

諫早湾干拓事業の破綻と今後の展望

宮入 興一（愛知大学経済学部教授）

はじめに

農水省の有明海ノリ不作対策関係調査検討委員会（ノリ第三者委員会）は、2001年12月19日、「諫早湾干拓事業は重要な環境要因である（海水の）流動および負荷を変化させ、諫早湾のみならず有明海全体の環境に影響を与えていると想定される」として、短期・中期だけでなく、数年にわたる長期の潮受堤防開門調査を提言した。しかし、諫干事業の完遂にあくまでも固執する農水省は、2002年3月、2006年度の事業完成にむけ着実に工事を進めていくとして、4月から2ヵ月程度の短期開門調査の実施を長崎県と地元市町に示した。だが、半年程度の中期調査についてはその後検討して決めるとし、長期調査に至っては一言の言及もなかった。ところが、この程度の農水省の姑息な開門調査についてさえ、長崎県は、「今年ノリは豊作なのだから」として、調査を拒否する態度に出た。

今年のノリの豊作は、漁民の抗議で干拓工事が約10ヵ月間中断したことに加えて、たまたま天候に恵まれ、かつ漁民による集団管理や二割減作、酸処理の適正化等の努力が相乗した結果にすぎない。この3月10日、有明海沿岸4県の漁業者ら2,000人が600隻以上の漁船を連ねて潮受堤防前に集結し、強い抗議の叫びをあげたのはむしろ当然といってよい。「有明海異変」と呼ばれる、諫早湾干拓事業を含む環境破壊の根因が、取り除かれたわけではないからである。ところが、農水省は、諫干事業については西工区だけの「縮小見直し」による相変わらずのごまかし案で事業推進が可能と期待し、長崎県は実質的にはそのサポート役を買って出ている。

本報告の課題は、諫早湾干拓事業の最近の経過を概括することにより同事業の破綻の現局面の特徴を明らかにし、事業の破綻が明らかであるにもかかわらず、なぜ事業が継続し推進されていくのか、その背景と構造を解明し、その上で、こうした現状から脱却して諫干事業の中止と有明海の再生を実現するために何が必要であるか、今後の課題とそれを達成するための方法、手順、主体について検討することである。

1. 諫早湾干拓事業の破綻と現状

（1）再評価第三者委員会「答申」の意義と限界

農水省九州農政局・国営事業再評価第三者委員会は、2001年8月、諫早湾干拓事業に関する事業再評価の結果について答申した。「事業再評価」は、公共事業が継続している途中でも、事業をめぐる社会経済情勢や環境の変化、事前の予測が困難であったり見落としていた問題点の明確化、一定期間経過しても未着手・未了、などの条件をかかえた公共事業について、「時間」という尺度でもう一度評価し直すもので、「時のアセス」とも呼ばれている。事業再評価（「時のアセス」）が、公正に、かつ客観性と透明性を担保して実施される場合には、事業の妥当性、有効性、効率性などが改めて再検討され、事業の継続・改正・中断などの再評価の判断が可能となる。こうして、ムダで環境破壊的な公共事業について、事業の間でもチェックしようというのである。それでは、諫早湾干拓事業の「時のアセス」はどのように評価したらよいか、その意義と限界について概括しておこう。諫干「時のアセス」の答申は、次のような簡潔な文言に最終的にまとめられた。

「土地改良法改正の趣旨を踏まえ、環境への真摯かつ一層の配慮を条件に、事業を見直されたい。社会経済の変動が激しい今日、諸般の事情を含めて、事業遂行に時間がかかり過ぎるのは好ましくない。英知を尽くして取組むことが緊要である。」

この「答申」に至る過程では、委員間で激しいやりとりがくり返された。論争点の中心は、諫干事業が環境問題、特に失われた諫早干潟の浄化機能などの外部不経済と、有明海への負荷やマイナスの影響を軽視ないし看過していることにあった。また、専門家からは、営農計画の杜撰さも鋭く指摘された。複数の委員からは、「事業の中止ないし休止」という非常に強い主張がくり返し出された。しかし、最終的には、そうした審議の内容と経過をも含めて、委員長提案により、上述のような簡潔な答申とすることでひとまず決着をみたのである。

この諫干「時のアセス」の意義と限界について、私は、昨年12月14日に諫早市で開かれた第4回有明海・不知火海シンポの講演のなかで、次のようなまとめをしておいた。この点はややくり返しになるが、重要な論点を含むので再論しておきたい。

