

士幌然別湖線道路問題を考える



たわら ひろみ
 1930年東京都生まれ。
 千葉大学造園学部卒業。
 厚生省国立公園部、北海道生活環境部などをへて、
 現在、専修大学北海道短期大学教授（園芸学）。
 学術博士。野山をゆっく
 り歩くことが趣味。
 著書に『北海道の自然保護—その歴史と思想』
 『緑の文化史』など。

たかが二・六キ^ロの
 観光道路されど…

俵 浩三



図1 然別湖周辺図

二〇年前に中止となった観光道路が復活
 「士幌然別湖線道路問題」（通称士幌高原道路問題）と聞いても、多くの方々には何のことかピンとこないであろう。そこで然別湖周辺の道路整備状況を振りかえりながら、いま何故、この道路が自然保護上の問題となるのかを考えてみよう。
 然別湖は大雪山国立公園東南部の美しい湖である。ここが国立公園に指定される直前の『国立公園候補地調査概要』（一九三二）には、然別湖について「本区域唯一の湖沼にして本候補地に千金の値を加

うるものなり。：周囲はエゾマツ、トドマツの原生林に蔽われる神秘境なり。：然別湖は帯広駅より約五〇キ自動車約三時間にして達す。目下自動車終点（扇ヶ原）より湖岸までは約一・五キを歩行するを要す」と書かれている。
 それから間もなく、帯広から鹿追町をへて然別湖畔に達する道路が完成し、さらに昭和四二年には然別湖と糠平温泉を連絡する道路（現在の道々糠平鹿追線）も開通した。つまり現在の然別湖へは、南の鹿追町方向と、北の糠平（上士幌町）方向の二方

向から、到達することができるのである(図1)。ところが、さらに東方向の土幌町から然別湖へ向かう道路工事が昭和三十七年から始まり(当初は町道、昭和四四年から道々「土幌然別湖線」)、国立公園区域内の東ヌブカウシ山をめぐって徐々に高度をあげてきた。しかし急峻な山の斜面に、ヘアピンカーブを連続させた道路(図1のA)の工事は山肌を醜く削りとったので、「ひどい自然破壊だ」との世論がたかまり、また道路予定地(図1のB付近)にはナキウサギの生息地やコマクサの群落があり、「貴重な自然環境だ」と指摘され、昭和四七年に工事が中止された。

以来、この道路工事は中断されたままになっているが、その間、昭和五三〜五六年に北海道は道路予定地周辺の自然環境調査などを実施した。その自然環境調査の一部には北海道自然保護協会も関係したが、協会としては、この路線選定は自然保護上の問題が大きいので、どうしても道路を開削するなら東ヌブカウシ山南麓に路線を変更すべきであると提言をしている。しかし、その提言は容れられるところとならず、北海道では当初計画を一部修正し、ナキウサギ生息地付近はトンネル(駒止トンネル)とする工法を採用し、昭和六三年に『一般道々土幌然別湖線自然環境調査報告書』を作成、公表し、環境アセスメントの手続きに入った(図2)。これに対して、自然保護関係者からは大きな反発があったので、北海道ではさらに補足的調査を実施することとなり、最近まで経過してきた。

その補足的調査がどのようなものであるかは知らないが、北海道土木部によると、地元の一自然保護団体の理解を得て、事業を再開する予定であるという。

この土幌然別湖線の未開削部分(図1のA)B)C)は約二・六キロである。「あと僅かなんだから、せつかくこまで来たのだから」という思いが、地元関係者や北海道土木部関係者の中にあることは理解できる。しかしこれは、「たかが二・六キロの観光道路、されど自然保護の重大問題」なのである。

なお土幌然別湖線問題については、「NC」の六二、六三、六四、六五、七七号、「北海道の自然」二七号に関連記事がのっている。また然別湖周辺のナキウサギについては本誌の別項「ナキウサギの分布と生態」を参照していただきたい。

