

日高横断道路は目的と必要性が破綻

「開発道路」はすでに役割を終えた戦後の遺物

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
のかかわりを考える』など

俵 浩 三

本文の要点

日高横断道路を再評価することについて、昨年、北海道自然保護協会は知事との間で、文書により四回の質疑応答を行いました。その結果、北海道と開発局がすでに実施した再評価の不合理な点について、知事は反論できませんでした。

また日高横断道路の「時代の変化」を検証するよう求めましたが、知事は拒否しました。そこで私たちが独自に検証した結果、日高横断道路は、①目的が破綻し必要性のない道路であること、②開発道路選定基準に適合せず、限りなく法律違反に近い実態にあること、③開発道路は戦後日本の遺物で、すでに役割を終えた制度であること、が明白となりました。したがって日高横断道路を二世紀に継続する意義はありません。直ちに工事を中止し、「二世紀の日高山脈の自然はいかにあるべきか」の国民的論議を始めるべきです。

はじめに

日高横断道路（道道静内中札内線）は、北海道および開発局が一九九八～九九年に「再評価」を実施し、それぞれが「事業継続」を決定しています。しかしその「再評価」の本身は不合理な点だらけです。そこで北海道自然保護協会では二〇〇〇年二月、「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」を北海道知事と北海道開発局長あてに提出しました（開発局には要望書だけ）。その内容は昨年の会誌に「日高横断道路は抜本的な見直しが必要—情性

的に継続されるムダな公共事業が自然を破壊」として報告したとおりです。

それから一年を経過しました。その間に四回の質問を行い、知事から四回の回答を得ています。その結果、

①北海道および開発局が「事業継続」を決めた「再評価」に対し、当協会が不合理、不適切だと指摘した点について、知事は反論できず回答しなかったこと、

②「開発道路」は「資源開発」を主目的とする制度なのに、開発局（建設省）はそれを逸脱した「地域開発幹線」として日高横断道路を採択、事業を実施したこと、それにもかかわらず知事は「資源開発」が主目的だと虚偽の回答をしたこと、すなわち日高横断道路は「目的が破綻し必要性のない道路」であり、「開発道路選定基準」に適合しない「限りなく法律違反に近い」実態が露呈したこと、

③開発道路という制度は、戦後日本の「国民経済の復興」のために設けられた制度で、時代の変化とともに、すでに役割を終えたこと、の三点が明白となりました。これを二世紀に継続する意義はまったくありません。

したがって日高横断道路は、直ちに工事を中止（新年度の工事を凍結）し、「二世紀の日高山脈の自然はいかにあるべきか」の国民的論議が必要なのです。

以下、その内容を順次に説明します。

I 日高横断道路をめぐる二一年の動き

1 質問・要望と回答の経過

当協会からの質問・要望と知事からの回答は、

現在までに各四回ありますが、その経過は次のとおりです。

質問・要望書の提出 知事からの回答書

- 第一回目 〇〇年二月 三日 〇〇年四月一〇日
 - 第二回目 四月二六日 七月一四日
 - 第三回目 八月 三日 一〇月一日
 - 第四回目 一〇月三〇日 二月二八日
- すなわち質問から回答まで、各回とも約二カ月の時間を要しているのです。内容が十分に吟味された回答であれば、それなりの時間を要することも理解できますが、実態は、後記するように、真正面から答えることを避け、もっとも重要な部分は「黙して語らず」という内容のない回答ばかりです。したがって、二回目、三回目…と次々に追求していかねばならないのです。その結果、四回目の回答で、ついに日高横断道路は「目的が破綻し必要性がない道路」であることを、浮き彫りにすることができました。

2 事業推進にはすばやく対応し冊子を作成

行政側は自然保護団体への回答をのりくりくらしと遅らせる一方で、事業推進にはすばやく対応しました。まず開発局では、当協会からの要望書を受けた後すぐ、地元静内町と中札内村に対して、「今後、事業が継続できるかどうかは地元の動きにかかっている。両町村が連携して行動してほしい」と働きかけたそうです（「北方ジャーナル」二〇〇〇年七月号）。そのため両町村は、全戸配布される「公報」で日高横断道路推進の意義を地域住民に訴えるとともに、北海道や開発局への事業促進要望を強めました。

また北海道と開発局は連携して、『道のむこう

に、待っているもの。主要道路静内中札内線」という二三ページの立派な色刷り冊子をつくり、多くの道民に配布しました。発行機関の名前には、北海道開発局、室蘭開発建設部、帯広開発建設局、北海道、室蘭土木現業所、帯広土木現業所の六者が列記され、発行は二〇〇〇年七月となっています（図1）。このような国と道が連携したパンフレットが作られたことは始めてのことで、行政側の危機感が現れています。もちろんここには多額の税金が使われているのです。

その中身を見てみましょう。表紙をめくると、「雄大で美しい北海道。多彩な自然とのふれあいは、人間に多くの恵みを与えてくれます。この豊かな大地とともに生き、便利で快適な生活を送ることは、私たちみんなの大きな願いです」と、生活向上への期待を示し、日高横断道路が「全線開通すると、人と物、情報の活発なネットワークが実現し、地域間の連携が強化され、それぞれの地域特性を生かした産業や文化が発展する可能性がふくらみます。それは地域を超え、北海道の明日を元気にすることにつながるでしょう。一本の道を通して、みんなでこれからの北海道のことを、一緒に考えてみようではありませんか」と書かれています。

次に「農業王国・十勝」と「優駿の大地・日高」の豊かさ、美しさが紹介され、日高横断道路ができれば、①「くらし」として、「海の幸、山の幸。おいしさが行き交って、豊かな食文化が広がるわね」②「ビジネス」として、「お得意先回りもぐぐると効率よく。速くて快適な道路はビジネス成功の秘訣だよ」③「観光」として、「海の風景も、田園の風景も、どっちも気軽に楽しみたい



図1 日高横断道路推進パンフの表紙 (北海道開発局、北海道)

よね」④「交流」として、「知らない町へ行く。知らない人に会う。その体験が宝物」と、道路整備で期待される効果が説明されています。

私は、この道路整備効果そのものを否定するものではありません。しかし原始的な自然環境を誇る日高山脈襟裳国定公園のど真ん中を貫いて、貴重な自然を傷つけながら、この道路がなければならぬのでしょうか。この豊かさを求めるために、「開発道路」の制度が適用されていることに問題はないのでしょうか。日高横断道路には「費用対効果」が本当にあるのでしょうか。いろいろな疑問がわいてきます。

