

市民による日高横断道路 『時のアセス』

小島 望

こじま・のぞむ
1971年 大阪府生まれ。
現在、北海道教育大学岩見
沢校非常勤講師。

要 旨

二〇〇二年十二月二日に発表した「市民による日高横断道路『時のアセス』」は、おもに「開発道路としての問題点」、「日高の自然」、「自然と人との関わり」、「法律から見た日高横断道路」を内容として、独自に再評価したアセスメント報告書である。日高横断道路（道道静内中札内線）は、社会、自然、文化、財政、法律など多様な視点から幅広い再評価を試みた結果、建設は中止すべきであるとの結論が得られた。

本書を作成するに当たって、事業者である北海道や国土交通省が行なってきたアセスの問題点等を明らかにすること、本来であれば幅広い見地から再評価されるべきであるのでその際に重要な論点を提示すること、道路の代替案や日高山脈の自然に関する将来について今後の展望を盛り込んだ提案を示すこと、に主眼をおいた。

日高横断道路問題と「時のアセス」

一九九七年、大雪山・土幌高原道路の自然保護運動を契機に生まれた北海道の「時のアセスメント」（時代の変化を踏まえた施策の再評価）は、全国的な反響を呼び、建設省（当時）などによる国の公共事業に関しても、一定期間を経ながら順調に進展しない事業を対象とする「事業評価」制度ができた。一方、発信元の北海道は、「時のアセスメント」を継承・発展させて「政策アセスメント」制度を設けた。しかし、日高横断道路に関しては、一九九八〜一九九九年に、北海道開発局が「道

路事業再評価」、北海道が「政策アセスメント」による再評価をそれぞれ行ない、共に「事業継続」が決定された。それらの再評価は「時代の変化を踏まえた施策の再評価」を継承したにもかかわらず、「時代の変化の検証」を欠落させるなど、不合理で不適切なものであり、杜撰きわまりないのであった。これらの行政による再評価は、どうして納得のいくものではなかった。

そうした状況のなか、二〇〇二年六月、堀達也北海道知事は、日高横断道路について「建設の意義は変わらないが、多額の事業費と長い期間を要するので立ち止まって見直したい」と表明した。北海道は二〇〇二年四月に北海道政策評価条例を制定しており、日高横断道路はその条例による「特定政策評価」の第一号に位置づけられたのである。この北海道政策評価委員会において日高横断道路の審議が進められ、その答申を受けた知事は、二〇〇三年二月七日、「当分、新期の改築工事は行わない」という最終決断を下した。他方、開発道路部分を担当する北海道開発局は、「北海道知事の判断を尊重して結論を出す」と伝えられてきたので、その適正な再評価が待たれるところである。ただし、知事表明は、「道路建設の意義が変わらないこと、そして中止ではなく新期工事の凍結であること」から、「解凍」する危険性を残している。また、開発道路区間を含んで、今後、日高山脈の大自然をどのように考えるか、今後の課題が残されている。

市民による「時のアセス」

「時のアセス」は、もともと土幌高原道路に対する北海道の政策から始まっている。北海道の長

年の自然保護運動が、道庁を動かし、それが「時のアセス」の直接の契機となった。つまり、北海道の自然保護運動は「時のアセス」の誕生と深いつながりがあり、その意味では、自然保護団体が自ら「時のアセス」の作成を手がけても不思議ではない。しかしながら、「市民による『時のアセス』」は、実は、私たちが最初ではない。ギロチンで有名な諫早干拓事業について、諫早干拓緊急救済東京事務所・諫早干拓緊急救済本部・WWFジャパンが二〇〇一年四月に公表した「市民による諫早干拓『時のアセス』」が最初である。しかし、私たちの「市民による日高横断道路『時のアセス』」(以下「市民アセス」とする)は、諫早のものとは異なる独自のスタイルをとっている。

今回作成された「市民アセス」は、四つの役割を担っている。第一に、開発局による「道路事業再評価」と北海道による「政策アセスメント」に対して、市民サイドから「時代の変化の検証」を加えて評価・判断すること、第二に、道路計画時点の一九七九年に事業者によって行なわれた「環境影響評価書」などの一連の環境アセスメントに見られる問題点を指摘し、同時に、工事進行によって実際にどのような影響が生じているか、または予測されるかを検証すること、第三に、情報公開や市民参画が不十分な現状を打破すべく、市民の具備する政策策定能力を具体的な意思表示として示すこと、第四に、自然破壊の問題を「自然・社会・文化の分断・破壊」と捉え、従来のアセスメント項目に加えて、従来考慮されてこなかった項目(文化、観光、法律など)を設け、それらに関する評価あるいは提案を行なうことである。

