

「時のアセスメント」と士幌高原道路

「大雪山のナキウサギ裁判を支援する会」事務局長

神原 昭子

かんばら・あきこ
1942年、東京都に生まれる。
中央大学法学部卒業。現在、
日本消費者連盟運営委員。
リゾート・ゴルフ場問題全
国連絡会事務局。
日本有機農業研究会北海道
グループ運営委員。

本文のねらい・要点

「時のアセス」は、停滞している公共事業の再評価システムとして、全国から注目された。しかし、その検証に不可欠の情報公開と住民参加は機能しているか。士幌高原道路を例に考える。



はじめに

「時のアセスメント」は、いまや、北海道の最大のセールス・ポイントである。

「時」を象徴する砂時計から流れ落ちる砂が空中で静止し、チョウがとまっている。そのかたわらには、〈未来のために、今、「立ち止まる」というメッセージ。一九九七年十一月二日、『毎日』「読売」『中日』の各紙全国版に、北海道が「時のアセスメント」を紹介する全面広告を掲載した。画面の下には、以下のような「時のアセスメント」の説明とそれに取り組む姿勢が記されている。

「時」というものさしをあて、さまざまな施

策を再評価する。北海道は、「時のアセスメント」に取り組んでいます。——さまざまな施策の中には、時の経過とともに、当初の意義や実行性、投資効果などが変わってきているものがあるはずですが。しかし、一度始めた施策は、途中で見直したり、中止することはほとんどありませんでした。「行政にまらぐいは許されない」という考え方が大きくなりすぎたためです。立ち止まり、そして考える。新しい方向が見つければ、別の方法を考えて改めて取り組み直す。あるいは、思いきってやめる勇気を持つ。北海道が取り組んでいる「時のアセスメント」は、さまざまな事情で停滞したり、時間がかかり過ぎていた施策に「時」という客観的なものさしをあて、再評価するシステムです。自分たちの住む地域をどのようにしていくのか。何をどうすることが北海道全体の発展につながるのか。わたしたちは、「時のアセスメント」の取り組みをひとつのきっかけにして、みんなで知恵を出し、思いを寄せ合って、豊かで個性的な「地域のかたち」をつくり上げていきます。

公共事業の見直しを、全国に先駆けて高らかに宣言した北海道のこの「時のアセスメント」(以下、「時のアセス」)は、時代の要請を見事にキャッチしたネーミングのため、またたくまに全国に広がった。橋本首相が国の公共事業への適用を指示し、九七年十二月には、北海道に先駆けて、農業用ダムの一五事業が中止された。

しかし、年末恒例の流行語大賞にまで選ばれた「時のアセス」は、その言葉の広がりとはうらはらに、肝心の北海道での見直し作業の道筋は、道民の目にはほとんど見えてこない。北海道が格調

高く掲げた前記の広告は、このままでは「誇大宣伝・広告」になりかねない。

「時のアセス」公表までの攻防

北海道は、毎年、国の公共事業費の一角にあたる一兆円を超える開発予算や、一千二百億円ともいわれる国の補助・負担率の上乗せ措置（北海道特例）に頼ってきた開発天国である。その北海道が、これまで後戻りすることのなかった公共事業のあり方に一石を投じた。それが「時のアセス」である。住民の反対運動などで長い間進展できない事業を、「時」という「ものさし」でチェックし直し、過去のいきさつにこだわらず、中止も視野に入れて、再点検しようというこの取り組みは、全国でも初めての試みとして注目された。

九七年七月十五日、北海道の掘達也知事は、事業の継続・中止を再評価する「時のアセス」の対象事業として、土幌高原道路などの六事業を公表した。今回選定された事業は、土幌高原道路のほか、水源用のダムの上流に計画された道民の森のゴルフ場とスキー場（当別町）、水の需要予測が変化したトマムダム（占冠村）、平取ダム（平取町）、苫東工業用水（苫小牧市）、自然保護団体が反対する松倉ダム（函館市）の六事業である。

長良川河口堰、宍道湖中海、諫早湾など、生活環境・生態系の破壊が指摘される公共事業の見直しが全国的に問われている中で、北海道が国に先駆けて公共事業の具体的な見直しに着手したことが、「先駆的な施策」としてマスコミで大々的に報道されることになった。『時のアセス』を全国に（『朝日』九七年七月二一日社説）をはじめとする報道の反響に一番驚いたのは、当事者である

道庁の職員ではなかったか。

「長期間停滞している事業を、時代の変化に応じて、大胆に見直そう」という「時のアセス（時代の変化を踏まえた施策の再評価）」構想が発表されたのは、九七年一月三日である。しかし、掘達也知事が年頭の記者会見でこの「時のアセス」構想を発表してから、見直しの対象となる具体的な事業名が七月に公表されるまでの半年間は、混乱をきわめた。「ムダな公共事業」が全国的に問題視される中で、その対象となることは、事業の中止を意味する。このような危機感を抱いた土幌高原道路の地元である十勝選出の道議会議員が、与・野党合わせて一斉に反発し、土幌高原道路をアセスの対象から外そうと、知事や道庁幹部に対し、議会対策をからめて働きかけたからである。

