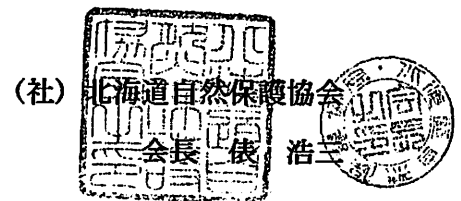


2000年2月3日

北海道知事 堀 達也 様



## 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

道道静内中札内線（以下、日高横断道路という）事業に対しては、1999年、北海道によって「政策アセス」が、北海道開発局によって「道路事業の再評価」がそれぞれ行われ、双方とも「事業継続」との結論が出されております。

しかしその内容を調べてみると、再評価が行われたとはまったく認められない実態にあります。すなわち、詳しくは別紙説明書のとおりですが、政策アセスの場合は、日高横断道路という1本の道路事業への認識がなく、個別の橋梁や法面改修などに分割し、全道的に他の地域で行われる橋梁や法面改修などと一括評価し、「十把ひとからげ」でフリーパスさせていたのです。また開発局の道路事業再評価は、「客観的評価指標」といわれるものを使いながら、事業継続の他に選択肢のない物差しを当て、「身内のお手盛」のような評価を行っていたのです。「惰性的な事業継続」としかいいようがありません。

日高横断道路は、北海道が誇る原始的自然環境である日高山脈の自然を傷つけるばかりでなく、そもそも道路の必要性が乏しく、また道路が発想されて以来30年以上の年月が経過したため、社会経済情勢や自然環境に対する価値観の変化により、道路のもつ意義や効果がすっかり薄れております。

具体的には別紙説明書に記したとおりですが、そもそも日高横断道路は、周辺地域の道路密度が低いから密度を高めるために道路が必要、というのが事業目的の原点であり、計画当時は高度経済成長を背景に苫小牧東部大規模工業基地が発展するから、帯広（十勝）と苫小牧を結ぶ道路が有効に機能する、というのが期待された効果だったのです。しかしその前提条件の苫小牧東部開発は破綻し、過去の夢と化しました。また日高横断道路が計画された当時は存在していなかった、国道236（天馬街道）、国道274（石勝樹海ロード）もその後完成したので、日高横断道路の相対的価値がさらに低下したことも明白です。

幸か不幸か現地は、事業開始前に当協会が指摘したとおり、険しい地形ともろい地質であるため、難工事をきわめています。したがって進捗率が低く、着工以来十数年、当初の

と予定では完成が期待された歳月をすでに経過したにもかかわらず、まだ日高山脈の主稜部を貫通する位置（静中トンネル）に達せず、そのトンネルの実施設計にも入れません。したがってこの工事を完成させるため、今後どれほど多くの予算と歳月が必要となるかも、まったく不透明な実態です。財政的にも技術的にも「前途遼遠」の感があります。

現在は、国も地方も膨大な累積債務を抱え、逼迫した財政事情のもとにあり、行政のムダを省くことが焦眉の急となっています。北海道では財政非常事態宣言さえ出されています。そのような中で、意義や効果が薄れ、自然環境を傷つける日高横断道路を惰性的に継続する必要性、妥当性、優先性は、絶対に認められません。

日高横断道路に対して、地元町村から促進の要望があることは承知しております。しかし開発局担当者の説明によれば、それには「地域活性化のため」と抽象的に書かれているだけとのことです。これでは何の説得力も迫力もありません。日高山脈の誇るべき自然環境を自然のまま残しながら、別な形で地域の発展を考える方が、21世紀へ向けて、より北海道らしい郷土づくりができることは明らかです。右肩上がりだった高度経済成長時代の落し子というべき日高横断道路を、惰性的に継続することはけっして賢明な選択とはいえません。なお仮に日高横断道路を中止しても、その既設道路の部分は有効に活用することが可能ですから、いままでの投資がムダになることもありません。中止を決断するなら、工事が日高山脈の主稜部に到達する前の、いまこそ好機です。

