

行政改革は北海道の自然保護に追い風となるか

たわら・ひろみ
1930年東京都生まれ
千葉大学園芸学部卒業。
現在、専修大学北海道短期
大学教授、学術博士
著書に「北海道の自然保護—
その歴史と思想」「緑の文
化史—自然と人間とのかか
わりを考える」など。

三 浩 俵

本文のねらい・要点

この一年の北海道の自然保護の動きを振り返ってみると、夕張岳の天然記念物指定、江別市大麻の鉄道林保存など、自然保護運動が一定の成果を収めたものがある。その一方、士幌高原道路、千歳川放水路などには、旧来からの「行政の厚い壁」が立ちはだかっている。しかし、これら公共事業にも、新しい時代の「追い風」が吹き始めたようである。

行政不信が高まった一九九六年

一九九七年は北海道の自然保護にとって、歴史的な曲がり角の年になるかもしれない。私は昨年の会誌に載せた「士幌高原道路はムダな公共事業」の結びの言葉で、「一九九五年は、…官官接待、道庁の公金不正事件などで『役所は間違ったこと』をしない神話」も同時に崩れ去った年であった」と書いた。ところが一九九六年は、厚生省の葉書エイズ事件と高齢者福祉汚職事件の二つが十六ニュースの上位を占め、通産省の石油卸商疑惑、大蔵省の住専への甘い対応、福岡県の公金不正五四億円、秋田県知事の公金不正にからむ辞任表明などがある。いづれ、「役所は間違ったことをしない神話」の崩壊どころか、役所は間違ったことをする所という行政不信が、国民の間に根づいてしまった。そのこともあって、一九九六年秋に行われた衆議院選挙では、与党からも野党からも「行・財政改革」の大合唱がまき起こった。「役所は変わらなければならぬ」「税金の使い方は適正でなければならぬ」というのは、いまの日本にとって焦眉の課題となっている。

そうした中で北海道の自然保護をめくっても、

この一年、いろいろな動きがあった。ひとところ「カラスの鳴かぬ日はあっても…」といわれたリゾート・ゴルフ場問題は、バブル経済崩壊の後遺症によって、かなり静かになった。むしろ役所の関係する公共事業が、社会、経済情勢や住民ニーズの変化に対応せず、硬直した「行政の継続性」を貫こうとしていることや、投資効果の少ない「税金のムダ遣い」といわれる事業などが、問題点を露呈した。その主要なものとして、士幌高原道路、千歳川放水路、大規模林道、国有林の赤字対策について、この一年の動きをふりかえってみたい。これらは「行・財政改革」もからんで、今後の推移次第では、いままでの行政から見た「常識と非常識」が、逆転するかもしれない可能性を秘めているように思える。そうであれば、一九九七年は北海道の自然保護にとって、歴史的な曲がり角の年となるだろう。

士幌高原道路の疑問に行政は答えず

士幌高原道路問題は、まず現場では、帯広土木現業所の工事再開に向けた強引な姿勢が目立った。すなわち、①二〜三月には自然保護団体からの抗議を無視して、トンネル予定地のボーリング調査形成による自然への悪影響を、一般人の踏み込みよるものと責任転嫁、②十〜十一月には、然別湖側トンネル出入口付近の旧道の法面崩落を理由に、ナキウサギ生息地帯を攪乱する無用の法面補修工事の先行実施（自然保護団体から指摘された問題点をクリアできず、翌春に持越し）、などが相ついだ。

しかし現場の動きもさることながら、士幌高原

道路問題でより重要なのは、この貴重な自然地域

に道路をつくる必要性があるのかどうか、計画（全線トンネル）にゴーサインを出した行政の意志決定の過程に問題はなかったのか、という基本問題の検証である。そのことについては、会誌や会報で何回も紹介してきたが、その一つに一九九五年三月、当協会、十勝自然保護協会、北海道自然保護連合の三者が連名で、環境庁長官あてに提出した「質問書」がある（質問の内容などは会誌三四号の「土幌高原道路はムダな公共事業」参照）。ところが環境庁は、私たちが提起した疑問に対して、まともな答えができないようで、回答を渋っている。また自然環境保全審議会では同年五月に全線トンネルを認める答申をしたが、審議会では、私たちの疑問をどのように論議したのか論議しなかったのか、不透明なので審議経過の公開を求めている。しかし、それも「非公開」である。

そこで私たちは、環境庁長官に土幌高原道路の抜本的再検討や情報の公開を直接お願いしようと考えた。幸いにも（九六年五月当時の）岩垂寿喜男環境庁長官は、超党派の自然保護議員連名の幹事長として、永年にわたって自然保護問題に活躍されてきた方である。そうしたことから大石武一先生（元環境庁長官）のご紹介をいただき、五月二一日、八木健三（名誉会員）、及川裕（十勝自然保護協会会長）、依の三人が環境庁長官にお会いすることができた。しかし岩垂先生ならご理解いただけるとの期待に反し、「北海道知事からの強い要望に答える必要がある」「審議会の専門家が慎重審議するなど、役所として必要な手順を踏んだ結果なのでご理解いただきたい」と繰り返すだけで、私たちが提起した疑問には答えず、特別な

