

日高横断道路建設の「二枚舌」を検証する

道民には「広域幹線」と説明し役所内では「資源開発」の理由づけ

たわら・ひろみ
1930年東京都生まれ
千葉大学園芸学部卒業
専修大学北海道短期大学名
誉教授、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

日本最大の原始境、日高山脈の心臓部を貫通する日高横断道路（道道静内中札内線）は、北海道開発局と北海道によって一九八四年から建設が進められ、主要部は「開発道路」です。この事業は行政による再評価で「継続」が決定していますが、その再評価は肝心なことを見落としています。

北海道自然保護協会は、過去二年間にわたる知事と間で質疑応答を繰り返した結果、道路の目的と必要性について、道民には「広域幹線道路」と説明しながら、行政内部の公式資料では「資源開発道路」と理由づけ、二重帳簿的な「二枚舌」を使っている実態が明らかとなりました。

このような目的を逸脱した公共事業で、日高山脈の貴重な自然が傷つけられることは許されません。日高横断道路は抜本的な「再評価のやり直し」が必要です。

はじめに

日高横断道路については、北海道自然保護協会の有志が一九九九年秋に工事現場などを調査し、二〇〇〇年二月から二〇〇一年十月にかけて、協会と知事との間で六回にわたる文書での質疑応答と、評価の「やり直し」要望を繰り返しました。また私は、会誌三八号に「日高横断道路は抜本的な見直しが必要」、三九号に「日高横断道路は目的と必要性が破綻」を書きました。

はじめ私は、暗中模索で日高横断道路の問題点

を探っていたのですが、知事との質疑応答で公式な資料が提示されたことなどにより、漠然としていた疑問点が、しだいに明確となってきました。

この種の質疑応答は、数年前の大雪山・士幌高原道路のときも試みましたが、当時の関係官庁のなかには、いくら質問してもいっさい答えない問答無用の役所もありました。しかしその後、国民の「知る権利」が問われるようになり、とくに北海道は新しい情報公開条例で、知事の情報公開責務と説明責任が強化されたので、今回は行政側にとって不利と思われるような情報も、知事回答の中に散りばめられています。回答は意図的に核心をさける場合もありますが、以前よりは行政の説明責任が少し前進したと思います。

過去二年ほどの間に明らかとなった問題点で、とくに重要な部分は次のことです。

①日高横断道路の目的と必要性は、北海道開発局も北海道も道民・国民に対し「広域幹線道路」と説明しているにもかかわらず、道民・国民の知らない行政内部の公式資料では「資源開発道路」とされていること、すなわち二重帳簿的な「二枚舌」を使っていること、

②しかし現実の日高横断道路は資源開発効果を発揮することができず、「開発道路」として失格であること、しかも開発道路は戦後日本の復興のために設けられた制度で、いまや過去の遺物となっていること、

③そのような、目的を逸脱した日高横断道路の工事で、日本最大の原始境である日高山脈のかけがいのない自然が傷つけられることは、二一世紀に大きな禍根を残すこと、

④北海道開発局と北海道が一九八〇～一九九九年に

実施した再評価と政策アセスは、このような事実経過の検証を怠り、事業の継続を決定してしまったので、改めて抜本的な「やり直し」を行う必要があること、

以下、知事の回答内容や公開されている行政資料を使いながら、これらのことを検証してみます。なお一部には会誌三八号、三九号と重複する部分もありますが、それは本論を進めるうえでとくに重要な点なので、ご了承ください。

1 日高横断道路は日高と十勝を結ぶ広域幹線道路

日高横断道路の目的と必要性は何でしょうか。二〇〇〇年四月十日、知事は当協会に対して、次のように回答（第一回）しました。

道道静内中札内線につきましては、日高管内の中心都市の一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、災害時等における国道の代替ルートとしての役割を果たすものと考えられており、地域の強い要望も踏まえ、開発道路区間は北海道開発局により、その他の区間は北海道が連携を図りながら整備を進めているところであります。