この道路の最大目的はすでに達成されている。そもそも、この道路は何を目的として発想されたのだろうか。これは当初から然別湖へ到達するのが

目的ではなかった。先のアセスメント手続きで北海道が作成した『一般道々土幌然別湖線自然環境調査報告書』を見てみよう。それによれば、この道路は、原野状態だった土幌町の新田地区に、農牧地を整備するための「農業構造改善事業による草地造成工事の牧道として」着手されたのである。そして「本路線の整備は、土幌町から東ヌブカウシ山麓にかけてたびたび発生する山火事に対する消火体制を強化するため、地域住民にとって開拓以来の強い願望であり」とあるとおり、山火事対策が最大の目的だったのである。現在の土幌然別湖線が計画された時の目的も、「山火事対策および然別湖への連絡を目的に」と、道路を必要とする第一の理由に「山火事」があげられている。

それでは山火事はどこで起こるのだろうか。それは報告書に「土幌町から東ヌブカウシ山麓にかけてたびたび発生する山火事」と明記されている通りである。念のために『しほろ村史』(一九六二)で確認してみよう。まことに明快な記述がある。「十勝平野は野火の国であつたことは林業常識から容易に推理できることである。土幌村などは、その好例のようである。村の西北部の緩傾斜地から扇ヶ原一帯にかけては、古来しばしば線

動物へ影響少ない

土幌・然別湖線が環境調査報告書

自然保護団体、強く反発



四十七年以来十五年間工事がストップしていた道路「土幌・然別湖線」について、道は二十五日トンネルや橋を使う修正ルート計画なら「ナキウサギが動物の生息地へ及ぼす影響は少ない」とする自然環境調査報告書を発表し、二十六日から二十四日開の記者会見に、土幌・然別湖線(全長二十三キロ)は初め土幌町と、そして三十七年から工事が始まり、四十四年から道道に認定され、翌年から道が工

図2 土幌然別湖線の環境影響調査を報ずる北海道新聞(1987年11月26日)

59

返して燃えたことが林相の上に現れている。東西ヌブカウシヌプリにしても「草山」と和訳することのできる地名であるが、これはかなり古いころから無立木の山であったことを物語っている。ところが、峠をひとつまたいで然別湖湖畔に出ると、景観は一変する。火とはまったく無縁の針葉樹の原生林が湖面に姿を映し、分水嶺が天然の消火線であったことを教えている。」

すなわち山火対策が必要なのは「山麓」なのである。「土幌町から東ヌブカウシ南麓にかけて」の地域で発生する山火事に対しては、すでに工事を終えた部分の土幌然別湖線道路で十分に対応することが可能であり、いままら山頂部にトンネルを含んで新たな開削を行う必要性はまったく認められないのである。

効果が薄い土幌町と然別湖の短絡

次に「山火事対策および然別湖への連絡を目的」とする土幌然別湖線の第二の目的を検討してみよう。現在、土幌町から然別湖へは車で到達することができないのだろうか。実は現状でも既存の「道々本別新得線」を利用することによって十分に可能なのである。たしかに土幌然別湖線の未開削部分を貫通させれば、一〇〇キ程度（以内）の「短絡」にはなるだろう。しかし現在の車社会、とくに『一般道々土幌然別湖線自然環境調査報告書』に明記されているような、「帯広市方面を結ぶ連絡道路、さらに隣接する道東圏の主要観光地であるオンネトーや阿寒湖畔との相互連絡道路として重要な役割を持ち」という一〇〇キ〜二〇〇キオーダーの広域的利用の道路網にあっては、一〇〇キ程度の僅かな距離の短絡はほとんど意味をなさないものである。