諫干「時のアセス」の意義は、次の2点にまとめることができる。第1に、従来、行政の「追認機関」、「御用機関」として機能してきた第三者委員会が、今回は曲がりなりにも、「事業を継続する」という九州農政局の諮問とは異なる「見直し」の答申をすることで、初めてその社会的存在意義を示した。この点については、諫干「時のアセス」に先行して、2001年4月に公表された市民版「時のアセス」が果たした先導的な役割も見落とすことはできない。第2に、諫早干潟や有明海などの自然環境への配慮の欠如や不足が鋭く指摘され、また営農計画や費用対効果に対しても反論や疑義が次つぎと出され、本事業の妥当性や有効性、効率性が大きく揺らいでいることをはからずも露呈したこと。特に環境問題では、諫干アセスとこれを追認した農水省レビューの杜撰さをも露呈させた。なお、委員会の議事録がかなり早い時期にインターネットで初めて公表されたことも、従来の「官」による情報独占の状態からみれば、相当の前進であったといえよう。

しかし、他方で、諫干「時のアセス」には見落とすことのできない重大な欠陥と限界があり、それが以後の「見直し」の議論と政策に不用の混乱と歪曲を生み出す原因となった。

第1に、答申の「見直し」という表現は、見直しの結果について、事業の「継続」から「中止」まで極めて幅の広い解釈と内容を含んでいる。この結果、「見直し」答申は、農水省に事業「継続」の実質的な口実を与えるとともに、問題の根本的な解決を回避し、先送りさせるのに手を貸してしまったのである。この点の委員会の責任は重い。第2に、事業の中止や休止を求める複数の委員の科学的、客観的な論議が、最後の段階で真面目にとりあげられず、官制「第三者委員会」としての限界を突破できなかったことである。再評価委員会は、たとえ事業の「中止」まで踏み込めなくても、少なくともノリ不作の原因を究明するノリ第三者委員会の結論が出るまでは、事業の「休止・見直し」程度の答申は出すことができたし、かつそれは論理としても当然であったといえよう。

(2) 農水省「縮小見直し案」とその問題点

再評価委員会の2001年8月24日の答申を受け、農

水省は、早速素早い動きをみせ、8月28日には、武部勤農水相が「談話」を公表、諫干事業見直しの「4つの視点」を示した。「4つの視点」とは、防災機能の十全な発揮、概成しつつある土地の早期利用、環境への一層の配慮、予定事業期間の厳守であり、一見抽象的にみえた。しかし、実質的には、潮受堤防と調整池の堅持による「防災」と、中央干拓地・西工区の完成による「農地造成」とをしっかりと内容として含み、そのため、5年以上の工期を要する東工区は断念することを示唆していた。この「視点」は、諫早干潟と有明海の再生を最初から放棄しており、従来からの諫早湾干拓事業の一部修正にすぎなかった。ただ、目新しいのは、「環境への一層の配慮」とか、「自然と共生する環境創造型の農業農村整備」とかという言葉だけであり、「反対派」の反応を探る観測気球的なリップサービスといっても大過ないものであった。

このことは、10月30日、農水省が公表した「縮小見直し案」によって具体的に明らかとなった。農水省「案」は、上述の大臣「談話」で想定された見直し策のうち、最も農水省の元の計画に近いものだったからである。すなわち、防災については、潮受堤防の常時開放は否定し、調整池を-1mを基本としたまま管理する。農地造成については、西工区だけを畑作化して内部堤防を設置し、その他の干陸部は現状のままとする。環境については、調整池の淡水化を前提としてアシやヨシなどの植生と淡水性の多様な生態系による「農と緑と水辺の空間」を実現する。事業期間は予定の2006年度に完成する。

一見して明らかのように、農水省の「見直し案」は、東工区だけを切り捨て（「トカゲのシッポ切り作戦」）、一方、事業の本体である潮受堤防・調整池と農地造成は完全に残したままであった。これを、「農と緑の水辺の空間」、歪曲化した「環境への配慮」といった言葉のオブラートにくるんで、強引に飲ませようというのであった。だが、そこには、有明海の漁民や住民が切望している有明海の再生も、そのための諫早干潟の回復の視点も完全に欠落していた。

では、なぜ農水省は、こんなすぐネタのばれる手品のような「縮小見直し案」を出したのか。それは、第1に、今期のノリ養殖の状況が比較的順調であり、漁民の反対と抵抗が今期は弱まると期待したからである。第2に、長崎県はじめ「推進派」も、この案なら最終的に呑むはずと踏んだからである。この案なら、「推進派」が失うものはほとんどない。第3に、本年度予算編成の日程上、前年12月の半ばまでには「見直し案」の骨格だけでも決めておかないことには、小泉政権下

表1 諫早湾干拓事業費の推移

(単位：億円，%，倍)

区 分	①当初計画 (1986)		②変更計画 (1999)		②/① (倍)
	億 円	%	億 円	%	
(1) 潮 受 堤 防	650	48.1	1,527	61.3	2.35
(2)内部堤防・農地造成	700	51.9	963	38.7	1.38
合 計	1,350	100.0	2,490	100.0	1.84