また北海道開発局は一九九九年一月、日高横断道路の再評価を実施したときの資料に、次のように記しています。

静内中札内線は、延長一〇一キロの主要道路であり、日高管内の中心都市の一つである静内町と、中札内村および帯広市を結ぶ広域幹

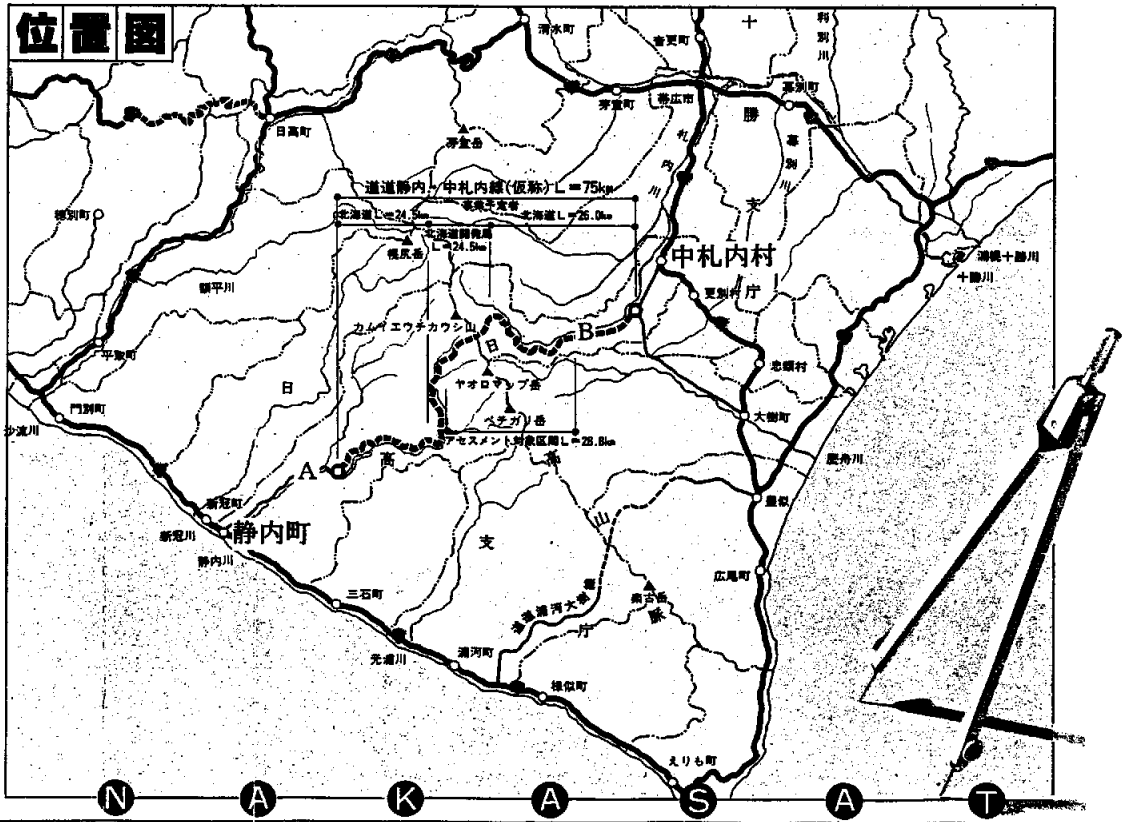


図1 日高横断道路位置図

1980年当時のもの（北海道土木部道路課「アセスメント報告書要約版」に地名加筆）日高横断道路は静内町～中札内村の約101kmであるが、計画当時はこの図のように約75kmの範囲だった。なおA Bは図3の国有林の範囲を示す。

線道路です。この内、昭和五六年二月、日高山脈中央部（二四・五キロ）が開発道路に指定されています。

本路線は両圏域の地域間交流や物流効率化の促進を図るとともに、地域プロジェクトを支援し、地域の活性化に寄与します。

このように日高横断道路は、日高（道央）と十勝（道東）を結ぶ約一〇一キロの「広域幹線道路」で、日高山脈を横断する部分の約二五キロは、道道であっても国（北海道開発局）が直轄で整備する「開発道路」となっています。なお日高横断道路の総延長は、開発局の資料では一〇一キロ、北海道の資料では一〇三キロとなっています。未開削部分や未改良部分があるための不確定要素と思われるです。

近年の公共事業見直し気運が高まるなかで日高横断道路に対しても、開発局は道路事業再評価、北海道は政策アクセスを一九九八〜九九年に実施し、それぞれが事業の継続を決定しました。しかしその中身は欠陥だらけです（会誌三八号参照）。そこで当協会は二〇〇〇年二月、再評価と政策アクセスの「やり直し」を求める要望書を、開発局と北海道に提出しました。以来、知事との間に六回にわたる質疑応答がくり返されたのです。

開発局と北海道は、当協会から日高横断道路に批判の声があがったことに神経をとがらせ、二〇〇〇年七月、開発局と北海道が連名で『道のむこうに、待っているもの。主要道道静内中札内線』という二三ページの色刷りパンフレットを作成、道民・国民に対するPRを強化しました。そこでは日高横断道路の果たす役割が、次のタイトルにまとめられています。

・くらし・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。
・ビジネス・お得意先まわりもぐくんと効率よく。速くて快適な道路はビジネス成功の秘訣だよ。

・観光・海の風景も、田園の風景も、どっちも気軽に楽しみたいよね。
・交流・知らないまちに行く。知らない人に会う。その体験が宝物。

まことに結構づくめです。でもこの表現は、日本中どここの「海と山」を結ぶ道路をつくる場合にも当てはまる文章で、だから日高横断道路が必要だ、という迫力がありません。ちなみに知事回答によれば、このパンフレットは一万一千部つくられ、制作経費は四二九万円の由です。もちろん税金が使われたのです。

それはそれとして、日高横断道路は以上のように、日高（道央）と十勝（道東）を結ぶ「広域幹線道路」であることが明らかになりました。とくに注目したいのは、「資源開発のため必要」な道路の説明のなかに、「資源開発のため必要」な道路という表現がひとつも見られず、欠落していることです。

2 日高横断道路は開発道路選定基準に合致しない

日高横断道路の主要部は「開発道路」です。開発道路とは「建設大臣（国土交通大臣）が開発のため特に必要と認めて指定したもの」（道路法施行令第三二条）は、道道や市町村道であっても、国が直轄（現在は地元が二割負担）で整備する北海道だけの特例制度です。

そこで私は北海道の「開発のため特に必要」な道路とは何だろうか、いろいろ調べてみました。その結果、建設省道路局長が一九五四年に定めた「開発道路の選定基準」というものの存在を知りました。そこには「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）を二つ以上連絡する主要道道で、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な幹線道路」とあるのをはじめ、いくつもの項目がありますが、その主目的は「資源開発のため必要」な道路が選定されることになっています。

でも、この内容はいかにも時代はなれた古さを感じさせます。きっと現代に適応した新しい選定基準改訂版があるだろうと思ひ、知事にその提示を求めました。その結果、二〇〇〇年十月一日づけで知事から回答（第三回）されたのは、やはり一九五四年の古いものでした（その内容は会誌三九号に図版で紹介）。

そうすると前に記した「広域幹線道路」は、「資源開発のため必要」とはいえませんが、日高横断道路は開発道路の選定基準に合致しません。そこで当協会では、日高横断道路は開発道路の選定基準に適合せず「開発道路としての資質を失っている」と批判し、質問しました。これには北海道と開発局の担当者もあわてたようです。日高横断道路が資源開発のため必要ということは、担当者の頭にまったく欠如していたからです。

その様子について北海道新聞（二〇〇〇年十月二八日）は、「日高横断道路の『開発道路』選定／道・開発局・資料不足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北海道は、『うちは

分らない。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。退職者に聞くなど、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でいる」と報じています。

これが日高横断道路の再評価と政策アクセスをおり、事業の継続を決定した北海道開発局と北海道の実態なのです。政策アクセスの意義は「合理的な政策選択を行い、政策の質の向上を図る」(政策評価(政策アクセスメント)の実施結果)一九九八年十月、北海道)とされています。いったい何のために行う公共事業なのか、道路の目的と必要性の原点や開発道路選定基準との整合性すら検証しないで、「政策の質の向上」がどうして図られるのでしょうか。情性的で安易な継続としかいようがありません。

それでも古い資料から探し出したのでしょうか、二〇〇〇年十二月二十八日、知事は次のように回答(第四回)してきました。

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、しかもその新設または改築に当って最小限度の工事規模が大なる道路」に該当し、開発道路に指定されたものと承知しております。

