

2002年11月13日

北海道政策評価委員会

会長 宮脇 淳 様

(社) 北海道自然保護協会

会長 俵 浩三

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

道道静内中札内線（以下、日高横断道路という）について、当協会では1970年代の計画  
当時から、この道路建設による自然環境への悪影響を懸念し、また道路の必要性に疑問を  
抱き、反対を表明してまいりました。

とくに1998～99年、北海道による政策アセスメントおよび北海道開発局による道路事業  
再評価で、日高横断道路を対象として見直し、ともに「事業継続」を決定したことを知っ  
たので、その内容を検証したところ、この見直し制度は「時代の変化を踏まえた施策の再  
評価」（時のアセスメント）を継承、発展させたものであるにもかかわらず、両者ともに  
「時代の変化の検証」を完全に欠落させるなど、不合理、不適切だったことが明らかにな  
りました。そこで2000年2月以来、北海道知事および北海道開発局長（国土交通大臣）に  
対し、抜本的な再評価のやり直しをするよう要望を重ねてまいりました。

その一方、当協会は2000年2月から2002年6月に至る間に、知事と文書による質疑応答  
を8回にわたって繰り返し（8回目は未回答）、また当協会が独自に現地調査を行い、関  
連資料を発掘しながら、日高横断道路の問題点を顕在化させてまいりました。

したがってこの度、知事が日高横断道路の「見直し」を表明し、「特定政策評価」とし  
て貴委員会で審議されるようになったことは、望ましいことと考えております。

ただし知事の見直し表明に際し、日高横断道路の「建設の意義は変わらないが、今後、  
完成までに多額の事業費と長い期間を要する」ことを見直し理由にしておりますが、「建  
設の意義は変わらない」という認識は、当協会の見解とまったく異なります。建設の意義  
が変わらないなら、財政状況が好転すれば事業を再開することが可能となり、問題の本質  
的な解決にはなり得ません。

日高山脈の自然環境は日本に残された最大で最後の原始境であり、知事は日高山脈を世

界遺産の登録も視野に入れた「北海道遺産」とする意向も示しております。その日高山脈の心臓部を貫通させる道路建設を今後も継続することは、21世紀の北海道にとって賢明な選択とはいえません。

特定政策評価では、(1)事業の必要性、(2)事業の妥当性、(3)事業の優先性、(4)事業推進上の課題、を評価の視点とすることにしておりますので、当協会もこの視点から下記項目および別紙説明書のとおり意見を申し上げます。ただし日高横断道路は現在も建設工事が進行中であるため、(1)事業の妥当性、(2)事業の必要性の順序といたします。

なお特定政策評価の対象は「道道静内中札内線（道管理区間）」となっており、国が事業主体の「開発道路区間」は直接の対象となっておりません。しかし日高横断道路は道管理区間だけで機能するものでなく、全線 101kmが1本の道路として機能するものであり、また北海道は開発道路の事業費の2割を負担していることから、開発道路部分を切り離して評価することは不合理です。さらに開発道路が貫通する日高山脈襟裳国定公園内の開発行為許認可などの管理は知事の責任です。したがって特定政策評価に当たっては開発道路部分も含め、1本の道路として審議すべきです。

日高横断道路の妥当性、必要性、優先性に関する当協会の意見の要点は、

(1)日高横断道路は、公式の開発道路指定理由が「資源開発」であるにもかかわらず、非公式な「広域幹線」として運用される二重帳簿方式の、法令違反の疑いが強い事業で、しかも貴重な自然環境を傷つけており、妥当性がなく、また開発道路は戦後日本の経済復興のために設けられた過去の制度で、21世紀に継続する意義がないこと、

(2)日高横断道路は、日高山脈を横断する5本目の道路で、かつ公共事業としての費用対効果が低いので必要性がなく、また高度経済成長時代の「苦東開発」に連動して計画された道路で、右肩上がりの開発優先時代が終わった現在では、その前提が消滅したこと、

(3)妥当性、必要性のないものは優先性がなく、また知事が自ら認めるように多額の事業費と長い期間を要するものには、優先性がなく、

したがって「直ちに建設を中止」し、日高山脈の自然環境の特性を生かした21世紀にふさわしい在り方を、別途に検討すべきである、というものです。

当協会の意見の柱となる部分は、すべて客観的事実経過に基づいたもので、それを証する文書は説明資料として添付いたしましたので、また説明は長文となりますが、貴委員会では、ここに提起された問題点を、「時代の変化を踏まえた施策の再評価」（時のアセスメント）の精神を尊重し、時代の変化を踏まえつつ、特定政策評価実施方針にもとづき、「客観的かつ厳格」に審議くださいますよう、お願い申し上げます。

## 記

### 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（項目）

（各項目の説明および資料は別紙添付）

#### 1 日高横断道路事業の妥当性（妥当性がない）

次の1-⑴から1-⑸までを総合すれば、日高横断道路の建設を今後も継続する妥当性が認められない。

##### その1 開発道路として執行される日高横断道路に妥当性がないこと

- 1-⑴ 日高横断道路の主要部は開発道路として執行されており、行政は過去20年にわたりこの道路の役割は「広域幹線」と説明してきた。しかし実はこれは非公式な運用であり、裏には「資源開発」という公式な開発道路指定理由が隠されていることが、新しく（2001年、当協会と知事との文書による質疑応答により）判明した。すなわち日高横断道路は二重帳簿方式の不適正な公共事業であること
- 1-⑵ 日高横断道路を建設しても、開発道路の公式な指定理由である「資源開発」（沿線の農業、畜産業、林業などの資源開発）にはまったく役立たず、無駄な公共事業であること
- 1-⑶ 開発道路は北海道の未開発資源を開発するために設けられた特例制度であるが、日高横断道路の実態はこれに該当しないこと。それにもかかわらず建設を進めることは予算の目的外使用に当たり、限りなく法令違反に近い実態にあること
- 1-⑷ 開発道路は戦後日本の経済復興のため設けられた制度で、高度経済成長時代を迎えたころには役割を終え「賞味期限切れ」となったこと。したがって日高横断道路を21世紀に継続する意義はないこと
- 1-⑸ 開発道路は高度経済成長時代に役割を終えたので、開発局は公式な「資源開発」から「広域幹線」に変質させて運用したが、これは行政の裁量の範囲を超えた非公式な運用であること。日高横断道路もその運用により「広域幹線」とされたが非公式なものなので、公式には「資源開発」の理由をつけて大義名分を保つ二重帳簿方式に陥っていること
- 1-⑹ 開発道路としての日高横断道路は国の直轄事業であるが、北海道も事業費の2割を負担しており、道道でもあるので、その適正な執行には知事も重大な責任を有していること

##### その2 日高横断道路の環境アセスメントに妥当性がないこと

- 1-(7) 日高横断道路の環境影響評価では日高山脈の自然の価値が低く評価され、環境影響の有無の評価も不備なまま、建設工事が進められていること
- 1-(8) 日高横断道路の建設現場においては、評価書で触れられていない自然環境の衰退が表れており、今後の道路建設による悪影響も懸念されること

## 2 日高横断道路事業の必要性（必要性がない）

次の2-(1)から2-(8)までを総合すれば、日高横断道路の建設を今後も継続する必要性が認められない。

- 2-(1) 日高横断道路は日高山脈を横断する5本目（高速道路を含めれば6本目）の道路であり、公共事業としての投資効果が期待できないこと
- 2-(2) 日高横断道路は周辺の道路密度が低いので、道路網の網の目を細かくし道路密度を高めることが「事業の目的」だったが、その後に天馬街道が完成したことにより、道路密度が低いとはいえなくなっていること
- 2-(3) 日高横断道路は、高度経済成長の見通しのもと苫小牧東部大規模工業基地開発に連動して計画されたが、右肩上がりの社会経済の実現は幻となり、日高横断道路の必要性は低下したこと
- 2-(4) 道路のない「無車道地域」こそ自然保護地域として価値が高いという認識があるが、その主張は開発優先社会で無視されてきたので、これからは21世紀の環境共存社会にふさわしい価値観への転換が必要となっていること
- 2-(5) 日高横断道路の公式な根拠は「資源開発」であり、これらの資源開発は山脈の中腹以下で行なわれるので、日高山脈を横断して日高と十勝を結ばなくてはならないという論理は成立しないこと
- 2-(6) 中札内村は開発道路が必要な「開発必要地」ではなかったこと。それにもかかわらず開発道路事業が執行されるのは、不適正な運用を如実に示していること
- 2-(7) 日高横断道路を「観光道路」として活用すべきという主張があるが、日高横断道路は日高山脈襟裳国定公園の「公園計画道路」に位置づけられていないこと。また国定公園区域外の観光振興のため国定公園の心臓部を傷つけるのは、誤った観光政策であること
- 2-(8) 静内町と中札内村を中心とする地域住民が日高横断道路を望む気持ちは理解できるが、日高地方と十勝地方は異なる「地域生活経済圏」を形成しているので、日高横断道路がなくても日常生活には支障をきたさないこと