目次と主な内容

「市民アセス」の内容について、執筆陣(敬称略)と表題から成る目次を次頁に掲載した。紙面の都合から全ての内容を紹介できないので、ここでは、特に△開発道路としての問題点▽、△日高の自然▽、△自然と人との関わりー文化・観光・産業▽、△法律から見た日高横断道路▽、△総括▽について、それらの骨子を簡単に紹介する。

△開発道路としての問題点▽

ここでは、日高横断道路の目的・必要性・効果が詳細に検証された。北海道と北海道開発局が再評価の結果「事業継続」を決定した理由は、いずれも不合理で不適切な評価でしかなかった。例えば、開発局は「対象区間に交通不能区間が存在」、「隣接市町村の役場間の所要時間が三十分を超える」などを継続の理由とした。しかし、日高横断道路は道路のないところに計画されたので、交通不能区間が存在することは当然であり、また、静内町と中札内村の役場間は距離百kmを超えることから、隣町まで三十分で行くには時速二百km以上の走行が必要となる。したがって、上記の事業者による理由は、誤魔化しであっても程度を超えた非常識としか言いようがない。

また、北海道による再評価は、一本の道路という認識を欠いて局部的な「点」による評価を行ない、道路全体の「線」について継続を決定した。そして北海道と開発局の両者とも時代の変化の検証を全く欠落させていた。

北海道自然保護協会が知事と質疑応答を重ねた結果、日高横断道路は「二重帳簿による公共事業」であることが露呈した。すなわち、この道路は、

事業者によって長年、資源開発とは関係のない「広域幹線道路」と説明されてきたが、質疑応答の途中から「開発道路」として出発し、「沿線の農業、畜産業、林業などの資源開発」という公式な理由がつけられていたことが判明した。しかし、この理由は、実際には、上記のような資源開発の根拠を示す客観的条件を備えていないので、大義名分を保つための名目にすぎず、開発道路の制度を日高横断道路に運用することは法的な根拠をもたない非公式なものであった。行政は、この事実を二十年間も道民に隠しつづけてきたのである。

しかも、資源開発効果を発揮することができないにもかかわらず、建設を進めてきたことは、限りなく法令違反に近いことになる。さらに開発道路は、半世紀も前の、戦後日本の経済復興のために設けられた制度で、完全にその役割を終えており、それを二十一世紀に延々と継続する意義は全くない。

△日高の自然▽

日高横断道路に関する事業者による環境影響評価書等は、極めて多くの欠陥を抱えており、評価書と呼ぶに値しない。その理由として、環境影響評価の対象区間が日高山脈中心部三十km未満に限られていること、建設中から将来に続く土砂崩れの影響が検討されていないこと、建設後の恒久的な車両通行による排ガスや交通事故による影響が全く検討されていないこと、道路建設後のアクセス向上による貴重な動植物種の乱獲、ヒグマとの遭遇事故など、二次的影響についても全く触れられていないことなどが挙げられる。本書の執筆陣は、計画当初から指摘された事業者による環境影

「市民による日高横断道路『時のアセス』」

目 次

<はじめに>

私たちが「時のアセス」に込めた想い 小島 望（「止めよう日高横断道路」全国連絡会調査部）

<地 図>

日高横断道路と日高山脈襟裳国定公園の位置図

<年 表>

日高横断道路と運動の歴史 小山 健二（北海道自然保護連合事務局長）

<開発道路としての問題点>

日高横断道路の目的・必要性・効果を検証する
俵 浩三（北海道自然保護協会会長）

<日高の自然>

前書きに代えて 佐藤 謙（北海学園大学工学部教授）
奇跡の日高山脈 平川 一臣（北海道大学大学院地球環境科学研究科教授）
日高山脈の植物的自然から見た日高横断道路問題 佐藤 謙（北海学園大学工学部教授）
日高山系の昆虫と保全 岩佐 光啓（帯広畜産大学畜産学部教授）
ヒグマの保護について 青井 俊樹（岩手大学農学部教授）
日高山系のナキウサギ 小島 望（北海道教育大学岩見沢校非常勤講師）
日高横断道路に関わるシマフクロウおよび希少鳥類について 竹中 健（シマフクロウ環境研究会代表）