とくに、最大野党である自民党は、地元選出の当時の中川義雄議長を先頭に、執拗に道庁に働きかけ、事業名の公表を先送りさせてしまった。中立であるべき議長が、地元の土建業者（後援会）のために、道庁幹部をどう喝する姿は異様であり、公共事業の利権化と「族議員」が暗躍する道政の実情が、道民の前にさらけ出された。

四月二三日、道の機構改革条例を審議する特別委員会、道側は、条例の承認とひきかえに、「時のアセス」の対象事業を選定するさいには、「地元自治体の首長や議会の理解を得て進めたい」という見解を、自民党の質問に対する答弁の中で表明し、「時のアセス」実現に向けたハードルを高くしてしまった。

一方、大雪山の自然とナキウサギの生息地を破壊する土幌高原道路計画の中止を表明してきた自然保護団体は、議会対策のために、妥協と後退を

くり返す知事の姿勢と、「時のアセス」の行方に、危機感を募らせた。四月二四日、北海道自然保護協会、北海道自然保護連合、十勝自然保護協会の三団体は、「時のアセスメントに関する公開質問状」を知事に提出し、土幌高原道路を対象事業とすること、「地元」の利害に固執する自治体と政治家の圧力に屈せず「時のアセス」を実現させることなどを申し入れた。

七月一四日、道議会でも事業を公表しようという知事の動きに対し、自民党・道民会議は「公表すれば、現在審議中の第三次道長期総合計画の審議に影響する」と、またも公表を阻止する構えにでた。議会対策のために、「時のアセス」制度そのものが、空中分解しかねない場面だった。しかし、翌一五日、今度は、最大与党の民主党が、知事サイドに「今日、公表できなければ与党として制度廃止を要望する」と決断を迫った。最終的には、与党に背中を押される形で、自民党の反対を押しきり、ようやく公表されたのである。

掘達也知事が、土壇場で事業の公表にふみきったのは、二年後の知事選での再選戦略と、ここで公表しなければ、制度そのものが空中分解し、知事としてのリーダーシップが問われかねないという局面に立たされたからであろう。「時のアセス」が浮上した直接のきっかけは、「官々接待」や「カラ出張」「カラ雇用」などが、道庁の組織ぐるみで行われていたという一連の不祥事の発覚である。その結果、著しく低下した道政と知事への信頼を挽回するための起死回生のプログラム、道政改革のエイズとして考えられたのが、この「時のアセス」構想である。最初にこの問題を提起したのは、知事の諮問機関「道政改革民間フォーラム」の提

国立公園計画・事業と土幌高原道路との関係

(磯浩三氏作成)

自然公園法の規定		土幌高原道路の経緯と今後の方向			
事項	法令	年月	環境庁関係	北海道関係	備考
		1963		山火事防止を主目的とし、土幌町が町道として着工	国立公園の区域外
国立公園計画決定	法12条	1965.10	大雪山国立公園道路計画決定		国立公園の区域に入る
〃 事業決定	法12条	1965.10	〃 道路事業決定		
〃 事業執行承認	法14条 令7条	1965	〃 道路事業執行承認	土幌町が「全線地上ルート」で、公園事業として執行	
〃 事業の地位の承継	令12条	1969	〃 道路事業の承継承認	北海道が道道として事業を承継	
		1972		未開削2.6kmを残して工事中断	未開削区間はナキウサギの国内最大生息地であることが判明。工事中止を求める世論が高まる。
		1973.10	自然環境保全審議会「林談話」公表		北海道開発局が計画した「大雪縦貫道路」の取下げに伴い、公園内道路のあり方の基本を示した談話。土幌高原道路はこの談話に反する。
		1979～81		道路予定地の自然環境調査	
		1980.1	「国立公園又は国定公園の公園計画再検討実務要領」を策定		事業執行中の道路も再検討の対象とすることを明記。
		1987.7		知事が「駒止ルート」で工事再開を表明	「駒止ルート」でも「林談話」に反する。
		1987.8	環境庁が、土幌高原道路は「林談話」以前の認可(承認)なので談話の適用除外と国会答弁		この国会答弁は「公園計画再検討実務要領」と整合しない。
		1989.7		「北海道自然環境保全指針」公表	指針では土幌高原道路予定地を「厳正に保全」「徒歩利用に限定」と明記。
		1993.9		知事が「全線トンネル」が最良と表明	①「全線トンネル」でも「林談話」「北海道自然環境保全指針」に反する。②「全線トンネル」は国立公園の自然探勝や山火事対策にまったく役立たない。
国立公園計画変更		1995.5	自然環境保全審議会が「全線トンネル」を認める答申		審議の内容や経過などの情報はいっさい非公開。
		1995.8	大雪山国立公園計画の変更決定		
		1996.7			地方自治法242条により、住民有志が、土幌高原道路に伴う財政支出をやめさせるよう「住民監査請求」(却下された)。
		1996.8			地方自治法242の2条により、住民有志が知事を相手として「ナキウサギ裁判」の住民訴訟(継続中)。
		1997.7		知事が、土幌高原道路の見直しを「目玉」とする「時のアセスメント」を公表	
国立公園事業の変更	法13条			↓ 土幌高原道路の見直し	①「時のアセスメント」で中止 ②「ナキウサギ裁判」で中止
〃 施設変更承認	令10条		← 実施する場合	→ 実施しない場合	(中止に伴う自然公園法の手続きは省略)