さらに同報告書では、「主要道々鹿追線平線しか連絡道路を持たない然別湖畔にとっては、自然災害、交通事故、その他の緊急事態の発生などに弾力的に対応できる代替ルートあるいは迂回ルートとして重要」としているが、先に紹介したように、現在の然別湖は二方向から到達できるルートをもっているのである。道内には然別湖畔より大きな観光集落で、一方向からしか到達できない袋小路で、代替、迂回ルートをもたぬ地区がたくさん存在している。そうした中で然別湖が三方向からの道路を整備し、代替、迂回ルートをもたなくてはならない必然性はまったく認められない。よしんば代替、迂回ルートの必要性を認めたとしても、この路線における有効受益範囲は、道々鹿追線平線と道々本別新得線の分岐点から道々鹿追線平線と新設道路の分岐点に至るの間の、きわめて僅かな区間だけであり、その僅かな区間で、「自然災害、交通事故、その他緊急事態の発生」する確率はきわめて小さなものである。つまりこの記述は客観的な説得力が小さく、土幌然別湖線の「事業の目的」をにぎやかにする「作文」にすぎない、との印象がよい。

このように第二の目的の「然別湖への連絡」は、「山火事」の後から発想された副次的なものであり、その効果も大きくなく、そこに長大トンネル新設のような莫大な経費をかけるのは税金の無駄遣い、との疑問をもたざるを得ない。土幌から然別湖を連絡するためには、既存の道々本別新得線を改良、整備した方が、はるかに効率的であり、公共事業のもつ本来の使命に合致していることは明らかである。

そのような状況の中では、新規開削を断念し、すでに開削した道路部分を生かして終点施設を整備し、そこから例えば東ヌブカウシ山あるいは白雲山への

自然探勝歩道を整備するなどの方策を講ずる方が、はるかに大雪山国立公園らしい魅力をひきだすことができ、また「地域の活性化」に貢献することは明らかである。

自然保護理念に反する公共事業は執行すべきでない
大雪山国立公園は申すまでもなく日本における最大、かつ最も豊かな原始的自然環境を誇る国立公園であり、これを適正に保護するとともに、保護のほかられる範囲で節度ある利用を心がけるべきことは、ひとしく国民、道民の責務である。また日本の国立公園は国際的水準で見ると、自然保護面が弱く適格性を欠く面があり、国際的に通用する国立公園を実現することは、今後の日本の国立公園の大きな課題であるが、大雪山国立公園はすでに国際的に通用し得る潜在的な資質を十分に備えている、といえる。

そうした中でこの道路事業について考えると、大石環境庁長官（昭和四六年当時）の決断によって、工事半ばにして中止された「尾瀬観光道路」の前列を引くまでもなく、大雪山国立公園内においても「赤岳観光道路」が自然保護上の理由によって途中で延長を断念した経緯がある。また旭岳温泉、天人峽温泉、白金温泉、十勝岳温泉、トムラウシ温泉など、袋小路の道路は大雪山国立公園内に数多く存在し、是非とも本路線の未開削部分を開通させなければならぬ必然性はない。

さらに重要なことは、大雪山国立公園を舞台として起こった「大雪縦貫道路計画」の中止に際して、今後の国立公園などの道路の在り方の基本を示した国立公園道路の憲法ともいべき考え方が、環境庁自然環境保全審議会の「林部会長談話」として、昭和四八年に公表されていることである。周知のとおり

り「林部会長談話」では、今後の国立公園などの道路の新設は「経済的、社会的観点などから、その道路が是非必要であり、他にこれに代わる適切な手段が見出だせないことが前提とされなければならない」とした上で、原始的地域、亜高山帯、高山帯、希少な動植物の生育・生息環境などは「あらかじめ慎重に避けるよう配慮すべきである」としている。

土幌然別湖線は「林談話以前に許認可された道路」だから、これに従う必要がない、と案視する関係者もいるようであるが、物理的に着工されておらず、また昔の許認可から設計が変更されているものは、当然のこととして新たな国立公園事業認可事項の変更申請が必要となる。その際、自然環境保全を基本政策の一つにすえる北海道としては、「林部会長談話」の趣旨に反するような公共事業を新たに実施することは、道政の基本に反することになる。そのため北海道としては、未着工部分の道路新設は「経済的、社会的観点などから、その道路が是非必要であり、他にこれに代わる適切な手段が見出せないことが前提」となっており、かつ原始的地域、亜高山帯、希少な動植物の生育・生息環境などは「あらかじめ慎重に避けるよう配慮」されていることを立証する責任を有するのである。