この道路の主要部は開発局が実施する「開発道路」ですが、「道道」の認定をしたのは知事であり、国定公園内の道路の許可権限をもつのも知事です。それだけでなく知事は、国の施策に追従することなく、「自主・自律」路線の道政を高らかに掲げております。

したがって、下記のことを強く要望するとともに質問いたしますので、早急にご回答くださるよう、お願い申し上げます。

#### 記

- 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、および抜本的再評価を行わないことが合理的であるとする理由を明らかにすること。

## (別紙説明書) 日高横断道路の概要と抜本的再評価を必要とする理由

### 1 日高山脈の心臓部を貫通する道路計画

日高横断道路は、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101kmの道路で、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ュ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1960年代で、70～80年代には「開発か保護か」で広範な社会的論議が行われました。当協会を含む北海道内の自然保護団体は、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。しかし、そうした自然保護を求める世論は切り捨てられ、1980(昭和55)年に道道の認定が行われました。その後、開発道路として未開削部を含む約25kmを北海道開発局が担当、残部の約75kmを北海道が担当し、工期15～20年の予定で、1984(昭和59)年に着工されました。

### 2 険しい地形の難工事で事業は進捗せず

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、もう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たため「金喰い虫」となり、事業の進捗率はまだ40%にすぎません。(開発局の資料によると全体事業費640億円、事業進捗率40%となっています。しかし後記するように「静中トンネル」などの工費は確定していないので、640億円は大幅に増大する可能性が高く、そうすると40%以下となります。また開発局では費用便益比を1.7と説明しておりますが、全体事業費が増大すれば、建設省の認める基準の1.5を下回る可能性が高いのです。)

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236・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、1992年に起こっています。

そのような険しい地形と悪条件に阻まれて、幸か不幸か、1999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4.5km)」まで到達せず、日高側

はコイボクシュシビチャリ川の映光橋の先、千石トンネル入口（未開削）まで、十勝側は札内川と七の沢の出会い、七の沢橋までです。それから先は道路がなく、いっそう険しい地形と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、今後いくら工費と工期がかかるかも不透明、という実態にあります。ちなみに日高側では仮に千石トンネル（延長約1km）が完成しても、さらに2箇所トンネルを開削しなければ静中トンネルに到達できません。現在のペースで進めば、さらに20年以上の歳月を要するとの声が、現場関係者から聞こえてきます。

従来の日本の公共事業は「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 北海道の政策アセスも開発局の道路再評価も機能不全

1999年、北海道はすべての事業に対し政策的観点から点検・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様趣旨による「道路事業の再評価」を実施したと公表されました。したがって予算のムダ遣いはない、とされています。そこで当協会では、日高横断道路に対して具体的にどのような再評価が行われたのか、チェックしてみました。

その結果、政策アセスも道路事業再評価も、日高横断道路に対してはまったく有効に機能していないことが明白となりました。その要点は以下のとおりです。

#### (1) 政策アセスの実態は「十把ひとからげ」

北海道建設部では、日高横断道路を1本の道路事業として認識する視点を持っておりません。あるのは道路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75km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。局所的な道路改築など、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。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。もっとも根本的な対策、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。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8 kmのうち、トンネルが4.1 km、覆道が1.4 km、橋梁が1.3 kmで、延長の実に85%が「作工物」で占められています。

このように日高横断道路は、いずれにしても「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政策アセスの場合を見てみましょう（資料1参照）。ここでは北海道全域を対象とする475億円、96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考えるでしょう。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あり、「事業継続」となります。日高横断道路を含む96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、日高横断道路は全体像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、惰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すが、それは「予算費目」のすべての事業（例えば道路改築費という事業）であって、肝心の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96件、すなわち「百把ひとからげ」にして）フリーパスさせているのです。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（資料2参照）。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25km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。だれが見ても「客観的評価」とほど遠いものです。