### 3 日高横断道路事業の優先性（優先性がない）

- 3-1(1) 妥当性がなく必要性もない事業には優先性が認められないこと
- 3-1(2) 今後、多額の事業費と長い期間を要する事業には優先性がないこと
- 3-1(3) 北海道と開発局は1998～99年に日高横断道路の「事業継続」を決定したが、これは不合理な見直しなので優先性が認められないこと

### 4 日高横断道路事業推進上の課題（今後の課題）

- 4-1(1) 日高横断道路の建設は直ちに中止すべきこと
- 4-1(2) 道民参加により幅広い視野から日高山脈の自然の特徴を損なわないで生かす、21世紀にふさわしい将来像を構築する必要があること
- 4-1(3) 日高横断道路の建設中止に伴い、完成を望んできた地元町村に対して、別な地域振興対策を講ずる必要があること
- 4-1(4) すでに整備が完了した部分および現在進行中の道路についての取り扱いを検討する必要があること
- 4-1(5) 現在、道内では日高横断道路を含め18路線が開発道路として整備中とのことであるが、これらは日高横断道路と共通した制度上の矛盾点を抱えていると思われるので、それぞれの路線について再評価を行なう必要があること
- 4-1(6) 前記(1)～(5)などを検討するため、例えば「21世紀の日高山脈のあり方に関する検討委員会」など、課題に応じた第三者機関、行政チームなどの設置が必要なこと

以上

## 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）

### 1 日高横断道路事業の妥当性（妥当性がないこと）

次の1-(1)から1-(8)までを総合すれば、日高横断道路の建設を今後も継続する妥当性が認められない。

#### その1 開発道路として執行される日高横断道路に妥当性がないこと

1-(1) 日高横断道路の主要部は開発道路として執行されており、行政は過去20年にわたりこの道路の役割は「広域幹線」と説明してきた。しかし実はこれは非公式な運用であり、裏には「資源開発」という公式な開発道路指定理由が隠されていることが、新しく（2001年、当協会と知事との文書による質疑応答により）判明した。すなわち日高横断道路は二重帳簿方式の不適正な公共事業であること

日高横断道路の核心部は「開発道路」であるが、北海道開発局と北海道は過去20年にわたり、日高横断道路は「道央（静内）と道東（中札内・帯広）を結ぶ広域幹線道路」であると、国民・道民に一貫して説明しつづけ、「資源開発」に言及することがなかった（資料1）。

しかし開発道路は1-(3)に記すように「資源開発のため必要な道路」である。したがって北海道自然保護協会は、日高横断道路は開発道路として失格であると批判し、知事に質問した。その結果、知事は、日高横断道路は「資源開発のため必要な道路」であると明らかにした（資料2-(1)）が、資源の具体的内容が不明なのでさらに質問を重ねた結果、日高横断道路が1981年に建設大臣により開発道路に指定された公式理由は、「沿線の農業、畜産業、林業など第一次産業の資源開発のため」だったことを初めて明らかにした（資料2-(2)）。

これは事業の根拠となるもっとも基本的かつ重要な情報であるにもかかわらず、20年間も国民・道民に説明されることがなく隠されてきた。その一方、資源開発には言及しない「広域幹線」という情報 — 「広域幹線」というのは1-(5)で明らかかなように、行政の裁量を逸脱した非公式な運用 — ばかりが流されつづけてきた。

すなわち日高横断道路は、国民・道民には「広域幹線」と説明し、役所内部では「資源開発」と理由づけ、それを隠してきた二重帳簿方式の公共事業であり、妥当性がない。

- 1-2) 日高横断道路を建設しても、開発道路の公式な指定理由である「資源開発」（沿線の農業、畜産業、林業などの資源開発）にはまったく役立たず、無駄な公共事業であること

日高横断道路は「開発道路の選定基準」の「第4」「資源開発のため必要な道路」として開発道路に選定され、その資源の内容は「沿線の農業、畜産業、林業など」の資源開発だった（資料2）。しかし、日高横断道路の主要部の沿線は土地利用基本計画の「農業地域」に該当せず、地域住民の集落もない国有林地帯で、地形的にも気象的にも農業不適地であり、「農業、畜産業の資源開発」ができない（資料3）。

また沿線の大部分は国有林地帯であるが、国有林経営の「機能類型区分」では大部分が木材生産を主目的としない「水土保持林」と「森林と人との共生林」であり、「木材資源の開発」の効果も発揮できない（資料4）。

すなわち日高横断道路の建設を継続しても、開発道路の指定要件である「沿線の農業、畜産業、林業の資源開発」の効果はなく、妥当性のない、無駄な公共事業である。

なお、このことに関して知事は2002年5月、北海道自然保護協会に対し、開発道路「指定理由は、現時点においても基本的に変わらないものと考えております」と回答した。そこで2002年6月（知事が「見直し」発言をする前）、知事に対し、土地利用基本計画の農業地域に該当しない国有林地帯で農業、畜産業の資源開発が可能となる根拠、および木材生産を主目的としない国有林内で木材資源開発が可能となる根拠を具体的に明らかにするよう求め（資料5）、再三にわたり回答督促を行なっているにもかかわらず、2002年11月上旬現在、知事からの回答はない。すなわち知事は説明不能に陥っているのである。

- 1-3) 開発道路は北海道の未開発資源を開発するために設けられた特例制度であるが、日高横断道路の実態はこれに該当しないこと。それにもかかわらず建設を進めることは予算の目的外使用に当たり、限りなく法令違反に近い実態にあること

開発道路制度は、道路法第88条の「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」が北海道の特例として開発道路となり、得る規定を受け、道路法施行令第32条により「建設大臣が北海道開発のため特に必要と認めて指定」するものであり、具体的には建設省が1954年に定めた「開発道路の選定基準」により「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る（資料6）。

しかし日高横断道路は1-2)のとおり資源開発効果を発揮することができない。それにもかかわらず日高横断道路の建設を進めるのは、予算の目的外使用に当たり、限りなく法令違反に近い実態にある。このような公共事業には妥当性がない。

1-4) 開発道路は戦後日本の経済復興のため設けられた制度で、高度経済成長時代を迎えたころには役割を終え「賞味期限切れ」となったこと。したがって日高横断道路を21世紀に継続する意義はないこと

第2次大戦後の日本は海外植民地を失ったので、戦後の国民経済復興のためには「北海道の未開発資源開発」が国家的に要請される大きな課題となり、開発道路制度が創設された(資料7)。しかし「もはや戦後ではない」という高度経済成長の時代を迎えると、貿易も盛んとなって海外からの資源入手が容易となり、北海道の未開発資源開発の意義は希薄となった。

このことは事業主体である北海道開発局も自覚するところであり、1-5)に記すように「資源開発」から逸脱した。すなわち開発道路制度は時代の変化の中で役割を終え、「賞味期限切れ」となった過去の制度である。これを日高横断道路のように、今後35年も40年も、21世紀に延々と継続する意義はまったく認められず、妥当性がない。

1-5) 開発道路は高度経済成長時代に役割を終えたので、開発局は公式な「資源開発」から「広域幹線」に変質させて運用したが、これは行政の裁量の範囲を超えた非公式な運用であること。日高横断道路もその運用により「広域幹線」とされたが非公式なものなので、公式には「資源開発」の理由をつけて大義名分を保つ二重帳簿方式に陥っていること

