluded in demanding to reconsider the 'nature of public welfare' in the public works project in Japan through case study on the Isahaya.

Keyword: Public works project, Nature of public welfare, Reclamation by drainage in Isahaya