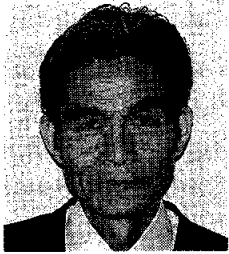


士幌高原道路問題を考える(その2)

……この一年の動きから

俵 浩三



たわら ひろみ
1930年東京生まれ。1952年東京大学文学部卒業。北海道大学環境学博士。現在、北海道大学大学院環境学専攻教授(造園学)。著書『北海道の自然保護の歴史とその文化』など。

はじめに

士幌高原道路問題については、この一年のうちに重要な動きがめまぐるしくあり、新聞・テレビにも再三とりあげられ、大きな社会的話題にまで発展してきた。私は本誌三〇号で「士幌高原道路問題を考える」を書いたが、再び同じタイトルで、この一年の動きを中心に考えてみたい。

協会と北海道の質疑応答

北海道自然保護協会では、士幌高原道路問題について従来から何回か北海道に対して意見書・要望書を提出してきたが、いっさい「なしのつぶて」で、工事再開へ向けての既成事実だけが積み重ねられてきた。そこで一九九一年十一月に「一般道々士幌然別湖線の工事に伴う自然保護問題に関する質問書」を知事あてに提出し、とくに回答を求めた。質問書を道庁へ持参したとき最初は回答することに難色を示したが、ともかくも回答をくれることを約束してくれた。

質問の要点は、①士幌高原道路を必要とした原点は山麓の「山火事対策」だったが、山麓部の工事は終わったので、その必要性はすでに消滅したのではないか、また副次的目的の「土幌町と然別湖の短絡」は既存道路があるのだから必然性が薄いのではないか、②自然保護世論のコンセンサスを得るのに、地元の一自然保護団体だけの了解を得るとしているが、それで十分とする客観的、合理的根拠はなにか、③士幌高原道路は、国立公園などの道路計画の基本とされる「林談話」(談話の内容は本誌三〇号の拙稿参照)にまったく反するが、自然保護理念に反する事業をなぜ北海道は執行するのか、④以上を総合的に判断し、また観光開発重視の時代から環境保全重

視の時代へ変革した社会的背景を考慮すれば、工事再開を断念すべきではないか、というものである。

それに対する回答は、肝心な点をさげ、焦点をぼかしたもので、再質問、再々質問を行い、一九九二年十一月までの間に三回の回答を得ている。その質問と回答文はNC七七、七九、八一号にのっているのを参照していただきたい。これを読めば分かるように、論点をすりかえたり、答えに窮したり、苦しまぎれの答弁をしたりで、士幌高原道路の矛盾点、問題点がいっそう鮮明になってきている。

いくつか例示してみよう。①の道路の必要性に関しては、山麓部の山火事対策が道路を必要とした原点だったことは北海道の文書に記録されているのに、その点の答を避けて、三回目には山麓部以外の山火事を含む原点以外の道路の必要性を並べたてて、論点をすりかえている。また士幌高原道路が「地域の活性化」に役立つというので、それならば既存の道路ではなぜ活性化できないか、の再質問には答がない。②の自然保護コンセンサスは、十勝自然保護協会と話し合うことに異義をとなえていたのではなく、なぜ十勝自然保護協会だけでよいのかの根拠を問うているのに、三回とも答えられず、十勝自然保護協会と話し合う根拠の説明に終わっている(ただし三回目は十勝自然保護協会が分裂した後なので「他の自然保護団体へは……」を加えざるを得なくなっている)。③の自然保護理念では、自然保護に反するとは答えられないので、とうとう三回目に「計画にあたっては、林談話や北海道自然環境保全指針を最大限尊重すべく……」と答えたが、最大限尊重すれば道路計画を断念するのが当然という矛盾には気づかず、さらに最大限尊重するという答のすぐ後で、林談話を尊重するどころか否定する(大雪山国立公園内で)

道路建設が可能であれば、道路網の充実に努めてま
いりたい」と、まったく論旨が一貫しない答弁をし
ている、等々である。

なお文書のやりとりだけでは、お互いの考え方が
十分に伝わらないので、協会では北海道に対して話
合いの機会を再三再四にわたって求めているが、過
去一年間に一回の説明会があっただけで（NC七九
号、紺谷理事の文を参照）、二回目はまだ実現して
いない。話合えば話合うほど北海道にとって不利な
情勢になる恐れがあることと、十勝自然保護協会以
外とは話合わないと北海道が勝手に決めた方針に反
するから、というのが理由らしい。

