

# 日高横断道路は抜本的な見直しが必要

## 惰性的に継続されるムダな公共事業が自然を破壊

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『牧野植物図鑑の謎』  
『緑の文化史—自然と人間  
とのかかわりを考える』な  
ど

俵 浩 三

本文の要点

北海道が誇る原始境、日高山脈の中央部で日高横断道路の工事が進み、貴重な自然が傷つけられています。最近の公共事業見直し気運の中で、北海道は「政策アセス」を、北海道開発局は「道路事業再評価」を行いました。が、いずれも日高横断道路に対しては「事業継続」となりました。

しかしその内容を検証すると、政策アセスや再評価とは名ばかりで、肝心の「中身」がありません。また日高横断道路の「過去から現在」を検証すると、それは高度経済成長時代の落し子であり、時代の変化のなかで道路の必要性や効果がすっかり減退し、ムダな公共事業であることが浮き彫りとなります。

日高横断道路を惰性的に事業継続することは、二一世紀に向かって賢明な選択ではありません。この道路の主要部は北海道開発局が担当する開発道路ですが、道道なので、「自主・自律」を掲げる北海道知事の責任により、住民参加で抜本的な見直しをする必要があります。

### 1 日高山脈の心臓部を貫通する道路

日高横断道路（道道静内中札内線）は、日高支庁管内静内町から十勝支庁管内中札内村を結ぶ延長約一〇〇キロの道路（図1）で、日高山脈襟裳国定公園の特別地域を通過し、さらに特別保護地区であるカムイエクウチカウシ山とコイカクシユサツナイ岳の間の主稜線の地下を、長大トンネルで貫通させる計画となっています。

この道路が発想されたのは一九六〇年代で、七〇〜八〇年ころには「開発か保護か」で広範な社会的論議が行われました。北海道自然保護協会を含む北海道の自然保護団体は、道路予定地は地形が険しく崩壊の恐れがあり、貴重な自然環境が破壊されるばかりでなく、そもそも道路の必要性が乏しいと、こぞって反対しました。新聞も反対論調が大勢でした。しかし、そうした自然保護を求める世論は切り捨てられ、一九八〇（昭和五五）年に道道の認定が行われ（図2）、「開発道路」として未開削部を含む約二五キロを北海道開発局が担当、残りの約七五キロを北海道が担当し、工期一五〜二〇年の予定で、一九八四（昭和五九）年に着工されました。

「開発道路」とは北海道の特例で、道道や市町村道でも、北海道開発のためとくに必要と建設大臣が指定したものは、国（北海道開発局）が直轄で実施する制度です。

### 2 険しい地形の難工事で進捗せず

着工以来すでに十数年が経過しました。当初の予定によれば完成してもよい時期を迎えています。しかし自然保護団体が指摘したとおり、現地は地形が険しく地質がもろいため、工事が遅れに遅れ、また橋梁とトンネルを多用する工法を採用しているため「金喰い虫」となり、事業の進捗率はまだ四〇%にすぎません。

なお日高横断道路ではありませんが、同じ日高山脈の南部を横断する浦河大樹線一国道二二六・天馬街道では、やはり急峻な地形ともろい地質のため、開発局が自信をもって設計した「楽古トンネル」が工事途中で大崩落し、トンネル工法を断

念して「上杵臼大橋」に変更せざるを得なかった事故も、一九九二年に起こっています(図3)。

そのような険しい地形と悪条件に阻まれて、一九九九年現在、工事の先端はまだ日高山脈の主稜線を貫通する「静中トンネル(延長約四・五キ)」まで到達せず、日高側はコイボクシユシビチャリ川の映光橋に続く千石トンネル入口(図4)まで、十勝側は札内川と七の沢の出会い、七の沢橋(図5)までです。それから先は道路がなく、地形がいっそう険しくなるので地質調査器械の搬入も容易でなく、したがって静中トンネルの実施設計もまだできない、今後いくらの工費と工期がかかるかも不透明、という実態にあります。現在までのペースで進めば、さらに二〇年以上の歳月を要するというのが現場関係者の声です。財政的にも技術的にも「前途遠慮」の感があります。

従来日本の公共事業は「始まったら止まることを知らない」といわれてきました。したがって自然を愛する多くの国民、道民は、北海道の最後の秘境といわれる日高山脈の中心部に、大規模な道路工事が行われていることに心を痛めつつも、それに反対する有効な声をあげることができず、今日にいたりました。しかし幸いにも、近年は北海道が時のアセスメントを導入するなど、公共事業の見直し気運が出てまいりました。いまこそ日高横断道路は、原点に立ち戻って厳正に再評価されなくてはなりません。