この回答で重要なことは、日高横断道路は「資源開発のため必要」と、その目的と必要性が明確になったことです。

ここで「広域幹線道路」と「資源開発道路」の違いを単純化して整理してみます。A町とB町の間に道路をつくる場合、「広域幹線道路」であればA・B両町およびA・B背後の地域間の交流・物流

などが促進されることを主目的としており、A・B間は車の流れをよくするパイプ役でよく、必ずしも資源開発がされなくてもいいわけです。ところが「資源開発道路」は、その道路の開通に伴い、A・B間の沿線で新しく農地や牧場が造成されたり、沿線から新しい枝道が派生して森林伐採や鉱山採掘が行われるなど、新しい資源が開発されることを主目的としています。開発道路は資源開発が「必須要件」なのです。ですからA・B間の沿線の土地利用は、「広域幹線道路」と「資源開発道路」では大きく異なっています。

3 日高横断道路は「資源開発のため必要」

日高横断道路は「資源開発のため必要」であることは分かりましたが、その資源開発の内容は漠然としています。そこで①「日高横断道路の沿線には、どこに何の資源があり、それをどのように開発し、どこへ運搬するのか」道路計画当時の資料にもとづいて具体的に説明すること、②二〇〇〇年四月十日の知事回答(第一回)は、日高横断道路は資源開発とは無関係な「広域幹線道路」だったのに、十二月二十八日の知事回答(第四回)は一転して「資源開発」が主目的となり、双方の回答の間には大きな矛盾があるので説明するよう求めました。

それに対して知事から二〇〇一年五月三〇日づけで回答(第五回)がありました。前記②については合理的な説明ができず、「分かったような分からない説明」で苦しい答弁です。ただ開発道路の「指定理由」については次のことが明らかになりました。

本路線のうち開発道路区間については、昭

和五六年二月に、次の理由により、開発道路の選定基準(昭和二十九年道企発二二二号)の第四に合致することから、開発道路に指定されたものと承知しております。

(指定理由)

「本路線の通過する地域は、農業、畜産業、林業などの第一次産業を基幹として発展してきた地域であり、新北海道総合開発計画においても、これら産業の発展、助長が指向されるべきものとされており、本路線の完成後は、この地域の基幹道路として、これら資源開発関連産業の発展に寄与し、合わせて日高支庁と十勝支庁を短絡する地域間幹線として沿線の森林資源、十勝方面の農業生産物の流通などに重要な役割を果たすもの。」

これはきわめて重要な情報です。すなわち建設大臣が、日高横断道路を北海道の「開発のため特に必要」と認めた理由は、日高横断道路の沿線で「農業、畜産業、林業などの第一次産業」の「資源開発、関連産業の発展に寄与」するためだったのです。日高横断道路の主目的はあくまで資源開発なのです。日高と十勝を結ぶ「広域幹線道路」の役割は「合わせて」の副次的効果にすぎないことが明確になったのです。

ところで日高横断道路が開発道路に指定される直前の一九八〇年に、北海道土木部道路課が地域住民の意見を求めるため公表した、「道道静内・中札内線(仮称)道路計画(環境への影響とその対策(アクセスメント報告書要約版)」という資料があります。そこには「静内・中札内線の意義」として、次のように記されています。

①幹線道路の拡充が図られます。

②十勝・日高両生活圏の距離の短縮が図られます。

③幹線道路は互いに補いあう必要があります。

④交通運輸サービスの過疎が解消されます。

⑤この道路は多くの役割を果たします。

これは1で記した「広域幹線道路」と一致する内容です。しかし「この道路は農業、畜産業、林業などの資源開発のため必要です」とはどこにも書いてありません。

ということは、日高横断道路は建設計画当初から、地域住民を始めとする道民・国民に対する表向きの説明では、「広域幹線道路」といいながら、道民・国民には見せない行政内部の裏資料（実はこれが公式資料）では「資源開発道路」の理由づけがしてあったのです。すなわち日高横断道路は二重帳簿的な「二枚舌」の公共事業を執行してきた、ということになります。

4 日高横断道路は「資源開発」の効果がない

日高横断道路の公式な開発道路指定理由は、「沿線の農業、畜産業、林業などの資源開発」であることが分かりました。でも前に紹介した「指定理由」はよく読むと、日高横断道路でなくとも道南でも、道東でも、道北でも、北海道中いたるところの農山村に通用する抽象的な表現で、なるほど日高横断道路が必要だという説得力がありません。そこで知事に、日高横断道路が計画されたときに期待された資源開発の具体的な内容を説明してほしい、と質問しました。

それに対し知事から二〇〇一年十月二六日、次のような回答（第六回）がきました。

静内中札内線については、北海道が建設大

臣の認可を得て道道に認定し、その後、選定基準に基づいて建設大臣が、その一部区間を開発道路に指定したものであり、当時の認定理由及び指定理由をもって、前回、回答したところでです。

「前回、回答したところです」ということは、やはり抽象的な表現しかないということです。すなわち日高横断道路が計画された当時、日高横断道路の沿線では農業、畜産業、林業などの一次産業がどのように発展し、どのような資源開発が可能であるかについて、具体的な計画は存在していなかったことが明らかになったのです。一般に開発道路が採択されるに先だって、何年かの間は「調査費」が予算化されます。詳細は知りませんが日高横断道路にも調査費が計上されていました。日高横断道路の開発道路の調査費は、いったい何を調査していたのでしょうか。

具体的な資源開発の計画がなかったなら、それで仕方ないとして、日高横断道路は現実の問題として資源開発効果を発揮できるのでしょうか。先に紹介したように日高横断道路の開発道路指定理由には、「新北海道総合開発計画においても、これら産業の発展、助長が指向されるべきものとされており」とありますが、新北海道総合開発計画の計画期間は一九七八年～八七年で、とくに過去のものとなっています。また日高横断道路は一九八四年の着工以来十数年を経過し、山麓部分ですでに道路として供用されています。農業、畜産業、林業の資源開発は山麓・中腹以下で行われるので、日高山脈を貫通するトンネルがなくても開発が可能です。