十勝協会分裂の責任は北海道に

前述した質問②の自然保護コンセンサスを得る相
手を、国立公園内にもかかわらず地元の一自然保護
団体に限定した根拠は、ついに北海道が三回とも答
えることのできない不合理さであったが、そのこと
が十勝自然保護協会を内部分裂させる引き金になっ
たことも見逃せない。すなわち十勝自然保護協会の
可否が土幌高原道路工事再開の「鍵」をにぎること
となったため、賛成派、反対派の会員獲得合戦を引
きおこし、一九九二年三月までの会員が七四名だっ
た小世帯に対して、五月中旬までのあいだに二四六
名の入会希望者が殺到するという異常事態となった
（図一）。それだけでなく、北海道が強引とも思わ
れるペースで工事再開の前提となる測量調査などの
同意を協会にせまったため、協会内部に深刻な意見
の対立を生み、ついに十月には「建設阻止派」と
「建設容認（継続協議）派」の二つの十勝自然保護
協会に分裂する、という不幸な事態をまねいてしまっ
た。



図1 1992年5月22日 北海道新聞

もしも北海道が幅広い自然保護コンセンサスを得
る態度を示していれば、十勝自然保護協会に重い
「鍵」を負わせることもなかったであろう。北海道
新聞は「土幌高原道路はだれのものか」と題し次の
ような社説（一九九二・十・十八）を掲げている。
まず「問題点が二つある。第一は工事再開を唱える
北海道、土幌町などが説得力のある根拠を提示して
いるか。第二は論議し判断を下す手続きに問題はな
いか」と問いかける。そして第一点については、
「地元三町の地域活性化にかける、切ないほどの意
気込みはわかるが、こうした問い（道路必要性の根
拠）に十分答えているだろうか。いかにも弱いとい
わざるを得ない」と批判し、第二点については、
「北海道が（自然保護世論を聞く）交渉の相手を十
勝自然保護協会一本に絞ってしまったところにある。
ほかからは聞く耳をもたない、かたくな態度だ。
協会がOKなら着工への路線がつくられ、協会内
部に亀裂を生み出す元となった」と批判している。
すなわち北海道は「いかにも弱い」根拠しかない
道路を、「かたくな態度」で進めようとしたので

あり、いわば十勝自然保護協会は犠牲者である。社
説でも「その責任を地元へ押しつけてはならない」
と釘をさしている。

北海道が強気となる背景

客観的な視点をもつ新聞社説で、これほど批判さ
れながらも、北海道が強気で工事再開に向かう一つ
の原因は、北海道内で自然保護世論の強硬な反対が
あったとしても環境庁に申請すれば認可になる、と
いう読みがあるからだろう。その読みは一九八七年
八月の参議院環境特別委員会に端を発する。この国
会で北海道選出の議員が、土幌高原道路に関連して
「林談話の趣旨は現在も生きていますか」と地
元利益誘導型の質問をした。それに対して政府委員
は「現在でも談話をふまえて対処しています。しか
しながら談話以前に認可された道路には適用されな
いということですよ」と、なぜか消極的な答弁をして
しまったのである。これは「歌を忘れたカナリア」
ならぬ「自然保護を忘れた環境庁」で、禍根を残す
答弁といわざるを得ない。もし環境庁がキッパリと
した態度で、林談話に反する道路は認められないと
の見解をだしていれば、その後の展開はまったく異
なっていただろう。

この国会答弁があるから、北海道は協会からの③
自然保護理念の林談話の質問に対しても、のらりく
らりとかわそうとしているのである。しかし私が個
人的に何人かの環境庁の自然保護関係者に聞いたか
ぎりでは、土幌高原道路は認可の既得権（一九六五
年に国立公園事業認可）があるから認められて当然
と考えている人は一人もいない。「歌を忘れたカナ
リア」は当時の政府委員だけで、現在の環境庁職員
は自然保護の任務に精励していると期待したい。

その具体的な現れが一九九三年一月八日の、「土幌高原道路 環境庁が別ルート要請 ナキウサギ生息に影響」という見出しの北海道新聞記事(夕刊)である。それによると環境庁では「厚生省時代の二十年前に公園利用道路として認可したが、時代も変わって、現在は工事再開に疑問をもっている。もう一度検討してほしい」と指摘したという。環境庁に頑張れの声援をおくりたい。