この冊子の言葉を借りれば、まさに「一本の道を通して、みんなでこれからの北海道のことを、一緒に考えてみようではありませんか」ということになります。

3 知事回答の問題点

昨年二月に提出した第一回の質問・要望書では、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、の三点を求めています。

それに対して知事からは四月に回答がきましたが、そこでは、①開発道路以外の北海道担当区間では、道路改築、災害防除、防雪（二カ所）の四事業すべてを対象に地区別評価を実施し、その結果を公表していること、②開発道路の区間は、開発局が事業主体として評価を行なったと承知していること、③国が事業主体となる施策・事業については、北海道による評価の対象としないこと、と書かれており、知事としては日高横断道路の「再評価」はすでに行われているので、改めて行う意志のないことを表明しました。

しかしこれは質問③の、改めて再評価を実施しない場合は、すでに行われた再評価が適切で合理的であると理由を明らかにすること、に対する答が完全に欠落しています。そればかりではありません。国が事業主体のものは、国が再評価したので、北海道は関知しない、と回答しています。でもここで忘れてならないことは、日高横断道路が「道路」であることです。いうまでもなく道路の一義的責任は知事にあります。国は「開発道路」という制度により本来は知事が行うべきことを「代行」しているだけなのです。また事業の行われる舞台となる日高山脈襟裳国定公園の管理責任は、北海道知事にあります。しかも知事は、「自

主・自律」を高らかに掲げて国に依存しない北海道づくりを宣言しています。その知事が、日高横断道路では道路の主体性や、日高山脈の自然保護ビジョンを忘れているのです。言行不一致とは、こういうことを指すのでしょうか。

ですから二回目、三回目の質問をくり返さなくてはならなくなります。

4 「木を見て森を見ず」が合理的？

日高横断道路のうち北海道が担当する部分は、約七五キロあります。その道路事業の是非を判断する政策評価で北海道は、先の回答で紹介したように、「道路改築」など四事業すべての再評価をして、事業継続を決定したから、改めて再評価の必要はない、と主張しているのです。

しかしここには二つの問題点があります。日高横断道路は静内中札内線という路線名が示すように、静内と中札内を結び、約一〇一キロの一本の道路として機能するものです。それを北海道は北海道（約七五キロ）、開発局は開発局（約二五キロ）と、別々の方法によってばらばらに再評価し、北海道は開発局のことは関知しないといっているのです。このことは後にふれるとして、もうひとつの問題点は、北海道が「道路改築」など四つの局所的な「点」だけで、約七五キロの「線」全体を評価していることです。

これは細部だけを見て全体を把握しようとする「木を見て森を見ず」、あるいは「章の髄から天井を覗く」の典型です。したがって、それがどうして合理的で適切なのか、二回目、三回目、四回目と同じ質問をくり返しました。その質問は、たんに文書を提出するだけでなく、その都度、北

海道政策室広報聴課、政策室政策評価課、建設部道路計画課の責任者の方に、内容を説明しているのです。ですから質問の意味が分からないわけはありません。しかし知事は最後まで、現行の評価制度にもとづいて評価したとくり返すばかりで、それがなぜ合理的なのかについては答えられませんでした。四回とも、「点」だけで「線」を評価することの不合理さへの疑問には、空白の回答なのです。

ということは知事は質問の意味が分かり、北海道が行なった日高横断道路の再評価が不合理、不適切であることを自覚したからこそ、自ら「間違っていました」とはいえないので、答が空白だったと判断するほかありません。

5 国が行うことは間違っていないも「適切」

次に北海道開発局が行なった「開発道路」の部分の再評価をみましょう。開発局では再評価による「事業継続」の具体的な理由として、①対象区間に交通不能区間が存在すること、②隣接市町村の役場間が三〇分を超えること、③静内駅前周辺まちづくり整備を支援すること、の三点を公表しています。

そこでこの三点を検証してみましょう。①は、もともと日高横断道路は道路のない地域に計画された道路です。進捗率が四〇%の現段階では「交通不能区間」が存在するのは、当然すぎるほど当然のことです。そこにこの物差しを当てれば、工事を完成させる以外に交通不能区間がなくなることはありません。すなわち最後まで「絶対に止まらない」再評価なのです。その一方、建設省が定めた「再評価実施要領」には、「事業の休止・中

止」が選択肢に入っています。したがって、休止・中止が選択肢となり得ないような「交通不能区間」を再評価の物差しに使うことは、不合理、不適切なものです。

次に②は、同一の「生活圏」（高校通学や大病院への通院などに関係する二次生活圏）内で適用されるべき物差しです。日高と十勝はもともと生活圏が異なっています（例えば中札内村の中学生は静内町の高校に進学するわけではない）から、ここに「三〇分を超える」という物差しを使うことは、不合理、不適切なものです。そのことは日高横断道路は一〇〇*以上もあるのですから、仮に道路が完成しても、「時速二〇〇*以上」で走らなければ三〇分以内をクリアできません。そう考えただけでも、日高山脈を越境して「三〇分を超える」物差しを適用することが、いかに現実ばなれした不合理なものか分かります。

③は、静内駅前のまちづくりを支援するため、はるか山奥に日高横断道路が必要というのですから、何の説得力もありません。とってつけたような理由です。

ところが知事は、開発局の再評価は「要領等にもとづき適切に実施された」と回答したのです。要領等にもとづきというのは「形式」です。私たちが問題視しているのは実態的な「内容」の不合理、不適切さです。そこで二回目、三回目、四回目と同じ質問をくり返しました。しかし知事からは最後まで「要領等にもとづき適切に実施された」という形式上の答ばかりで、内容については空白の回答でした。

知事は先にも紹介したように国に依存しない「自主・自律」を唱えています。現実には、国

がいかに不合理、不適切なことをしても、「適切」をくり返すばかりなのです。こんなことでいいのでしょうか。

なおこの問題は、本来は知事でなく開発局長に質問すべきことがらです。それを知事に質問したのは、①日高横断道路は「道道」であること、②日高山脈襟裳園定公園の管理責任は知事にあること、③国の情報公開法はまだ施行されていないが、北海道は情報公開制度が先行し知事に説明責任があること、④その知事が「自主・自律」を唱えていること、の理由によります。