進展は見られなかった（NC No.95参照）。

ところがその直後に、日本自然保護協会が岩垂長官へインタビューをした。そのときの対応では、いままでの環境行政に欠けていたのは「市民の広い参画を確保した意志決定システム」であり、これからは「参加・公開の場を広げることが不可欠」と岩垂長官は歯切れのよい発言をしている。おそらくこれは岩垂長官の本音であろうが、土幌高原道路への対応とまったく正反対である。そこで私は朝日新聞の「論壇」に「総論と各論で落差が大きすぎる環境行政」という一文を投稿した。それは七月二六日に「どこにある岩垂環境庁長官の真意」との見出しで掲載された。見出しが強烈だったこともあり、多くの人に読んでいただけたようで反響も大きかった。なかでも環境庁や北海道の現職職員とOBの方から、「土幌高原道路に対する行政の姿勢は明らかにおかしいから、（自分自身は表面に出られないが）反対運動をがんばってほしい」と激励されたのは、とくに心づよかった。

監査請求と裁判にもちこまれた土幌高原道路

土幌高原道路計画がたとえどんなに矛盾に満ちて不合理であっても、「役所として必要な手順」としては自然環境保全審議会の答申があり、環境庁による国立公園計画の変更も決定された。このまま推移すれば、土幌高原道路の工事が再開されることは必至である。

二十一世紀に向けて、「世界に誇る大雪山の自然」と「行政の継続性」という役所のメンツと、どちらが大切かと問われれば、答えはいうまでもなく明白である。それなのに役所のメンツで大雪山が傷つけられることは、なんとしても阻止しな

ければならない、という思いにかられるのは私だけではないだろう。そんな思いの人々が結果して、土幌高原道路問題を住民監査請求にもちこみ、それがだめなら「なきうさぎ裁判」を起こしたらどうだろう、という話もちあがった。

当協会会員の多くの方は「裁判」とは無縁な生活を送っているに違いない。だから「裁判」と聞くとは過激すぎない？ と疑問視する方もおられると思う。私自身も最初はそう思った。しかし、この裁判は地方自治法に定められた住民の正当な権利の行使である。地方自治法では、違法または不当な行政行為に対して住民監査請求（二四二条）および住民訴訟（二四二条の二）を起こすことができるように定めている。

北海道新聞は「土幌」で泥沼の対立は避けよ」という社説（七月七日）を掲げ、次のように論じている。「道が土幌高原道路をトンネル方式で建設しようとしている問題で、反対派有志が、建設に伴う財政支出を道知事にやめさせるよう求めて、道監査委員に対して住民監査請求を出した。…これが棄却されたら、次の手段として住民訴訟に踏み切る、という。…なぜ事態がこれほどこじれるのか。…この問題では再三にわたって指摘してきたように、反対派の主張に耳をかさない道の硬直した姿勢が、反対派をそこまで追い込んだのであり、国を含めた行政の責任があらためて問われる。…行政の継続性にとらわれていては、泥沼の対立は避けられない。原点に返って論議したい。その時間はまだある。」

すなわち、事態がここまでこじれたのは「国を含めた行政の責任」である、と明快に指摘してい

るのである。

私たちが求めているのも「原点に返って論議」することである。前記した環境庁長官への「質問書」も「原点に返って論議」するためだった。この社説が出た後、社説の趣旨に沿う話合いの機会を北海道に求めたが、「道の硬直した姿勢」の前に拒絶された。さらにその後、知事の私的諮問機関である「道政民間フォーラム」が、「既存事業の見直し」を含む道政改革の提言を行ったことを知ったので、「道政民間フォーラム」の提言を受けて『士幌高原道路計画』を抜本的に見直すことの要望書」を知事に提出し、関係者による「円卓会議」の設置を求めたが、これも「道の硬直した姿勢」で拒絶された。

また住民監査請求も「却下」されてしまった。そのため後は一カ月以内に住民訴訟に踏み切るしかない、ということと、八月二六日に札幌地方裁判所に訴状を提出した。原告は道内の自然保護関係有志二一名（原告団長は八木健三名誉会員）、弁護士は当協会の市川守弘理事をはじめ全国の弁護士五六名が名を連ねて応援してくれることになっている。また「ナキウサギ裁判を支援する会」（代表は石城謙吉北大教授）が同時に結成された。なお当協会は、「組織」としては裁判に関係していないが、理事や会員の多くが、個人として直接または間接にかかわっている。

