

# 日高横断道路問題とアセスメント

## —参加型アセスメントを求めて—

たかはた・しげる

1935年生まれ。  
1959年東京農工大学農学部卒。  
1959～1995年農林水産省研究  
機関に勤務。  
牧野生態学を専門とする。こ  
の間、熱帯降雨林研究センター  
(インドネシア)、国際乾燥地  
農業研究センター(シリア)  
客員研究員。

高 畑 滋

### 本文のねらい・要点

日高横断道路問題を検討するのいろいろな視点があるが、「止めよう日高横断道路」全国連絡会では、北海道政策評価条例に基づく政策評価によって建設中止となることを期待して、評価対案として「市民による時のアセス」をまとめるなどの運動を展開した。本稿では原生自然地域を通る自動車道路建設は、北海道環境影響評価条例と北海道政策評価条例とによって再評価されることが重要なので、その審議経過を整理し考察を加えた。

### はじめに

環境影響評価はアメリカN E P A連邦環境政策法(一九七〇年制定)で環境との共生を目指す国家目標を果たせるか検証するための手段として制度化された。公共事業において施工前に環境との関係を調査すればよいといった程度のものでなく、厳密に実施すれば計画中止も有りうる公共事業チェック機能があることに注目したい。日本では例えば環境基本法(一九九三年施行)の理念をいかに実現するかの行為強制手段の法制化であるとされる。北海道では北海道環境基本条例、北海道自然環境等保護条例の理念を生かし開発規制する役割が期待される。日高横断道路問題でアセスメントはどのような役割を果たしたか、市民の立場から検証し、公共事業の環境面でのチェックが出来るか考察をする。

環境アセスメントは法に基づく事業評価制度であって、事業種によって細かく技術指針が定められている。アセスメントの方法・調査・予測・評

価に至るまで膨大な手続きを要するので、市民の立場でアセスメントを行うことは困難である。定められた手続きの中で、どこにどのようなように市民が参加していくか、その可能性を追求しようとするものが市民アセスである。

日高横断道路では環境アセスメントに準ずる環境影響評価が一九七九年に行われた。当時は環境アセスメントに対する考え方も、法制度も未熟であったが、現在建設中の日高横断道路は、その古いアセスによる「環境への影響は少ない」という評価結果を根拠に進められているので、現在の評価制度の尺度を加えながら考察した。

政策アセスは、環境問題に限らず、公共事業を政策として総合的に評価して、施策の合理的選択と質の向上を図ろうとするものである。本稿では、政策評価条例制定後初めての課題となった日高横断道路問題の評価過程を明らかにして、アセスとしての問題点を考察した。

日高横断道路は道路幅が五・五m二車線十路傍一・五×二||三m(三種四級)、設計速度四〇km/h、通年通行の道道で、道路構造令第三条に区分される道路であるが、環境影響評価法でいう四車線以上一〇km以上の大規模道路ではない。しかし国定公園域を通る国の事業であって、環境影響が特に問題となる新設道路で、北海道環境影響評価条例の対象事業となる。以下本来あるべき環境影響評価と、日高横断道路環境影響評価書(一九七九)を比較し、評価制度上の問題点を指摘する。

### 「環境影響評価」の定義

北海道環境影響評価条例(一九九八年改正)第二条(定義)によれば日高横断道路のような自然

の形状変更を伴う工作物（道路）を建設し、その工作物で行われる活動（自動車走行）が環境に影響を生ずる場合に、環境構成エレメントの調査・予測・評価を行うこと、さらに環境保全措置を検討し、総合的に環境影響を評価することが「環境影響評価」と定義されている。第一条（目的）では、環境影響評価が適切に行われるよう国等の責務を明らかにし、環境保全が果たされ国民の健康で文化的な生活の確保を目的としている。

本来あるべき「環境影響評価」からすれば、法案成立以前であるとはいえ日高横断道路建設事業環境影響評価には根本的な問題点があることを指摘せざるを得ない。北海道は一九七九年に北海道環境影響評価条例（一九七七年施行）の趣旨に沿った手続きを行い、二月から七月までの間に五回環境影響評価書検討会議を開いて九月に評価書確定、十二月道路認定の告示を受けている。本来国定公園指定が先であったものを延期させ、道路認定の翌年（一九八一年）まで日高山脈襟裳国定公園指定は行われなかった。自然環境や生息生物種の調査に一シーズンしか採らないデータでは信用できない。一九七九年の環境影響評価書は条例に準じたとはいえ余りにも拙速であったと言わざるを得ない。まして一九八三年横路孝弘知事候補の公約の「・・・厳格な環境アセスメントを条件とし、環境影響評価条例の対象事業とする・・・」を反古にして一九八四年道路着工したことは、「環境影響評価」の定義を無視したことになる。