開発道路制度は高度経済成長時代には資源開発の意義が薄れ、存亡の危機に陥った。そのため北海道開発局は1966年、「再検討を要する時期に至っている」として「今後の開発道路の整備方針」(資料8)を策定した。そこでは北海道を「一日も早く内地府県なみにレベルアップさせる為には、地方自治体のみでは到底覚つかなく、なお暫らくの間、現行制度の存続を願う」として、「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」、時代が変化したので、「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いたしたい」と考えた。

その結果、従来からの「①未開発資源開発幹線」の他に、新しく「②地域開発幹線」と「③連絡幹線」を加えた新しい「開発道路選定基準(案)」(資料9)を策定した。この「地域開発幹線」と「連絡幹線」が「広域幹線」に該当する。

そして『北海道道路史』に「昭和40年代中頃からは、…(資源)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」(資料10)と記録されているように、開発道路は「資源開発」から「広域幹線」に変質して運用されるようになった。



た。日高横断道路もこの方針に基づいて開発道路に選定されたことは、2-1(2)、2-1(3)、2-1(6)に後記する事実からも明白である。

しかし1966年の新しい「開発道路選定基準」は、あくまで北海道開発局の非公式な内部運用方針だった。しかもこれは行政の裁量の範囲を超えた不適正な運用である。もし裁量の範囲内の適正な運用であれば、日高横断道路の公式な開発道路指定理由を堂々と「広域幹線」とすればよい。ところが2002年現在においても、道路法第88条と建設省が1954年に定めた「開発道路の選定基準」は改訂されることなく公式の存在となっている。そのため事実上は「広域幹線」でありながら、公式な開発道路指定理由は「資源開発」という、二重帳簿方式をとり、「資源開発」を国民・道民に隠しつづけてきたのである。

すなわち日高横断道路を「広域幹線」として建設することは、裁量の範囲を逸脱した不適正な運用であるため、開発道路の大義名分が確保できるよう「資源開発」の名目をつけて、それを公式な指定理由とせざるを得ない実態に陥っているのである。このような姑息な公共事業である日高横断道路には妥当性がない。

ところで開発局が「なお暫らくの間、現行制度の存続を願う」とした「暫らくの間」とは、「一日も早く内地府県なみにレベルアップさせる為」の期間だった。日高横断道路が開発道路に指定された1981年当時の「県民1人当たりの所得」は、『北海道勢要覧・昭和59年版』によれば、北海道は東北6県のすべてを上回り、中国、四国、九州、沖縄の各県で北海道を上回っているのは、岡山、広島、福岡の3県だけで、あとの14県は北海道以下である。関東地方でさえ茨城、栃木、群馬、千葉は北海道以下である。当時の北海道はすでに「内地府県なみにレベルアップ」していたことになる。したがってこの意味でも開発道路の役目は終わっていたのである。

1-1(6) 開発道路としての日高横断道路は国の直轄事業であるが、北海道も事業費の2割を負担しており、道道でもあるので、その適正な執行には知事も重大な責任を有していること

日高横断道路の延長 101kmのうち日高山脈を越える部分の約25kmは北海道開発局が担当する開発道路である（完成し北海道に移管した部分約4kmを含む）。しかしこれは国の直轄事業とはいえ、北海道は事業費の10分の2を負担し道費を支出している。また 101kmの全線は道道である。さらに日高横断道路は日高山脈襟裳国定公園の中心部を貫通するが、国定公園の許認可などの管理責任は知事にある。そのうえ知事は国に束縛されない「自主・自律」を道政の基本としている。

したがって知事としては開発道路が適正に執行されることに対して、重大な責任を有し

ている。従来の北海道は、北海道自然保護協会からの日高横断道路の「抜本的な見直し」要望に対して、開発道路は国の事業で地方自治体の管轄外とする態度をとりつづけてきたが、今後は日高横断道路の建設継続に妥当性や必要性があるかなどについて、「客観的かつ厳格」に対応しなければならない。

## その2 日高横断道路の環境アセスメントに妥当性がないこと

### 1-(7) 日高横断道路の環境影響評価では日高山脈の自然の価値が低く評価され、環境影響の有無の評価も不備なまま、建設工事が進められていること

日高横断道路に対して北海道開発局と北海道は1979年にそれぞれ『一般道道静内中札内線（仮称）環境影響評価書』（以下、評価書という）を公表した。それに対して例えば北海道自然保護協会は1980年、その環境影響評価の不備と日高横断道路の必要性がない点を指摘した（資料11）。それにもかかわらず日高横断道路は1984年に着工された。

ここに改めて日高山脈の自然の価値について、道路に関連づけながら要点を記すと、日高横断道路が通過する日高山脈核心部の自然は、第1に自然性・原始性がきわめて高く、日本に残された最大で最後の原始境であることである。しかし評価書は日高山脈の環境をトータルに把握する認識を欠き、その全体像の評価を行わず、個別、細部の局部的評価だけに終始している。「木を見て山を見ず」の環境アセスメントである。

ちなみに平成13年版と14年版の『環境白書』は2年連続して、日高山脈はわが国で飛び抜けた第1位の面積を誇る「原生流域」であることを紹介している（資料12）。

第2にその山脈の自然史と関連して、脆い地質や急峻な地形を呈し、道路を開削した場合に崩壊しやすいことである。これは静内町側の北海道担当部分の道路法面が毎年崩落をくり返している現実、あるいはコイボクシビチャリ川流域の各所で見られる旧林道の崩壊した姿に如実に表れている。

第3に急峻で崩れやすい地質・地形に関連して生じた崩壊地、崖地、雪崩道、あるいは河床岩礫地は、道路予定地にも存在しているが、それらは低標高であるにもかかわらず、特殊な環境に応じた高山植物や特殊植物が下降して出現していることである。しかし評価書ではその認識を欠いている。なお同じように動物でも、エゾナキウサギなどが低標高の道路予定地に生息している。

評価書では影響評価の調査範囲を、道路延長 101km（計画当時は75km）のうち25kmしか対象としていない。すなわち日高横断道路の4分の3（計画当時は3分の2）は環境アセスメントの対象外なのである。そして4分の1に当たる部分の評価書は、日高山脈におい

て比較的希少な針葉樹林とエゾナキウサギ生息地は評価しているが、それ以外はほとんど無視、軽視している。例えば、自然性・原始性の高い各種の森林や草原の植生はまったく評価の対象とされていない。また前記した低標高地に出現する高山植物や希少植物は、評価書ではその存在を記録しているにもかかわらず、標高 700m以下で高山帯に達していないから高山植物がないという論法により、評価がされていない（資料13）。

このような環境影響評価であるにもかかわらず、日高横断道路を建設しても「自然環境に与える影響は軽微」という結論が導かれ、建設工事が進行している。日高横断道路の環境影響評価書には妥当性が認められない。

#### 1-8) 日高横断道路の建設現場においては、評価書で触れられていない自然環境の衰退が表れており、今後の道路建設による悪影響も懸念されること

日高横断道路の建設現場をみると、評価書の影響評価の不備が現実のものとなっていることが実証できる。例えば、評価書では路肩から10数mまでを工事による影響範囲と予測し「環境へ与える影響は軽微」とした。しかし実態は脆い地質や急峻な地形に関連し、評価書の調査対象外だった箇所も含めて、大規模な土砂崩落が頻繁に生じてきたため、あるいは旧林道の幅員を道路構造令にもとづく規格に拡幅するため、斜面の長さが数十mから100mにも及ぶような法面工事が各所で行なわれている。その結果、北海道の固有種であるソラチコザクラやトカチトウキ、高山植物のミヤマハタザオなどが生育していた斜面や露岩は失われ、代わりにコンクリート、植生ブロック、外来牧草などに置き換えられた場所が随所に見られる。

また河川沿いの斜面崩壊により、大量の土砂が水面に崩落し、水質汚濁を引き起こすなど、水生生物の生息・生育環境に悪影響を与えている箇所も毎年のように発生している。さらに河床面や河岸段丘に見られる希少植物、高山植物や、河畔林などの自然性が高い植生は、「七の沢」の建設現場をはじめ、各所で工事の進行に伴って攪乱をこうむりつつあり、河川生態系に深刻な影響を与えている。