ナキウサギ裁判で問われるもの

この裁判で提訴されたのは、士幌高原道路計画は違法、不当なので、知事はそれに伴う公費を支出してはならない、ということである。なぜ違法、不当なのか、それは次のように要約できる。①道

路予定地の自然環境は、標高が高山帯に達しない低さであるにもかかわらず、地下から冷気を吹き出す風穴地帯が大規模に発達しているため、垂直分布の逆転が生じ、ナキウサギをはじめ高山の動植物が多く、日本でも類例を見ない希少で特異な生態系を形成し、生物多様性の見本となっている。道路（トンネル）の建設は、この環境に悪影響を与える。②この道路は三〇余年前に計画、着工されたが、その後の社会、経済的背景の変化などにより、現在では道路延長の目的、必要性、効果が失われ（例えば、主目的だった山火事対策の消滅、既存道路の改良による短縮効果の減少など）、事業効果がない。しかも自然保護行政の基本である「林談話」や「北海道自然環境保全指針」に反することが明確である。③それにもかかわらず道路（トンネル）を建設することは、生物多様性条約、環境基本法その他に違反する。

「ナキウサギ裁判」という愛称？がついているため、ともすると、ナキウサギそのものを守る、いわゆる「自然の権利」裁判と思われるがちである。もちろん「自然の権利」にも関係するが、ナキウサギは環境の象徴であり、大雪山の原生的自然をそっくり保存することが目的である。これは

日本の自然保護行政の根本を問うものである。またそのことは、人間の命と健康を守ることも通ずるのである。

第一回の公判は十一月二八日、札幌地方裁判所で行われ、傍聴席は超満員だった。八木健三原告団長、大石武一補佐人、野呂汎弁護士（名古屋）、中島喜尚弁護士（松本）、市川守弘弁護士（札幌）が、意見陳述を行った（NC No.97参照）。それぞれの方が重要なことを指摘してくださったが、とくに私にとって印象の深かった点だけを簡単に記す。

環境庁の創設期に環境庁長官だった大石武一さんは、行政の基本はヒューマンイズムであることを強調した。法律の世界に「疑わしきは罰せず」があるように、環境行政でも水俣病では「疑わしき



図1 ナキウサギ裁判 (北海タイムス 1996年11月29日)

は救済する」で対処した、自然を守ることは人間を守るヒューマニズムに通ずる（大石さんは言葉省略したが、自然保護では「疑わしきは開発せず」が基本というニュアンスを含めて）、然別湖への観光道路は一本あればよく、土幌高原道路は税金のムダ遣いであり、貴重な自然地域に道路を作るのはヒューマニズムに反する、と力説した。

また四日市公害裁判などの弁護の経験をもつ野呂さんは、公害裁判の先例に学ぶべきことを強調した。四大公害裁判の判決を通じて、例えば公害病発生の「疫学による因果関係の立証」、コンピナートによる汚染物質の排出は「共同不法行為」など、公害防止の「法理」が確立したこと、そのことによってその後の環境保全対策が前進することができたように、いまはその公害裁判の遺産を継承して、自然保護の新しい価値観による「法理」の確立が求められている、そのような歴史的使命を視野に入れた審理を期待する、と陳述した。

私はこの方たちの陳述を聞きながら、「日光太郎杉裁判」を思い出した。それは日光東照宮付近の交通渋滞を解消するため、道路改良で巨大な「太郎杉」を含む二十数本の杉を伐採することの是非が争われたものである。宇都宮地裁（一九六九、控訴されて東京高裁一九七三）は、太郎杉などの景観的、風致的、宗教的、歴史的、学術的な価値には代替性がないが、道路計画には代替性があり、太郎杉を伐採して道路を拡幅する計画は安易で、失われる文化的価値を軽視するのは、「土地の適正かつ合理的な利用」とはいえない、と裁定したのである。これは自然保護の歴史に残る名判決として語りつがれている。

まさに「ナキウサギ裁判」は、代替性のない貴

重な自然地域に、旧来の価値観と行政の継続性で道路を通すが、二一世紀に向け、はたして妥当かどうかが問われているのである。北海道は私たちの提訴に対し、「全面的に争う」姿勢を明確にしている。しかし、いま日本の政治、行政の最大課題となっているのは「行・財政改革」である。そして、そこで求められていることは、古くからの「行政の継続性」を断ち切ることである。そうした意味では「ナキウサギ裁判」にも、「追い風」が吹くことを期待したい。