そこで日高横断道路の着工以来、十数年間に沿

線で行われた資源開発の実績、すなわち新しく造成された農地、牧場、それに日高横断道路から派生して新しく開削された林道、および農林業関連の加工工場の導入、さらに沿線での地下資源（鉱山）開発の実績を示すよう、知事に求めました。

その結果、二〇〇一年十月二六日づけで知事の回答（第六回）がきました。それによれば、静内町豊畑と真歌の農地開発一七件（一七・五杉）、静内町豊畑、農屋付近の林道開削三件（延長約一・二キ）があるだけです。中札内村には該当がありません。また関連加工工場の導入は両町ともゼロです。地下資源開発もゼロです。

ところでここに出てくる豊畑、真歌などの地名はいずれも静内の市街地に近い部分で、日高横断道路の着工以前から存在していた既存道路の沿線です。したがって日高横断道路による開発効果ということができません（図2）。なお現在の日高横断道路は、静内市街地と中札内市街地を結ぶ延長一〇一・一〇三キとされていますが、これは道路認定にともなう事務的都合によるもので、日高横断道路が計画された当時は図1のとおり、市街地部分を含まない延長約七五キでした。豊畑、真歌などは七五キの範囲に入っていません。

このように日高横断道路は、沿線の「農業、畜産業、林業などの資源開発効果」が事実上ゼロということになるのです。開発道路失格です。

5 将来の日高横断道路は資源開発に貢献するか

「日高横断道路／開発区間の効果示せず／道自然保護協会が公表／道反論「開通後に」」という二〇〇一年一月二日の北海道新聞（図2）によれば、当協会の指摘に対して「道は「効果は開通

日高横断道

開発区間の効果示せず

道自然保護協会が公表
道自然保護協会「道反論」開通後に

道自然保護協会（後掲）果を挙げなかったことを明らかにした。同協会は「開発効果はほとんどなく、貴重な自然を壊して、中札内線（日高横断道路）の「開発道路」区間（約二五キロ）について、道が同協会の質問状への回答で、建設目的であるはずの具体的な資源開発効果は、道は、日高横断道は静内町と十勝管内中札内村を結ぶ全長二〇一キロの主要道路で整備される」と反論している。

道自然保護協会（後掲）果を挙げなかったことを明らかにした。同協会は「開発効果はほとんどなく、貴重な自然を壊して、中札内線（日高横断道路）の「開発道路」区間（約二五キロ）について、道が同協会の質問状への回答で、建設目的であるはずの具体的な資源開発効果は、道は、日高横断道は静内町と十勝管内中札内村を結ぶ全長二〇一キロの主要道路で整備される」と反論している。



図2 日高横断道路（既整備部分）の資源開発効果はない
北海道新聞2001年11月2日

後に表われる」と反論している」とのことです。当協会では、北海道からの反論をまだ直接には聞いていませんが、本当に日高横断道路が開通すれば、資源開発効果が表われるのでしょうか。

ここでいう「資源開発」は、開発道路指定理由にある「沿線の農業、畜産業、林業などの第一次産業」の「これら資源の開発」であるのは当然です。また資源開発効果を検証する場合の範囲は、先に記したように一〇一キロでなく七五キロです。この七五キロのうち主要部を占めるのは、静内ダム、高見ダム、日高山脈、札内川ダム、ピョウタンの滝付近へかけての帯ですが、ここには地域住民の

集落が存在せず、すべて国有林地帯に含まれます。まず農業、畜産業の資源開発を考えてみましょう。農業、畜産業の望ましい立地は、居住地域近くの、低標高の平坦地です。それより山地に向かう奥地では、地形的にも気象的にも条件がきびしくなります。地域住民の集落がなく、土地所有も国有林である静内ダムから日高山脈をへてピョウタンの滝に至る間の奥地に、今後、農地や牧場が新規開発される可能性は、客観的にみてきわめて小さいものです。現に高見ダム付近に存在した「奥高見」の農業集落は、一九六五年に集団離農しました。過去十数年の実績をみても、先に記し

た静内町の「豊畑・真歌」の例のように、市街地に近い部分で新規開発が行われたにすぎません。日高横断道路沿線での「農業、畜産業」の資源開発は、中札内村のピョウタンの滝より下流を除けば、事実上期待できないのです。では「林業」の資源開発はどうでしょうか。日高横断道路の主要部は先に記したように国有林です。

国有林の経営は、一九七五年から特別会計の赤字が累積して経営危機に陥り、赤字を解消するため各地の国有林で乱伐が猖獗したことは、衆知の事実です。日高山脈でもその例にもれず、日高横断道路が着工される以前から、奥深い沢ぞいに林道が開削され、優良な森林がかなり伐採されました。また赤字解消のため人員の削減も平行して行われたので、森林の現地管理がおろそかとなりました。そのような実態は、日本の国土保全のうえからも憂慮すべきことだったので、一九九九年、国有林の経営は「抜本的改革」が行われました。

その結果、三兆八千億円の累積債務のうち二兆八千億円は一般会計から償還することとなり、国有林が「国民の森林」に脱皮し、従来の「木材生産重視」から「国土保全重視」に転換したのです。それと同時に営林局、営林署が森林管理局、森林管理署に再編されました。具体的には国有林を次のような「機能類型」に区分し、その目的に沿ったような経営管理が行われます。

- ① 水土保全林・土砂くずれの防止など国土保全や水資源の確保を担う森林
- ② 森林と人との共生林・貴重な動植物や自然景観の維持、レクリエーションの森など自然環境を守り育て、人々にうるおいを与える森林

③資源の循環利用林・自然と調和しながら木材をくり返し生産する森林

従来は①②に相当する公益林が四六％、③に相当する木材生産林が五四％でしたが、新しい経営方針では①②が約八〇％、③が約二〇％と、木材生産の割合が急減しました。

それでは日高横断道路沿線の国有林経営はどうか
なっているのでしょうか。「日高森林計画区」の
「国有林野施業実施計画図」の「御園東」「奥静内」
「春別」の二万分之一図と、「十勝森林計画区」の
「国有林野施業実施計画図」の「帯広」の二万五
千分之一図が、日高横断道路に該当します。この図
面は四枚を並べると、たまたみ二畳敷くらいの大ま
さになります。それを簡略化して縮小したのが
図3です。