日高横断道路の計画段階から生態学者・地質学者や自然保護関係者から指摘されているような、土砂崩落災害や雪崩による道路の安全性にかかわる問題、道路建設工事中から完成後につづく騒音や排気ガスによる自然環境への影響の問題などは、20年後の今日にいたるまで未解決のままである。さら新たな視点として、生物種の生息地を分断化すると問題が顕在化する「エッジ効果」（資料14）については、道路による自然環境への大きな影響として、科学的に予測・検証される必要がある。

このように日本一の原始境である日高山脈の心臓部を蝕みながら進められる道路事業に

は、妥当性を認め難い。

## 2 日高横断道路事業の必要性（必要性がないこと）

次の2-1(1)から2-1(8)までを総合すれば、日高横断道路の建設を今後も継続する必要性が認められない。

### 2-1(1) 日高横断道路は日高山脈を横断する5本目（高速道路を含めれば6本目）の道路で、公共事業としての投資効果が期待できないこと

現在日高山脈を横断して道央と道東を結ぶ道路は、狩勝峠（国道38号）、日勝峠（国道247号）、天馬街道（国道236号）、黄金道路（国道336号）の4本があり、その他に道央と道東を結ぶ高速道路として道東自動車道が建設中である（十勝清水～池田間は完成）。これは道路公団改革論議の俎上になっているが、知事は推進の立場をとっている。

これらを加えると日高横断道路は日高山脈を越える5本目ないし6本目の道路となる。そのため日高横断道路が完成しても「費用対効果」は望めない。

現に北海道開発局は1999年の「再評価」で日高横断道路の費用便益計算を「1.7」と公表したが（資料15）、これは全線から得られる「走行時間短縮便益」など（916億円）を分子に使いながら、分母の「費用」には北海道担当の建設費を除外した計算であり（資料16）、北海道担当の建設費も分母に加えれば（少なくとも1000億円を上回り）、「1.0」を下回ることが確実である。（916億円の算出根拠を明らかにするよう開発局に求めたが公開されていない。）

なお日高横断道路の必要性を説く理由のひとつに、日勝峠は標高約1000mなので積雪期の交通に支障をきたすが、日高横断道路は標高約700mでトンネルとなるので冬期も安全という論拠がある。しかし標高約600mで野塚トンネルを越す天馬街道（国道236号）が1997年に完成したことにより、この論拠も失われた。さらに天馬街道は、現実の問題として交通量の少なさが指摘されている。それを踏まえれば日高横断道路ができて利用率低いことが予想され、その必要性はいっそう低下している。

### 2-1(2) 日高横断道路は周辺の道路密度が低いので、道路網の網の目を細かくし道路密度を高めることが「事業の目的」だったが、天馬街道が完成したことにより道路密度が低いとはいえなくなっていること

日高横断道路は計画当時からその必要性に疑問がもたれていた。例えば朝日新聞（1980年5月28日夕刊）は「検証・なぜ日高中央横断道路か」という特集記事を組み、「問題の

核心はきわめて単純な1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」と批判している（資料17）。

『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）（北海道、1979）の「事業の目的」（両書とも同文）には、北海道は本州に比べて道路密度が低く、「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」、道路網の「網内面積が最大であるこの地域」の「道道網の整備促進をはかるもの」と記載されている（資料18）。すなわち日高横断道路は〇〇のため道路が必要ということではなく、道路密度が低いから道路密度を高めるのが事業の目的で、道路は手段としてではなく「道路を造ることが目的」だったのである。なお、ここには「資源開発のため必要な道路」とはひとことも書かれていない。

しかしその後、日勝峠越えの石勝樹海ロード（国道274号）、天馬街道（国道236号）があいついで開通した。とくに天馬街道が開通したことにより、いまや「北海道中央南部は道路密度が特に低く」という実情は解消されてしまった。

なお日高横断道路が計画された当時、天馬街道はすでに建設中だったので（当時は開発道路・主要道道浦河大樹線）、天馬街道の存在は織り込みずみで、それ以外に日高横断道路が必要なのだと主張する立場があるが（資料18の「すでに主要道道浦河大樹線が建設されているが、将来の北海道の産業中軸となる道央圏南部（胆振、日高）と道東（十勝）を結ぶ幹線道路配置が必要」など）、これは2-③で記すような「右肩上がり」の経済発展を前提としたもので、その前提が崩壊した現在では説得力を失っている。

## 2-③ 日高横断道路は、高度経済成長の見通しのもと苫小牧東部大規模工業基地開発に連動して計画されたが、右肩上がりの社会経済の実現は幻となり、日高横断道路の必要性は低下したこと

日高横断道路が計画された当初の1970年代前半は高度経済成長期だった。新北海道総合開発計画（計画期間昭和53年～昭和62年）でも、人口は533万人→620万人、純産業生産5兆2千億円→12兆2千億円と予測されていた（資料19）。また1971（昭和46）年に策定された苫小牧東部大規模工業基地開発の基本計画では、昭和60年代の鉄鋼生産2000万トン／年、石油精製100万バレル／日、石油化学生産160万トン／年、自動車生産50万台／年などとされていた。

そのような「右肩上がり」の予測が権威づけられていた背景の中で計画された日高横断道路は、「将来の北海道の産業の中軸となる道央圏南部（胆振、日高）と道東（十勝）を結ぶ幹線道路配置が必要」（資料18）と、苫小牧東部大規模工業基地と十勝を結ぶことが

強く意識されていた。また日高横断道路に関連し「最近、苫小牧市東部に規模の大きな港をつくり、…広大な工業地帯を形成する開発計画が進められている。…両地域の拠点である苫小牧と帯広を結ぶ路線の整備によって、両地域の開発が速度を増して進むであろう」と、苫小牧へ結ぶために日高横断道路が必要と説かれていた（資料20）。

苫小牧東部大規模工業基地の発展を想定して日高横断道路の必要性を説くことは、2-1(4)で記す「開発道路選定論」（資料21）の、「第2に国家的な開発プロジェクトに対して先導的な道路整備が必要ある場合には、…開発道路の制度を活用してゆく」という考え方とぴったり符合している。

しかし苫小牧東部大規模工業基地開発という国家的プロジェクト開発は挫折し、すべてが「右肩上がり」の社会経済の発展予測も幻のものとなった。したがってこれらに連動して計画された日高横断道路の必要性も、またいちじるしく低下したことが明白である。

2-1(4) 道路のない「無車道地域」こそ自然保護地域として価値が高いという認識があるが、その主張は開発優先社会で無視されてきたので、これからは21世紀の環境共生社会にふさわしい価値観への転換が必要となっていること

最近の『環境白書』が「原生流域面積の大きい保全地域 上位10」（資料12）のベストテンを掲げているのは、国立・国定公園などの自然保護地域では「道路など人工構造物や森林伐採など人為的な影響の見られない地域」を高く評価するという考え方があるからに他ならない。

ところが日高横断道路は2-1(2)で見たとおり「道路網形成論」が必要性の根拠となっている。これは1-1(5)で記したような、開発道路が「資源開発」から「広域幹線」に逸脱した高度経済成長時代の「開発道路選定論」の論拠（資料21）とぴったり符合している。すなわちこれによれば、「開発道路選定の方法論を展開すれば、第1に幹線道路網形成論としてとらえる」ことができ、幹線道路は「土地利用・産業構造・人口などの相違により、道路密度に差がでてくるのは当然と思われるが」、「ある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…国土面積に比例して必要」とされている。

この論法に従えば、例えば大雪山国立公園は神奈川県とほぼ同じ面積だから、神奈川県と同じくらいの幹線道路網が必要ということなり、国立・国定公園の自然環境は壊滅してしまう。「土地利用が高度であると否にかかわらず」ということは、自然保護地域という土地利用を無視した開発優先思想である（国土利用計画法では、自然公園地域、自然保全地域という土地利用区分が定められている）。