### 3 行政による再評価は表面的で中身がない

一九九九年、北海道はすべての事業を点検・評価して、事業の適正化をはかる「政策アセス」を

実施、北海道開発局でも同じような観点から「道路事業の再評価」を実施し、それぞれが日高横断道路の「事業継続」を決定しました。それでは具体的に、どんな点検・評価が行われたのか、検証してみよう。

#### (1) 政策アセスの実態は「十把ひとからげ」

驚くべきことに、北海道建設部では日高横断道路を一本の道路事業として認識する視点を持っておりません。あるのは道庁局部の個々の橋梁工事や法面改修といった「点」だけです。北海道が担当する部分の日高横断道路は延長七・五キもあるのに、担当者の説明によれば、その全体計画、すなわち全体予算や工期の見通しを明らかにする検討はなされていない、とのこと。局部的な道路改築など、部分



図1 日高横断道路位置図



図3 楽古トンネル（天馬街道）が大崩落（北海道新聞1992年4月16日）



図2 論議不十分のまま道道に認定された日高横断道路（北海道新聞1980年10月29日）



図5 十勝側、工事先端の七ノ沢橋、左手の七ノ沢に沿って道路が延びる予定

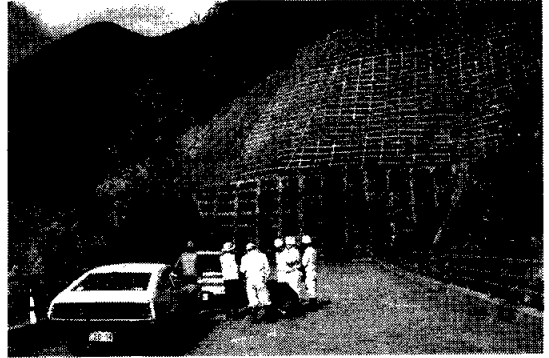


図4 日高側、工事先端の映光橋、正面の斜面が千石トンネル入口予定



図7 札内ダム沿線の道路、橋梁とトンネルばかりの「金喰い虫」

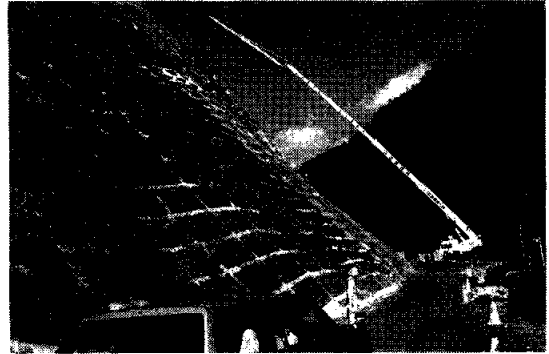


図6 高見ダム沿線の法面、地質がもろい急斜面で崩落を繰り返す

部分の予算が計上され、実施されているだけです。私たちは過日、現地の検分をしましたが、例えば、北海道が担当する部分の高見ダム沿岸の道路は、急峻な地形ともろい地質のために、法面崩落を繰り返しています(図6)。しかし、これをどのような工法で、どのように改修するか、全体の見通しはないのです。毎年のように崩壊を繰り返しても、根本的な対策はなく「賽の河原」に予算を注ぎこんでいるのです。根本的な対策、すなわち長大法面をさけて橋梁やトンネルを連続させれば、あまりにも膨大な予算がかかるため、根本対策をたてられない実情なのです。

それと対照的なのが十勝側の札内ダム沿岸の道路です。これも北海道が担当する日高横断道路の一部ですが、こちらは長大法面がほとんどなく、橋梁やトンネルの連続です(図7)。なぜ橋梁やトンネルの連続が実現できたかといえば、それは札内ダム建設にともなう補償工事だったからです。言葉は悪いですが「親方日の丸」なのです。ダムに水没する既存道路の見返りとしての付替道路は、延長約八キロのうち、トンネルが四・一キロ、覆道が一・四キロ、橋梁が一・三キロで、延長の実に八五％が「作工物」で占められています。そのために、湖岸を走りながら湖の景色はさっぱり見えません。ひたすら走るだけです。

どちらにしても日高横断道路は「金喰い虫」なのです。ちなみに高見ダムにしても札内ダムにしても、その周辺には集落がなく、人の住んでいる気配が感じられない山奥です。地域住民のためという大義名分もここには存在しません。

日高横断道路は以上のように全体像がなく、局部的な道路改築など部分、部分の予算が計上され、

実施されているため、日高横断道路の政策アセスは、道路改築費、道路災害防除費、道路防雪事業費という事業の中に埋没しています。例として道路改築費の場合の政策アセスを見てみましょう。ここでは北海道全域を対象とする 四七五億円、九六件の道路改築事業を一括して事業評価しています。だれしも道路改築という予算そのものは必要と思うでしょう。したがって「道路改築は不要な事業」という結論は出ないのが当然で、「事業継続」となります。日高横断道路を含む九六件の個々の事業に対する必要性や効果、妥当性はノーチェックなのです。以下、道路災害防除や道路防雪の場合も同様に一括評価がされたのです。