6 道と国の連携による再評価への期待

いままでの説明で、私たち北海道自然保護協会のいい分と、北海道知事の回答の、どちらの方が筋が通っており、どちらがより合理的な主張をしているか、読者のみなさんご理解いただけたと思います。

朝日新聞（二〇〇〇年三月一日）は、「再評価に『疑問あり』・日高横断道路・専門家も『方法改善を』』という見出しで、当協会からの疑問について、開発局の再評価検討に加わった学識経験者（委員長）も、再評価方法に不備のあったことを認めている、と報道しています。

私の察するところ、恐らく知事も内心では、すでに実施された日高横断道路の再評価は不合理、不適切だったので、改めて再評価し直さなければならぬ、と思っているのではないかと思います。というのは、二回目、三回目、四回目と度重なる質問で、しだいに行政の不合理、不適切さが浮き彫りになったため、明らかに回答内容が変化した部分があるのです。前に紹介したように、一回

目の回答で知事は「開発局による再評価は関知しない」との態度を鮮明にしていました。しかし四回目には、「本件道路のように、事業主体が複数になる特殊なケースについては、事業全体の効率的な執行などを確保するという観点から、評価においても、事業主体間の連携を深める方策について、検討を進めているところであります」と態度を変化させました。

ときあたかも二〇〇一年の省庁再編成により、北海道開発庁・開発局は、国土交通省内の一局に吸収され、国の公共事業に占める北海道シェアの低下傾向は避けられなくなっているのです。そうしたなかで、日高横断道路は本当に必要なのか、事業効果は果たして十分に期待できるのか、日高山脈の大自然を生かすにはどうすればいいのか、といったことを、原点に立ち返って再評価しなければならぬのです。

その場合、まず問題となってくるのは「開発道路」という制度そのものです。

II 目的が破綻し必要性のない日高横断道路

1 時代に合わない開発道路の選定基準

「開発道路」とは、道道や市町村道であっても、建設大臣が北海道開発のためとくに必要と認めたものは、道路の新設や維持管理を、国が地方自治体に代わって行う、北海道独特の制度です。その費用は、以前は国の全額負担でしたが、現在は国が八割、地方自治体が二割を負担することになっています。

私は日高横断道路のことをいろいろ調べると、「開発道路選定基準」というものの存在を知りました。そこには五項目ありますが、第一番目に

「開発能力が低く未開発資源豊富な町村を二ツ以上連絡する主要道道で、未開発資源のうち、その主目標となるものを運搬するために必要な幹線道路」とあるのをはじめ、すべて「資源開発のため必要」な道路を選定することになっていきます（最後の「開拓幹線道路」を除く）。これは一九五四年（昭和二九）年に定められたので、内容があまりにも古くなっています（例えば「開拓幹線道路」は死語になっています）。当然のこととして改訂されているだろうと思ひ、他の資料に当たりました。しかし「改訂版」がみつかりません。

そこで三回目の質問のとき、知事に現行の開発道路選定基準を示すように求めました。それに対する回答書に添付された「開発道路選定基準」は、驚くべきことに一九五四年のものでした。この基準は、いまま改訂されていなかったのです（図2）。

すなわち「開発道路」は「資源開発のため必要」な道路なのです。ここで冒頭に紹介した、最新版の日高横断道路PR冊子を思い起こしてください。二三ページにわたる冊子のどこを探しても、「資源開発のため必要」な道路とはひとつも書かれていません。「便利で快適な生活を送ること」が目標と書かれています。「開発道路」の目標とは遠くかけ離れています。日高横断道路は開発道路の選定基準を満たしておらず、失格なのです。

2 北海道と開発局は道路の「目的」を知らない
 そこで四回目の質問で、日高横断道路沿線には、具体的にどんな未開発資源があり、そのうち何の資源を主目標として、どこに運搬しようとするのか、日高横断道路は「開発道路選定基準」とどのような整合性をもってしているのか、明らかにするよ

う求めました。これには北海道も開発局も意表をつかれて慌てたようです。

知事は一回目の回答で、日高横断道路の役割として、「日高管内の中心都市のひとつである静内町と、十勝管内の中札内村、帯広市を結ぶ広域幹線道路であり、物流・観光など地域経済の発展や、両地域間さらには道央圏と道東圏の交流・連携に寄与するとともに、災害時などにおける国道の代替ルートとしての役割を果たす」と述べており、二回目もほぼ同様の回答をしています。これはまさに「広域幹線道路」であり、どう読んでも「資源開発のため必要道路」とは読めません。

すなわち日高横断道路の関係者の頭には、「資源開発」などという発想がないのです。そこに「資源開発」のことを問われたから慌てたのです。北海道新聞（二〇〇〇年一月二八日）は、「日高横断道路の『開発道路選定』道、開発局 資料不明のため理由説明できず」という見出しで、「未開発資源とは何を指すのか、どこへ運ぶのかなどについて道は、『うちは分からない。開発道路に関することなので開発局に聞くしかない』（道路計画課）とし、開発局も『古い資料で記録が残っていない。退職者に聴くなど、内容の確認を急いでいる』（道路計画課）と現状では説明できない」と報じました（図3）。

これが日高横断道路の「再評価」をすでに実施

(3) 開発道路の選定基準について

〔昭和29年道企発212号 道路局長→北海道開発局長〕

道路法施行令に規定する「道々および道の区域内の市町村道で建設大臣が開発のために特に必要と認めて指定するもの」の選定基準は次のとおり。

1. 開発能力が低く未開発資源豊富な町村（以下これらを開発必要地という）を2つ以上連絡する主要道々で、未開発資源の内その主目標となるものを運搬するために必要な幹線道路。
2. 開発必要地内の道々及び町村道で未開発資源の内その主目標となるものを運搬し、その新設又は改築を必要とする支線道路、但し、これらは公共性の強いものに限る。
3. 開発能力が高く特に未開発資源豊富な町村内の道々及び町村道で未開発資源の内その主目標となるものを運搬するために必要であり、しかもそれらの新設又は改築に当って最小限度の工事規模が大なる道路。但し、これらは主目標となる資源の開発が特に緊急を要する場合に限る。
4. 地域開発計画が決定された地域内の道々で、資源開発のため必要であり、しかもその新設又は改築に当って最小限度の工事規模が大なる道路。
5. 開発団地に達する開拓幹線道路。