ところが日高山脈襟裳国定公園では、この開発優先思想の道路網形成論により、日本最

大の原始境の心臓部を分断する道路建設が進められている。

「公共事業評価の手法と総合化」のサブタイトルがつけられた『社会アセスメント』では(資料22)、「戦後日本を振り返るとき、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、…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であった。このような開発優先社会にあって福祉政策や環境保護政策には補完的な位置づけしか与えられなかった」という認識のもとに、社会アセスメントの意義を、福祉や環境など「社会的に望ましいという主張がきちんとできるような価値計測の尺度を与えることである」としている。

日高横断道路の建設事業を継続することの是非を「客観的かつ厳格」に検証するには、21世紀は「環境の世紀」といわれ「自然と人間が共存できる社会の構築」が求められていることを認識した上で、「社会アセスメントの意義」を尊重しなければならない。

2-5) 日高横断道路の公式な根拠は「資源開発」であり、これらの資源開発は山脈の中腹以下で行なわれるので、日高山脈を横断して日高と十勝を結ばなくてはならないという論理は成立しないこと

日高横断道路はこれまで見てきたように、「広域幹線」であったり「道路網形成」であったりしたが、建設大臣による1981年の開発道路指定理由(資料2)は、「沿線の農業、畜産業、林業などの資源開発」であり、これがこの公共事業の公式な根拠となっている。

ところで「農業、畜産業」は山麓の平地で行なわれるものであり、「林業」の木材生産は山地の中腹以下で行なわれるものである。したがって、これらの資源開発のために日高山脈を越え、日高と十勝を結ばなければならないという必然性はない。

現に開発道路指定理由(資料2)も、「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」となっている。これはあくまで農業、畜産業、林業の資源開発がなされ、その資源を活用した関連産業が発展すれば、それらを運搬、流通させるため、「合わせて」日高と十勝を短縮連絡させる日高山脈の横断が必要となる、ということである。

ところが1-2)で明白なように日高横断道路を建設しても「資源開発」効果がない。主目的である資源開発効果がなければ、「合わせて」の副次的効果を生むための日高山脈横断も必要がないことになる。

それにもかかわらず日高横断道路は主目的の資源開発効果がないまま、副次的な目的である日高と十勝を結ぶ「広域幹線」として建設が進められている。これは母屋がないのに「ひさし」だけが建築されるようなもので、本末転倒の公共事業であり、今後、日高山脈

の主稜線に「静中トンネル」を開削する必要性はない。またそれを行なえば1-(3)で指摘したような法令違反に、ますます近づくこととなる。

なお、中腹以下で行なわれる資源開発のため、なぜ山脈を越える道路をつくる必然性があるのか、1-(2)に関連した質問とともに、本年6月、知事に質問書を提出してある(資料5)が、11月上旬現在、回答を得ていない。知事は説明不能に陥っているのである。

2-(6) 中札内村は開発道路が必要な「開発必要地」ではなかったこと。それにもかかわらず開発道路事業が執行されるのは、不適正な運用を如実に示していること

開発道路は「資源開発のため必要な道路」が選定され、国の直轄事業として整備される制度である(資料6)。したがって北海道開発局は、その対象となり得る町村を「開発能力が低く、かつ資源の豊富な町村」としてとらえ、一定の客観的数値から導きだして「開発必要地」とした(資料10)。その該当町村数は、1954年100市町村、1962年67町村、1972年52町村と、時代とともに漸減している(資料10)。

ところで日高横断道路の地元陳情が始まったのは1965年であるが、その直前の1962年の「開発必要地」67町村の中には中札内村が入っていない(資料23)。したがって中札内村には開発道路の必要がなかった。中札内村は豊かで開発能力が高いか、または開発すべき未開発資源が乏しいか、どちらかだったのである。その一方、静内町は開発必要地に該当していた(資料23)。

そこで開発局は1966(昭和41)年、新規開発市町村道として「日高縦貫線」を考えた。それは静内町御園から、日高山脈山麓に沿って東南に向かい、様似町幌満に至る99.7kmの路線である(資料24)。そして日高縦貫線は途中で開発道路・浦河大樹線と交差する。すなわち資源開発のためには日高横断道路で日高山脈を越える必要はなく、静内町御園から浦河大樹線(現在の国道236天馬街道)に合流し、これで日高山脈を越えればよいと考えたのである。これが資源開発を目的とする開発道路選定の正統論である。

ところがそのころすでに高度経済成長時代に入り、資源開発を目的とする開発道路が存亡の危機に陥っていた。そこで開発局は「なお暫らくの間、現行制度の存続を願う」として資源開発から逸脱し、広域幹線に変質したことは1-(5)で見たとおりである。

日高横断道路が開発道路として採択されることが検討された1970年代は、新全国総合開発計画(北海道では第3期北海道総合開発計画)で苫小牧東部大規模工業基地開発が華々しく登場した時代である。日高横断道路が苫東開発と連動して、「帯広と苫小牧を結ぶ」道路として必要性が認識されたことは2-(3)で見たとおりである。しかし帯広から苫小牧へ向かうのに、浦河大樹線(国道236)と「日高縦貫線」を経由したのでは効率が悪い。



そのため帯広から苫小牧へ連絡するには、「国家的な開発プロジェクトに対して先導的道路整備」（資料21）として、帯広から中札内を経由して日高山脈を横断する道路が必要であるとして、日高横断道路が浮上したわけである。

このように開発必要地ではない、すなわち本来は開発道路を必要としない中札内村で、開発道路の事業が執行されていることは、「資源開発」から「広域幹線」に逸脱して運営された開発道路の不適正な現実を、如実に表している。日高横断道路は限りなく法令違反に近いのである。

なお「日高縦貫線」は日高横断道路の登場で消え去ったわけではない。それは「大規模林道」（現在は緑公園幹線林道）の「平取・えりも線」として生まれ変わり、現在も息づいている。これもまた無駄な公共事業の典型である。

2-7) 日高横断道路を「観光道路」として活用すべきという主張があるが、日高横断道路は日高山脈襟裳国立公園の「公園計画道路」に位置づけられていないこと。また国立公園区域外の観光振興のため国立公園の心臓部を傷つけるのは、誤った観光政策であること

日高横断道路の役割のひとつに「観光の振興」が挙げられている。例えば知事は日高横断道路について、日高と十勝を結ぶ「広域幹線道路であり、物流・観光など地域経済の発展」に役立つとの認識を示している（資料1）。

ところが日高横断道路は、日高山脈襟裳国立公園の「公園計画道路」に位置づけられていない。したがって日高横断道路は国立公園の「公園事業」とはなり得ない道路である。すなわち国立公園としては必要としない道路である。ちなみに「時のアセスメント」により1997年に中止された土幌高原道路は、大雪山国立公園の公園計画道路であり、公園事業として執行されていた道路である。

このように国立公園で必要としない日高横断道路が観光振興に役立つとすれば、国立公園区域外の観光施設、例えば日高側の「馬」関連、十勝側の「農」関連の観光施設などへのアプローチとしての役割ということになる。ところで観光資源の「質」を考えれば、国立・国立公園は全国的に第1級の資質を誇る「自然の宝」である。しかし日高の「馬」、十勝の「農」、その他の観光資源は、ローカルな存在というのが現実の姿である。

その国立公園区域外のローカルな存在の観光振興をはかるため、第1級の「自然の宝」の国立公園の心臓部を傷つける道路を建設することは、明らかに不合理で誤った観光政策である。したがって「観光の振興」のために日高横断道路が必要という論拠は成り立たない。

## 2-⑧ 静内町と中札内村を中心とする住民が日高横断道路を望む気持ちは理解できるが日高地方と十勝地方は異なる「地域生活経済圏」に属しているため、日高横断道路がなくても日常生活には支障をきたさないこと

静内町と中札内村を中心とする地域住民が、日高横断道路の実現を待ち望む気持ちは理解できるが、この両地域は開拓以来、地理的にも歴史的にも密接不可分の関係にあったとは認められない。むしろ日高山脈に隔てられて別個の生活圏を形成してきた。