なお政策アセスには、「開発公共事業地区別評価」の枠も設けてありますが、日高横断道路は、そもそも一本の道路という認識を欠いているのですから、当然のように対象とされませんでした。

こうして日高横断道路は総合的な視野を欠いたまま、情性的に継続されていくのです。そして道民に対しては、「北海道ではすべての事業に対して政策アセスを実施したから、予算は適正に執行されている」と説明しているのです。たしかに「すべての事業」が対象になったのでしょうか、それは「予算費目」という単位でのすべての事業(例えば道路改築費という事業)であって、肝心な個別の事業に対する吟味はなされておらず、「十把ひとからげ」に(道路改築費の場合は九六件、すなわち「百把ひとからげ」にして)フリーパスさせていたのです。このような実態で、日高横断道路の政策アセスが終わったといわれても、道民のだれが納得するのでしょうか。

(2) 道路事業再評価の実態は「身内のお手盛」次に北海道開発局による道路事業再評価です。これは学識経験者からなる審議会が、建設省から示された「客観的評価指標」の基準に基づき、慎重に審議した由です。しかしその内容には重大な疑義があります。

まず日高横断道路は「対象区間に交通不能区間が存在」することが、「事業継続」の大きな根拠となっています(図8)。しかしながら、もともと日高横断道路は未開削区間のある地域に道路が計画されたものです。開発局が担当する約二五キロのうち約半分が未開削部です。その事業の適否を判断するのに、交通不能区間が存在するから事業を継続するというのでは、道路が全通するまで事業を継続する他に選択肢がありません。絶対に途中で止まることがない再評価システムなのです。これでは「身内のお手盛」としかいいようがなく、物差しが間違っているのです。

次に「隣接市町村の役場間の所用時間が三〇分を超える」ことが「事業継続」の理由となっています。本来、これは同一生活圏を構成する市町村間でのチェック項目として指標化されたものです。建設省の方針を解説した「道路事業の評価・評価手法の解説」(ぎょうせい一九九八)によれば、この項目は、「二次生活圏中心城市と役場、又は隣接市町村の役場間の所用時間が三〇分を超える」となっており、それは「近隣都市や関連の深い隣接市町村の役場間が現況三〇分を超える」か否かをチェックする、とあり、また二次生活圏とは、「高度の買物ができる商店街、専門医をもつ病院、高等学校等」のある生活圏と解説されています。ところが日高横断道路では、日高と十勝という、

まったく別の生活圏を構成する隣接市町村が、単純に三〇分を超えるから「事業継続」と再評価してしまつたのです。中札内村の中学生は、静内町の高等学校に進学しているのでしょいか。

そもそも北海道の市町村は、本州の県や郡に匹敵する大面積を有するものが少なくありません。隣接市町村の役場間が三〇分を超えるところが存在するのは当然です。それにもかかわらず、本州の狭い市町村を視野に指標化された評価項目を「客観的評価」として北海道に当てはめ、しかも日高山脈を隔てた、異なる生活圏へ越境して、単純に「三〇分を超える」と運用するのは間違いです。

さらに「静内駅前周辺まちづくり整備事業」という「地域連携プロジェクトを支援」することが「事業継続」の理由に挙げられています。静内の駅前を活性化するため、はるか山奥の日高山脈に長大トンネルが必要というのでは、何の説得力も迫力もありません。

このような再評価が、学識経験者からなる審議会で慎重に審議した結果だということですから、どんな審議がされたのか不審に思いますが、議事録は「非公開」で知ることができません。こうして日高横断道路は、継続されていくのです。

要するに、北海道の政策アセスも開発局の道路事業再評価も、「再評価を実施した」という表面的な形式をつくらただけで、実質的には何の再評価も行われておらず、国民、道民を納得させるものとはなっていないのです。