図3 北海道新聞（2000年10月28日）

したと主張する、北海道と開発局の実態なのです。すでに実施した「再評価」では、「開発道路」の原点さえも検証していなかったのです。

図2 開発道路選定基準（1954）

3 「資源開発」と「広域幹線」はどう違うか

一本の道路ができれば、それはさまざまな役割を果たします。ですから道路の目的や効果は、ただ一つというわけではありません。しかし多くの場合、「主目的」があります。開発道路の主目的は「資源開発」です。しかし知事は一回目の回答で「広域幹線」と答えました。そこで「資源開発のため必要」な道路と、「広域幹線道路」（または「地域開発幹線」）はどこが違うか、整理しておきましょう。

資源開発のため必要な道路とは、その道路の沿線で、その道路ができたことにより、新しく農地造成、森林伐採、鉱山開発などの「資源開発」が可能となる道路です。すなわち道路沿線の地元から新しい「物」が生み出されるのです。

それに対して広域幹線道路、または地域開発幹線道路は、二つの圏域の間で「物流」や「交流」など、人と物の流れを促進することを主目的とする道路です。この場合、沿線の地元では新しい「物」が生み出されなくてもよいのです。流れをよくするパイプだけの役割でもよいのです。

ですから「資源開発」と「広域幹線」は、その沿線の地元から見れば、まったく役割が異なります。いったい日高横断道路はどちらでしょう。

4 知事は「資源開発」と虚偽の回答

知事からの四回目の回答では、日高横断道路と開発道路選定基準の関係について、「当該道路については、選定基準の第四の『地域開発計画が決定された地域内の道路で、資源開発のため必要であり、しかもその新設又は改築に当たって最小限度の工事規模が大なる道路』に該当し、開発道路

に選定されたものと承知しております」と書かれています。つまり日高横断道路は「開発道路選定基準」に合致しており、整合性があるというのです。

でも私はそれをまったく信用しません。日高横断道路は「資源開発のため必要」ではなく、選定基準に合致していません。しかし知事の立場では、選定基準に合致していないといえ、日高横断道路の推進に支障をきたすので、苦し紛れに虚偽の回答をした、と私は見えています。

なぜなら、北海道および開発局が二〇年以上も前にまとめた、日高横断道路の環境アセスメントである「一般道道静内中札内線（仮称）環境影響評価報告書」（一九七九）の、「事業目的」を見ても、「北海道の平均道路密度は一平方キロ当たり〇・九」と極めて低い水準にあって、全国平均密度と比較すると、その約三分の一に過ぎない。：日高・十勝圏を含む北海道中央南部の地域は道路密度が特に低く、だから日高横断道路を整備し、「道道網の整備促進をはかる」のが目的だ、と書かれているからです。ここには「資源開発のため必要な道路」とはひとつも書かれていません。沿線でどんな資源開発がなされるかのビジョンも示されていません。日高横断道路は「道路密度を高める」ために必要な道路、すなわち「広域幹線」だったことが明白です。

したがって四回目の回答を受けて、五回目の質問として、「地域開発計画が決定された地域内の道路」とは、具体的にどの地域開発計画で、日高横断道路がどのように位置づけられているのか、また「資源開発のため必要」とは、具体的にどこか、何の資源を開発するためのものかについて、当

時の資料にもとづいて明確な説明を求めたいと思います。

その結果、道路計画当時に「資源開発」を主目的としていたことを裏づける資料が明示されれば、私も納得するかもしれません。しかしその可能性はきわめて低いと思っています。なぜなら私が知事への回答を、つじつま合わせの虚偽の回答と判断する、もうひとつの重要な理由があるからです。

それは開発局が一九六〇年代に、現行の開発道路の選定基準は、時代の変化で実情に合わなくなったとして、「資源開発」から脱却しようとした事実があるからです。

5 中札内村は「開発必要地」ではない

中札内村は「開発必要地」ではない、だから開発道路はいらぬのだ、という地元の方々の反発を招くでしょう。また北海道や開発局の担当者からも「そんなバカな」と一笑に付されるでしょう。でも中札内村は「開発必要地」ではないという烙印を押したのは、私ではなく開発局自身なのです。図4を見てください。

開発道路は、建設大臣が「北海道開発のため特に必要」と認めた場合に採択されるものですから、そこには一定の基準がなくてはなりません。そこで開発局は、「開発能力が低く、かつ資源の豊富な町村」が開発道路の必要な町村であると、まず「開発能力」は、町村の単位面積当たりで町村所得が低いものを選び、また「資源の豊富」は、地下資源、農地開拓、森林資源、水産資源、電源開発資源を総合した観点から選んで、その双方を組み合わせて「開発必要地」の町村を決定したのです。その一九六二（昭和三七）年の結果が図4