この再評価は開発局が実施したのですが、未開削区間に計画された道路に対して、交通不能区間が解消されるまで事業を継続する他に選択肢がないということは、とりもなおさず「道路をつくることが目的」に堕しているのです。自主・自律を掲げる北海道の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」というチェック項目がありますが、まさに日高横断道路は「手段が目的化」しているのです。たとえ開発局が実施した再評価でも、「道道」なので、北海道が自主・自律で抜本的な再評価をしなければなりません。

次に「隣接市町村の役場間の所用時間が30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1998）によれば、この項目は、「2次生活圏中心都市と役場、又は隣接市町村の役場間の所用時間が30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30分を超える」か否かをチェックする、とあり、また2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30分を超えるから「事業継続」と再評価してしまったのです。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うか。

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30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、異なる生活圈へ越境して、単純に「30分を超える」と運用するのは間違いです。これが「客観的評価」とはとうてい認められません。

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、どんな論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。

### (3) 改めて再評価が必要

要するに、北海道の政策アセスも開発局の道路再評価も、「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。したがって北海道が自主・自律の立場から、改めて厳正な再評価を行うことが必要です。

## 4 北海道が自主・自律で過去から現在を検証し新しい未来へ

### (1) 行政の現場では「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ることは、いまさら申しあげるまでもありません。

堀達也知事は1997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ことは、これまた周知

の事実です。

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ません。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10年を経過したので廃棄してしまったとのことで、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。

そこで当協会は独自に資料を収集し、日高横断道路の「過去から現在の検証」を行いました。その結果の要点は次のとおりです。

なおこのような検証は、残念ながら行政だけによる再評価システムからは出てきませんでした。資料を廃棄したり、資料の存在を知らないというのですから、出ないのが当然ですが、それを監視したり、補完したりすることにも、NGOを含む住民参加の意義があることを、行政は認識すべきです。

## (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1996）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を最初に陳情したのは1965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1999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「水土保持林」に編入されました。もはや千古斧鉞を知らぬ森林資源の開発は過去の夢と化しました。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」（1990～99）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ており」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、バブル経済とリゾートブームに乗って目論まれましたが（「静内町観光開発基本計画」1990）、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、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。

今後、もしも森林保全や地下資源開発のため道路が必要だとしても、それは日高横断道路など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。静内町内で予定される開発は、日高横断道路など既設部分の活用で充足できることですから、今後さらに未開削部分を開削しなければならないことはないのです。

中札内村については検証していませんが、恐らく静内町に似た状況と思われる。

### (3) 十勝～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1976）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1977）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、1975（昭和50）年に比べ1985（昭和60）年には、北海道の人口が534万人から620万人に増加し、農地は113万haから145万ha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～苫小牧を結ぶ道路がきわめて重要となる、とされていました。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（1998年現在でさえ1985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～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1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（60～75度）から超高温滅菌（120～130度以上）のLH牛乳に転換したため、もはや「一刻を争う鮮度」は要求されなくなってしまったのです。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～帯広～苫小牧～（船輸送で）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～苫小牧の新ルートが必要だとされていたのです。それだけではありません。前記のミルクロードは、帯広～苫小牧間が日勝峠に比べ2時間短縮される、と説明されているのに、同じ報告書の別のページには「帯広～苫小牧間ルート別距離および所用時間」という比較表が掲げられ、それによれば日高横断道路は日勝峠に比べて13分余計にかかるとされているのです。「一刻を争う鮮度を要求する牛乳」を運ぶには日高横断道路は不利というデータを、同じ報告書に載せているのです。そのような欠陥報告書をベースに、日高横断道路はゴーサインが出たのです。

以上のように日高横断道路は、その出発点から「砂上の楼閣」だったというべきです。

#### (4) これを継続すれば新しい未来が開けるか

ここでもう一度、堀達也知事の言葉を振り返ってみましょう。「行政が一度始めた施策は、時の流れの中で、施策の価値や効果に変化しても、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」と知事は演説しました。

高度経済成長時代の落し子のような日高横断道路を継続することと、21世紀を見据え、北海道が誇る自然環境を保全しながら、別な視点からの地域活性化を考えることと、どちらに「新しい未来」があるのでしょうか。