これで分かるように日高横断道路は、静内ダム
から高見ダムをへて、北に折れますが、この間は
静内川とその上流のコイボクシュシピチャリ川に
沿い、両側はすべて水土保全林です。そして日高
山脈の稜線に近づくと森林と人との共生林となり、
その主要部は森林生態系保護地域です。日高山脈
を越えて十勝側になると、札内川ダムに至ります
が、その周辺は水土保全林です。そして静内ダム
とピョウタンの滝の近くに森林空間利用林（森林
と人との共生林）があります。日高横断道路の沿
線で木材生産を主目的とする資源の循環利用林は、
東の沢ダムの西南にわずかに存在するだけで（図
の斜線）、しかもこれは「天然林択伐生産群」で
すから、強度の伐採が行われることはありません。
こうしてみれば、日高横断道路の沿線で「林業」
の資源開発、すなわち木材生産が積極的に行われ
ることは、事実上不可能なのです。

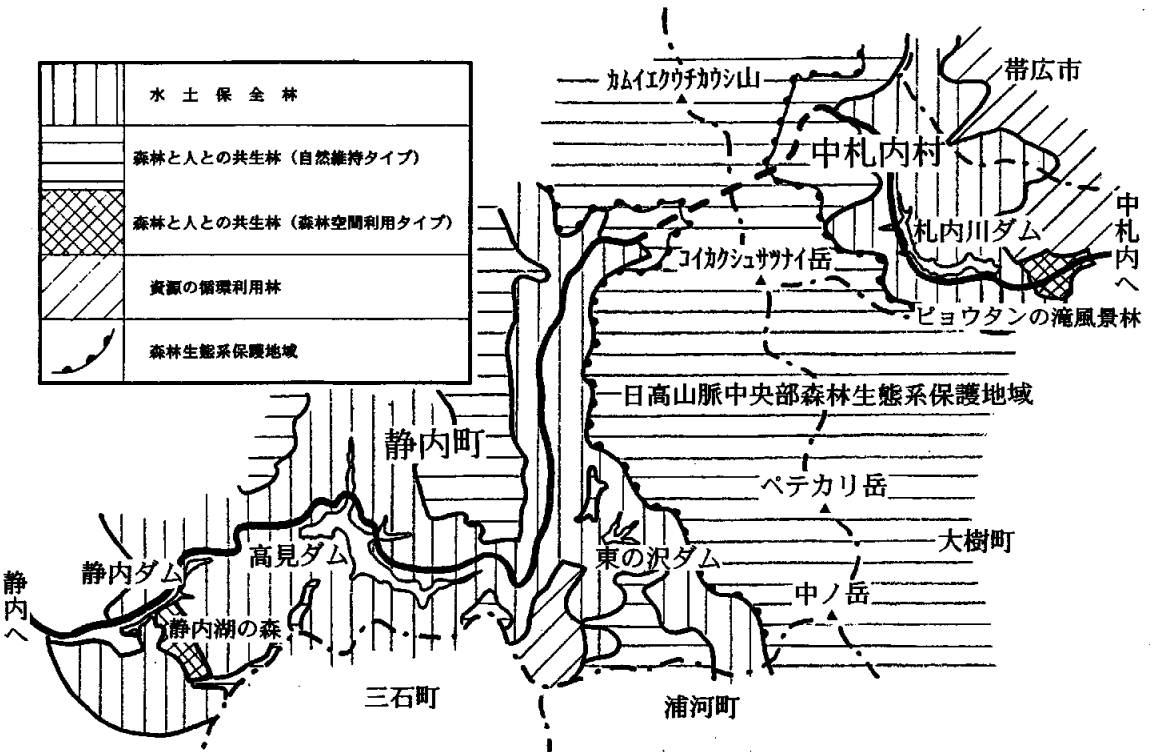


図3 日高横断道路沿線の国有林の機能類型区分
沿線の大部分は水土保全林と森林と人との共生林で、木材生産を目的とする資源の循環利用林（斜線）はごくわずか。日高横断道路による林業の資源開発はほとんど不可能。なおこの図の範囲は図1のA B間に相当する。

以上のように日高横断道路の沿線では、中札内村のピョウタンの滝より下流のわずかな部分を除いて、「農業、畜産業、林業」の資源開発が行われることは、まったくといってよいほど期待できないのが客観的な状況です。

それにもかかわらず知事は二〇〇一年五月三日の回答(第五回)で、日高横断道路の事業を継続するとの意思を重ねて示しました。

本路線における事業につきましては、以前にも回答したように、道が平成一〇年度の政策評価で、また、開発局も平成一〇年度に事業評価により、いずれの事業も継続との結論を得ているところであり、引き続き、道と開発局が連携を図りながら、整備を進めていくこととしています。

しかし日高横断道路の整備を進めても、資源開発効果を発揮できないことは明白です。したがって当協会は、国有林の経営実態の資料も添えて、日高横断道路沿線で、どのように「農業、畜産業、林業」の資源開発が可能となるのか、具体的に明らかにしてほしいと七回目の質問を本年一月二二日、知事に提出しました。

6 なぜ「二枚舌」の道路計画となったのか

それではなぜ日高横断道路は、道民・国民に対する顔では「広域幹線道路」でありながら、道民・国民に見せない(開発局と北海道の現在の道路担当者でも「退職者に聞く」などしなければ分らなかった)行政内部の公式資料では、「資源開発道路」という、二重帳簿的な「二枚舌」になってしまったのでしょうか。それには、そもそも開発道路とは何か、ということを考えなくてはなりません。

せん。

その辺の事情は会誌三九号に書きましたので、なるべく重複しないよう簡単にに記します。開発道路という制度が生まれた経緯について『北海道道路史 行政・計画編』(北海道道路史調査会一九九〇)は次のように説明しています。

戦後の日本は多くの領土と海外権益を失い、当面する食料問題の解決、資源開発と再建の目は、残された未開の地北海道に大きく向けられ、農地開発、石炭・木材・水産物などの増産体制が大きくクローズアップされて、北海道は、国の最も希望する地として開発の緊急性が叫ばれてきた。この重要使命を果たすため、まず開拓道路と資源開発、生産増強に必要な道路造りが各地で実施され、開発道路が誕生したわけである。