（追記・この原稿を書いた後、一九九七年一月三日の北海道新聞はトップ記事として、「道、大型公共事業見直し・環境重視鮮明に・土幌高原道も視野」という見出しで、堀知事が道庁内に副知事をトップとする検討委員会を設ける決断をしたことを報じ、「土幌高原道路（道道土幌然別湖線）、石狩管内当別町の『道民の森』ゴルフ場計画などが再検討対象になるものとみられる」と伝えている。これは歓迎すべきことである。しかし「身内」の検討委員会で客観的な判断ができるのだろうか。今後の推移を注視するとともに、さらに土幌高原道路計画の不当性をアピールしていきたい。）

十五年たっても着工できぬ千歳川放水路

一九九六年は千歳川放水路計画にとって「節目」の年だった。北海道開発局が石狩川水系の治水対策の一環として、千歳川放水路計画を立案したのが一九八二年だから、十五年を経過したことになる。十五年たっても着工できぬ計画には、どこか無理があるのではないかと考えるのが社会の常識である。

それを代弁するように、朝日新聞（北海道版）

は「十五年目の千歳川放水路」という特集を組んだ（八月二十日〜三十日七回）。その見出しのいくつかを拾ってみると、①「開発局不信根強く・反対貫く漁協・進まぬ計画に支出年二〇億円」②「翻弄される農民・描けぬ将来『生殺しだ』」③「環境の重み・自然な川復活の時代」④「いらだつ開発局・『代案ない』と準備着々」⑤⑥略

⑦「見直しの仕組み・大規模事業止められず」となっている。七回目（最終回）の記事には、「千歳川放水路のような大規模開発について、見直しができる仕組みがないことが根本的な問題である」という言葉が紹介されているが、これは連載の全体を貫くキーワードともいえる。

北海道新聞も「放水路計画十五年を検証しよう」という社説を掲げた（九月七日）。ここでも、「十五年の歳月はあまりにも長い。ゴールなきマラソンレースのようでもある。ここは、いったん冷静になって論議を仕切り直しする良い機会ではないか。なぜなら北海道開発の象徴的存在でもある千歳川放水路は、公共事業のあり方に重い問いを投げかけているからだ」と論じている。さらに「公共事業は計画が決まると、いくら世の中が変わっても、同じ事業がずっと継続され続けるという硬直ぶりが依然としてある。…開発局が『初めに計画ありき』という『単眼』で突っ走って来たように見える。率直に言えば、放水路がなぜ必要かという開発局の真意が伝わってこない」と批判している。これは朝日新聞連載のキーワードと同じ意味であり、またこの文章の「千歳川放水路」を「土幌高原道路」に置き換えれば、そのまま土幌高原道路の問題点にも共通する。

「北海道自然保護協会は水害の発生を無視して、

千歳川放水路に反対している。地元の人々の気持ち
を理解していない。人命・財産と自然と、どちら
が大切か」という声が、ともすると聞こえてくる。
しかしそれは誤解である。私たちは、大規模な工
事で自然に逆らう千歳川放水路に反対しているの
であり、治水対策に反対しているのではない。代
案として千歳川流域だけでなく石狩川を含めた、
複合的な治水対策（例えば、複数の遊水池、合流
部の背割堤、河口部のショートカットなどの複合
案）を提案しているが、開発局は、工費が莫大で環境
影響も大きい千歳川放水路が、唯一絶対の治水対
策だと主張して譲らないのである。これは野球に
例えれば、私たちは、フォアボールにヒット二本
で一点とれるというのに、開発局は、特大ホーム
ランを打たなければ点が入らないと、頑迷に主張
しているようなものである。

「ダム開発は終わった」という潮流の中で

そうした中で当協会は、日本自然保護協会、日
本野鳥の会と共催し、九月二十二日に「フォーラ
ム二十一世紀の川・自然・人：時代に逆行する千
歳川放水路」を札幌で催した。その内容は本誌の
別項で詳しく紹介されているので、ここでは省略
する。ただ、このフォーラムが企画された背景に
はふれておく必要がある。

フォーラムではアメリカのリチャード・フォー
レストさん（全米野生生物連盟）を招き、アメリカ
の河川と治水対策の最近の傾向を話していただ
いた。フォレストさんは、アメリカでは、①人工的
な河川工作物による河川管理には限界のあること
が認識された、②ダム開発の時代は終わった、③
河川工事で失ったもの大きさにも気づき、生態

系を回復させるためダムを壊す試みがなされてい
る、④新しい局面に即応して河川と人間がどう共
存するが模索されている、ということをも、スライ
ドを交えながら流暢な日本語で説明してくれた。
アメリカでは「ダム開発の時代は終わった」と
いうことは、一九九五年に来日し、日本弁護士連
合会の会合で講演したアメリカ内務省開墾局総裁
のダニエル・ピアードさんが披露して、聞いてい
た日本人に衝撃を与えた（『日本のダム開発を考
える』岩波ブックレット一九九五）。そのことを
知った「公共事業チェック機構を実現する議員の
会」の国会議員有志は、アメリカを視察し『アメ
リカはなぜダム開発をやめたのか』（築地書館一
九九六）というレポートをまとめている。そのビ
アードさんは、フォーラムを企画した小野有五北
大教授（当協会専門委員）に、メッセージを寄せ
てくれたが、そこには「千歳川放水路計画はま
さに愚行です。アメリカでは今やダムの建設の時
代は終わりました。日本も同じ道に移行すべきで
す。皆様が千歳川放水路計画を葬り去るための努
力を続けられるよう、心よりお願いします。」と
書かれていた。