(注) 当初計画について、(1)は「諫早湾(潮受堤防の工事等)」，(2)は「諫早湾(開畑工事等)」。変更計画については、2000年度最終予算時点での支出(予定)額。
(資料) 政府『答弁書』(内閣衆質 140第33号)，1997年7月22日，より作成。

の厳しい財政事情と「公共事業10%削減」方針の下で、予算獲得に重大な障害が生じる可能性があったからである。

農水省はいま、「見直し案」の了承を長崎県はじめ「推進派」から取りつけ、また有明海漁民の切実な願いと圧倒的な反対を押しきってだましの口で工事再開を実現し、さらに新年度予算も大過なく通過させることが出来たとして、ホッと胸をなで下ろしているであろう。後は、ノリ第三者委員会とその開門調査提言さえアリバイ作りのうまく乗りきれば、事業の推進にもはや障害はないと考えているかもしれない。

しかし、農水省「見直し案」のなによりも決定的な弱点は、この案では、諫早干潟の再生にも、有明海の環境の回復にもつながらないことである。再評価委員会答申の、「環境への真摯かつ一層の配慮を条件」とする「事業の見直し」とは、同委員会の議論の経過からも明らかなように、有明海の再生を焦点にすえた事業見直し以外にはありえない。これを、「淡水系の動植物の保全」に矮小化し、「ヨシの生えた調整池」に歪曲化することは、官僚の悪知恵以外の何物でもない。また、ノリ第三者委員会の「見解」は、諫早干潟が有明海全体の環境悪化に大きなインパクトを与えていると想定されるとし、調査に当たっては「開門はできるだけ長く、大きいことが望ましい」としている。これを、2ヵ月程度の短期調査とコンピューター解析などでお茶を濁そうというのは、安易なアリバイ作りと言われても仕方がない。しかも、こうした「見直し」では、「有明海異変」は根治できず、有明海を再生して将来の世代にわたすことができないことは明白である。

2. 諫早湾干拓事業が止まらない 本当の理由

事業推進のメカニズムとその矛盾

諫早湾干拓事業の「目的」は、防災と農地造成とさ

れている。しかし、いずれの「目的」についても破綻が指摘され、あるいは代替策が提起されている。しかも、事業の最大の欠陥として、諫早干潟の破壊とともに潮汐・潮流の減少による諫早湾と有明海全体の環境破壊さえ指摘されている。こうした事態を踏まえれば、諫早干拓事業は即時に中止するか、少なくとも長期間の開門調査によってノリ第三者委員会の結論が出るまでは工事を中断するのが、良識ある市民と公正な政府の当然の選択肢であるといつてよい。なぜなら、諫早干潟と同様、有明海も、破壊されつくした後は再生することは不可能だからである。にもかかわらず、諫早湾干拓事業は、中止されないどころか、短期調査さえ障害に直面している。それは何故か。ここでは諫早干拓事業が止まらない理由を検討し、事業推進のしくみとその矛盾について明らかにしたい。

(1) 諫早湾干拓事業をめぐる国・地方の財政関係

諫早湾干拓事業は、上述のように重大な問題を続発してきた。にもかかわらず、農水省や長崎県知事だけでなく、県議会も、また関係市町の首長や議員、漁協役員なども、大半が干拓事業の推進と早期完成を主張している。その一方、県民の中には、同事業に対する根強い不信と反対の意見が拡大してきている。こうした大規模公共事業をめぐる地域の政治経済的なネジレ現象は本事業だけにとどまらない。しかし、諫早湾干拓事業はその典型といつてよい。ここでは諫早干拓事業を素材に、重大な問題をかかえた公共事業が地域に押しつけられ、受容されていく過程と、そうした地域の政治経済的ネジレ現象の背後にある構造と矛盾について解明しよう。

諫早湾干拓事業は、土地改良法の基づく国営土地改良事業である。事業費は当初計画(1986年)の1,350億円から、変更計画(1999年)では2,490億円へ1.84倍に増加した。土地改良法では、法令によって国、県、受益農家の負担率が定められている。干拓事業を地域

表2 諫早湾干拓事業費の年度別推移（単位：百万円，％）

区 分	潮受堤防	内部堤防	農地造成	合 計
1986	1,119	641	331	2,091
1987	5,182	583	301	6,066
1988	4,093	2,708	1,399	8,200
1989	4,810	2,749	1,421	8,980
1990	5,133	3,584	1,482	10,199
1991	5,298	2,930	2,778	11,005
1992	7,704	770	18	8,492
1993	23,154	421	131	23,706
1994	26,762	117	31	26,911
1995	27,204	129	364	27,697
1996	18,043	462	170	18,675
1997	13,191	921	464	14,575
1998	10,961	1,807	1,322	14,090
1999	0	7,869	4,303	12,172
(小計)	152,654	25,691	14,515	192,859
2000	0	15,855	3,507	19,362
2001-06	0	7,685	29,094	36,779
合 計	152,654	49,231	4,716	249,000
(%)	(61.3)	(19.8)	(18.9)	(100.0)