<自然と人との関わりー文化・観光・産業>

日高における農業・畜産・林業について 川合 清（静内町議会議員）
カムイ・イルシュカ 野上ふさ子（地球生物会議代表）
釣り人から見た日高横断道路 西井 堅二（ノースアングラズ副編集長）
登山者から見た日高 反橋 一夫（日本山岳会北海道支部自然保護委員長）
日高山脈のエコツーリズムによる地域振興を
小野 有五（北海道大学大学院地球環境科学研究科教授）
寺島 一男（大雪と石狩の自然を守る会代表）

<法律から見た日高横断道路>

公共事業をめぐる裁判の現状 梶山 武道（北海道大学法学部教授）
住民訴訟への可能性について 菅野 庄一（東京弁護士会）・佐藤 光子（札幌弁護士会）

<総 括>

「市民による時のアセス」再評価結果 高畑 滋（北海道自然保護協会常務理事）

<あとがき>

公共事業の破綻がもたらした地方政治の構造変化
山口 二郎（北海道大学大学院法学研究科教授）

<参考資料>

- 日高横断道路（道道静内中札内線）の工事中止を求める要望書 第49回日本生態学会大会総会
- 道道静内中札内線（日高横断道路）に関する声明 北海道弁護士会連合会・札幌弁護士会
- 静内町における住民意識調査 谷川真弓子（北海道大学高等法政教育研究センター科学研究支援員）
- 中札内町における住民意識調査 帯広畜産大学自然保護研究会
- 登山団体の意見（座談会） 山本裕之（札幌北稜クラブ）ほか7名
- 道道静内中札内線（日高横断道路）の「特定政策評価」に際しこの事業の妥当性・必要性などを客観的かつ厳格に審議することを求める要望ならびに意見書 北海道自然保護協会
- 道道静内中札内線（日高横断道路）の特定政策評価に関する要望ならびに意見書 十勝自然保護協会
- 日高横断道路に対する私たちの見解 「止めよう日高横断道路」全国連絡会
- 道道静内中札内線（日高横断道路）の特定政策評価にかかわる意見書説明の付属資料

（目次は2002年12月2日に発表した「暫定版」のもの）

響評価書等が大きな問題を抱えることを改めて指摘し、各論として以下の内容を記述している。

植物については、日高山脈の原生的自然が国内最大級の大きな価値があること、低標高地に高山植物が生育するなど山脈の特徴があること、それにも関わらず環境影響調査等が植物的自然の価値を不当に低く評価したこと、植物種の同定に余りにも間違いや見落としが多いこと、したがって道路の影響を実質的に評価しなかったこと、これらが影響評価書等の大きな欠陥となっている。

昆虫に関しては、事業者による調査で確認された種数が実際には調査地域周辺に生息する種数のごく一部であること、しかも採集・確認された昆虫類はほとんどが種名の羅列にとどまり、一部の種類について断片的な記述があるものの、昆虫類の生態系における働き・相互関係や、開発周辺地域の昆虫類の多様性とその意義を総合的に評価する姿勢が全く欠落していることなどの欠陥が指摘された。その上で評価書等の最後に「保全目標は維持される」と述べた結論は、到底認められるべきものではないと結論づけられている。

道路がヒグマに与える影響としては、道路建設作業に伴う土砂流出によって沢筋や湿地などの重要な採食場所を失くしてしまうこと、そして道路による奥山へのアクセス向上が多くの人間の入り込みを呼び、ヒグマとの接触の機会を増加させ、人身事故や交通事故の発生につながる懸念された。こうした状況から、将来的に日高・夕張地域のヒグマ個体群の衰退につながり、ひいては隣接する積丹・恵庭地域個体群のさらなる衰退をもたらす可能性が高い。その上で「日高横断道路の開設は、貴重なヒグマ地域個体群の将来にわた

る保全という観点できわめて問題が多い」と結論づけられている。

ナキウサギに関しては、事業者による調査の精度が極めて低く、その結論は恣意的にまとめられたと批判された。七ノ沢二股の十勝側トンネル抗口予定地周辺におけるナキウサギ生息地を改めて調査して、他地域の報告事例（道路拡幅、トンネル建設、ダム建設などによるナキウサギ個体群の絶滅）と比較検討した結果、日高横断道路の建設は、工事中の騒音、工事後の排気ガスや騒音などが本地域のナキウサギ個体群に多大な影響を与えることが明らかであると結論づけられている。

シマフクロウに関しては、日高山系の地域個体群は十分な調査や保護の手が及ばないまま地域的絶滅に瀕しており、今後の保護や保全の重要性は極めて高いと判断された。また、横断道路は極めて大規模な事業であり、その影響は極めて広範囲に長期間に及ぶため、判断の基礎材料とするために十分な調査が必要とされるにもかかわらず、調査と影響評価が十分に行われていないと批判された。