北海道では、「地域の自主性と創意工夫により、地域の特色や可能性を生かした、活力あふれる地域づくりを進めるため」、全道を「6つの地域生活経済圏」とする施策を進めている。それによれば日高地方は「道央圏」に、十勝地方は「十勝圏」に属し、別な「地域生活経済圏」が形成されることとなっている（資料25）。

したがって静内町と中札内村が日常的に結ばなくてはならない客観情勢にはない。また日高横断道路がなければ両町村の住民が日常生活に不便をきたすこともない。この両町村の住民同士が交流を深めることはもちろん望ましいが、日高横断道路がなければ交流が深められないということもない。天馬街道を利用すれば1～2時間程度の時間差は生じるかもしれないが、そのことが交流を妨げる決定的な理由となることは考え難い。

なお地元を中心に、日高横断道路は101kmのうち未開削部分は「わずか7km」だから中止すべきではない、という声が聞かれる。しかし $101 - 7 = 94$ の、94kmが完成しているわけではない。知事が表明したように「今後、完成までに多額の費用と長い期間を要する」のである。具体的には、いままでに約500億円が投入され、今後さらに約1000億円以上を要するので、また35～40年の歳月を要するとされるので、「わずか7km」というわけにはいかない。（総工費は、開発局が640億円、北海道が880億円と公表されている。）

また静内地方は地震多発地なので、日高横断道路は地震災害発生時の代替道路として重要、という声も聞かれる。しかし万一にも不幸にして地震災害が起これば、日高横断道路は崩落しやすい地質なので、むしろ道路崩壊が先に起こる可能性が高いのではないかと思われる。平常時でも静内側は斜面崩落を繰り返す道路であり、また天馬街道では工事中の楽古トンネルが崩落で失われた（1992年4月）のだから。

大局的に見れば、むしろ日高横断道路を抜きにして、日高山脈の自然を傷つけない形の別な道を探ることが望ましいと考えられる。

## 3 日高横断道路事業の優先性（優先性がない）

### 3-1) 妥当性がなく必要性もない事業には優先性が認められないこと

以上のうように、日高横断道路事業の妥当性と必要性を検証すると、妥当性も必要性も認められない。むしろ不適正な公共事業の姿が浮上する。このような事業には優先性が認められない。

### 3-2) 今後、多額の事業費と長い期間を要する事業には優先性がないこと

「今後、完成までに多額の事業費と長い期間を要する」事業には優先性がないが、このことはすでに知事が公式に表明しており、また9月20日の「基本評価等専門委員会」の配布資料に記述されているので、ここでは触れない。

### 3-3) 開発局と北海道は「事業継続」を決定したが、これは不合理な見直しなので優先性が認められないこと

1998～99年、北海道は政策アセスメント、開発局は道路事業再評価で、日高横断道路を対象として見直し、ともに「事業継続」を決定した。しかしその内容を検証してみると、不合理、不適切なことばかりである。

まず、これらの見直し制度は「時のアセスメント」すなわち「時代の変化を踏まえた施策の再評価」を継承、発展させたものであるにもかかわらず、両者ともに「時代の変化の検証」を完全に欠落させ、「時代の変化を踏まえ」ていない。

北海道の政策アセスメントでは1本の道路という認識を欠き、局部的な道路改築、災害防除、防雪など4箇所「点」だけを再評価し、日高横断道路全体の「線」の「継続」を決定してしまった。「木を見て山を見ず」の典型で、不合理、不適切である。

また北海道開発局の道路事業再評価では、日高横断道路事業の目的、道路の役割を「広域幹線」道路とするだけで、公式な開発道路指定理由である「資源開発」は隠されたままだった（開発局では学識経験者の「事業審議委員会」に諮ったが、その説明資料にも「資源開発」への言及がない）。

さらに継続の理由（評価指標チェック項目例）として、①対象区間に交通不能区間が存在、②隣接市町村の役場間の所用時間が30分を超える、③静内駅前周辺まちづくり整備支援、が挙げられている（資料26）。このチェック項目は建設省（当時）が定めた「道路事業における客観的評価指標」に準拠したものである。

しかし、①は、日高横断道路はもともと道路のない地域に計画された道路であり、交通不能区間が存在するのは当然である。この評価項目を使えば、全通するまで「継続」する以外に選択肢がない。中止・休止の選択肢がない評価は、とうてい「客観的」とはいえな

い。

また②は、2次生活圏内（隣の町の高校や病院などを利用する圏域）で適用される項目である。静内と中札内の関係は2次生活圏を形成していない。またこの評価項目では「道路整備により30分以内に短縮することを確認する」ことになっている。日高横断道路の延長は101kmある。そこで「30分以内」をクリアしようとするれば、時速200km以上で走らなければならない。現実ばなれした非常識な適用である。

③に至っては、静内駅前のプロジェクトを支援するため数十<sup>キ</sup>も山奥に道路が必要というのだから何の説得力もない。

これが学識経験者も加わった再評価の結果である。客観的とはほど遠い「お手盛り」で不合理、不適切な再評価である。さらに2-1(1)で記したように、「費用便益計算」の方法を誤っている。

ところが知事は北海道自然保護協会への回答で、「道が平成10年度の政策評価で、また開発局も平成10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」（2001年5月30日づけ文書回答）と日高横断道路建設の「継続」を宣言している。

しかし、このような不合理、不適切な「見直し」で継続を決めたものには、「妥当性」も「優先性」も認められない。

#### 4 日高横断道路の事業推進上の課題（今後の課題）

##### 4-1(1) 日高横断道路の建設は直ちに中止すべきこと

日高横断道路は以上に述べたとおり、妥当性もなく、必要性もなく、優先性も認められない事業であり、とくに開発道路事業の根拠となる公式な「資源開発」が隠され、非公式な「広域幹線」が表面に出た、二重帳簿方式の不適正な公共事業である。

日高横断道路の特定政策評価にかかわる「基本評価等専門委員会」（2002年9月20日）へ配布された「資料2-①」の「静内中札内線の概要」でも、「日高・十勝を結ぶ広域幹線道路である」と説明されているが、「資源開発」には言及されていない。北海道はこの開発道路に2割の事業負担金を支出しており、政策評価委員会に対して「評価の客観的かつ厳格な実施を確保するため…意見を聴取する」としているにもかかわらず、事業の根拠となる公式な「資源開発」を隠しつつづけているのである。

このような不適正な日高横断道路の建設は、直ちに中止すべきである。

#### 4-2) 道民参加により幅広い視野から日高山脈の自然の特徴を損なわないで生かす、21世紀にふさわしい将来像を構築する必要があること

日高山脈は日本最大で(資料12)、最後の原始境である。知事も日高山脈の自然的価値の高さを認め、世界遺産への登録も視野に入れて「北海道遺産」とする意思表示をしている(資料27)。

また日高山脈の自然は、国立公園に匹敵する価値を有している。日高山脈襟裳国立公園の植生自然度10・9(自然草原・自然林)の構成比率は約98%で、全国の国立公園、国立公園を通じて第1位である(資料28)。

したがって日高横断道路の建設を中止すれば、世界遺産への登録、国立公園への昇格という道が開ける可能性がないわけではない。そのことを認識した上で、日高山脈の自然の特徴を損なわないで生かす、21世紀にふさわしい日高山脈の将来像を構築すべきである。そのためには地元関係者、自然保護・山岳関係者、学識経験者、一般市民、行政関係者など幅広い道民参加を得て、総合的な視野により、検討を進める必要がある。

#### 4-3) 日高横断道路の中止に伴い、完成を望んできた地元町村に対して、別な地域振興対策を講ずる必要があること

日高横断道路は1984年の着工以来18年間も建設が続けられている事業であるから、途中で中止すれば、地元関係者が落胆するのは当然であり、これに代わる何らかの代替施策を講ずることは当然である。ただし現在の日高横断道路は、地元町村にとっては地元負担金のない「甘い飴」であるが、これからの地域振興策は、地域住民と町村が中心となる自覚が必要で、それを国や道が支援することが望ましいといえよう。