(注) (1)1999年度までは決算ベース。2000年度は最終予算ベースで翌年度への繰越額があるため見込み値、2001～2006年度は支出予定額。
 (2)農地造成は、農道、農地整備、用排水路、揚水機場建設費等を含む。
 (3)四捨五入の都合で合計値が一致しない場合がある。
 (資料) 表1及び農水省農村整備局資料、より作成。

に受容させていくためには、先ず地元負担を軽減する必要がある。潮受堤防（特別型）の場合、法定負担率は国：県＝70：30である。しかし、これが県の実際の負担なのではない。なぜなら、県は「後進地域開発特別法」の適用によって国の負担率を引き上げ、逆にその分、県の負担率を引き下げることができるからである。98年度の実際の負担率は、国：県＝82.6：17.4となった。問題は、この後進地域特例が潮受堤防の本格着工となる89年度から適用されたことである。そのため、潮受堤防（1,527億円）に係る県費負担分は本来の負担の6割以下に切り下げられ、事業促進的に作用した。

後進地域特例措置がより巧妙に利用されたのは、県費負担とともに農家負担をも切り下げ、干拓農地の分譲価格の引下げを図ったケースである。法定の負担率は、内部堤防で国：県＝70：30、農地造成で2/3：1/3と定められている。しかし、県負担分の一部は県条例によって受益農家の負担とすることができる。長崎県条例では97年度までは農家負担率は18%であった。ところが、96年度に後進地域特例の適用をうけると、内部堤防と農地造成が本格化する98年度には条例を改正し、農家負担率を18%から、内部堤防で7.4%、

農地造成で11.3%へと大幅に引き下げしてしまったのである。この結果、国：県：農家の負担率は、内部堤防で法定の70：22.6：7.4が82.6：10：7.4に、農地造成では法定66.7：22：11.3が78.7：10：11.3に、農家負担とともに県負担も引き下げられた。それらは、全額国費に転嫁された。農水省と長崎県は、干拓地の農地価格が110万円/10aから70万円/10a台に大幅に低下したと喧伝し、周辺農家への売り込みを強めたが、その裏にはこうした仕掛けがあったのである。それでも、県の実質負担額は500億円を下らない。

現在、農水省は再度の事業見直しを迫られ、干拓農地を現行の1,415haから西工区のみ約700haに半減するとしている。その結果、土地代は上がり、筆者の推計では約120万円/10aとなる。しかし、農水省の見直し案では、「農地配分価格は現行計画と同じく、約70万円台/10aとするように努める」としている。農地価格を引き上げるには、国費への転嫁は上限まできているので、いまや県費にツケ替える以外にはない（農地が売れない場合、リースの場合も同様）。しかし、こうした再三の国民と県民への負担のツケ回しは、いまや納税者の納得の得られるものではなく、住民との矛盾は深まっている。

表3 諫早湾干拓事業の事業費の負担率（1986～2000年度）

（単位：％）

年度	区分	潮受堤防（特別型）			内部堤防（一般型）			農地造成（一般型）		
		国	県	農家	国	県	農家	国	県	農家
1986-88	A	75	25	0	70	12	18	70	12	18
1989-1992	A	75	25	0	70	12	18	70	12	18
	B	90	10	0	-	-	-	-	-	-
1993	A	70	30	0	70	12	18	66.7	15.3	18
	B	84	16	0	-	-	-	-	-	-
1994	A	70	30	0	70	12	18	66.7	15.3	18
	B	83.3	16.7	0	-	-	-	-	-	-
1995	A	70	30	0	70	12	18	66.7	15.3	18
	B	82.6	17.4	0	-	-	-	-	-	-
1996-1997	A	70	30	0	70	12	18	66.7	15.3	18
	B	82.6	17.4	0	72	10	18	72	10	18
1998-2000	A	70	30	0	70	22.6	7.4	66.7	22	11.3
	B	82.6	17.4	0	82.6	10	7.4	78.7	10	11.3

（注）(1)Aは、事業費の基本負担割合。Bは、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」（1961年、法律第112号）に基づく特例措置による負担割合（％）。「潮受堤防」については1989年度から、「内部堤防」と「農地造成」については1996年度から、後進地域開発特例法の適用対象となった。

(2)B欄における国、県、農家との負担割合は、1996-97年度は、長崎県の「国営干拓事業負担金徴収条例」（1968年条例第15号、1987年3月改正）に基づく割合（％）。1998年度以降は、同条例の1998年3月改正に基づく割合（％）。