△自然と人との関わり―文化・観光・産業▽

静内町に住む住民の立場から、地元産業の現状が直視され、地方自治のあり方が提言されている。すなわち、農林水産業が衰退方向に変容するなかで、静内町の就労人口は十二%以上が季節雇用の建設労働者で占められるようになり、日高横断道路建設によって公共事業に依存する体質が強まっている現状が赤裸々に告白されている。ここでは、公共事業が見直され、地域住民の意思によって住民のための優先順位が決められる地方政治が実現

される必要があると強調されている。そこには、地元の目で地元の将来を見つめる、真摯な住民の姿がある。

静内町に住み、アイヌの人々と交流を持った経験に基づいて、公共事業がいかにアイヌの生活や文化を破壊していったかが明らかにされ、アイヌ民族の英知を呼び覚ましつつ新たな自然観や価値観を作り出していくことが今こそ必要であると訴えられている。この論点は、日高横断道路問題において非常に斬新である。

日高横断道路は、地元だけでなく、日高山脈の自然に触れてきた方々にも大きな影響を与えている。釣り人、登山者それぞれの視点から、道路建設によって日高山脈の河川や山岳が変わり果てていく姿が直視され、ともに道路建設の中止が必要であることが結論づけられている。

また、日高山脈でしかできない、原生的自然を対象にした「持続的観光としてのエコツーリズム」の観点から、そして「日高の豊かな大自然が世界遺産に登録できるほど大きな価値を持つ」観点から、それぞれ、北海道または日高山脈を取り巻く自治体が行う今後の方策について提案されている。これらの提案は、素晴らしい自然の保護と利用を十分に調整しながら、地元の方々、そして道民・国民のための方策として考え得る、今後の二つの方向である。

△法律から見た日高横断道路▽

公共事業の中止を目的として提起される訴訟には、民事訴訟と行政訴訟の2つがある。それらに関する国内の事例が紹介され、日高横断道路に関しては行政訴訟の可能性が示唆されている。行政

訴訟の理由として、以下の内容が指摘されている。第一に、極めて貴重な自然に特徴づけられる日高山脈に道路を建設することは「生物の多様性に関する条約」に違反する。第二に、日高横断道路の開発道路区間は今後も資源開発に寄与することはありえないことから、開発道路の指定は法治行政上、違反であった可能性が高い。第三に、日高と十勝を結ぶ山脈越えの道路は、日高横断道路の工事着工後、一九九一年に樹海ロード、一九九七年に天馬街道が全線開通したことから、もはや日高横断道路は必要不可欠というわけではない。しかも、費用対効果の面から非常に大きな疑問が残る現状の中で、さらに多額な費用と時間をかけ貴重な自然を破壊してまで道路を開通させる必要性がないことは明らかである。これらの観点から、日高山脈の自然を守るために、住民訴訟の手段が十分可能である。

〈総括〉

以上に示された論考をもとに日高横断道路を総合的に評価すると、日高山脈の原生的自然を保全する上で重大な支障となること、日高山脈の地形・地質・野生生物・景観など自然の保護が優先されるべきで、現在までの破壊状況を見ても横断道路の建設継続は大きな問題であること、そして自然と人とのかわり、特に文化・観光・産業の面からみて、日高横断道路建設は認められないことが明らかである。従って、日高横断道路(道道静内中札内線)の建設は中止すべきという結論が導かれている。

最後に

本書に論考を寄せた方々は、それぞれ専門分野や立場が異なり、日高山脈への接し方にも濃淡がある。ある執筆者は、横断道路の着工以前から自然環境に関するデータを蓄積し、道路建設の問題点を指摘している。またある執筆者は、大局的な見地から日高山脈の重要性を訴え、その心臓部における道路建設の愚かさを説いている。さらに、生活者として、また自然を真に楽しむ者としての視点から、日高山脈に対する想いを吐露し、日高山脈の今後のあり方について提案した方がいる。

いずれにも共通するのは、「環境の世紀」と呼ばれるこの二十一世紀には、日高山脈の中心部に道路を建設するより、大自然を傷つけずに後世への遺産としてそっくり保存したいという想いである。この「市民アクセス」に寄稿していただいた執筆者の方々に心から感謝を申し上げたい。本書が参考資料として重視され、日高横断道路に対して適正な総合評価がなされること、また日高山脈の自然との今後のつきあい方に関して、本書が論議の基礎となることを期待したい。

(平成一五年二月十日記)