図-1 開発必要地
昭和37年

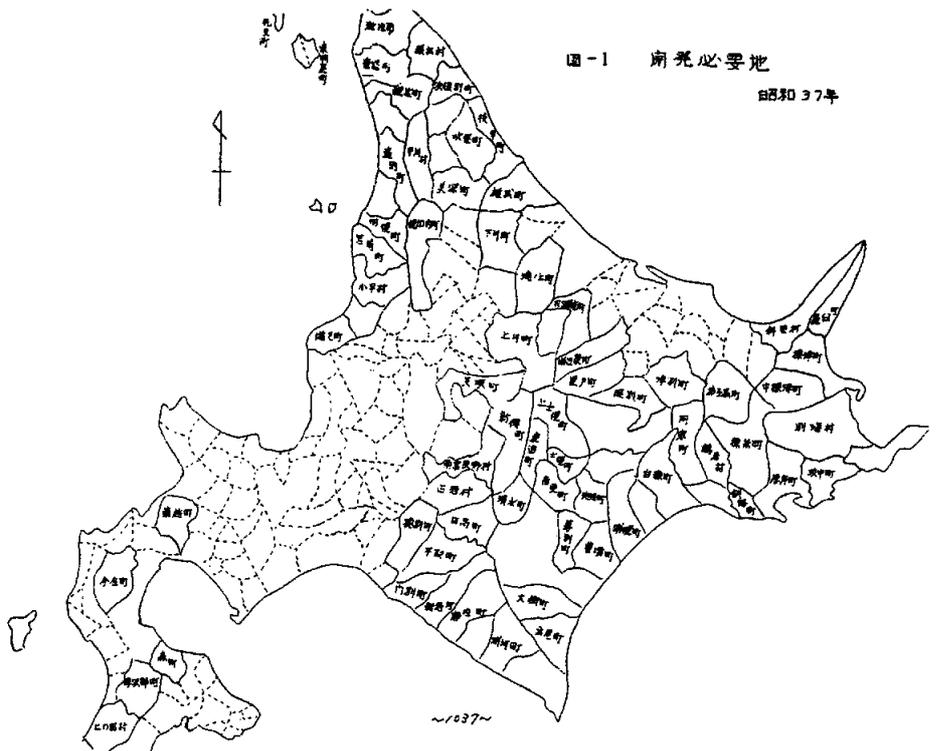


図4 開発局が作成した「開発必要地」(1962)

なのです。ここには中札内村は入っていません。すなわち中札内村は、開発道路が必要な開発必要地ではないのです。

その一方、静内町は開発必要地です。また日高支庁管内浦河町と十勝支庁管内大樹町も開発必要

した。これは静内町の御園から日高山脈の山麓部を東南方向に縦貫し、途中で「浦河大樹線」と連結するのである。すなわち日高横断道路はなくても、日高縦貫線が浦河大樹線に合流することで静内町と十勝管内が結ばれ、資源開発の目的が達成でき

地です。そこで開発局は「浦河大樹線」という日高山脈越えの道路を、新規の開発道路に考えました。これは道路浦河大樹線という開発道路として採択され、現在の国道二三六号(天馬街道)となっていることは、皆さんご承知のとおりです。

では日高横断道路(静内中札内線)はどうでしょうか。中札内村は開発必要地ではないから日高横断道路は必要がないのです。ですから開発局は「日高縦貫線」を考えま

ると開発局は考えていたのです。以上の事実は、北海道開発局が編纂した『北海道道路史概説と国道開発の変革年誌・第二巻第一部』(一九七〇)に明記されています。

6 なぜ中札内村に開発道路? それなら、日高横断道路はなぜ開発道路に採択されたのでしょうか。その理由は三つあると私は考えています。

①ひとつは開発局の内部事情です。時代の進展とともに開発が進み、北海道の市町村も豊かになりますから、「開発必要地」はしだいに減ってきます。現に開発必要地の市町村数は、一九五四年は一〇〇、六二年は六七、七二年は五二と漸減しています(この中には町村合併による減少も含まれるが僅か)。このままでは開発道路も先細りです。

役人の世界では、自分の権益が減っていくのを座して待つのは、能力がないと評価されます。なんとか仕事を増やさなくてはなりません。そこで「資源開発」とは別な理由を開発道路に付加しようとしています。

②もうひとつは北海道と町村側の事情です。開発道路は北海道だけの「特例」です。道道や市町村道であっても、開発道路に採択されれば、当時は全額国費(いまは二割負担)で国が整備してくれます。地方自治体は自分の腹を痛めないで道路ができるのですから、こんなありがたい「甘い餌」はありません。わが町村にもぜひ開発道路をと陳情します。それが二つ以上の町村にまたがれば道道となりますから、北海道も陳情します。地元利益誘導型の政治家も強力にバックアップします。

29

開発局にとって「地元からの強い要望」は渡りに船です。そこで開発局は「資源開発」とは別の、新しい開発道路の理屈を考えるようになりました。そうした状況のなかで、静内町と中札内村の連携による日高横断道路の開発期成会が結成されたのです。

③以上の二つは開発道路全般に通じることです。日高横断道路の場合は特殊事情が加わります。それは開発局が威信をかけた苫小牧東部大規模工業基地との関係です。苫小牧東部大規模工業基地は一九七一年に基本計画が決まりました。それによれば一九八五年以降は、鉄鋼二〇〇〇万トン、自動車五〇万台などの生産で、三兆三千億円の生産額をあげるようになっていました。従業員は五万人（家族を含めれば十数万人）です。また苫小牧港には大型船が就航します。ここに帯広から新鮮な牛乳を一刻も早く運搬するため、日高横断道路を「ミルクロード」とする期待が高まりました。そのことは昨年の会誌（第三八号）の「日高横断道路は抜本的な見直しが必要」のなかで紹介しておりです。

7 「資源開発」から逸脱し「地域開発幹線」へ

日高横断道路の地元陳情が始まったのは、『静内町史・下巻』（一九九六）によれば一九六五年からです。ちょうどそのころ開発道路は大きな転機に立たされてきました。「資源開発」は、終戦後の北海道に課せられた国家的使命でしたが、経済白書が「もはや戦後ではない」と宣言した五年ころから、高度経済成長が始まります。六五年前後には高度経済成長が波にのり、もはや「資源開発」のための開発道路は役割を終えた、とい

う声が顕在化しました。「戦後の北海道・道改編」（北海タイムス社、一九八二）によれば六四年に「北海道開発庁廃止論」が出ています。開発道路の制度に逆風が吹いても不思議ではありません。六五～六六ころ、開発局では開発道路をどう考えていたか、『北海道道路史概説と国道開発の変革年誌』（北海道開発局、一九七六）には、開発局の赤塚々々本音が次のように記録されています。

「北海道開発の理念も（一九五二年の新道路法制定当時と）異なってきたっており、（開発道路は）再検討を要する時期に至っているといえよう。北海道は内地に比べて、いまなお開発能力も低く、道路密度も劣っているので、これを一日も早く内地府県なみにレベルアップさせるためには、地方自治体のみの方ではとうてい覚つかなく、なお暫らくの間、現行制度を存続させたいと願うものである。」

しかしながら現行の採択基準は、北海道の資源開発を第一義として進められてきたが、拠点開発、流通経済の合理化および地域格差の是正が重視される今日、資源開発とともに地域開発、地域連絡のための幹線を新たに設定したいと思うものである。」

「：思うものである」などという表現をみると、個人的な意見と思われるかもしれませんが、これは開発道路を担当した組織の公式見解です。そして具体的に新しい「開発道路選定基準」（一九六六）を示しているのです。そこには次の三種類の開発道路が挙げられています。