（資料）農林水産省政府委員室資料及び長崎県条例集、より作成。

（2）諫早湾干拓事業と地域の公共事業依存体質の深まり

諫早湾干拓事業が地域に受容、促進され、さらに政治経済的ネジレ現象を深めていくメカニズムは、むしろ狭義の財政の制度や運営にだけあるのではない。むしろ、これを基礎としたより動態的な要因によるところが大きい。

その第1は、諫早干拓の大規模公共事業が、諫早湾周辺地域の公共事業依存体質を格段に強めたことである。1990年の同事業の本格的着工以来、諫早湾周辺の諫早地区、島原地区の建設業の伸びは急増した。ことに、公共事業においては、1990-99年度の間、公共工事の全県に占める割合は、諫早地区11.3% 17.9%、島原地区5.9% 12.6%と急増した（島原地区の場合には、雲仙火山災害からの復興特需の分も含まれている）。これは、長崎地区の22.4% 21.7%の減少と好対照をなしている。地域経済の干拓工事への依存性の深まりは、外来型の特需に対する地域の依存体質を強めるとともに、諫早干拓事業への地域社会の受容度を一般的に増す要因となっている。

第2は、諫早湾干拓事業に起因する地域経済社会の「維持可能性（サステナビリティ）」の解体化が、皮

肉にも、逆に干拓事業への地域経済社会の依存性を強め、それがまた地域のサステナビリティを奪うという悪循環を拡大させていることである。

失われた諫早干潟は、有明海の干潟全体の約14%（全国比6%）を占め日本最大規模であった。それだけでなく、群を抜く生物生産性と浄化能力の故に、漁民からは「宝の海・有明海の子宮」と呼ばれてきた。干拓事業は、この地域の最重要の社会的共通資本である諫早干潟を破壊し、漁民と住民から、生命と暮らしの一番の基礎である希少な環境と資源を奪い取ったのである。潮受堤防は、有明海の際立った特徴である国内最大の潮汐と急速な潮流を弱らせ、環境破壊に輪をかけた。そのため、干拓工事の進捗につれて、漁業被害が諫早湾口から有明海全域へと拡大しつつある。この結果、漁業や水産関連で廃業や転業、転職が相つぎ、こうした人びとが干拓事業の下請けや一時雇いとして吸収されている。長崎県の諫早湾周辺地域や漁協などで干拓中止や長期開門の声が上がりにくい理由には、こうした事情もある。

その典型例は、小長井町であろう。諫早干拓事業に最後まで頑強に反対し、「防災」と「環境アセス」を口実に押し切られた小長井漁協は、その後工事の本格化に

表4 長崎県内の地域別公共工事前払金保証積負額の推移 (単位: 億円, %)

年度	1990		1995		1999		増減率 (%)	
	億円	%	億円	%	億円	%		
地区							1990-99	
県南地区	長崎地区	679	24.4	1,041	22.8	923	21.7	35.9
	大瀬戸地区	112	4.0	181	4.0	221	5.2	97.3
	諫早地区	313	11.3	682	15.0	762	17.9	143.5
	島原地区	164	5.9	665	14.6	538	12.6	228.0
	(小計)	1,268	45.6	2,569	56.4	2,443	57.4	92.7
県北	県北地区	629	22.6	752	16.5	681	16.0	8.3
	田平地区	279	10.1	287	6.3	250	5.9	-10.4
	(小計)	908	32.7	1,039	22.8	931	21.9	2.5
離島地区	下五島地区	168	6.0	222	4.9	272	6.4	105.8
	上五島地区	155	5.6	194	4.2	168	3.9	8.4
	壱岐地区	93	3.3	159	3.5	127	3.0	36.6
	対馬地区	188	6.8	376	8.2	317	7.4	68.6
	(小計)	603	21.7	950	20.8	885	20.8	46.8
合計	2,779	100.0	4,558	100.0	4,259	100.0	53.3	

(資料) 西日本建設業保証(株)資料, より作成。

つれ、9年連続で特産のタイラギの休漁にも追いこまれた。漁民は転職や廃業を余儀なくされ、干拓事業の下請に転じた漁民もいる。こうした漁民にとっては、工事の中止は即生業の困難に直結し、公共事業依存体質は深まってきた。そこを狙いすましたように、干拓事務所から、小長井町だけでなく小長井漁協にも、「漁場実態調査委託」の名目でここ数年、毎年数百万円から千数百万円の委託金が支払われている。長崎県からも、諫早湾海域の水産振興や漁業者借入資金利子補給等の名目で、諫早湾内漁協に毎年1億円以上が支出されている。公共事業・公金依存症が深まるにつれて、地域の有力者達の干拓事業推進のかけ声は増す。