このアメリカでの傾向は、日本の河川管理のあ
り方にも影響を及ぼすに違いない。そうした中で
大規模に自然を改変する千歳川放水路計画が、い
かに時代に逆行するものであるかを、浮き彫りに
したい、というのがフォーラムのねらいだったの
である。

このフォーラムが成功したから、というわけ
もないだろうが、十二月十二日の北海道新聞は、
北海道議会社民党（今後、民主党に参加予定）が、
「千歳川放水路『見直す』・『容認』から転換」と

方針転換したことを伝えている。ただし翌日の新
聞によれば「堀道政への影響考慮」で、「見直す」
一転「検討する」にトーンダウンしたという。
しかし、いずれにしても、「転機迎えた千歳川放
水路計画」「開発庁内に悲観論」（北海道新聞十二
月十三日）という状況になってきたことは間違
ない。

日本では「巨大な愚行」といわれた長良川河口
堰工事をめぐる論議を契機として、「公共事業の
あり方」がクローズアップされた。その一環とし
て北海道では沙流川の二風谷ダムが「見直し」の
対象とされたが、審議委員会は三月にゴーサイン
を出し、「開発寄り人選の限界」（北海道新聞三月
十四日）と批判された。開発局だけではなく北海
道が事業主体となるものも含めて、新規着工の忠
別ダム、平取ダム、函館・松倉ダム計画、下川の
サンルダム計画などは、「ダム開発の時代は終わ
った」という潮流の洗礼を受けなければならなくな
っている。

それだけではなく、開発局（開発庁）には逆風
が吹いている。今度の「行政改革」では東京に二
一ある中央省庁を半減するのが目標とされている。
いままでも行政改革の案が出るたびに、北海道開
発庁は整理統合の対象としてノミネートされながら、
生き延びてきた。しかし、今度はそれを免れるこ
とができそうもない。北海道選出の国会議員も、
大局的、総合的な行政改革の一環として北海道開
発庁が整理統合されるなら反対しない、と伝えら
れている。「千歳川放水路は北海道開発庁の生き
残り作戦」と陰でささやかれることもあるが、開
発庁の整理統合が鮮明になれば、千歳川放水路計
画は「抜本的見直し」が避けられなくなるだろう。

(追記) この原稿を書き終わった後の、一月十八日の北海道新聞はトップニュースとして、「北条開発局長・放水路見直しに言及・別の治水対策検討も・タイムリミットある」と報じた。これも大きな曲がり角である。これは危機感をもった開発局が、危機をアピールして賛成派を結束させるねらいが込められている、というが、私たちは逆に、これを機会にいっそう「見直し」をせまっていかなければならない。



別の治水策検討も 「タイムリミットある」

図2 千歳川放水路見直し?
(北海道新聞 1997年1月18日)

しかし人目のつきにくい山奥の人家のない地帯で、国道並みの幅員七メートル、全線舗装という、林道としては立派すぎる長大路線が、森林開発公団によって三本も整備されている。すなわち①滝雄・厚和線(六六キロ)、②平取・えりも線(九三キロ)、③置戸・阿寒線(七一キロ)である。

これらは「林道」だから平野部とは無縁で、地形が急峻な山腹や沢沿いを走り、しかも一般の林道と違って七メートルの幅員をとるから、土木工事にとまなう法面(のりめん)は大きく山肌を削り、その土砂は深い谷側に向かって埋められる。そのうえ路線が通るところは地滑りや土砂崩落を起しやす、「日高層」などの地質だから、工事中はもちろんで、完成後も法面崩壊があいつく悪条件である。したがって自然の豊かな路傍の森林や植生の破壊、野生鳥獣の生息環境破壊、河川への土砂流出、魚や水生生物の生息環境破壊など、自然環境に与える影響はきわめて大きくなる。こんな「超立派」な林道が、自然を壊しながら、はたして必要なのだろうか。

この大規模林道が発想されたのは一九六〇年代である。それは高度経済成長時代の国土総合開発計画である「新全総」の一環として構想された、「大規模林業園開発計画」の中核的な役割を担うべき林道だった。「新全総」には苦小牧東部大規模工業基地開発も含まれていたが、苦小牧東部の今日の姿が「新全総」の末路を象徴している。すなわち「大規模」づくりの「新全総」は、立案直後のオイルショックをはじめとする社会経済情勢の激変で、あえなく空中分解してしまったのである。