なお土幌高原道路建設に疑問を感じたり反対したりする世論は日増しに増大している。十勝自然保護協会(建設阻止派)が中心となり、当協会もバックアップしている「土幌高原道路計画の撤回を求める署名」は一九九二年十一月に始められたが、十二月末現在で一万五千名を超え、それまでに集まった分が環境庁と北海道へ提出されている。

天然記念物の忘れ物

北海道は土幌高原道路工事再開に向けて環境アセスメントを実施した。その結果は『一般道々土幌然別湖線自然環境調査報告書(確定)』(一九八八)(以下『確定報告』という)として公表されている。このなかで残り二・六キロのルートはナキウサギ生息地帯を貫通させながら、一部トンネル工法などを採用するから「ナキウサギはおおむね保全される」と評価している。

しかし『確定報告』をあらためて読むと、いくつもの疑問がわいてくる。例えばナキウサギ生息地について、「大雪山国立公園の他の部分と比較してもかなり大きな生息地であり、しかも、この公園では最も低標高にある大きな生息地である」と記載しながら、八だから守るべきであるVという視点はまったく欠落している。

そもそもナキウサギは天然記念物に指定されて当然という「学術上貴重で、わが国の自然を記念する」価値がある。だから四十年以上も前にすでに天然記念物指定候補として公表されている(『北海道の史蹟名勝天然記念物』北海道教育委員会一九四九)。ところが指定事務の方はなぜか忘れ去られてしまった。高山帯に生息するナキウサギは、仮に天然記念物に指定されていなくても他の自然保護規制が有効に働く場合が多い。しかし低標高地のナキウサギは、生態的には高山帯以上に重要視されなくてはならないのに、現状では規制が弱いので開発の脅威にさらされている。

黒松内のブナ林や厚沢部のゴヨウマツ林が天然記念物に指定されているのは、ブナやゴヨウマツの「種」の貴重性でなく、それが分布の「北限」だからであり、川湯・硫黄山麓のイソツツジ群落が国立公園特別保護地区に指定されているのは、それが「低標高」だからに他ならない。もちろんナキウサギは「種」として希少、貴重であるが、ここでは土幌高原道路予定地のナキウサギは、分布境界の「低標高」としての特異性、重要性がもっと認識されなければならぬことを指摘したい。

こうした分布境界の認識がなければ、低標高地のナキウサギは開発して当然と思われるがちである。たとえば前記した国会質疑で質問者は、「私調べてみると、どうも(ナキウサギは)絶滅するようなものじゃない。大雪山系には至るところにいるんですよ。こんなものが、…こんなものじゃない、貴重な動物ではありますよ、…」天然記念物のナキウサギで(工事が)ストップしちゃったんです。…それが天然記念物でなかったなんて。じゃ何で十五年間ストップさせたんだと。これここで言ってもしょうがない

ことですが…」と発言している。ここには土幌高原道路のナキウサギは低標高地の特異なものだという認識はないし、天然記念物でなければ開発して当然という認識がある。本来なら、「四十年以上も前に公表された天然記念物候補がまだ指定になってない、行政の怠慢ではないか、早く指定しなさい」と政府にせまるのが「環境特別委員」の役目だと思いが、発想が逆転しているのである。

ナキウサギは天然記念物指定の忘れ物という「悲しい谷間」で細々と生きています。それに気づかず、低標高で一級の生息地に道路を貫通させてよいとする『確定報告』は、自然保護を重要施策とする北海道がとるべき態度ではない。(なおナキウサギについては、本誌三〇号の「ナキウサギの分布と生態」も参照。)

ナキウサギはササ原と同じ

『確定報告』では、道路がナキウサギ生息地を通過する部分は「橋梁工等を採用することにより生息地の改変を極力最小化」するので「おおむね保全される」と評価している。しかし同じ報告書の資料編には、ナキウサギ生息地の近くを通る既存道路(鹿追線平線)について、残雪期には道路のすぐ傍らに活動痕跡があったのに、「融雪後は自動車の交通量が増加し、またそれに伴ってはこりが林内三〇〜五〇センチまで侵入するため、道路に近接した部分での活動痕跡は少なくなった」とあり、さらに経年変化にふれて「交通量の増大した現在では(以前の生息地が)全く利用されておらず、その生息地は山側に後退すると共に、その上部の生息地も以前に比べると非常に悪化している」と記載されているのである。