### 平成11年度継続箇所・再評価結果

|  |   |       |           |           |         |    |
|--|---|-------|-----------|-----------|---------|----|
| 事業名  | 主要道 <small>しつないなかさつない</small> 静内中札内線  |       | 事業種別      | 直轄道道      | 事業主体    | 直轄 |
| 起終点  | 自：北海道 <small>しつない しつない たかみ</small> 静内郡静内町宇高見<br>至：北海道 <small>かまい なかまつない</small> 河西郡中札内村字上札内 |       |           | 延長        | 25.3 km |    |
| 事業概要   |   |       |           |           |         |    |
| 静内中札内線は日高圏と十勝圏を連絡する延長約101kmの主要道道である。本事業は、両圏域間の物流ルートの確保や地域活性化等に資するため、交通不能区間を解消するものである。                    |   |       |           |           |         |    |
| S56年度事業化   | 年終計画決定（年終費）   |       | S59年度用地着手 | S59年度工事着手 |         |    |
| 全体事業費  | 640億円   | 事業進捗率 | 40%       | 供用済延長     | 3.0km   |    |
| 再評価時の評価指標チェック項目例   |   |       |           |           |         |    |
| II-(3)地域づくりの支援……………対象区間に交通不能区間区間が存在<br>隣接市町村の役場間の所要時間が30分を超える<br>地域連携プロジェクトを支援<br>(静内駅前周辺まちづくり整備事業(静内町)) |   |       |           |           |         |    |
| 事業の進捗状況・事業採択時より再評価実施時までの周辺環境変化等  |   |       |           |           |         |    |
| 事業採択後、区間の一部が国定公園区域に指定されたことを受け、環境調査や関係機関との協議を行い事業を実施している。<br>現在までに3.0kmを北海道へ引き継いでいる。                      |   |       |           |           |         |    |
| 今後の見通し   |   |       |           |           |         |    |
| 五箇年計画内の一部引継を目標として用地買収・工事を促進する。   |   |       |           |           |         |    |
| 対応方針   | 事業継続  |       |           |           |         |    |

図8 開発局による「再評価結果」(公表されたのはこれと略図だけ)

#### 4 日高横断道路は高度経済成長時代の落し子

(1) 行政は「過去から現在の検証」ができない北海道の政策アセスの評価では、「施策のもつ価値が変化し、必要性、妥当性、優先性が薄れていないか」「当初予定した事業の必要性に変化はないか」「手段が目的化していないか」「事業の円滑な推進に課題を抱えていないか」などという視点が、重要なチェックポイントになっています。

堀達也知事は一九九七年の道政執行方針で、「行政が一度始めた施策は、時の流れの中で、施策の価値や効果が変化しても、なかなか見直しが行われず、突き進んできた面がありました。…時の流れという、過去から現在の検証を通じて、新しい未来を創造していく多面的な政策として、行政自らが、こうした施策の再評価作業をすることによって、私を含め、職員が時代に即した新たな感覚で行政を進めていきたい」と述べ、時のアセスメントを導入しました。政策アセスは、時のアセスの精神を継承しているのです。

ところが北海道建設部の政策アセス担当者は、日高横断道路の「過去から現在の検証」をまったく行っていない。日高横断道路の出発点となった地元からの要望書も、保存期限の一〇年を経過したので廃棄され、日高横断道路の必要性や効果の原点が何だったか知らないそうです。「当初予定した事業の必要性に変化はないか」をチェックできないのです。

また北海道開発局の担当者も、日高横断道路が開発道路として採択された当時、基礎資料として

使われた「調査報告書」の存在を知らないそうです。同じように「当初予定した事業の必要性に変化はないか」をチェックできないのです。

そうであれば、私たちが自分で資料を探しだし、日高横断道路の過去から現在を検証してみるほかありません。すると日高横断道路の意外な素顔が浮かび上がってくるのです。

#### (2) 地元町が期待した開発効果は既設道路の活用で充足可能

北海道が廃棄してしまったという「陳情書」は、『静内町史』(下巻)(静内町一九九六)に記載されています。それによれば、静内町が中札内村とともに日高横断道路の「促進期成会」を結成したのは一九六五年で、静内町ではとくに、①千古斧鉞を知らぬ国有林の森林資源の開発、②金、銀、銅などの地下資源の開発、③静内発電所ダムの観光開発、を期待していたのです。日高と十勝を結ぶことは、「両地域の捷徑路として産業、経済、文化の開発が促進され」と簡単に抽象的に記載されているだけで、具体的なことにはひとことも触れていません。以上のことから、静内町が日高横断道路に期待した原点は、町内の奥地へ道路を延ばすことによって町内の開発が促進される、ということにはあったことは明確です。

ところでその後の経過を見ると、①の国有林は、赤字解消の過伐がつづいて森林資源が減少し、また一九九九年からは国有林の経営方針が木材生産から自然保護に転換し、大部分は「水土保全林」に編入されました。もはや千古斧鉞を知らぬ森林資源開発は過去の夢です。②の地下資源は、今日に至るまで日高横断道路沿線に開発可能な鉱床は

発見されておりません。「第三次静内町総合計画」(一九九〇〜九九)でも、「鉱業については、砂利採取がほとんどで、良質な砂利資源が骨材として活用され」とあるだけで、金、銀、銅などの記述はありません。③の電源開発は高見ダムがすでに完成し、ダム周辺の観光開発計画が、バブル経済のさなかりゾートブームに乗って計画されましたが(静内町観光開発基本計画)一九九〇、それは今日に至るまで何も実現しておりません。