大規模林道が山奥の自然を人知れずに破壊
七月に旭川で「大規模林道問題全国ネットワークの集い」が開催され、私たちは大規模林道の疑問点を世間にアピールした。これは石狩と大雪の自然を守る会が主体となって準備、運営に当たったが、当協会も側面から協力した。「大規模林道」というと、北海道では一般的な知名度が高くない。

日本の林業の将来は造林も伐採も「右上り」カーブで順調に成長することになっていったが、現実の林業は残念ながら「右下り」の長期低落傾向を阻止できないで苦闘している。それは大規模林道をつくれば起死回生になる、などというものとは次元の違う、構造的なものである。日本林業の今日の姿は国有林の赤字に象徴されている。

まったく必要性がない大規模林道

北海道での大規模林道は、この構想が具体化されなかった一九七〇年代はじめ、大規模ゆえに自然保護世論の批判を受け、計画路線の縮小その他の軌道修正がなされた。その後は大規模林業園構想そのものが「死に体」となってしまったので、大規模林道への注目度も低下してしまっただ。ところが母体の計画が破綻したにもかかわらず大規模林道は「どっこい生きている」のである。「林業がだめなら観光で」と、森林レクリエーション開発の先行道路としての役割をもくろんでいる。しかし、それもリゾート・ゴルフ場ブームと共通の運命で、「地域振興」には何の寄与もしない。リゾート・ゴルフ場は民間主体だから景気の動向に敏感だが、大規模林道は税金を使い親方日の丸意識だから、周囲の状況変化とは無縁に、高度経済成長時代の遺産事業がいまも継続されている。しかも完成後の維持管理は地方自治体へまかせられ、地形が急峻な地帯だから維持費がかさみ地方自治体には「お荷物」となるのである。それがいかに大きい「お荷物」かは、①山形県で進行中の大規模林道、真室川小国線の部分完成直後の路面亀裂や法面崩落(自治体移管前なので公団が復旧費を負担)、②石川県の白山スノーパーク林道、③山梨県

の南アルプススーパー林道、などの先行地域で、自治体が負担する維持費の出費(年間三千万円前後)で実証済みである。

日高・えりも路線で見ると、日高の海岸寄りから国道二三五号、苫小牧〜浦河の高規格道路、道道、そして山側に大規模林道と、狭い地域に三〜四本の道路が平行して走るのである。なぜ、こんなに多くの道路が狭い地域に必要だろうか。これは開発局、北海道、森林開発公団と、それぞれ事業主体が異なるための、縦割り行政による弊害の見本である。当協会の問題提起に刺激された様似町の有志が、十月、様似町で「大規模林道って何だべ?」の学習会を企画し、寺島一男理事(旭川)と依が大規模林道の問題点を話した。町会議員数名や建設会社社長を含む約七〇名が参加してくれた。その学習会の成果がただちに現われたというわけでもないが、十二月二四日の北海道新聞

大規模林道なぜ造る

「ナキワサギ」に影響



旭川で全国集會 批判意見相次ぐ

旭川で開かれた大規模林道問題全国ネットワークの集い(北海道新聞1996年7月7日)の様子が写っている。参加者は、大規模林道の建設に反対する声が多く、特に「ナキワサギ」(ツルギ)の被害に苦しむ地域からの声が目立った。また、環境保全と林業の持続可能性についても議論が交わされた。

図3 大規模林道問題全国ネットワークの集い(北海道新聞1996年7月7日)

は、「アポイ岳周辺・大規模林道の建設休止へ」と報じた。これは「行政改革」の案が出るたびに廃止がとりざたされる森林開発公団が、自己保身のため「とかげの尻尾切り」を先行させたとの印象をまねがれない。

林業は振興させなければならぬし、林道も必要などころには整備すべきだと思う。しかし森林施業のためには、幅員七、完全舗装の立派すぎる大規模林道はいらぬ。「とかげの尻尾切り」で済ませられる問題ではない。

(追記・この原稿を書いた後、一九九七年一月一日の読売新聞と北海道新聞は、政府・自民党の「特殊法人改革案」をトップ記事で紹介しているが、それによると森林開発公団は「廃止・縮小」の対象とされている。これも「案」で終わらず、今後の行政改革が本物となることを期待したい。)