①開発必要地内または開発必要地を二以上連結し、当該地域における未開発資源の開発上必要な

幹線道路（未開発資源開発幹線）

②国または北海道開発庁において地域開発計画が決定された地域内を縦貫し、或いは当該地域とこれに密接に関係ある地域を連結し、地域開発のため、特に必要な幹線道路（地域開発幹線）

③主要地または国道相互間を連結し、或いは国道の代替となり、地域の総合的開発効果を発揮するため必要な幹線道路（連絡幹線）

すなわち①の未開発資源開発幹線は本来の開発道路ですが、「資源開発」から逸脱した②の地域開発幹線と③の連絡幹線の二つが加えられ、「新しい選定基準」が策定されたのです。

8 開発道路は七〇年ころから「資源開発」を逸脱

そして開発局（建設省）は開発道路の選定に当たって、「新しい選定基準」を実質的に運用しました。そのことは『北海道道路史 行政・計画編』（北海道道路史調査会、一九九〇）に、「（開発道路の選定は）昭和四〇年代中ごろからは、事実上第二項の、開発必要地よりも地域開発計画が決定された地区の大規模道路を選定する方向にある」と記述されていることから明白です。

なお「開発道路の指定」の権限は形式的には建設省にあります。が、実質的には開発局が掌握していたとみて差し支えないでしょう。

また「昭和四〇年代中ごろから」すなわち一九七〇年ころ以降というのは、重要な意味があります。日高横断道路が開発道路として採択されたのは七九年（道道指定八〇年、開発道路指定八一年）ですが、それ以前の七二年から七八年まで「調査費」が計上されていたのです。

先に紹介したように日高横断道路の「事業目的」

は、道路密度を高めるため「道道網の整備促進をはかる」ことでしたが、これは「新しい選定基準」の「地域開発幹線」とびったり符合します。すなわち日高横断道路は「資源開発のため必要」な道路ではなく、「地域開発幹線」なのです。

また苫小牧東部大規模工業基地の基本計画が決定したのも一九七一年です。これは日高横断道路にはずみをつけました。ただこの苫東計画は一九七三年のオイルショックによる日本経済の減速で、事実上破綻してしまします。でも先に紹介した日高横断道路の環境アセス書（一九七九）の「事業目的」には、「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」と明記されています。このことも「資源開発」のためではなく、「地域開発幹線」だったことを裏づけています。

ちなみに「浦河大樹線」（天馬街道）が開発道路として採択されたのも、「昭和四〇年代中ごろ」ですが、これも「資源開発のため必要」な道路ではありませんでした（先に紹介した図4では「開発必要地」になっているにもかかわらず）。『第四二回北海道開発局技術発表会概要集(2)』（一九九八）には、「一般国道三三六号天馬街道開通に伴う整備効果について」という研究論文が収録されています。しかし「資源開発」の整備効果にはひとことも言及されていません。一九九七年に開通した「浦河大樹線」は「資源開発」のためにまったく役立っていないのが現実の姿です。

いくら知事が、日高横断道路は「資源開発のため必要」と回答しても、すぐ隣の先輩開発道路である「浦河大樹線」が、「資源開発」に無用な現実を見れば、日高横断道路はムダな公共事業と烙

印を押されるだけでしよう。

それだけではありません。さらに決定的なのは開発局が発行した「北海道の道路」（一九九五）で、「開発道路は、戦後のわが国の国民経済の復興発展を担う北海道開発において重要な役割を果たしてきた。…開発道路の今日的な意義は、広大な土地をかかえる北海道において、幹線道路網の充実を図ることによって、開発意欲をおこすに十分な魅力的な地域を形成することにある」としていることです。すなわち戦後は「資源開発」だったが、時代が変わったので、いまは「地域開発幹線」に意義がある、といいきっているのです。

9 知事の本音は「地域開発」建前は「資源開発」
それなのに知事は先に紹介したように、日高横断道路は「資源開発のため必要」な道路と回答しているのです。読者の皆さんは、知事の回答と私のこれまでの説明の、どちらに説得力があると思いますか。

なぜ知事は、「資源開発」と回答したのでしょうか。先に紹介した新聞報道（図3）から明らかのように、北海道も開発局も、現在の担当者は日高横断道路と「開発道路選定基準」との関係を確認していませんでした。北海道は「開発局に聞くしかない」というのですから、恐らく開発局に聞いたでしょう。その結果、開発局からは「地域開発幹線」の話も聞いたかもしれません。あるいは開発局の担当者も「古い資料で記録が残っていない」というのですから、分からないのかもかもしれません。いずれにしても知事は、日高横断道路は「地域開発幹線」とはいえないのです。

なぜなら、実はまことに意外なことですが、開

発局が六〇年代に考え、そして七〇年ころから実質的に運用してきた「新しい選定基準」は、正式には改訂されず、「古い選定基準」がそのまま今日まで生き続けてきたことが、三回目の知事回答で露呈してしまったからです。

ですから「地域開発幹線」と回答すれば、「古い選定基準」に反してしまうのです。日高横断道路が選定基準に反していることになれば、道路建設の推進に支障をきたします。しかし事実経過はすでに見てきたように、日高横断道路は「新しい選定基準」の「地域開発幹線」として採択されたもので、「道道網の整備促進」を目的としており、決して「資源開発のため必要」な道路ではありません。「資源開発」という知事回答が虚偽であることは明白です。

以上のような実態で、日高横断道路は、本音は「地域開発幹線」、建前は「資源開発」と使い分けないと説明がつかない実態に追い込まれているのです。すなわち日高横断道路は、「目的が破綻し必要性のない道路」となっているのです。

それに日高横断道路は「古い選定基準」を充たしていないのですから（さらに後記する道路法の条件を充たしていないのですから）、「限りなく法律違反に近い」実態にあるのです。

それではなぜ、開発道路選定基準は改訂されなかったのでしょうか。そこには開発道路そのものの命運を決する事情が伏在していたからだ、と私は見ています。

10 選定基準は改訂できない事情がある

いままで説明してきたように、いま有効な「開発道路選定基準」は一九五四年に決められた「古

「選定基準」で、「資源開発に必要」な道路を選定することになっています。しかし六〇年代にはすでに実情に合わなくなつたとして、開発局は「新しい選定基準」を策定して、①従来型の「未開発資源開発幹線」から逸脱し、新たに②「地域開発幹線」と③「連結幹線」を加え、七〇年ころからは、事実上「地域開発幹線」を選定してきました。日高横断道路はまさに「地域開発幹線」に該当するものでした。