#### スクリーニング：

アセス逃れを防止するために、開発事業許認可権者は開発行為届け出から六〇日以内に環境影響

評価を行うかどうかの判定を行って、事業実施者に通知することになっている（法四条）。無条件でアセス手続きを行う第一種事業「規模が大きく、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものとして政令で定めるもの」（法第二条二項）と、スクリーニング手続きで判定する第二種事業とがあるが、スクリーニングに対して住民参加は規定がない。事業実施者と判定者が同じ知事である公共事業では、スクリーニングの段階で住民意見が取り入れられないと、横路知事のように「環境アセスは必要ない」で済まされる恐れがある。

#### スコーピング

アセスを始めるに当って、アセス項目・調査・予測・評価の手法を定めるのが方法書で、評価手法の段階で住民とのコミュニケーションを図ろうとするのがスコーピング制度だ。法八条に「環境の保全の見地からの意見を有する者から意見を聴取し」とあるように、何をどのように調査して予測・評価を行うかについて住民参加が制度化されている。市民の立場から開発事業に対して、計画段階から参加できる貴重な手続きである。従来のアセスは、事業実施アセスであって計画アセスになっていないという欠陥を、少しでも埋める役割が期待できる。その代わり、市民側にも評価手法の段階から適切な意見を出して行く資質と責任が求められるよう。

#### 方法書について

北海道環境影響評価条例第二節ではスコーピングというアセスメント調査・実施方法の事前検討制度がある。日高山脈奥地に自動車道路を通す事

業の環境影響評価では、原生地域の野生生物への環境影響が中心となる。一九七九年環境影響評価書では、調査に入る道も無いため、調べられないと記述されている。

自然環境や現存生物種の調査は、対象地によって調査方法が異なり、方法書の段階でどこまで調べるかが争点となる。山奥の原生自然地域での自然調査は限り無く、専門家が集中して調査に入っても得られる成果はごく一部でしかない。環境影響を評価するのにどのくらい調査が必要かは、対象とする自然の質と状況にもよるが、日高山脈では、生物種のインベントリーや行動まで調査する場合には、各生物種とも少なくとも三シーズンを必要とする。さらに調査範囲を国定公園道路新設区域に限定せず、道路幅八mに改修する部分はすべて対象にすべきであろう。正式なアセスではないが七九年環境影響評価書では、生物種の調査は既存調査資料を主とし、現地には数日間一回の調査しか行っていない。これでは方法書にならなかったはずだ。当時の調査対象項目は(1)地形・地質・土壌(地形形態・斜面崩壊・植生等の関連性)、(2)植物(植生分布特性・林相・地形形態等関連性)、(3)動物(動物相・生息環境)、(4)水質(河川水質・流量)、(5)自然環境(自然景観特性)であった。この方法書が公表され、市民からの意見を求めても十分な批判は行えなかったかもしれないが、少なくとも環境影響評価に対しての市民の関心を高め、積極的に参加する機運は生じたと思われる。

#### 自然環境調査における不確実性の問題について

自然環境および自然現象の調査には不確実性が含まれる。日高山脈のように広大な原始地域では、

何をどの程度調べるか決めておかないと、自然調査には限界がない。生態調査に至っては調査すればするほど疑問点が生じ、限られた調査範囲と期間では、調査報告書は此処まで調べましたという経過報告にしかならないことが多い。環境影響評価準備書の記載にあたって、道条例十三条(6)に「環境影響評価を行ったにもかかわらず環境影響の内容及び程度が明らかとならなかった項目に係わるものを含む」で不確実性記載が認められたことは大きい。分からないことはそのまま記載されて、疑わしきは手を付けずの原則によって判断すべきものである。

事業者が行う環境影響評価準備書において、事業推進上不利となる調査結果が恣意的に記載されないことがあった。日高山脈では標高七〇〇m以下の低標高地でも多数の高山植物が生育しており、その理由は雪崩道、崖地、河床面などでは雪崩の影響や土地の不安定性、デブリとして遅くまで残雪があることなどにより、局部的な高山的環境が形成されるため(佐藤二〇〇一)と指摘されているが、事業者は低標高地に高山植物が出現すると不利になるため、恣意的に評価しなかったのである。