日高横断道路は、「過去から現在の検証」を厳正に行うとともに、抜本的な再評価が必要なのです。

## 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、1974～78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 1979）、『同』（北海道 1979）という2冊の報告書にまとめられています。

そのころになると、さすがに状況の変化を感じとり、1960～70年代に期待された、日高横断道路によって千古斧鉞を知らぬ森林資源を開発するとか、帯広と苫小牧を結ぶ「ミルクロード」やタマネギ輸送のため日高横断道路が必要だ、という論拠を前面にだすことはできないと悟ったのでしょうか。このアセス書では、そのような文言は姿を消しました。しかし当時の行政当局としては、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～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0.9km/km<sup>2</sup>と極めて低い水準にあつて、全国平均密度と比較すると、その約1/3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いから、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ないのは、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じ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、「道路をつくることが目的」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うのですが、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とにかかわらず、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』1990）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とにかかわらず、ある一定量は最低配備」されなければならないというのですから、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、日高山脈襟裳国立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ないのか」と自嘲げみに語っていました。

道路密度に関連し、日高横断道路は日勝峠を越える国道237（日高国道）と国道274（石勝樹海ロード）の代替道路として、日勝峠が標高1000mなのに、日高横断道路は標高700mで越えられるから、とくに冬の積雪期には有効で補完的な意義もある、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存在していなかった国道236（天馬街道）が完成し、それは標高600m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、日高横断道路の計画時に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。

## (2) 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1999）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3本の横断道路（国道274・日勝峠、国道236・天馬街道、国道336・えりも～黄金道路）があるので、4本目の横断道路は不要、日高山脈の中央部には道路のない原始的環境に価値がある、という主張にも耳を傾けなければならないのです。最近の「道民世論調査」（北海道新聞1999年12月28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、86%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。

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。

日高横断道路は、北海道が自主・自律で抜本的な再評価を行わなければなりません。

### (3) 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1は「雄大な自然」です。北海道には6つの国立公園と5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12の道立自然公園があります。

現在、北海道では未来の世代に伝える「自然遺産」（北の遺産）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しょう。

ところで21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10か所ずつの国立・国定公園をもつことは可能でしょうか。それは土地利用の実態からすれば、残念ながら（北方領土を除いて）ほとんど不可能でしょう。ということは、20世紀は自然公園の量的確保の時代だったのであり、21世紀は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をなるべく排除して、北海道が開拓される前の姿、19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、それは既存道路の部分を活用すればよいのです。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多くもっている自然公園の代表的なものが、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るでしょう。

ところで国定公園の道路建設などの開発行為に対する、許可権限をもっているのは知事です。また一方、「道道」である日高横断道路の建設に携わっているのも知事です。

「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い方向に生かす方が、「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。



広報広聴第 4-580 号  
平成 12 年 4 月 10 日

(社) 北海道自然保護協会  
会 長 俵 浩 三 様

北海道知事 堀 達 也



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・質問書について（回答）

平成 12 年 2 月 3 日付けをもって提出のありました標記の要望・質問書につ  
いて、別紙のとおり回答いたします。

（広報広聴課主査（道民の声））

## 別紙

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。

この道路のうち開発道路以外の道が事業主体として整備を進めている区間につきましては、平成10年度の政策評価において、同路線内で実施している改築、災害防除、防雪（2カ所）の4事業全てを対象に地区別評価を実施し、その結果を公表したところであります。

また、開発道路区間については、平成11年3月、北海道開発局において評価が行われたところでありますが、この評価につきましても、国が事業主体としての立場で行ったものであると承知しております。

貴団体からは、この事業について抜本的な再評価を行うべきであるとのご要望等をいただいたところでありますが、道が実施しております政策評価は、道が事業主体として取り組んでおります施策や事業について、評価することにより合理的な政策選択を行うことを目的としておりますことから、開発道路など国が事業主体となる施策・事業については評価の対象としておりません。