このように工事中や道路開通後の、騒音や排気ガ

スなどで生息環境が悪化することは、「橋梁等」で解決できる問題ではない。それなのに、なぜ生息地を貫通するルートを「最適」とし、「おおむね保全される」という結論が導きだされたのだろう。アセスメントではなく、自分の都合のよいように作文する「アワスマント」の実態が、ここにも現れている。

それだけではない。一九九三年一月八日の北海道新聞は一面トップで、土幌高原道路 道のアセス 動物軽視で数字操作 評価点植物の十分の一」という見出しの記事を掲げている(図二)。この『確定報告』の結論に直結する「総合的評価図」では、動物の評価点を加算して道路建設への影響度を求めているが、植物群落には最高二五〇点を与えておきながら、ナキウサギやクマガラには二五点の配点しかないというのである。植物の二五点はクマイザサで、ナキウサギ生息地はありふれた「ササ原」と同じ価値にしか評価されていないのである。ここにも第三者でなく事業者が自ら行う「アワスマント」の問題点が浮き彫りになっている。

北海道では「数字操作」の不備を指摘されると、ただちに「総合的評価図」を削除したが、専門家からなる「検討委員会」の審議をへているので、アセスの結論には変更がないとの見解を示しているという(一月九日、各新聞報道)。それなら「総合的評価図」も検討委員会の審議をへたのだから「間違いがない」と胸を張ってもよいはずなのに、結論に直結する総合評価はあわてて削除しておきながら、結論だけは間違いがないというのも論理が破綻している。

ところで、この自然環境調査には一九七九〜八一年当時、北海道自然保護協会の専門研究者も何人か参加し、動植物など分野別の基礎データは提出した

が、それを総合化し評価したのは北海道である。当時、協会は調査に関与した結果、この地域の貴重性が鮮明になったので原案ルートに反対し、どうしても道路が必要なら東ヌブカウシ山の「南回りルート」にすべきである、と提案したが容れられなかった。このことは『確定報告』に、「南麓案の提案が社団法人北海道自然保護協会からあったので別途検討した。その結果、…南麓案の採用は行わないこととした」と記載されていることから明らかである。しかし結果的に協会の調査が「開発」に利用された、との反省があり、その後、協会は開発に関係する受託調査は行わない方針を明確にし、基礎調査のみを行っている。(調査の具体例は本誌三〇号「自然環境調査から」特集を参照。)

自然環境保全指針との整合性

北海道は「自然保護」を道政の基本の一つに据えている。その北海道が全国の都府県に先駆けて策定

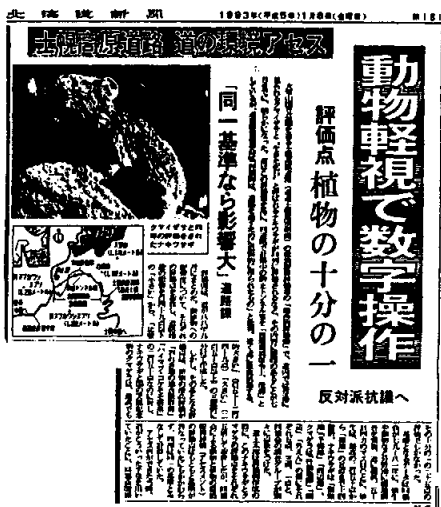


図2 1993年1月8日 北海道新聞

した誇るべき施策として『北海道自然環境保全指針』(一九八九)がある。この指針の柱は、北海道の自然環境に関する各種調査の結果をもとに、植物、動物、地形地質などを対象として、どのような自然環境の質、規模、内容をもった地域が、どこに、どのくらいあるかを把握し、解析することにより、原始性、希少性、学術性などで比較的すぐれている地域を「すぐれた地域」として抽出し、それぞれの地域をどのように守り、利用するかの、「保全水準」と「利用水準」を設定したものである。

その指針で土幌高原道路予定地は、どのように記載されているだろうか。北海道全体で一六六カ所の「すぐれた自然」のうちのひとつとして、「然別湖周辺」があり、その要素として東ヌブカウシ山などの、コマクサ群落、岩礫性アカエゾマツ林、ナキウサギ、シマフクロウ、クマガラ、カラフトルシシミなどが、「分布上重要な植物生育地」「全国的レベルで重要な生物とその環境」「特殊鳥類繁殖地」「特異な昆虫生息地」などとして列挙されているのである。そして保護と利用のあり方は、「保全水準」がIすなわち「周辺を含めて厳正な保全を図る」、「利用水準」もIすなわち「徒歩による自然探勝等に利用を限定する」、あるいはIIすなわち「原則的に徒歩による利用を図る」となっている。利用水準がII以上ある場合は、「評価のより上位のランクの要素をもって、その部分の利用水準として運用」することになっているから、Iが適用される。