常識的にいえば、実情に合わなくなった「古い選定基準」は「新しい選定基準」に改めなくてはなりません。恐らく開発局もその努力をしたことでしょう。でも、そこには思いがけない「壁」がはだかつていました。それは「開発道路」は道路法（第八八条）に規定されており、そこに「地勢気象等の自然的条件がきわめて悪く、且つ、資源の開発が充分に行われていない地域の道路で政令で指定するもの」と書かれているからです。「新しい選定基準」を公式に認知するには、法律を改正し「資源の開発が充分に行われていない地域」を削除するか、資源開発とは関係のない新しい別枠を加える必要がでてきます。

法律の改正は国会審議事項です。国会で「北海道の特例」としての開発道路が審議されれば、「資源開発に必要」のない道路にまで枠を拡大して、「北海道の特例」とすることの是非が論議されることは必至です。

11 北海道はすでに府県なみにレベルアップ

先に記したように開発局では六六年ころ、「北海道は内地に比べて、いまなお開発能力も低く、道路密度も劣っている」ので、これを一日も早く内

地府県なみにレベルアップさせるためには、地方自治体のみの方ではとうてい覚つかなく、なお暫らくの間、現行制度を存続させたいと願うものがある」といつていました。北海道はまだ「府県なみにレベルアップ」していないのか、と指摘されれば開発局は苦しい立場に追い込まれます。

北海道には全国の公共事業費の一〇%以上が、毎年毎年、何十年にもわたって注ぎ込まれてきたのです。それでも北海道はまだ、府県なみにレベルアップしていないのでしょうか。

日高横断道路が道道に認定された八〇（昭和五五）年当時の、各都道府県の「一人当たり県民所得」を、北海道が発行した『北海道勢要覧・昭和五九年』で見てもみましょう。全国平均の一七三一千円に対して、北海道は一五九六千円、たしかに北海道は全国平均を下回っています。しかし北海道は東北六県のすべてを上回っています。中国、四国、九州・沖縄の一七県のうち、北海道を上回っているのは、岡山、広島、福岡の三県だけで、あとの一四県はすべて北海道以下です。関東地方でさえ、茨城、栃木、群馬、千葉の各県は北海道以下です。日高横断道路が道道になったころの北海道は、すでに「府県なみレベルアップ」を充分に達成していたのです。

北海道の開発道路に優遇措置を与えるなら、東北や四国の各県にも優遇措置を与えなければ不公平となります。そうしたなかで「北海道だけの特例」で開発道路の「枠の拡大」を提案すれば、「北海道よ甘えるな」といわれてしまいます。

「古い選定基準」を「新しい選定基準」とすることが、公式に認知できなかつた理由はここにある、と私は考えています。さらに私は、ここには

もっと奥深い問題が内在していると見ています。それはこの論議を進めると「開発庁不要論」に発展する懸念があつたことです。

12 北海道開発法は役割を終えた法律

開発道路の根拠は道路法にあります。その道路法の「資源の開発が充分に行われていない地域」の本源は「北海道開発法」にあります。私は日高横断道路を出発点に、開発道路のことを調べながら、今回、北海道開発法という法律を始めて見たのですが、びっくりしました。その第一条「目的」には、「この法律は、北海道における資源の総合的な開発に関する基本的事項を規定することを目的とする」とあるではありませんか。しかも第二条「北海道総合開発計画」には、「国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画を樹立し、これに基づく事業を…実施するものとする」とあるのです。これには驚きます。

北海道総合開発とは、戦争で壊滅的な打撃を受けた戦後日本の「国民経済の復興」、および「外地」からの引揚者や復員軍人などを受け入れる「人口問題の解決」のために、北海道の豊富な未開発「資源を総合的に開発」する計画だったので、「国民経済の復興」はまだなされていないのでしょうか。いまでも「外地」から引き揚げてくる人がいるのでしょうか。答はいわずもがなです。『戦後の北海道・道政編』（北海タイムズ社、一九八二）によれば、「北海道開発庁廃止論」は一九六四年に起きたのを皮切りに、八〇年ころまでの間に、七〇年、七四年、七七年と四回もでてきます。その後も再三再四にわたって開発庁不要

論、廃止論がでたことは周知の事実です。そうした情勢のなかで「開発道路選定基準」の改訂を試みれば、道路法の改正、さらには開発庁不要論に飛び火する可能性が充分にあります。したがって「資源開発のため必要」な道路を選定する「開発道路選定基準」(一九五四)は、いくら内容が古くなって実情に合わなくても、公式には改訂できずに今日に至ったと私は見えますが、恐らく間違いないところでしょう。

ですから開発局としては、「古い選定基準」は無視し、実質的に「新しい選定基準」で運用しました。「赤信号、みんなで渡れば恐くない」の世界です。

13 開発道路はすでに「死に体」

北海道開発法は、わずか一三条からなる法律です。第四条以降は開発庁、開発審議会、開発局、開発建設部の組織や所掌事務に関する規定です。皆さんもご承知のとおり、二一世紀の幕開けとともに、省庁再編成により開発庁は姿を消し、開発局以下の組織も含めて国土交通省に吸収されました。その事前段階として北海道開発法の第四条以下は、中央省庁等改革関係法に吸収されました。北海道開発法で残っているのは、目的と北海道総合開発計画だけです。その内容は先に紹介したとおり「終戦後の遺物」です。ということは北海道開発法は、もはや完全に役割を終えた「死に体」(姿勢を崩してしまっ、立直れない状態を指す相撲用語)なのです。

それだけではありません。北海道総合開発計画の上位計画には「全国総合開発計画」があります。その「全総」自体が、すでに「死に体」になっ

ているのです。朝日新聞(二〇〇〇年一月二二日)は、「役割を終えた全国総合開発計画」という見出しで、「高速道路や空港、大規模工業基地の建設など、戦後の開発行政の最高指針となってきた全国総合開発計画(全総)が役目を終え、退役しようとしている。国土審議会と土地政策審議会の合同部会が一六日、『開発』優先の全総から『国土の保全・管理』を重視する新たな国土計画への転換を提言したからだ」と報じています。