#### 4-4) すでに整備が完了した部分および現在進行中の道路についての扱いを検討する必要があること

建設が中止された場合、すでに整備が完了した部分や現在整備中の部分は、どこまでの道路を、何のために使うか、検討する必要がある。例えば静内町側では、高見ダムの維持管理は必要であろうし、その先の東の沢ダム、あるいは国有林の森林施業との関連、さらにペテガリ山荘へのアプローチとして、どこまで、どのように活用できるかといったことなどが検討課題となるだろう。

また中札内村側では、七の沢の工事中の部分は、河川生態系の復元を、どこで、いかにすべきかなどが課題となるだろう。

4-5) 現在、道内では日高横断道路を含め18路線が開発道路として整備中とのことであるが、これらは日高横断道路と共通した制度上の矛盾点を抱えていると思われるので、それぞれの路線について再評価を行なう必要があること

現在、道内には日高横断道路を含めて18路線が開発道路として整備中であるという。それは、①静内中札内線 ②小平幌加内線 ③北見白糠線 ④遠軽雄武線 ⑤美唄富良野線 ⑥富良野上川線 ⑦名寄遠別線 ⑧北檜山大成線 ⑨上遠別霧立線 ⑩高見西舎線 ⑪館町福島線 ⑫島牧美利河線 ⑬上猿払清浜線 ⑭北進平取線 ⑮板谷落之台線 ⑯夕張厚真線 ⑰稚内猿払線 ⑱増毛当別線であると承知している。

これらは日高横断道路と同じような、開発道路としての制度上の問題点（資源開発という原点から乖離した現実）を抱えているのではないかとと思われる。したがってそれぞれについて、改めてチェックする必要がある。

4-6) 前記(1)～(5)などを検討するため、例えば「21世紀の日高山脈のあり方に関する検討委員会」など、課題に応じた第三者機関、行政チームなどの設置が必要なこと  
以上の4-1)から4-5)などの課題への対処は、行政内部だけで対応できる部分と、広い道民参加を得て第三者機関が対応すべきものがあるが、それぞれの課題に応じて適切に対処する必要がある。

以上

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（資料1～資料28）

資料1-1(1) 日高横断道路は「広域幹線」と知事が説明  
「資源開発」にはまったく言及していない

2000年4月10日 北海道知事から北海道自然保護協会への回答

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。

資料1-1(2) 日高横断道路は「広域幹線」と開発局が説明  
「資源開発」にはまったく言及していない

1999年1月 北海道開発局による事業再評価の説明資料

1 事業の目的

- ・ 日高圏～十勝圏の通行不能区間の解消
- ・ 道東～道央間の交流促進及び物流効率化
- ・ 地域活性化の支援

静内中札内線は、延長101kmの主要道道であり、日高管内の中心都市の一つである静内町と中札内村及び帯広市を結ぶ広域幹線道路です。この内、昭和56年2月、日高山脈中央部（24.5km）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。

日高横断道路は二重帳簿方式の不適正な公共事業  
道民には「広域幹線」・役所内部では「資源開発」

資料2-1(1) 日高横断道路は「資源開発」と知事が回答

開発道路は「資源開発」のための制度(資料6)なので、日高横断道路は  
開発道路失格と批判したら、知事は「資源開発のため必要な道路」と回答

2000年12月28日 北海道知事から北海道自然保護協会への回答

- 4 また、当該道路については、選定基準の第4の「地域開発計画が決定された地域  
内の道道で、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」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。

資料2-1(2) 日高横断道路は「沿線の農林業資源開発」のため必要

資源開発の具体的内容が不明と再批判したら、「沿線の農・畜産・林業の  
資源開発」が開発道路指定の公式理由だったことを初めて明らかにした。  
これは事業の根拠となる最も重要な情報なのに20年間も隠し続けてきた。

2001年5月30日 北海道知事から北海道自然保護協会への回答

また、本路線のうち開発道路区間については、昭和56年2月に、次の理由により、開  
発道路の選定基準(昭和29年道企発212号)の第4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1次産業を基幹として発展し  
て来た地域であり、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。」