すなわち土幌然別湖線の未着工部分の着手に際しては、①現在でも本路線の最大目的である山火事対策のため新規開削が是非必要であること、②土幌町から然別湖へ到達する道路は本路線以外には存在していない（本別新得線が存在していない）こと、③未着工部分の路線周辺にはコマクサ群落やナキウサギ生息地など貴重な自然環境が存在していないこと、などを証明する必要があるのである。この証明は事実上不可能であろう。

ポタンのかけ違いは早く是正を

以上で明らかのように、土幌然別湖線の未着工部分の新規開削については、①本路線を必要とする原点となった山火事対策については、新規開削を行わなくても十分に対応が可能であり、地元住民の「開拓以来の強い願望」はすでに充足されていること、②本路線の副次的な目的である土幌町から然別湖へ到達することは、既存の道路利用で可能であり、短絡の効果や迂回、代替性の効果は、莫大な工費を必要とするトンネルなどの投資効率から見れば、きわめて小さく、税金の無駄遣いの疑問があること、③自然環境保全を基本政策の一つとする北海道としては、大雪山国立公園の自然保護理念に反する事業を行うべきではないことなど、問題が山積している。

土幌然別湖線の実現に対して地元の総合開発促進期成会などから、強い要望がでていることは承知しているが、本路線が発想された昭和三〇年代から四〇年代前半にかけての社会的背景は、観光開発優先で、北海道の総合開発計画においても、自然保護より道路開発が重視されていた時代である。その当時、すなわち環境庁が設立される以前の時代に、厚生省国立公園部によって、本路線が国立公園計画に位置づけられ、また事務手続上の許認可を得たとしても、その工事は二〇年も中断されたままで推移した事実を照らせば、当時の許認可は失効しており、新たな時代に即応して判断されるべきである、と見るのが妥当な社会通念である。（この道路が計画されたと同じころ、北海道総合開発計画で華々しく登場した「苫小牧東部大規模工業基地」が、当時の政府によって認知されたから、それは今でも有効で、その計画を是非とも実現すべきだ、と考えている人がいるだろうか。）

この二〇年の間に国立公園行政は環境庁自然保護局の所管するところとなり、国立公園の担う社会的役割は大きく変化し、自然保護がますます重要視されるようになっていく。また現在ではリゾートブームの時代で、今後、新たに一四〇箇所を超えるリゾート開発計画が北海道内で予定されており、その乱開発をいかに防ぐかが道政の大きな課題となっている。昨年一〇月一四日の各新聞によれば、総理府が行った「自然の保護と利用に関する世論調査」でも、自然保護を優先させるべきとする世論が観光開発支持を上回っている。また同一〇月二三日の北海道議会では、自民、社会、公明、民生クラブ、共産、道政クラブが超党派で共同提案し、「リゾート乱開発抑制」を決議している。（46ページ参照）

そうした中では、せめて国立公園くらいは新たな観光道路などの開発を抑制し、貴重な自然環境を守ることが道政に携わる者の責務のはずである。それにもかかわらず、北海道が自ら事業主体となっており、しかも二〇年以上も前の観光開発優先時代の過去の遺物のような本路線の未開削部分を、莫大な経費をかけて着工するのは、道政として愚かな、誤った選択といわなければならない。いたずらに過去の経緯、事業の継続性にとらわれることなく、冷静かつ総合的に判断すれば、土幌然別湖線の未着工部分の新規開削を断念すべきである。それより現在の終点付近で駐車スペースや休憩舎など若干の施設を整備し、東ヌプカウシ山などへの自然探勝歩道を完備した方が、よほど大雪山国立公園らしい魅力が大きくなるであろう。「ポタンのかけ違い」を、最後までかけ違えることのないよう切望している。