北海道だけの「特例」として設けられた「開発道路」は、その「死に体」の北海道開発法から導かれた制度です。「資源開発のため必要」な開発道路も完全に役割を終え、「死に体」になっているのです。現に開発道路の新規採択は八八(昭和六三)年の「増毛当別線」を最後に、終わりを付けています。そうしたなかで日高横断道路を、完成のメドもつかないまま「事業継続」することは、二一世紀にふさわしいことでしょうか。

14 過去から現在の検証が欠如

知事は、北海道自然保護協会からの質問に対して、日高横断道路は「資源開発のため必要」という観点から策定された「開発道路選定基準」に、適合していると文書回答しました。でもそれは、窮地に追い込まれた虚偽の内容だったことは、いまままで記したとおりです。

恐らく北海道も開発局も現在の実務担当者は、日高横断道路あるいは開発道路に、私がここまで記してきたような経緯があったことは認識していなかったでしょう。しかし北海道の「政策アセス」も開発局の「道路事業再評価」も、そもそも「時のアセスメント」に端を発した再評価制度です。

時のアセスは一時代の変化を踏まえた施策の再評価」です。九八(平成十)年に北海道が公表した「政策評価(政策アセスメント)の実施結果」には、政策アセスの基本的な考え方として、「時のアセス」の精神の拡大」と明記されています。

ところが北海道も開発局も、北海道自然保護協会が四回の質問・要望書を通じて、日高横断道路の「時代の変化」を検証するよう求めたにもかかわらず、それを拒否し怠りました。検証していれば、「日高横断道路の『開発道路』選定 資料不足のため説明できず」(図3)などという失態を演じなくてもよかったです。

堀達也知事は時のアセスを導入したさい、「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」と高らかに演説しました。それにもかかわらず知事は「時代の変化」を検証せず、日高横断道路の「事業継続」を決定し、その再度の再評価は必要ないと主張しています。

そこで私は、四回の知事回答と、公表されている資料に基づき「過去から現在の検証」を行ってみました。その結果、いまままで記したように、日高横断道路の事業目的が「開発道路選定基準」(一九五四)を逸脱しており、整合性のないことが明白となりました。すなわち日高横断道路は目的が破綻しているのです。知事は率直にその事実を認めるべきです。

15 日高山脈は「試される大地」

「試される大地」とは、一九九八年、北海道のイメージアップキャンペーンのために選ばれた言葉です。私は、日高山脈の自然のあり方と日高横断道路の今後のあり方を問うことこそ、「試され

る大地」の象徴だと思っています。

北海道と開発局は日高横断道路推進のため、北海道自然保護協会からの質問・要望書が来た直後に、冒頭に紹介した「道のむこうに、待っているもの。主要道道静内中札内線」という華麗なパンフレットを作成し、多くの道民に配布しました。そこでは日高横断道路という、「一本の道を通して、みんなでこれからの北海道のことを、一緒に考えてみようではありませんか」と道民・国民に語りかけています。

それなのに知事は、北海道自然保護協会からの質問のもっとも肝心な部分の回答を「空白」としています。しかもこの質問は、一回目、二回目：と四回もくり返しているのに最後まで答えてくれませんでした。これでは「一緒に考えてみようではありませんか」という言葉が空虚にひびくだけです。

また北海道と開発局は日高横断道路の政策アセスや道路事業再評価で、「時代の変化」を検証することを怠りました。そこで「一緒に考えてみようではありませんか」の言葉にこたえて、私たちが「時代の変化」を検証しました。その結果、日高横断道路はいままで記してきたように、①「目的が破綻し必要性のない道路」で、②「開発道路選定基準」に合致しない「限りなく法律違反に近い」実態にあり、さらに③開発道路という制度自体がすでに「役割を終えた過去の遺物」であることが明白となりました。

開発道路の原点である「資源開発のため必要」な道路とはおよそ縁のない、「便利で快適な生活」を送りたい、「海の幸、山の幸。おいしさが行き交って豊かな食文化が広がるわね」（いずれも前

記パンフレットの表現）という「府県なみ以上」の高度の目標をもつ日高横断道路が、戦後日本の「国民経済の復興」のための「北海道の特例」として、全額国費（いまは二割負担）で行われるのが当然、と今後も長年にわたり事業を継続すれば、国民から「北海道よ甘えるな」と叱られることが確実です。そんなことでは「試される大地」に失格です。

日本の財政は、国と地方を合わせて六六六兆円の膨大な累積債務を抱えています。国民ひとり当たり約五二〇万円のずっしりした負担です。国民は、もうこれ以上ムダな公共事業はご免、税金の使い方は適正に、と望んでいます。

日高横断道路は着工以来、十数年、その進捗率はまだ半分には達していません（一九九八年で四〇％）。これまでのペースでいけば、今後十数年、二〇年はかかるでしょう。二二世紀に入っても、延々として戦後日本の置き土産である開発道路という「北海道の特例」に甘えることは、国民が許しません。

世の中すべてが右肩上がりだった時代に、「赤信号、みんなで渡れば恐くない」と日高横断道路が「開発道路選定基準」を逸脱しても、その時代は大目に見られたかもしれません。しかしいまは道民・国民の目が光っています。「赤信号は渡らせないぞ」というのが道民・国民の世論です。本当に知事が主張するほど日高横断道路が必要だというなら、開発道路という制度でなく「自主・自律」を唱える北海道が、いかに財政危機に陥っているようにも、「道道」として自らの負担で整備することを検討すべきです。

ただしそれに先立って、まず現在進行中の日高

横断道路の「新年度工事を凍結」し、日高横断道路は二一世紀の北海道にとって、本当にふさわしい道路事業なのか、公共投資効果があるのか、わが国最大の原始境である日高山脈襟裳国定公園の大自然を傷つけず、むしろ「北海道遺産」のようなものとして後世に残すのがよりよい方向なのか、など、広く道民・国民の意見も反映させながら、論議されなくてはなりません。

（二〇〇一年一月三日記）

（付記）北海道自然保護協会では、以上の内容の趣旨を生かし、理事会で検討したうえで、知事あて五回目の質問・要望書あるいは「中止申し入れ書」を、近日中に提出する予定です。