国有林の赤字経営はこのままでいいのか

国有林の森林施業がおかしい? と多くの人が気づいたのは、一九八六〜八七年の「知床森林伐採問題」を通じてである。このとき北海道営林局は、知床の森林からミズナラなどの老齢過熟木を伐採すれば、トドマツの若木の成長が促進され、森林が若返り活性化するため伐採が必要だ、と強く主張した。多くの林学者も営林局の施業方針を支持した。しかし国民的な世論は、知床のような原始地域では「林業」より「森林」を重視すべきで、シマフクロウやヒグマなど野生鳥獣の生息地を含めて「環境」をそっくり守ってほしい、と願った。ところがその営林局が知床森林伐採の先行的モデルとして説明した「斜里営林署」による森林伐採が、昭和六〇年度の『林業白書』の記述によ

ると、「高品質木材の生産による収入の確保」のために「奥地にある優良木のヘリコプター集材による搬出」を行った「創意工夫を凝らした経営改善への取組」の優良事例であったことが紹介され、営林局のいう「森林の活性化」という説明が虚説であり、「老齢過熟木」が実は「高品質木材」だったことが露呈してしまったのである。

この前後から、国有林で進行する森林の伐採や、リゾート開発・スキー場への土地提供は、森林を守り育てることよりも、赤字対策の収入確保を主眼とするものではないか、という疑いの目が国民から向けられ、また批判の声が高まってきた。ヒューマングリーンプランという一連の構想は、その典型的なものである。

よく知られているように、国有林は独立採算の特別会計で営まれているが一九七〇年代後半から赤字に転じ、一九九五年で累積赤字は三兆三千億円に達している。林野庁でも経営改善に務め、最盛期は八万人以上いた林野庁の職員も一九九五年には一万七千人にまで削減された。そのため森林の現場管理は手薄になっているが、それにもかかわらず累積赤字は年々悪化し、長期低落の傾向を脱することができないでいる。

そのため国有林の経営はこのままでいいのか、と懸念する声が識者の間から高まってきた。そうした声に応え、八月には橋本龍太郎総理大臣からの直接のお声がかかり、今後の国有林のあり方が問われることになったのである。橋本総理は、大幅な赤字がつづく国有林について、①環境保全で重要な部分は環境庁に移管するなど一般会計に移し、②木材生産を主とする部分は民営化したらどうか、という意向をもち、「林政審議会」に国

林政審 見直し論議へ

国有林の民営化をめぐり、林政審見直し論議が盛んに行われている。林政審は、国有林の民営化を推進する役割を担っている。見直し論議は、国有林の民営化を推進する役割を担っている。見直し論議は、国有林の民営化を推進する役割を担っている。

国有林の民営化焦点



債務3兆円超す

統廃合、合理化及ばず

国有林事業の黒字化は、環境保護の観点から慎重に行われている。国有林事業の黒字化は、環境保護の観点から慎重に行われている。国有林事業の黒字化は、環境保護の観点から慎重に行われている。国有林事業の黒字化は、環境保護の観点から慎重に行われている。



「国土保全庁」の創設を

国土保全庁の創設をめぐり、議論が行われている。国土保全庁の創設をめぐり、議論が行われている。国土保全庁の創設をめぐり、議論が行われている。国土保全庁の創設をめぐり、議論が行われている。

図4 国有林野事業の見直し論議 (北海道新聞 1996年9月8日)

国有林事業あり方の抜本的検討を諮問することになったというのである(北海道新聞一九九六年九月八日)。

いくら国有林が赤字といっても、木材生産は必要であり、林業は振興されなければならない。その一方で、国有林面積の半分以上は保安林など、公益的機能の役割を担った森林である。とくに自然公園や鳥獣保護区などでは、「林業」より「環境」を重視すべきである。そこで当協会は衆議院選挙の終わるのをまって、十一月一日、総理大臣あてに要望書を送り、③国立、国定公園、天然保護区域、鳥獣保護区、保安林を始めとする自然保護地域に所在する国有林の経営は、自然環境保全施策を優先させ、その維持管理に要する経費は一般会計負担とすること、④木材生産を主体とする

国立公園などの国有林経営は環境庁で？

北海道の森林では国有林の占める割合がとくに高い。国有林の赤字経営が顕在化するまでは全国に十四の営林局があり、そのうち五営林局が北海道に所在していた(現在は一営林局に四営林支局)。全国の国有林面積の四一%が北海道にあるのである。そのため北海道の国立公園、国定公園でも国有林の占める割合が高くなっている。国立公園に例をとると、道内の国立公園の国有林率は九〇%であるが、北海道を除く全国の国有林率は五四%である。したがって豊かな自然を誇る北海道の国立公園は、国有林と「運命共同体」なのである。国有林が衰退すれば国立公園も衰退する。もしも国立公園内の国有林を一般会計で負担し、特別会計の枠外で経営することが可能であれば、

北海道の国立公園の九〇%は、国立公園の目的を主体とした管理経営に導くことができることになる。本州でも、東北地方や中部山岳地方には、国有林率の高い国立公園があり、北海道と似たような条件にある。