道条例第十三条(6)ハ 事後調査の項目および手法も、自然調査の不確実性から、将来判明し起こるであろう現象把握のための調査と位置付けられる。日高横断道路で頻発した崖崩れや、法面として掘削された崖地には、多数の高山植物が生育していた。このような場合、事後調査および環境影響評価書自然環境課指摘事項からいっても工事を中止し調査を行う必要があったと思われる。

## 文化・社会的環境影響評価

従来の環境影響評価では自然調査しか取り上げられていないが、条例第一条目的では「現在及び将来の道民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的とする」とあるように、文化面や安全・災害からの評価も欠かせない。アセスは事業者・環境行政・住民のコミュニケーションの場であり、環境に関心ある市民の参加状況もアセスされることになっている。

日高山脈はアイヌ民族の聖地と認められており、アイヌ民族の人たちの同意抜きに大規模な開発行為は慎むべきである。少なくとも伝統的行事や遺跡にあたる場所が無いか準備書に記載される必要がある。道路建設反対運動の呼びかけ文のタイトルが「ルパウシカムイが許さない」(アイヌの道の神のたたりが有るの意)とされたのも聖地を勝手に壊すなという主張が強いためである。

山岳関係者や溪流釣りの人たちから、自動車道路建設に対する反発が強い。従来これらの人たちの意見は趣味の問題として産業開発に対抗できるものではなかったが、「市民の健康で文化的な生活の確保」からすれば、「わずかに三分の便利さ」のために日本でもっとも原始性の高い日高山脈が開発されることに反対する人たちの意見も聞かなければならない。

日高横断道路において、安全・災害面からの評価は重要である。脆く崩れやすい日高粘板岩急斜面の二車線自動車道路は、崩壊が相次ぎ作業員の死亡事故まで起きている。急斜面急勾配急カーブの自動車道路は、速度四〇km/hを確保する計画と言うが、交通事故が危なくて安心して通れる道路ではない。二〇箇所以上のトンネルも破碎帯の

中では、地震でもっとも災害の危険の高い場所と認定されよう。災害アセスメントを行って、震度七、日最大降水量二〇〇mmに耐えられる道路か示す必要がある。

## 自然公園内道路

日高山脈襟裳国定公園は自然公園法によって自然環境が保護されている。改正自然公園法によれば、自然公園の目的に「生物多様性の確保」が挙げられている。生物多様性保全は、生物多様性条約および種の保存法による人類共通の責務とされている。自然公園のコア部分を通る自動車道路が自然公園法に抵触しないか、個別具体的に検証される必要がある。日高横断道路の環境影響評価においても、生物多様性保全の項目が最重要であり、自然公園の目的の一つである生物多様性確保機能に影響があると認められた場合には、代替案としてゼロオプション(建設中止)も含めて再検討されなければならない。

## 情報公開・住民参加

市民の立場からのアセスの目的は、なぜ日高山脈の中央部に横断道路が必要なのかという素朴な疑問に答えることである。日高横断道路は人が訪れることも少ない辺境な山奥の道路であり、普通の人たちはその存在さえも知らない。地元の中札内村の住民でも、日高横断道路のことを知らないと言っている状況である。日高山脈の自然と道路計画の情報は市民に十分届いていないといえる。

日高山脈の脆く急峻な崖が崩れている状況、高山植物が低標高地にも出てくること、野生動物の

行動を阻害する道路、資源開発抜きの開発道路、費用対効果のごまかし、補修工事に追われていること、安全性無視、地元振興につながらないことなど市民の常識で判断できる情報が公にされていない。

目的も必要性もない道路建設が、なぜ計画され実行されたのかを検証することによって、今後あるべき環境影響評価を考察することが可能となる。日高横断道路環境アセスメントの問題点を整理すると以下ようになる。

- ① 名前だけの環境影響評価しか行われなかった。方法も内容も不十分で評価結果も決まりきった表現であった。
- ② 環境アセスメント実施を公約して当選した横路前知事が公約を破棄し、道政の継続性を理由に道路工事を決めた。
- ③ 度重なる崩落と財政難にもかかわらず道路建設が可能であるとの判断で、部分的な事業再評価で継続を決定してきた。
- ④ 環境影響評価書で指摘された事項に対して適切な処置を取らないのに、指摘事項が守られているか点検されていない。
- ⑤ 一本の道路であるのに国事業区間と道事業区間があり、連絡協議が不十分であった。