一方、陳情書が書かれた当時に比べれば、国有林の林道は相当な奥地まで開削されました。もつともこれらの林道は急峻な地形のため、その後には崩壊をくり返し、痛々しい不様な姿をさらしておりますが(図9)。また日高横断道路も奥地に向かって延びました。静内町内の奥地への道路開削は、すでに充足されているのです。

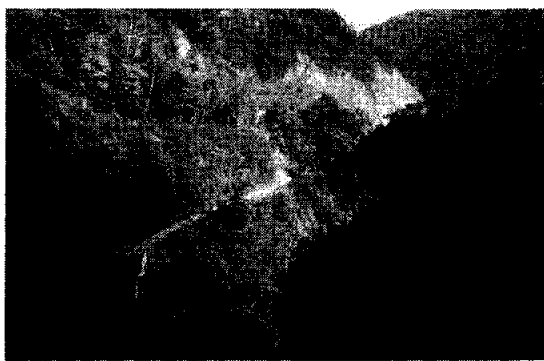


図9 急峻で崩壊しやすい地形に開削された国有林林道

今後、もしも森林保全や地下資源開発などのため道路が必要だとしても、それは日高横断道路の既設部分を活用すればすむことで、新たに日高山脈の中心部にトンネルを開削する必然性はありません。また観光開発も、札幌や苫小牧方面の観光客さえ誘致できないでいる実情で、日高山脈にトンネルを掘り、帯広方面の客を呼ばなければ観光開発が成り立たない、ということもありません。

すなわち静内町が当初に期待した開発は、その後の情勢の変化の中で、「当初予定した事業の必要性が変化」するとともに「施策のもつ価値が変化し、必要性、妥当性、優先性が薄れ」てしまったことが明白なのです。

### (3) 十勝と日高を結ぶミルクロードの幻想

日高横断道路が開発道路として採択される前の「調査報告書」の存在を、開発局の担当者には知らない由ですが、それは「日高山脈中央部における自然環境並びに日高圏域と十勝圏域の農業等産業の背景に関する調査」(奥地道路開発協会一九七六)と、「日高山脈中央部地域、とくに静内町・中札内村における産業開発の基本構想に対する提言」(奥地道路開発協会一九七七)という資料として、北海道文書館に保存されています。

それによれば、一九七五(昭和五〇)年に比べ一九八五(昭和六〇)年には、北海道の人口が五三四万人から六二〇万人に増加し、農地は一三万畝から一四五万畝に拡大するという、右肩上がりの予測がされており、また苫小牧東部大規模工業基地が発展し、帯広と苫小牧を結ぶ道路がきわめて重要となる、とされています。しかし実績は人口も農地も横這いしないし微増にとどまり(一

九九八年現在でさえ一九八五年の予測値に達していません)、苫小牧東部開発は破綻してしまったことは周知の事実です。このように日高横断道路は、右肩上がりの高度経済成長を背景として計画されたのですが、その前提条件は崩壊してしまいました。

そして帯広と苫小牧を結ぶ道路では、何の物流が期待されていたかという点、その第一は、「一刻を争う鮮度を要求される牛乳」でした。日高横断道路は、十勝の酪農地帯から苫小牧へ牛乳を運ぶ「ミルクロード」だということです。しかし苫小牧東部開発が実現しなかったばかりでなく、その後の状況変化により、牛乳の処理方法の大勢が低温殺菌(六〇〜七五度)から超高温短時間滅菌(一二〇〜一三〇度以上)のLTL牛乳に転換したもので、もはや「一刻を争う鮮度」は要求されなくなりました。日高横断道路のミルクロードは幻と化したのです。ここでも「当初予定した事業の必要性に変化」があったのです。

その次に日高横断道路の役割として期待されたのは、北見のタマネギの物流でした。それは北見から消費地へ国鉄の貨車で輸送すると、「ほぼ定期的に起こる鉄道ストライキとか、豪雪による不通」がネックとなっているので、新たに北見と帯広と苫小牧(船輸送)本州というルートが、「生鮮食料の安定供給」のため必要だということです。国鉄のストライキというのは文字どおり過去の遺物ですが、豪雪のため北見のタマネギが滞貨して腐敗したなどというニュースも、近年は聞いたことがありません。タマネギの物流のため日高横断道路が必要という論拠は、時代の変化とともに消滅したのです。

要するに日高横断道路は、高度経済成長のもと苫小牧東部大規模工業基地が発展するから、帯広と苫小牧の新ルートが必要で、とくに「ミルクロード」の役割が大きい、とされていたのです。ですから日高横断道路は、その出発点からして「砂上の楼閣」だったといえるべきです。

## 5 新しい価値観による北海道の地域づくりが必要

(1) 日高横断道路は道路をつくることが目的  
日高横断道路に対しては、一九七四〜七八年に環境影響評価(環境アセスメント)の調査が行われ、その結果が、『一般道道静内中札内線(仮称)環境影響評価書』(北海道開発局一九七九)および『同』(北海道一九七九)という二冊の報告書(以下アセス書という)にまとめられています。