すなわち東ヌブカウシ山は、「周辺を含めて厳正に保全」し「徒歩利用に限定」すべき地域だから、当然のこととして「車道の建設」は認められない。

そうした自然保護側の主張に対して、これは「指針」なのだから「法律」に及ばず、公園計画で決まっ

た道路計画が優先する、という理屈で北海道は逃げようとしている。しかしそれは、せつかく光り輝く指針を自ら錆びさせようとする愚かな考え方である。なぜなら指針には、「指定後の社会経済的な情勢の変化から区域の見直しを必要とする地域や、自然環境に関する新たな情報等から保護規制の強化等が求められている地域」；については、本指針の保全水準に基づく評価を導入し、指定地域の適切な再整備を図る」と、法律で決まった事項に対しても「見直し」することを明記しているからである。土幌高原道路予定地は、保全水準Ⅰ・利用水準Ⅰが維持できるよう、真っ先に見直ししなければならない「社会経済的な情勢の変化」があり、「自然環境に関する新たな情報」がもたらされているではないか。

この指針の序文で知事は、「北海道では、この指針に盛り込まれた理念や基本的な方向性を踏まえ、今後の自然環境保全施策を進めてまいりたいと考えていますので、道民の皆様の御理解と御協力をいただければ幸いです」と呼びかけている。

その知事が自ら定めた指針を自ら破って土幌高原道路の建設を進めれば、道民のだれが指針を「御理解」し「御協力」するだろう。知事の呼びかけが空虚にひびき、指針は足元から崩壊するのが目に見える。三十年近くも前の観光開発優先時代に、自然環境調査も行われずに計画され、現在では必要性も効果も「いかにも弱い」と批判される一本の道路にこだわることで、「二十一世紀を展望した長期的視点」から策定された『北海道自然環境保全指針』を守ることで、どちらを選択することが北海道にとってより重要か、答は自ずから明白である。

おわりに

本文の最初に、北海道は協会に対する回答のなかで、林談話や北海道自然環境保全指針を「最大限尊重」といいながら、林談話を尊重するどころか否定する（「大雪山国立公園内で」道路建設が可能であれば、道路網の充実に努めてまいりたい」とまったく論旨の一貫しない答弁をしたことを紹介した。このことを知った北海道新聞は「なぜ迷走する道自然保護行政」という社説（一九九三・一・十六）を掲げた。すなわち「森の憲法」ともいわれる「林談話」を否定するような見解を明らかにしたのは、「暴言であり、行政マンとして失格と言わざるを得ない」と異例のきびしさで批判している。さらに「気になるのは、それだけではない。最近、道の自然保護行政が『迷走』ぎみである。たとえば、土幌高原道路の環境影響評価問題。ナキウサギや天然記念物のクマガラをクマイザサと并列に扱い、自然保護団体の抗議で取り消した。；行政のプロがやるべきことではない」と批判が続き、「こうした事態が続けば、自然保護行政の信頼性が損なわれていくだろう。猛省を促す」と結んでいる。まったく同感である。土幌高原道路が北海道自然環境保全指針を破れば、「自然保護行政の信頼性」は限りなくゼロに近づく。土幌高原道路計画は撤回すべきである。（一九九三・一・十八）

この写真は何かわかりますか？



ナキウサギの交通事故死体です。然別湖に近い道々鹿追糖平線の路上で発見されました。からだ全体が一吋ほどの厚さにつぶれ、横腹がさけ内臓が飛びだしています。

道路はナキウサギの「生息地」ではありません。しかし路上で交通事故に遇うという事は、ナキウサギの行動圏が生息地を超えた範囲に広がっていることを物語っています。

ところが土幌高原道路計画は、ナキウサギの行動圏を無視し、生息地を横切ったり、かすめたりする路線選定を行いながら、「ナキウサギはおおむね保全される」との結論をだしています。土幌高原道路ができれば、ナキウサギの交通事故死はますます増加するでしょう。（写真提供・小野山敏一氏）