すなわち開発道路は、戦後日本の経済復興のため、北海道の未開発資源を開発することに大きな国家的要請があったので、したがって道道や市町村道であっても、国が直轄で整備する意義があったのです。

しかし一九五六年の経済白書が「もはや戦後ではない」と宣言したところから、日本経済は高度経済成長の時代に入ります。それとともに戦後日本の経済復興のために設けられた開発道路制度も、すでに役割を終えた、という認識が各方面で高まります。

そうすると困るのは開発道路を所管する北海道開発局です。『北海道道路史概説と国道開発の変革年誌・第二巻第一部』(北海道開発局一九七六)には、一九六六年に開発局が「今後の開発道路の整備方針」をまとめたことが記録されています。

それによれば、「北海道開発の理念も当時(戦後)とは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」が、「北海道は内地に比べて今なお開発能力も低く、道路密度も劣っている」ので、「なお暫らくの間、現行制度を存続させたいと願う」として、新しい「開発道路選定基準(案)」(図4)を示しています。

新しい選定基準(一九六六)が古い選定基準(一九五四)と大きく異なる点は、「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、新しい選定基準では、「資源開発と共に、地域開発、地域連絡のための幹線を新たに設定したい」としたことです。すなわち開発道路の枠が、資源開発から逸脱し、地域開発、地域連絡に拡大されたのです。

この新しい選定基準は、図4では「案」となっていますが、開発局はこの「案」を実際に運用しました。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)四〇年代中頃から事実上、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」と記録されていることから裏づけられます。

ただしこの文章は「第二項の開発必要地」と読むと意味不明です。開発必要地は古い選定基準の「第一項」に「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)」を二つ以上連絡する主要道路」とありますから、開発必要地を指すなら「第一項」のミस्प rint のようです。また新しい選定基準の「第二項」には、「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

れに密接な関係にある地域を連絡し、地域開発のため、特に必要な幹線道路」(図4参照)とありますから、「第二項」というのは「開発必要地」にかかるとはならず、「地域開発計画が決定された地区の大規模道路」にかかると、私は解釈しました。

またこの引用文で「事実上、…選定する方向にある」というのは微妙な表現です。事実上というのは、公式の選定基準ではないが開発局内部の「案」の運用方針により事実上…と読めるからで

す。というのには先に記したように、二〇〇〇年十月一日の知事回答(第三回)で示された開発道路の選定基準が、一九五四年に定められた古い選定基準だったからです。すなわち公式な選定基準は現在も一九五四年の古いものが有効で、実際に運用されているのは非公式な開発局内部の一九六六年の「案」なのです。

そして日高横断道路の開発道路選定も、「案」の「第二項」によって行われたと解釈すると、二重帳簿的な「二枚舌」の謎が氷解するのです。すなわち日高横断道路は、「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な関係にある地域を連絡」する道路なので、道民・国民向けには「広域幹線道路」と説明してきました。しかしこれはあくまで「案」の運用なので、行政内部の公式資料では「資源開発道路」と、一九五四年の開発道路の選定基準に整合するよう理由づけがしてあるのです。そうしないと開発道路の選定基準に適合しただけでなく、次に記すように道路法第八八条違反になってしまうからです。

7 資源開発のために複線を越えるトンネルは不要

ではなぜ「案」の新しい選定基準がいつまでも案のまま、現在も一九五四年の古い選定基準が有効なのでしょう。それは「開発道路の選定基準」の根拠となる道路法第八八条に、北海道だけの特例として、「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内の道路で、政令で指定するもの」が開発道路になり得る、と定められているからです。すなわち開発道路は「資源の開発が充分に行われていない地域内」に道路をつくれれば、資源開発に貢献するという意義があるのです。

開発局の「案」は、「資源開発と共に、地域開発、地域連絡のための幹線を新たに設定したい」というのですから、「資源の開発が充分に行われていない地域内の道路」から逸脱しています。開発局の「案」を公式なものとするためには道路法の改正を必要とします。しかし開発道路は地方道であっても国が直轄で整備する制度ですから、それにはそれなりの「重要な使命を果たす」国家的な必要性がなければなりません。戦後日本の経済

復興のため北海道の未開発資源を開発することは、「重要な使命を果たす」国家的な必要性があったのです。しかし「地域開発、地域連絡のための幹線」は、日本中いたるところの農山村などからの要望が強く、その地方道を、国が直轄で整備する国家的な必要性の大義名分がありません。ですから道路法の改正を正面から論議すれば、もはや開発道路制度存続の意義が失われたということ、自らの首を絞めることになりかねません。そのため現在も、「資源開発のため必要」な道路を対象とする一九五四年の古い開発道路の選定基準が公式なものとして生き残っていると、私は考

2. 開発道路選定基準(案)

- 1) 開発必要地内又は開発必要地を2以上連絡し、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) 国又は北海道開発庁において地域開発計画が策定された地域内を縦貫し、或は当該地域とこれに密接な関係にある地域を連絡し、地域開発のため特に必要な幹線道路(地域開発幹線)
 - 3) 主要地帯又は国道相互間を連絡し、或は国道の代替となり、地域の総合的開発効果を生ずるため必要な幹線道路(連絡幹線)
- 以上原則として
- a. 市町村道で整備完了後道道又は、その一環となり得る道路。
 - b. 2以上の市町村を至由する道路
 - c. 新設又は改良に当って最小限度の工事規模が大きい道路とする。

図4 北海道開発局が1966年に策定した開発道路選定基準(案)ここでは従来の「未開発資源開発幹線」のほか新しく「地域開発幹線」と「連絡幹線」が加えられた。(『北海道道路史概説と国道開発の変革年誌 第二巻 第一部』北海道開発局1976から)

えます。

いずれにしても古い選定基準が公式なものであるから、日高横断道路は、あくまで「資源開発のため必要」な道路というのが、国の税金を使う大義名分となります。ところで日高横断道路の主目的は「沿線の農業、畜産業、林業」の資源開発であり、これらは日高山脈の山麓ないし中腹以下の低い標高範囲内で行われるものですから、これらの資源開発のために、日高山脈の稜線をトンネルで「横断」して日高と十勝を結ばなければならない、という論理は絶対に成立しません。