そのころになると、日高横断道路によって、千古斧鉞を知らぬ森林資源の開発とか、帯広と苫小牧を結ぶ「ミルクロード」のため日高横断道路が必要だ、という論拠を前面にだすのは具合が悪いと考えたのでしよう。このアセス書では、そのような文言は姿を消しました。しかし役所としては苫小牧東部大規模工業基地が失敗したとはいえない立場なので、「将来、苫小牧を中心とする太平洋岸に産業・流通の拠点が形成されることが見込まれており」と記し、だから帯広と苫小牧を結ぶ幹線道路が必要だ、としています。そこで登場する論拠が「道路密度論」です。

アセス書の日高横断道路の「事業の目的」には、「北海道の平均道路密度は一平方キロ当たり〇・九キロと極めて低い水準にあって、全国平均密度と比較すると、その約三分の一にすぎない。…日高・

十勝圏を含む北海道中央南部の地域は特に道路密度が低く、主要幹線道路が北と南に偏り」と書かれています。

すなわち日高山脈の中央部付近は道路密度が低く、日高横断道路が必要だということです。ここで注意しなければならぬのは、この記述が「事業の目的」の冒頭に書かれていることです。日高横断道路はしかしかの効果があるから必要で、それを整備すると結果的に道路密度がどうなる、という展開にはなっていないのです。道路密度を高めることが「事業の目的」ということは、「道路をつくるのが目的」なのです。

道路密度というものは、その地域の自然環境の特性、土地利用や社会経済的背景、人口分布などの違いによって格差が生じて当然だと思っております。道路関係者によると、「主要な幹線道路は、ある広さの国土面積に対しては、土地利用が高度であると否にかかわらず、ある一定量は最低配備される性質のものであり、国土面積に比例して必要となるものである」（北海道道路史「行政・計画編」一九九〇）とのことです。過去の北海道開発はこの論理で進められてきたのです。

しかし、これはきわめて一面的な論理です。例えば北海道が誇る自然環境として大雪山国立公園があります。その広さは「神奈川県と同じ」とよく形容されます。ところがここに先の道路密度論を適用させれば、「土地利用が高度であると否にかかわらず、ある一定量は最低配備」されなければならぬというのですから、神奈川県とほぼ同じ程度の幹線道路網が必要ということになります。これでは大雪山国立公園は壊滅してしまいます。

ところが日高横断道路は、同じような論法で、「日高・十勝圏を含む北海道中央南部の地域は特に道路密度が低い」ので、日高山脈襟裳国定公園の中心部に道路が必要だ、と主張し、それを実行しつつあるのです。私たちは過日、日高横断道路の建設現場を検分してきましたが、静内町側では静内ダムより奥、中札内村側ではピョウタンの滝より奥には、まったく人の住む気配の感じられない山奥の自然環境の中を、ただ延々と道路が延びているだけで、つくづくムダを実感いたしました。現場で働く人々も、「なぜこんなところで仕事をしなければならぬのか」と自嘲ぎみに語っていました。

## (2) 日高山脈に「四道時代」は必要か？

道路密度に関連し、日高横断道路は日勝峠を越える国道三三七（日高国道）と国道二七四（石勝樹海ロード）の代替道路として、日勝峠が標高千石なのに日高横断道路は標高七〇〇で越えられるから、とくに積雪期には補完的な意義が大きいともいわれています。しかし日高横断道路が計画された当時はまだ存在していなかった、浦河町と大樹町を結ぶ国道三三六（天馬街道）が一九九七年に完成し、それは標高六〇〇で日高山脈を越えますから、日高横断道路の相対的な価値は明らかに低下しました。なお石勝樹海ロードも、日高横断道路が計画された時は存在していなかったものです。道路密度は、日高横断道路が計画された当時より高まっているのです。

ところで一九九九年、瀬戸内海は「三橋時代」に入りました。本州四国連絡橋の尾道・今治ルート（しまなみ海道）の完成により、一九九八年に

完成した神戸・鳴門ルート、一九八八年に完成した児島・坂出ルートと並んで三本そろったのです。瀬戸内海の広がり日は日高山脈よりはるかに広域ですが、ここに三本のルートの併存はいらぬ、というのは計画当初から衆目の一致するところでした。それにもかかわらず地元利益誘導型の「政治力学」に動きがとれなくなり、ついに三本併存の政治決着を見たのは、よく知られているところです。しかしこれは有料道路なので、借入金の償還にはすでに赤信号がともっています。「祝賀ムードの裏側で、工事に携わった本州四国連絡橋公団には巨額の借金がのしかかる。財政負担を強いられた地元自治体の不満も強まり、本四公団は一昨年、当初三十三年間としていた償還期限を五十年間に延長した。だが現状は、すでに開通している二ルートとも目標を下回っている」（朝日新聞一九九九年五月二日）というのが実情です。