しかし、これは、「自分の足を食うタコ」のようなものではないか。諫干事業は、かりに順調に進んでも5年後には完了し、「特需」は5年で終わる。その時、自分の足を食いつくしたタコに帰るべき海はない。わずか5年の命を食いつくすために、先祖から受け継ぎ、将来世代に手渡すべき、かけがえのない「宝の海」を破壊してしまう権利が、私達、現代の世代にあるのだろうか。この点に照らせば、地域の公共事業依存体質からの脱出の課題は、とてつもなく重い意味もっているといわなければならない。

(3) 草の根での政官財「鉄の三角形」の自己増殖

問題を山積した諫干事業が止まらず、地域の政治的ネジレ現象が生じる最も深部にある理由は、草の根での政官財癒着構造の存在である。霞が関を頂点とする、

公共事業をめぐる巨大な「鉄の三角形」の全国連鎖の先端部分の実態がここにある。

第1に、「政」については、農水族議員等が予算獲得と事業推進を強力に支援する一方、諫干事業受注企業からは多額の政治献金および選挙での動員と票を受け取っている。特に、受注企業から自民党長崎県連への企業献金は、今年初めの長崎県知事選挙(2002年2月3日投票)の際に明らかにされたように、1995 - 2000年の6年間で39社、3億円余りに達する。諫干事業開始の1986年から2000年までの15年間をとると、献金金額は、五洋建設、若築建設、熊谷組、西松建設、鹿島建設、大林組などのゼネコンを中心に、元請48社から総額6億5,620万円にものぼる。これは、同県連への企業献金の過半に達する。同じ期間中、九州の自民党各県連への諫干受注企業からの献金は、自民党熊本県連への2億5,740万円を除くと、福岡、佐賀の両県連へはほとんど存在しない。受注企業から長崎県連への献金が、諫干工事にターゲットを合わせたものであることは明白といってよい。また、諫早・島原地域を含む自民党第2選挙区支部(代表・久間章生衆議院議員)へも、1996 - 2000年に16社、730万円の同様の企業献金がある。この場合も、第2選挙区支部以外の、長崎県の他の3つの選挙区支部への受注企業からの献金はほとんど皆無である。さらに、久間議員の政治資金管理団体である「長崎政経調査会」にも、1995 - 2000年の間に、25社から1,293万円の同様の献金がある。

問題は、これら受注企業からの企業献金がさらに細

表5 諫早湾干拓事業受注企業から自民党長崎県連への献金（1986-2000年度）（単位：万円，％）

順位	企業名	1986-90	1991-95	1996-2000	合計（累計）	
1	五洋建設（株）	1,900	2,800	3,200	7,900	12.0
2	若築建設（株）	2,450	2,600	2,700	7,750	11.8
*3	（株）熊谷組	1,700	1,300	1,800	4,800	7.3
4	西松建設（株）	900	1,200	1,600	3,700	5.6
4	佐伯建設工業（株）	1,000	1,200	1,500	3,700	5.6
6	東洋建設（株）	550	800	1,450	2,800	4.3
7	（株）大林組	600	900	1,050	2,550	3.9
8	東亜建設工業（株）	570	1,030	900	2,500	3.8
9	鹿島建設（株）	1,500	600	300	2,400	3.7
*10	（株）フジタ	800	800	700	2,300	3.5 (61.5)
11	りんかい建設（株）	550	800	800	2,150	3.3
*12	佐藤工業（株）	850	550	600	2,000	3.0
13	前田建設工業（株）	550	200	1,100	1,850	2.8
*13	三井建設（株）	500	500	850	1,850	2.8
*15	（株）ハザマ	1,000	400	400	1,800	2.7
*16	（株）青木建設	500	600	600	1,700	2.6
17	（株）鴻池組	270	290	970	1,530	2.3
18	（株）奥村組	—	600	800	1,400	2.1
19	清水建設（株）	900	300	—	1,200	1.8
20	三幸建設工業（株）	300	200	600	1,100	1.7 (86.7)
21	（株）大本組	—	—	1,050	1,050	1.6
22	（株）銭高組	850	—	—	850	1.3
23	大成建設（株）	600	200	—	800	1.2
24	（株）上瀧	—	150	600	750	1.1
24	黒瀬建設（株）	—	550	200	750	1.1
26	三井不動産建設（株）	200	100	300	600	0.9
*27	飛島建設（株）	200	50	300	550	0.8
28	（株）西海建設	—	130	250	380	0.6
29	三菱重工業（株）	300	—	—	300	0.5
29	大豊建設（株）	—	—	300	300	0.5 (96.5)
31-48	下位18社	260	900	1,150	2,310	3.5
合計		19,800	19,750	26,070	65,620	100.0 (100.0)