## 北海道の政策アセスメント

政策アセスメントは事業レベルの評価を行う「時のアセスメント」を継承し政策レベルの評価をするものとして行われたが、依然として事業所内評価に留まっていた。

道政改革の一つとして「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」(リーダー山口二郎北大教授)

が設置され、一九九九年知事に報告書を提出している。この報告書の中では、道政運営を「事業執行中心型」から、「施策効果中心型」の組織体制・予算編成システムまで提言されている。さらに「施策効果」を道民が判定し、公共事業を道民が選択するところまで展望しないと、政策評価の意義は無いといえる。

北海道政策評価条例

政策評価条例は、時のアセス、政策アセスの精神を道政全般に拡大して制度化したもので、二〇〇二年四月一日に施行された。条例は八章から成り、実施機関・特定政策評価・道民参加の推進・政策評価委員会などが定められている。特徴的なことは、第十四条に「客観的かつ厳格な実施を図るため」有識者第三者機関として政策評価委員会を置いていることである。今まで事業内評価であったアセスが、公開の第三者機関で行われる意義は大きい。もう一步進めれば、知事が任命する政策評価委員会に公募による市民代表を加え、御用機関とならないよう住民参加型委員会まで考える時であろう。

北海道は一九九八年に日高横断道路建設事業の再評価を政策評価試行要領に基づいて行った。北海道事業区の道路改築事業(四四・三億円)、災害防除事業(一八億円)、道路防雪(望岳覆道)事業(一八・一億円)、道路防雪(照林覆道)事業(四〇億円)の四事業種別に進捗率、事業の効果、目的と手段、環境上の課題、評価、評価理由の項目に記載がある。

日高横断道路問題では、基本政策評価専門委員会(宮脇委員長他六名)が評価を担当した。評価の流れは、評価実施基本方針に基づき評価を行い、評価調査を作成して公表することになっている。知事の諮問を受けた評価委員会の意見書は評価調査に付されることになった。(十二月二十六日第九回委員会)

個々の事業の評価なので、日高横断道路全体の評価にはなっていない。環境上の課題では、四事業とも「環境上、特に課題となる事項は無い」と書かれている。継続と評価された事業の評価理由では「事業の必要性は、着手当時から変化しておらず、今後も事業執行にあたり大きな課題はない」、「冬季の交通確保と交通安全に必要な事業であり、地域の要望も高い」とされている。

宮脇委員会は条例最初の課題であり、前例を作りにがらの審議となっているが、政策アセスの理念を果たすべく努力をしている。選任された委員は必ずしも道路問題や環境問題に詳しい人とは限らないが、道民としての常識の物差しで適正な評価を下されることが期待される。現在審議が続けられており、詳しく経過を検討するに至っていないが、知事に提出される意見書の中で政策評価制度そのものに関する項目があることが通告された。より一層住民参加が推進される意見が出ることを期待したい。

日高横断道路事業の必要性は計画時から無いといわれており、強行着工したのに、評価結果では「事業執行に大きな課題は無い」と記載されている。横断道路全体では問題があるが、スノーシェッド工事のような個々の事業には問題が無いと言うことであろう。

## 特定政策評価実施方針

条例第十一条に規定により、対象政策ごとに評価の基本方針を定めることになっている。九月二〇日に決定された基本方針によれば、評価目的は、厳しい財政状況を踏まえて、事業推進上の問題点を検証し、政策に反映するとあり、環境政策推進上の問題意識が欠落している。

評価の実施は建設部長及び政策室長が連携・協力して行うとしている。本来は政策室長が環境生活部長と建設部長の協力を得て実施するとするべきであろう。政策評価委員会の位置づけは、評価の過程において委員会から意見を聴取するものとされている。前述のように、今回は事務局に評価調査案を出させ、それに対して委員会が意見を付す順番になっている。

事業評価の視点として次の四点を挙げている。  
①必要性 ②妥当性 ③優先性 ④事業推進上の課題 さらに、次の点を踏まえて調査・審議を行うとしている。

### 記

1. 静中線の日高と十勝の両地域を結ぶ幹線道路としての位置づけや、日高管内、十勝管内といった広い地域の特性などを踏まえた道路交通ネットワークについて。

2. 地元等の意見について  
評価の枠組みを「ネットワーク」と「地元意見」に絞っているかのような方針は自然保護関係者からは不満である。

## 参加型アセスをめざす

アセス法では住民と事業者とのコミュニケーションが大事であることを強調し、アセスとは事業者

の説明責任と住民の積極的な関与を結ぶコミュニケーションの場であるとしている。従来手続きとしてのアセスとは違い、参加型のアセスが進められている。環境省ではホームページ上で参加型アセスを推奨し手引きを作っている。  
(<http://assess.eic.or.jp/houkokusyo/sankata/gaiyo/html>)