これと単純に比較することはできないでしょうが、瀬戸内海より狭く、しかも人口密度も人や物の動きも、はるかに少ない日高山脈地域では、日勝峠、天馬街道、えりも岬（国道三三六）とすでに「三道時代」に入っているのです。そこへさらに日高横断道路を加えれば「四道時代」となります。こちらは有料道路ではありませんから、建設費の償還も、地元負担もない、丸抱えの「親方日の丸」で、「日高・十勝圏を含む北海道中央南部の地域は特に道路密度が低く」という、抽象的な道路密度論が大きな顔をしているのです。これを「情性的な継続」としかいいようのない「十把ひとからげ」や「身内のお手盛」の再評価で、今後も継続していったら、果たしていいのでしょうか。



### (3) 公共事業を評価する新しい視点

北海道の政策アセスや時のアセスも先駆的な事例として紹介されている新著、三菱総合研究所『社会アセスメント・公共事業評価の手法と総合化』（東洋経済新報一九九九年）には、次のような記述があります。すなわち「マーケットで評価されるものの価値を最大にすること」が、戦後日本の企業活動ばかりでなく、「経済運営政策、国土開発政策などの公共政策においても共通に容認された規範だった」が、そのために経済価値に置き換えられない「福祉政策や環境保護政策は補完的な位置づけしか与えられず」、「福祉や環境は自らの主張方法」をもっていないかった、それが社会のひずみを生んできたので、これからは「経済価値ではない価値」についても、「社会的に望ましい」という主張がきちんとできるように「することが、「社会アセスメントの意義」だということです。

そのような観点からすれば、国土に画一的な道路密度が必要だ、という論拠で計画された日高横断道路に対して、日高山脈襟裳国定公園にはすでに三本の横断道路があるから、それ以上の道路は不要、道路がないことに価値がある、という主張にも耳を傾けなければならぬのです。最近の「道民世論調査」（北海道新聞一九九九年二月二八日）によると、「環境を守るため生活が多少不便になっても仕方がない」と思う人が、八六％を占めています。その傾向からみれば、画一的な道路密度を確保することよりも、北海道の誇る自然環境を守ることを選択する道民の方が、圧倒的に多いと予想されます。

ところで「二風谷ダム」は、苫小牧東部大規模工業基地へ工業用水を供給する「利水」目的で計

画されたものです。しかし苫小牧東部開発が破綻すると、「当初予定した事業の必要性に変化」があったにもかかわらず、「治水」に衣替えして工事が行われました。その際に土地所有者の一部の人は「アイヌの聖地」が水没するとダムに反対しました。しかしその土地は「土地収用法」で強制収用され、工事が進行了しました。これは裁判になりましたが、一九九七年、札幌地方裁判所は、アイヌ民族の独自の文化が失われることを不当に軽視し、ダムで得られる利益のみを過大視した土地収用の認定は「違法」であると判決したのです。（ただしダムはすでに完成してしまっていたので、事業認定の取り消しは行わない「事情判決」でした。）

この判決は、「経済価値ではない価値」について、「社会的に望ましい」という主張がきちんとできるようにした画期的なものです。「社会アセスメントの意義」をひくくまでもなく、日本の社会的価値観は、いま変わりつつあるのです。苫小牧東部開発を見込んで計画された日高横断道路は、二風谷ダムを「他山の石」としなければなりません。

政策アセスの評価の視点には、「手段が目的化していないか」という項目があります。ところが日高横断道路は先に明らかにしたように、最初から道路密度を高めること、「道路をつくること」が目的「だったのです」。「手段が目的化」したような事業を継続させる必要はないのです。

### (4) 北海道の魅力の根源である自然環境を生かすべき

北海道が全国に誇れる特徴は何でしょうか。毎年

北海道を訪れる多くの観光客は何を期待しているのでしょうか。その第一は「雄大な自然」です。北海道には六つの国立公園と五つの国定公園があります。これだけの国立・国定公園を有する都道府県は、北海道の他にありません。さらに北海道には一二の道立自然公園があります。

現在、北海道では未来の世代へ伝える「自然遺産」の選定を行っている、と伝えられています。その具体的内容は承知していませんが、恐らくこれらの自然公園は自然遺産の核心をなすことであろう。

ところで二一世紀の北海道では、新しい自然公園をつぎつぎと生み出し、例えば一〇カ所ずつの国立・国定公園をもつことは可能でしょうか。それはいまの土地利用の実態からすれば、残念ながらほとんど不可能でしょう（北方領土を除いて）。ということは、二〇世紀は自然公園の量的確保の時代だったのであり、二一世紀は、すでに指定された自然公園の質的充実を図らなければならない時代、といえるのです。