しかも先に明らかにしたように、日高横断道路による「農業、畜産業、林業」の資源開発効果は、事実上期待できないのです。すなわち日高横断道路の主目的は達成できないのです。また日高横断道路の開発道路指定理由に明記されているように、日高と十勝を結ぶ効果は、主目的を達成したうえで「合わせて」の副次的効果です。

ところが北海道も開発局も、主目的の資源開発効果が発揮できないのに、「合わせて」の副次的効果である「広域幹線道路」のために、日高横断道路の「継続」を決定してしまつたのです。主目的の効果を発揮できないのに、資源開発と関係のない副次的目的のために事業を継続するのは、国の税金を使う大義名分がなく「予算の目的外使用」との批判をまぬかれません。これこそまさに「無駄な公共事業」です。

ちなみに日高横断道路の整備費は、知事が道議会で明らかにしたところによると、総額一二七五億円で、二〇〇〇年七月七日の北海道新聞は、「日高横断道路の事業費／国、道試算／完成に八五五億円」との見出しで、次のように報じていま

す。

日高山脈の中心部を貫く日高横断道路（道静内中札内線）で今後完成までに必要とする事業費が、国と道の試算で総額八百五十五億円に上ることが六日明らかになった。同横断道は道自然保護協会が中止を含む再評価を求めており、開通見通しが立たない中で巨額の工事費をめぐり波紋を広げそうだ。堀達也知事が同日の道議会本会議で明らかにした。

（中略）

道は、道道に認定された一九八〇年当時は総事業費を二百九十七億円と試算したが、既に国と道合わせて四百二十億円を消化。未開削の開発道路区間が難工事で進んでいない上、開通している区間も半分は舗装や改良工事を終えておらず、総事業費の見直しは国と道がそれぞれ六百四十億円、六百三十五億円と試算しており、合わせて千二百七十五億円に膨らんでいる。

この巨額の工事費が主目的の資源開発には何の役にも立たないまま、「予算の目的外使用」に使われているのです。ここ二、三年の実績によると年間の予算は三〇億円程度とのことですから、このままのペースで行けば、八五五億円を消化するのに、まだ三〇年近くの歳月がかかるのです。今後三〇年もたてば、一二七五億円がさらに膨らむことは必至です。まさに「壮大な無駄づかい」といわなければなりません。

しかもそのことによって、日高山脈の貴重な自然が傷つけられているのですから、見過ごすわけにはいきません。

8 二一世紀の日高山脈は自然遺産

日高山脈は日本で最大規模の原始境です。地質や地形からみても、希少・貴重な動植物の分布や生態からみても、山岳景観からみても、登山文化の対象からみても、日本で第一級のすぐれた素質をもっています。その特徴を解説するのが本論の目的ではありませんから、ここでは触れませんが、その日高山脈の中央部を貫通する日高横断道路が計画された一九七〇年代、多くの自然愛好者は危機感をいだき、道路計画に反対しました。その声はやがて世論の流れとなり、一九八〇年、日高横断道路が「道道」に認定されるころ最大の山場を迎えました。

新聞やテレビも日高横断道路に疑問を呈しました。例えば毎日新聞は一九八〇年四月一四日の全国版「ニッポン診断」の欄で、「日高山脈・原始秘境になぜ道路／自然破壊触れずに開発論先走り」という記事の特集し、「なぜ三百億円を投じてまで、この日本に残された最後の原始境に道路を建設することが必要かの論議が置き去りされている」と批判しました。

また朝日新聞は一九八〇年五月二八日（夕刊）の全国版「にゅうす・らうんじ」で、「検証・なぜ日高横断道路か／切実さ欠く建設目的／開発庁延命の一方策？」という一ページ大の特集を組み、「問題の核心はきわめて単純な一点。なぜここに造る必要があるのかであり、最初にして最後の疑問はこれに尽きる」と論じています。

この道路の目的と必要性については、計画当初から二重帳簿的な「二枚舌」が裏に隠されていたのですから、役所の説明には説得力がなく、だれも素直に納得できなかったのでしょう。それにも

かわらず、当時の北海道と北海道開発局は、自然保護世論を無視して一九八〇年に道道認定、八一年に開発道路指定、八四年に着工したのです。

一九七〇年代の日高横断道路計画が浮上した当時、この山脈を国定公園にしようとする計画も浮上しました。もし日高山脈が本州に存在したら、間違いなく国立公園に指定される価値があるが、不便な北海道にあり登山利用者も少ない実態だから、国定公園で我慢しようと呼びこられたのです。しかも国定公園の指定事務は順調に進行したのに、日高横断道路の計画が浮上したので、公園の指定は日高横断道路実現の見通しがつくまで足踏みさせられたということが、当時のことを知る関係者の間で語りぐさとなっています。

そのことに関連し、一九八〇年六月一九日の北海道新聞は「日高横断道路は断念せよ」という社説を掲げ、次のように論じました。

日高山脈は、わが国では数少ない「手つかずの自然」を広範に残している。今回、国定公園指定への道が開け、原生的自然がそっくり保護されることになったのは、きわめて喜ばしいことである。

だが日高山脈の場合、公園指定にあたって大きな難題をかかえている。それは、公園予定区域のほぼ中央部に「日高中央横断道路」(道道静内―中札内線)の開削が計画されていることだ。

(中略)

共に道行政に属する問題でありながら、同一地域内で、一方では自然保護の手を打とうとし、他方では、自然破壊に通じる道路開削を強行しようとしている。明らかに矛盾した

姿勢といわなければならない。

(中略)

いま「日高山脈えりも国定公園」の実現を前にして、はっきりと、道路計画を「断念」するよう訴えたい。

これは傾聴すべき意見です。でも日高山脈襟裳国定公園の指定は、日高横断道路の道道認定の道議会議決(一九八〇年十月)より一年遅れの、一九八一年十月となりました。

その日高山脈襟裳国定公園は、面積約十萬畝、日本で最大規模の原始的自然環境を誇っています。国土のなかに「手つかずの自然」を残すことは、先の開発道路の表現を借りれば、国家的必要性があり「重要な使命を果たす」ことになります。ですから日本の自然保護地域のなかにも、「手つかずの自然」を残すために原生自然環境保全地域の制度があります。