環境に関心のある市民の意見をどの位集められるかでアセスが評価される時代である。参加型アセスの面から、今回初めての審議案件となった「日高横断道路」問題の政策評価委員会の運営経過を整理したい。

住民参加の一番大事な場面は、アセスの方法書に当たる「評価実施方針」の段階であり、基本方針に住民意見が反映されなかった点は強く指摘をしておきたい。何をどう評価するかの土俵づくり環境に関心のある住民の参加は必要で、評価条例第五条の「公表」だけでは不十分であろう。第三回基本政策評価専門委員会（九月二〇日）に示された実施方針案は、何の議論もなく承認されたが、環境政策からの問題意識がなく、実施機関に環境生活部が入らず、事業者に偏った構成になっている。実施方針を第三者機関である委員会で決定するのなら、この段階で住民意見が入って議論の末決定すべきであろう。条例十二条では評価制度そのものから結果に至るまで、道民参加を推進することになっている。

政策評価委員会への住民意見の反映では、直接委員会で発言することが認められず、実施機関にしか意見陳述の機会がなかった。委員の中からも住民意見の情報が事務局から十分に届いていないという指摘もあり、条例第六章道民参加の推進で

は今後課題を残した。

参加型アセスでは、コミュニケーションを円滑に進める役割を「ファシリテーター」として行政に求めている。日高横断道路問題では、事業者として道路計画課、住民側として環境に関心のある住民または自然環境課とが、政策推進評価課のファシリテーターの下で話し合う機会があったらよかったと思われる。さらに進めて評価委員会の名でワークショップが開かれ、何が問題かを明らかにする機会が必要であつたらう。

「地元意見」を審議の重点のひとつにあげているが、地元三市町村で聴取した首長や経済界責任者の発言しか評価委員会に届けなかった運営の仕方は、コミュニケーションの場であるアセスの理念からは程遠いものといわざるを得ない。

## おわりに

密室内で行われていた事業内アセスに較べれば、政策評価条例に基づく今回の評価は、第三者機関・公開・住民参加の点で前進であったといえる。本稿執筆時点で知事の中止表明は聞かれなかったが、十八年に及ぶ日高横断道路問題の決着に政策評価制度が果たした役割は大きい。日高横断道路は財政状況や世論の動向を背景にしながらも、道政自らが決めた政策評価条例に従って一定の結論を出したという点で画期的な判断だと評価したい。

「時のアセス」は土幌高原道路反対運動をきっかけとして生まれ、「政策アセス」へと継承発展し、さらに「政策評価条例」として制度化された。その適用第一号が日高横断道路問題であったことは、北海道の自然保護運動が道政を動かした成果として評価したい。

追記：二〇〇三年一月二三日第十回基本評価等専門委員会において特定政策評価案が事務局から示された。内容についてこれから検討するが、「道路の必要性・妥当性はあるが優先性は低下しているので、当分、新規に改築工事は行わない」という趣旨の評価結果であった。委員会で五ヶ月間現地調査までして審議してきた意見はどこに生かされているのか疑問を禁じえない。本稿で述べた公開・住民参加・第三者による審議を理念とする政策評価制度のあり方が問われているだろう。

参考文献：

- 畠山武道（二〇〇一）：自然保護法講義、北大図書刊行会
- 松田松二（一九九八）：環境科学者の見たチロル、山と溪谷社
- 金子潔ほか（二〇〇二）：中川研究林における自然環境調査―道路建設予定地における環境モニタリング、北方林業 五四、七
- 日本生態学会（二〇〇二）：日高横断道路の工事中止を求める要望書、第四九回総会決議
- 佐藤 謙（二〇〇一）：日高山脈の植物的自然から見た日高横断道路問題、北海道の自然、No.三九（北海道自然保護協会）
- 北海道開発局（一九七九）：一般道道静内中札内線環境影響評価報告書
- 環境庁環境影響評価制度推進室（一九九七）：速報環境影響評価法、ぎょうせい
- 「未知普請」研究会（二〇〇二）：公共事業は誰のものか、中央公論社

柳憲一郎／浦郷昭子（二〇〇二）：環境アセスメント読本―市民による活用術、ぎょうせい