（注）*印は、経営不振により、公的資金を投入した取引銀行から債務免除などの金融支援を受けるか、会社更生法等の適用を受けたゼネコン。

（資料）九州農政局諫早湾干拓事務所「諫早湾干拓事業業務契約書」、長崎県選挙管理委員会「政治団体収支報告書（要旨）」（長崎県公報），各年度より作成。

かく枝分かれして、諫早湾周辺市町の各自民党支部にも再配分されていることである。例えば、自民党諫早支部の2000年の収入総額498万円のうち、長崎県連からの交付金は213万円、第2選挙支部からの交付金は157万円、合計370万円（74％）にのぼる。他の周辺の町支部の場合も同様である。また、金子知事の資金管理団体（「明日の長崎県を創る会」）にも、最近の5年間で、受注33社から2,237万円の企業献金があったことがすでに明らかにされている。これらの受注企業からの献金は、工事発注に対する間接的な謝礼であるとともに、工事推進のための潤滑油的な地元対策費の支柱となっているのである。

第2に、「官」については、政・官が一体となって事業を推進する一方、官僚の関係企業への天下りが常態化している。農水省から受注企業への天下りは、判明

した取締役以上分だけでも33名、その多くが技官で、うち6名は最終役職が干拓工事を直接管轄する九州農政局長、同諫早湾干拓事務所長など九州農政局関係であった。また、ジャーナリストの永尾俊彦氏によれば、96年時点で諫早事業受注36社に257人もの農水省からの天下りがいる。さらに、受注企業と一体となって工事の設計や測量などの業務を請負うコンサルタント会社25社にも、合計152人の天下りがいる（永尾俊彦「ルポ・諫早、その後」『世界』、2002.4, p.243）。こうして、分かっているだけでも400人を超える農水省OBが諫早事業の受注61社に天下って職を得ながら、受注企業のため陰に陽に働き、巨大な利益トラストを形成しているのである。なお、ゼネコンなどの土木建設会社だけでなく、コンサルタント会社への官僚の天下りはこれまで余り注目されてこなかったが、もっと重視

されてよい。というのも、コンサルタント会社への業務委託は、環境アセス、アセスの検証（レビュー）から干拓地の整備計画、営農計画、費用対効果分析等に至るまで非常に広範にわたっており、かつ農水省と建設会社との橋渡し役をも担っているからである。

第3に、「財」については、政治家への献金や官僚OBへの天下り席を用意する一方、受注企業に対しては、極めて有利な取引が恒常的に準備されている。九州農政局諫早干拓事務所「諫早湾干拓事業業務契約調書」によると、1986 - 2000年度の15年間の諫早湾干拓事業の工事・業務契約合計1,150件のうち、一般競争入札はわずか9件（0.8%）にすぎない。一方、業者と官僚との癒着の温床と言われる指名競争入札が535件（46.5%）、随意契約にいたっては589件（51.2%）と過半数に達している。永尾氏によれば、2000年度（2001年1月1日まで）の諫干工事の平均落札率（予定価格に対する落札価格の比率）は98.0%と、にわかには信じ難いほど高い。指名競争入札は、まさに「官製談合」の温床なのである。まして、相対取引である随意契約にいたっては、「談合」の余地さえ存在せず、官財癒着装置そのものといってよい。たとえば、事業費の6割以上を占める潮受堤防の場合にも、6工区に分け、最初だけ指名競争入札、以後は毎年度落札業者との随意契約というパターンが常態化していた。これを「不明朗で割高だ」とする批判に対して、農水省は、「仕事に慣れていて、効率的で割安だ」と全く逆の弁明をしている。しかし、従来 of 他省庁の実績や民間での経験からも明らかなように、公正な競争のないところには、癒着と腐敗、不公正と不効率が必然的に発生する。そのツケが、納税者である国民に回されることは明らかである。

以上のように、地域での政官財「鉄の三角形の鎖」こそが、諫早湾干拓事業が止まらず、草の根の政治経済的ネジレ現象が生じる最も深部にある本質であり、この鎖を断ち切ることが地域からの公共事業改革の核心であるといえよう。

おわりに 今後の課題と展望

以上、諫早湾干拓事業は、事業内容として破綻しているだけでなく、「有明海異変」をはじめ様々な重大問題点を深めつつある。にもかかわらず、同事業は、この矛盾の深まりから脱却する内部機構をもっていない、それどころか、逆に矛盾を深めざるをえない政治経済構造の中にあることが明らかとなった。こうした悪循環から脱出し、諫早湾干拓事業の中止と有明海の真の

再生にむけて何が必要とされているか、その課題と、これを実現していく方法、手順、主体について簡潔に指摘し、結びとしたい。

諫早湾干拓事業を今後どうすべきかについては、大きく2つの選択肢がある。

第1は、現在の諫干事業の基本的骨組みを残したまま事業を予定どおり完成させ、そこから発生する環境問題などさまざまな問題や矛盾に対しては、事後的、対症療法的に対策を講じていく方法である。これは、農水省や政府与党がとろうとしているやり方である。