この制度は一九七〇年代に創設されましたが、狭い国土に多くの人口をかかえ土地利用も高度化された日本では、思うように指定がはかどりません。現在までに指定されたのは北海道の遠音別岳と十勝川源流など、全国五カ所です。その合計面積は五千六百畝です。一ヶ所平均千畝程度で、これは法令で定められた最低規模です。そのような不十分な実態を補うのが、国立公園と国定公園などに含まれる「原始的自然環境を保持する地域」です。

『環境白書』(平成二三年版)では、河川の流域で「面積千畝以上にわたり、道路など人工工作物および森林伐採などの人為的影響の見られない流域」を「原生流域」として、全国の原生流域のベストテンを掲げています。その五位までを挙げ

ると、①日高山脈襟裳国定公園四七、八二〇畝、②大雪山国立公園一六、九三〇畝、③白神山地自然環境保全地域一二、六四八畝、④磐梯朝日国立公園一二、五二〇畝、⑤越後三山只見国定公園一〇、七六二畝となっています。ちなみに知床国立公園は四、八七〇畝で⑩にランクされています。

これで明らかのように日高山脈の「手つかずの自然」は、日本一の規模を誇っているのです。それほど広いなら、真ん中に道路が一本あってもいいじゃないか、と考える人がいるかもしれません。それは、大きなダイヤモンドを半分にかットしても、半分をふたつ合わせれば前と同じだから価値が変わらない、と主張するのと似ています。自然の生態系は「まとまり」に価値があるのです。

北海道知事も、日高山脈の自然は世界的に貴重なだ、と認識しているようです。一九九九年五月八日の北海道新聞は一面のトップ記事で、「道、世界遺産登録目指す／自然豊かな知床など貴重な道内五カ所」という見出しで、「道は七日、二十一世紀に向けて道内の自然、炭鉱跡などの産業遺産を『北海道遺産』として保全し、その中でも世界的に貴重な大雪山周辺地域、知床半島地域、日高山脈地域、道東地域湿地群、道南の縄文文化遺産群の五カ所については、ユネスコ(国連教育科学文化機構)の世界遺産登録を目指す方針を固めた」と報じています(図5)。

でも日高横断道路の建設を進めながら、同時に世界遺産をめざし、「右手に日高横断道路、左手に世界遺産」と考えるのは、甘すぎます。白神山地は「春秋林道」を断念したからこそ、世界遺産への道が開けたのです。「歴史は繰り返す」という言葉がありますが、道路と世界遺産の同時進行

は一九八〇年当時と同じようなことの繰り返しです。前に引用した一九八〇年の北海道新聞社説「日高横断道路は断念せよ」の、「日高山脈よりも「国定公園」という言葉を「世界遺産」に置き換えれば、そっくり現在の状況に通用します。

共に道行政に属する問題でありながら、同一地域内で、一方では自然保護の手を打とうとし、他方では、自然破壊に通じる道路開削を強行しようとしている。明らかに矛盾した姿勢といわなければならない。

(中略)
いま「日高山脈の世界遺産」の実現を前にして、はっきりと、道路計画を「断念」するよう訴えたい。

世界遺産の登録は知事や道民の意思だけで決まるわけではなく、クリアすべき多くの条件がありますから、その実現の可能性は不透明です。でもはっきりしているのは、二一世紀の北海道にとって、日高山脈の自然環境を厳正に保全するのは、世界遺産の登録の有無にかかわらずきわめて重要である、ということです。

いま日高山脈では、半世紀も前の戦後日本の遺物のような「開発道路」、それも「広域幹線道路」と「資源開発道路」の「二枚舌」を使わなければ説明できず、事業効果も期待できない道路で、しかも工事が難航し今後二〇三〇年も完成のめどがたたない道路をとるのか、二一世紀の地球環境の将来を見据えて「自然遺産(世界遺産)」をとって保全するのか、その選択のときを迎えているのです。日高横断道路を断念するならば、日高山脈の稜線部を貫通する長大なトンネル(仮称静中トンネル)に到達する前の、いまが好機です。

おわりに

日高横断道路は北海道開発局と北海道が、事業の再評価を実施して「継続」を決定しました。しかしこれらは「時のアセスメント」(時代の変化を踏まえた事業の再評価)を継承したものであるにもかかわらず、本論で指摘したような「時代の変化」や「道路の目的・必要性・効果」を検証することなく、継続を決めたのです。

したがって「再評価のやり直し」が絶対に必要です。北海道と開発局は過去二年間、当協会が要望した「やり直し」を拒んできました。その間、日高横断道路の問題点がいつそう鮮明となりましたので、当協会では道内の自然保護団体と連携し

ながら、本年一月二三日、国土交通大臣と北海道知事に対して、日高横断道路の抜本的な再評価を求めざる要望書を、改めて提出しました。

国も地方も、行政・財政の構造改革が求められ、無駄な公共事業は思い切って削減しなければならない現在、「二枚舌」と批判され、貴重な自然を傷つける日高横断道路の建設は、断念するのが賢明な判断です。

なお「開発道路の問題点」は日高横断道路に限らず、現在も道内で継続中の路線(日高横断道路を含めて一八区間ある由)でも共通すると思えます。そのチェックも必要です。

図5 「日高山脈」などは世界遺産を目指す(北海道新聞一九九九年五月八日)

道世界遺産登録目指す

炭鉱跡など「道遺産」で保全

北海道では、歴史的に、道内各地で炭鉱が採れた。炭鉱跡や、炭鉱村の遺構を「道遺産」として登録し、その中で世界的に貴重な遺産とする。炭鉱跡や炭鉱村の遺構を「道遺産」として登録し、その中で世界的に貴重な遺産とする。炭鉱跡や炭鉱村の遺構を「道遺産」として登録し、その中で世界的に貴重な遺産とする。

炭鉱跡や炭鉱村の遺構を「道遺産」として登録し、その中で世界的に貴重な遺産とする。炭鉱跡や炭鉱村の遺構を「道遺産」として登録し、その中で世界的に貴重な遺産とする。炭鉱跡や炭鉱村の遺構を「道遺産」として登録し、その中で世界的に貴重な遺産とする。

文化	自然	地	文
道庁資料館	知床半島	大雪山	支庁別資料館
道庁資料館	知床半島	大雪山	支庁別資料館

自然豊かな知床など 貴重な道内5カ所

1999年(平成11年)5月8日(土曜日)