それでは自然公園の質的充実とは何でしょうか。それはけっして道路やホテルをたくさん整備することではありません。むしろ人工的なものなるべく排除して、北海道が開拓される前の姿、一九世紀の自然をとり戻す努力が必要なのです。そこには人為の加わらぬ原始の自然が息づき、豊かな生態系があり、生物の多様性があります。人々は一定箇所から先は乗り物に頼らず自分の足で歩き、自然環境の中に身を置くことで、動植物に親しみ、景観に感動し、自然と人間の共生を実感するでしょう。地球環境の未来にも思いをはせるでしょう。そして、そこからエコツーリズムなどの新しい

「地域活性化」と「感動的な野外の自然教室」も生まれてくるのです。

もちろん自然公園の一部では、何らかのハンディキャップをもつ人々が容易に自然環境に親しめる、バリアフリーないしユニバーサルデザイン施設の導入も必要ですが、自然公園の主体は、やはり自分の足で歩くことです。

このような潜在的可能性をもっと多くもっている自然公園の代表が、日高山脈襟裳国定公園にほかなりません。かりに日高横断道路の工事を中止しても、その既設部分の道路は、日高山脈へのアプローチとして有効に活用することができます。

「時の流れという、過去から現在の検証を通じて、新しい未来を創造していく」と堀達也知事は高らかに謳いました。日高横断道路の「過去から現在」を検証すれば、この道路は高度経済成長時代の落し子であることが明確になります。それを継続すれば「新しい未来を創造」することができるのでしょうか。それとも「過去」は断ち切って、北海道の最大の特徴である自然環境をよりよく生かす方が、「新しい未来を創造」することに通ずるのでしょうか。いま、その選択が問われているのです。

#### (5) 知事が主導し住民参加で見直しを

日高横断道路の主要部は開発局が実施する「開発道路」です。しかしそれを開発道路にするよう陳情し「道道に認定」したのは知事であり、日高山脈襟裳国定公園内の道路建設に対し許認可の権限をもっているのも知事です。そればかりではありません。堀達也知事は、道政の基本として、北

海道は国に追従することなく、「自主・自律」で歩むことを宣言しています。

現在は国も地方も危機的な財政状態にあり、とくに北海道では「財政非常事態宣言」さえ出しています。行政がムダな事業をばくくことは焦眉の急となっています。日高横断道路は高度経済成長時代の落し子で、時代の変化の中で道路のもつ必要性や効果は、すっかり減退したものになっています。その日高横断道路を、「物流ルートの確保や地域活性化に資するため」という抽象的、情性的な理由で「事業継続」することは、けっして賢明な選択ではありません。二一世紀に向かっては、日高山脈の自然をよりよい方向に誘導すべきです。

国と地方の国債、公債の累積債務は六〇〇兆円を超えています。国民ひとり当たりになれば数百万円の規模です。考えただけでもぞっとする金額です。その借金を私たちは子孫への「ツケ」として残すのです。ムダな公共事業の中止を決断し、少しでも子孫へのツケを少なくする努力をしなければならぬのは、私たち世代の責務です。北海道が誇る「自然遺産」を傷つけず子孫に残すことと、(ツケを少なくする) 必要な努力を怠り膨大な「借金の遺産」を残すことと、どちらが大切なことでしょうか。

北海道開発局が実施した「道路事業の再評価」に疑問があり、北海道の「政策アセス」もおかしい、という道民の声があれば、知事は真摯にそれに耳を傾け、日高横断道路の抜本的な見直しを行うべきです。その際には、行政ばかりが独走することがあってはなりません。日高横断道路に関しては、行政は「過去から現在の検証」もできないことを露呈したのですから。住民参加、幅広い道

民の意向調査、情報公開が不可欠です。

日高横断道路の中止を決断するならば、工事が日高山脈の核心部を貫通する「静中トンネル」に入る前、進捗率が四〇%の、いまこそ好機です。

#### (追記)

北海道自然保護協会は、二月三日、北海道知事あてに「日高横断道路(道道静内中札内線)事業の抜本的な再評価を求める要望・質問書」を提出しました。そこには次のように書いてあります。

1 北海道知事の責任において、改めて「日高横断道路の抜本的な再評価」を行うこと。

2 抜本的な再評価を行う場合は、いつ、どのような形式で実施するのか、住民参加・道民意向調査のあり方も含めて明らかにすること。

3 抜本的な再評価を行わない場合は、すでに行われた再評価が十分に適切だったという根拠、および抜本的な再評価を行わないことが合理的であると理由を明らかにすること。

また北海道開発局長に対しても、同日づけで、知事への要望・質問書の写しを添え、「北海道知事と協力し、日高横断道路の抜本的な再評価を行う」よう、要望書を提出しました。