2002年2月、自民党の有明海ノリ等被害調査対策本部は「有明海特別法案」の概要をまとめ、今国会での成立を目指すとした。法案は、対象海域を有明海とこれに隣接する八代海とし、関係県を福岡、佐賀、長崎、熊本、鹿児島としている。この海域で、環境保全や水産資源回復、漁業振興を目的に、下水道施設の整備や排水処理、漁場整備、水産物の増養殖などの事業を実施し、国が特別の財政支援措置を講じるものとしている。

有明海全体の環境悪化に対して、海域全体を視野に入れ、豊かな海として再生させることはむしろ重要である。そのことに異議はない。しかし、そうであれば、決定的に重要な問題は、有明海の環境悪化の元凶となっている沿岸域の開発事業や干拓、埋立、取排水、海域利用などについて、適切な規制・禁止規定を設定することである。特定施設に環境アセスの添付や、埋立に対し特別の配慮規定をおく瀬戸内海環境特別措置法でさえ、実際には、その規定と運用がゆるいために、大規模な開発や埋立が止まず、規制の強化が強く求められている。こうした先例と教訓に学べば、有明海特別法は、開発や汚染の規制・禁止を基軸として環境の再生が考えられるべきであって、そのためには、何よりも「有明海異変」の最大の原因となっている諫早湾干拓事業は率先して中止するか、少なくとも長期開門して、徹底的に調査することが必要不可欠なのである。

しかし、自民党法案には、諫早湾干拓事業の中止はおろか、開発や埋立の規制・禁止規定さえない。法案の柱は、むしろ逆に、下水処理施設や漁港、港湾、漁場整備など、公共事業への新規財政支援にある。下水処理施設や覆砂事業がまったく無効だというわけではない。しかし、それだけでは、ガンを根本から治療しようとせず、患者を薬ツケにするのと同じく本末転倒であって、患者である有明海は助からない。しかも、有明海全体の環境の再生といっても、政府は基本方針

の設定と財政支援をするだけで、計画は各県ごとに策定することになっている。これでは、「有明海の環境保全や再生」を表看板にして、実態は、旧来型公共事業を環有明海全域でより大規模に展開していく新たな装置といわれても仕方がないであろう。しかも、こうした特別立法では、有明海の環境破壊は続き、海域の抜本的な再生が期待できないだけでなく、公共事業依存病は諫早湾から有明海全域へとガン細胞のように転位し、拡大していかざるをえないのである。

このように考えると、決定的に重要なことは、諫早干潟だけでなく、有明海全体の環境と社会にマイナスの影響を与えている諫早湾干拓事業はこれを中止し、環境と防災を両立させながら、有明海の根本的な再生と、そのための潮受堤防の除去および諫早干潟の回復へと事業内容を抜本的に転換することである。これこそが、第2の途となる。

第2の途を推進するには、次の2つの手順が必要となる。

1つは、政府与党や農水省の従来型の事業や政策に対する批判と検討を行うことである。列記すれば、

- (1) 農水省の姑息な「縮小見直し案」や政府与党の「有明海特別法案」の欺瞞性を明らかにする。
- (2) 地域の「鉄の三角形」の実態をさらに詳しく解明し、地域からこの「三角形の鎖」を断ち切っていく世論と運動を創り上げていく。
- (3) 諫早湾干拓事業と同関連事業が、長崎県や関係自治体の財政と住民負担や住民生活に与えるイ

ンパクトについて明らかにし、地方財政の破綻と財政のサステナビリティ（維持可能性）の困難の実態を批判的に解明する。

もう1つは、より積極的な政策提起を実施していくことである。

- (1) 諫早湾干拓事業の中止および有明海の根本的な再生に資する特別措置法と再生プロジェクトの創設にむけてそのあり方を究明する。特に、開門調査とあわせた諫早干潟再生事業とポンプや樋門の増強などの緊急防災事業の優先的実施、諫早事業中止、地先干拓、農業用水別途確保などの具体的提言、海岸・河岸堤防の強化と中期的な潮受堤防全面撤去の具体的手順の提起、本来の「有明海・不知火海再生特別法」の具体的提言等を行うことが重要となる。
- (2) 未来なき公共事業依存体質からの脱却と環有明海地域の維持可能社会の構築にむけた抜本的政策転換の提言。特にその政策転換の理念と地域連携の具体的政策戦略づくりが必要となる。

最後に、こうした新たな政策づくりと世論、運動を創出していくためには、新たな主体の形成が不可欠となる。「漁民・市民ネットワーク」の形成と運動はその1つの可能性を示した。これを、新たな市民版シンクタンク、市民基金の構築と議員・政党・自治体・諸団体・個人などの要求や願いと結びつけた市民版ネットワークの形成が望まれる。