日本の国立公園など自然公園は、土地所有にかかわらず「指定」される「地域制」であり、土地所有を前提として「設置」される都市公園の「営造物」とは、対照的な制度となっている。しかし、自然公園内の国有林経営を一般会計で負担できれば、「地域制」でありながら、実質的には「営造物」に近づくことが可能である。アメリカを始めとする外国の国立公園では、「地域制」でなく「営造物」制度を採用しているところが多く、国立公園内で農林業や鉱業が行われることは、きびしく規制されている。したがって国際自然保護連合(IUCN)が発行する世界の国立公園リストでも、自然保護地域をいくつかのカテゴリーに区分し、国立公園(開発や居住をきびしく制限)をII型、自然景観保護地区(半自然や観光レク重点)をV型とし、一九八五年当時のリストでは日本の国立公園の大部分はII型ではなく、V型に分類されていた。しかし北海道を始めとする国有林率の高い国立公園は、V型ではなくII型に誘導できる可能性も持っている。

私は知床森林伐採問題を通じて、そのようなことを痛感したので、一九八八年に「世界と日本の国立公園・北海道にこそ本当の国立公園を」(当協会誌・二七号)、一九八九年に「国立公園内の国有林経営は一般会計で」(「自然保護」三三二〇号)、一九九〇年に「北海道から見た日本の国立公園の将来像」(「国立公園」四八二号)を発表し、

少しでもそのような世論を喚起したいと思った。

しかし、国立公園を所管する環境庁としては、林野庁に対する遠慮があって、そのような主張をされると仕事がやりにくくなる、という思惑があったか、私の主張に強く反発した。例えば当時の環境庁の担当課長は、私の論説がのった翌号の雑誌で、「日本の国立公園は独特の良い制度をもっているのだから」本当の国立公園を作らなければ世界に遅れをとる、といった論議は、わが国の国立公園行政を推進していく上で余り意味がない。」

「せめて北海道においては、II型に当てはまるような真の意味の国立公園を作るべきである、といわれるが、理想は理想として実現はなかなか難しい。…あるいは林野特別会計制度の見直し、さらには公園の管理と土地の管理との一元化を図る、といった行政組織のドラステックな再編が行なわれる必要がある。が、軽々とは論じられない。」(「国立公園」四八三号、一九九〇)と論じている。ここには現状を良しとし、理想に向かって改善しようとする意欲が感じられない。直接には責任のない部外者の理想論と、現実をかかえる当事者の、もの見方の違いであろう。

ところが年末、大晦日の北海道新聞を見て私は驚いた。「国有林所有を検討・環境庁・林野庁の再編視野に」と報じられたのである。環境庁が自然保護のために国有林を所有しようとする、その記事の解説には、「自然保護などの視点から国土のあり方を再検討する好機。各省庁が〈不可侵条約〉を結んで権限を守り合う縦割り行政をやめ、林野庁改革論議に積極的に参加することが求められている」とある。わずか数年前の自然保護行政にとって「そんな理想論は迷惑だ」と反発された

ことが、いまは手が届くかもしれない距離にきたのである。時代は確実に変わりはじめている。

おわりに

この原稿は一九九六年十二月に書いた。ところが一九九七年にかけての年末年始は、行・財政改革の大きなうねりのなかで、北海道の自然保護にとって重要な新聞報道が連日のように続いた。この原稿に関係する北海道新聞の記事だけでも一九九六年十二月二四日

「アポイ岳周辺・大規模林道の建設休止へ」
十二月三十一日

「国有林所有を検討・環境庁・林野庁の再編視野に」
一九九七年一月一日

「北東公庫など一〇特殊法人・統廃合を年内に決定」(森林開発公団を含む)
一月三日

「道、大型公共事業見直し・月内にも検討委・環境重視鮮明に・土幌高原道も視野」
一月六日

「掘知事・大規模事業見直し表明・『時のアセス』要綱策定」
一月十五日

「時のアセス・道、見直し対象洗い出し・土幌高原道が焦点」
一月十八日

「北条開発局長・放水路見直しに言及・別の治水対策検討も・タイムリミットある」
などなどである。

しかし、これらはいずれも「一つの方向が示された」ということだけで結果が出たわけではない。

それでもその方向は、いままでの行政が目指していたものから軌道修正し、私たちが求めていたものへの方向転換を示すものである。確実に実のなる「結果」を期待したい。

一九九六年十二月二六日の朝日新聞によれば、一九九七年度政府予算案の「公共事業費の各省別配分」では、行・財政改革の掛け声にもかかわらず、ほとんど前年と変わらず、しかもそれは「三十年以上シエラ不変」で、「国益よりも省益」の力学に支えられたものだという。行・財政改革の道程はまだ遠いというべきである。



図5 土幌高原道路も見直し? (北海道新聞 1997年1月3日、同2月19日)