言（九六年八月）だった。その最大の目玉が、対象事業の筆頭として位置づけられ、「大雪山のナキウサギ裁判」として全国の注目を集める土幌高原道路の見直しであった。

土幌高原道路と見直し作業の問題

「時のアセス」は、停滞している事業を「時間」という客観的な「ものさし」を基準として、一度立ち止まり、その是非についてを考えてみようという事業の再評価システムである。しかし、それは同時に、「時間」という「ものさし」で、行政機構の内部から、自らの判断の妥当性を再評価しようというシステムでもある。

事業を推進してきた担当の部署や職員が、その事業を客観的に再評価する審判者の立場で、見直し作業に必要な資料をどこまで公開することができるか。北海道自然保護協会の依造三会長が指摘する「プレイヤーとレフェリーが同じ」という困難な状況の中では、「時のアセス」が実効あるシステムとして機能するかどうかは、事業の是非を判断する知事と道庁職員の、社会状況の変化と時代の要請を的確に判断する能力の有無にかかっているといっても過言ではない。道民への情報公開と参加のシステムを築くことに対しては消極的で、「族議員」とのなれあいを含む議会対策を優先させつつけてきたこれまでの知事と職員の姿勢を、「時のアセス」の再評価の過程で、どこまで変えることができるか。「時のアセス」が、道政改革のバネとなるか、それとも、知事の点数稼ぎや構想だおれに終わってしまうか。土幌高原道路に対してどういう結論が出されるかは、そのことを判断する重要なバロメーターになるはずである。

ともあれ、スタートした「時のアセス」の見直し作業の具体的なスケジュール、検討事項、検討方法などは、事業ごとに定められ、個別の検討作業が進行中である。土幌高原道路の場合、見直し作業の結論が出されるのは、九八年三月末とされているが、その一月後に控える知事選の影響を受けはしないかが懸念される場所である。このような「政治」の影響をシャット・アウトするために、「時のアセス」には、評価の客観性、決定過程における透明性の確保、情報公開と住民参加の徹底が不可欠である。

そこで、前出の自然保護三団体は、「時のアセス」の検討過程を明らかにすること」という内容の要望書を、九七年九月と十一月の二回にわたり提出した。その中で、「土幌高原道路計画に対する過去の道政の対応に、錯誤、矛盾、不適切、不合理的がなかったかどうかを、十分に点検、評価し、その過程と結果を道民の前に明らかにすることが必要」であり、その検討内容を十項目にわたって指摘した上で、「早急に検証し、それをどのような理由で、どのように判断、評価したか」に対する回答を求めた。

しかし、それに対する道からの回答は、「これらの質問は、過去の判断等について問うだけでなく、現在の認識など『時のアセス』の評価作業に直接的、間接的に関連している」ので、「質問に対する回答（道の判断・評価）については、再評価の結果を待たなければ明らかにできない」というものであった。「過去の判断」を「なぜ、どのような理由で、そのように対処したか」という点についての再質問に対しても、「再評価の結果」が出るまでは、明らかにできないと頑なである。

再評価の結果が出るまでのプロセスの透明性、客観性、情報公開が実際には機能していないという厳しい状態である。

「時のアセス」の評価作業は、その事業の必要性、妥当性、優先性、効果、住民意識、代替性の六項目について検討されることになっている。しかし、それぞれの項目が、どういうデータに基づいて判断されるのかという情報の共有と公開が伴わないかぎり、従来の「密室の審議」と変わらないうではないか。

おわりに

九八年二月一四日、北海道自然保護協会の主催で、「時のアセス」をアセスする」集會が行われた。「時のアセス」には不可欠の、客観性、透明性の確保、情報公開と住民参加が、実際に機能しているかどうかを、道民の側から検証しようという試みである。アセスの対象となっている五つの事業について、事業に反対を表明してきた市民グループの報告から、アセスの手続きの現状とその問題点が明らかにされた。

それらを、①現在進行中の見直し手続きについて事業毎の進捗状況を明らかにすること、②評価のプロセスに行政の外部の専門家や市民代表を加えること、③対象事業に関するこれまでの資料を整理し、公開に応じることなどの六項目にまとめ、知事あてに提出することが決議された。

「時のアセス」は、その制度を導入したことではなく、どのように見直しをしたか、その具体的な検証方法と結果で評価されることになるだろう。「ナキウサギ裁判」でかかわっている土幌高原道路を通して、「時のアセス」の検証作業に注目していきたい。