「一般道道静内中札内線（仮称）環境影響評価書」（北海道1979）から

資料3 日高横断道路沿線の大部分は「農業地域」に該当せず、住民もいない山岳地帯で、農業、畜産業の資源開発効果を発揮できず

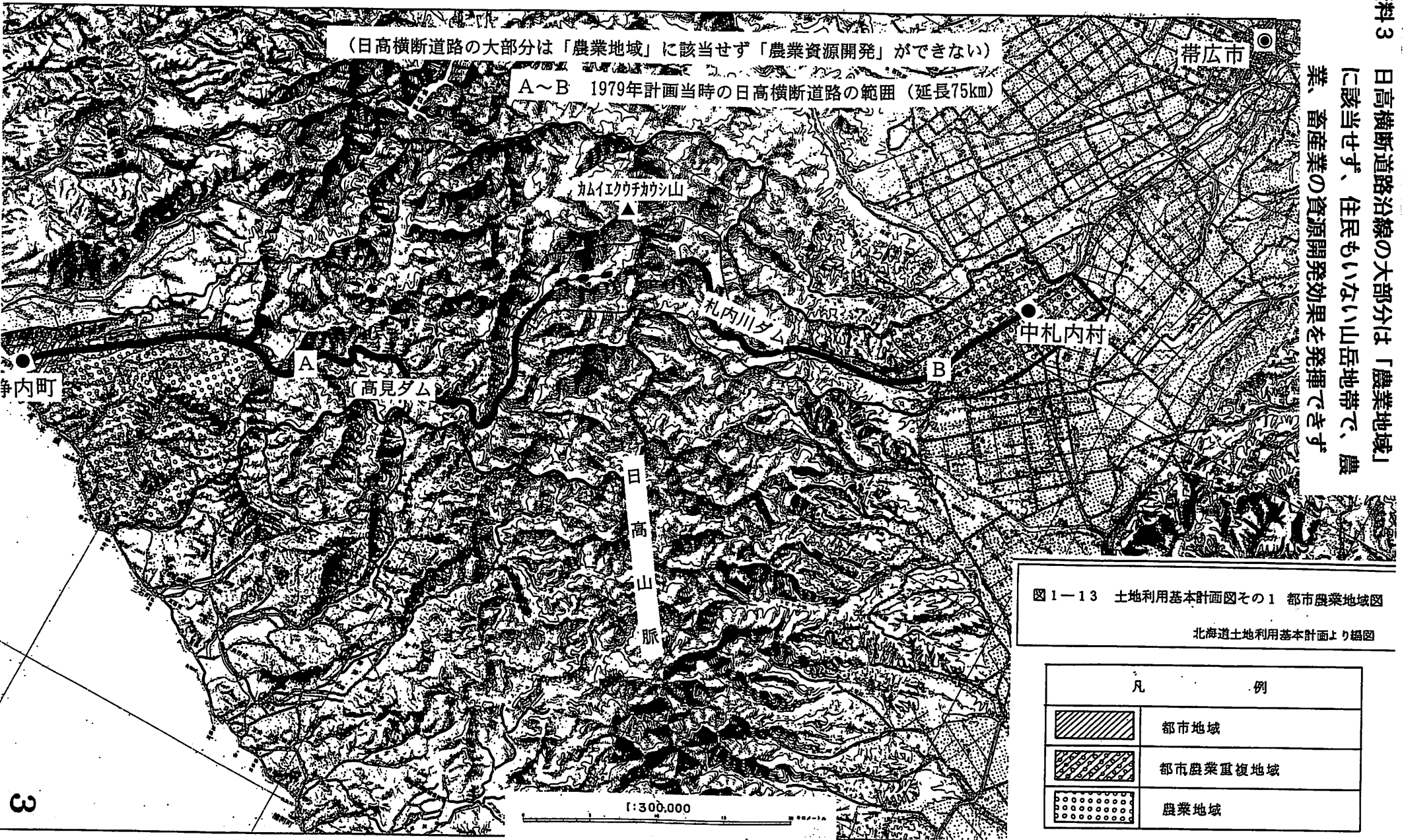


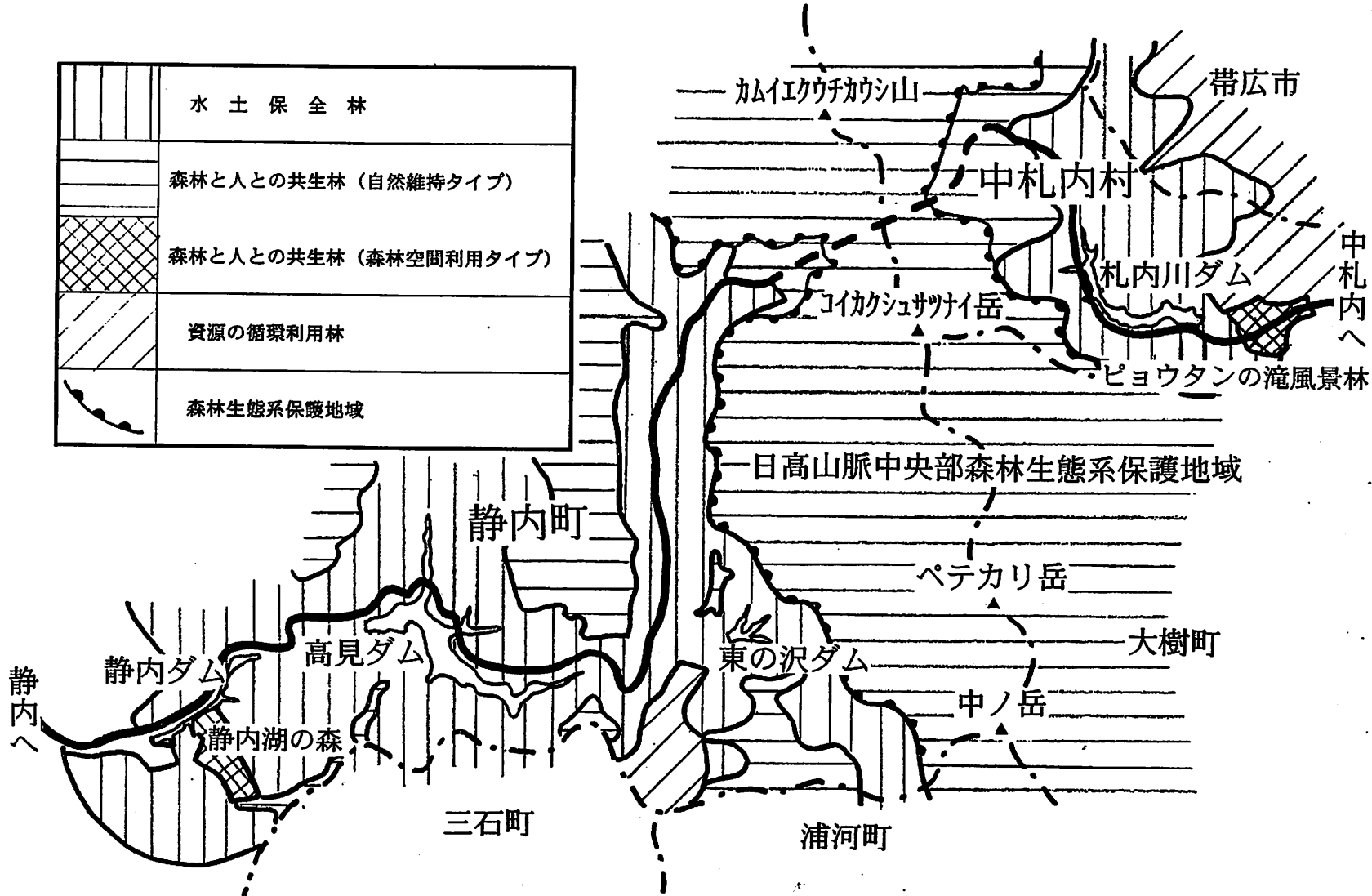
図1-13 土地利用基本計画図その1 都市農業地域図

北海道土地利用基本計画より編図

# 日高横断道路沿線の国有林の機能類型区分

日高森林計画区と十勝森林計画区の「施業実施計画図」から簡略化

(沿線は木材生産を主目的としない「水土保持林」と「森林と人との共生林」で  
「木材資源開発」ができない)



資料4 日高横断道路沿線の大部分は国有林の「水土保持林」「森林と人との共生林」で林業(木材)の資源開発効果を発揮できず

北海道知事

堀 達 也 様

2002年6月5日

(社) 北海道自然保護  
会長 俣 浩



### 日高横断道路(道道静内中札内線)事業の執行にかかわる 道政の進め方に関する質問書(再質問)

本年1月22日および2月26日づけて質問したこのことについて、5月10日づけて知事から回答をいただきましたが、この回答は、どの質問事項に対しても、肝心な部分を答えておらず「すれ違い」になっています。したがって下記について、再度の質問をいたしますので、具体的に明確な説明を加えた文書回答をくださるようお願い申し上げます。

なお前回の質問に際しては、総合企画部政策推進評価課長、建設部土木局長、建設部道路計画課長をはじめとするスタッフに対し、質問の趣旨を直接に説明する機会をいただきましたが、一方通行で論議をしておりません。そのことが「すれ違い」の原因と思われるので、この再質問の文書回答に先立ち、前回レベル以上の責任者の方と意見を交わし、論議を深める場を設定してくださるようお願い申し上げます。この再質問は日高横断道路事業の目的、必要性、効果の根幹にかかわるものであることに鑑み、よろしくご配慮くださるようお願い申し上げます。

記

#### I 「開発道路指定理由」との関係

今回の知事回答によれば、日高横断道路(道道静内中札内線)は沿線の農業、畜産業、林業などの資源開発のため必要な道路という「開発道路指定理由」が、「現時点においても、基本的に変わらないものと考えております」とのことである。したがって次の3点について、項目ごとに明確な根拠を示して説明いただきたい。

1 土地利用計画の「農業地域」に該当せず、地域住民の集落も存在しない国有林内で、なぜ農業・畜産業の資源開発が可能なのか、具体的な根拠を示すこと。

日高横断道路が計画された当時の75km区間の大部分は、北海道土地利用基本計画の「農

業地域」に該当せず、地域住民の集落も存在しない国有林地帯である。そのような地域に日高横断道路を開削、整備することによって、なぜ、どのような農業、畜産業の資源開発が可能となるのか、具体的な根拠を示して、明確に説明すること。

2 国有林の「水土保持林」と「森林と人との共生林」地帯で、なぜ林業(木材)の資源開発が可能なのか、具体的な根拠を示すこと。

日高横断道路が計画された当時の75km区間の大部分は国有林地帯で、その沿線の国有林の機能類型区分は、大部分が木材生産を主目的としない「水土保持林」と「森林と人との共生林」である。そのような国有林地帯で、①なぜ林業(木材)資源の開発が可能となるのか、②また沿線の主な沢沿いには日高横断道路計画当時から既存の林道が存在していたのに、なぜ林業資源の開発のために、日高横断道路が新たに必要となるのか、具体的な根拠を示して、明確に説明すること。

3 沿線の農業、畜産業、林業の資源開発は、日高山脈の中腹以下で行われるのに、その資源開発を目的とする道路が、日高山脈を横断して日高と十勝を結ばなければならない必然性はどこにあるのか、明確な根拠を示すこと。

日高山脈周辺において農業、畜産業が可能となる立地条件は山麓であり、同じく林業が可能となる立地条件は中腹以下である。したがって農業、畜産業、林業の資源開発のために必要な日高横断道路は、中腹以下の整備で機能を充たすことが可能で、日高山脈を貫通させなくてはならない必然性がない。それにもかかわらず知事は日高横断道路事業を継続させ、日高山脈を貫通させようというのであるから、農業、畜産業、林業の資源開発のため日高山脈を貫通させ、日高と十勝を結ぶ必然性はどこにあるのか、具体的な根拠を示して、明確に説明すること。

#### II 「開発局による再評価」との関係

今回の知事回答によれば、北海道開発局が実施した再評価で「事業継続との判断」をしたことを、知事が是認しているので、次の2点について、なぜ適切なのか、項目ごとに明確な根拠を示して説明いただきたい。

4 第三者委員会に開発道路の指定理由である「資源開発」を隠して再評価したことが、なぜ適切なのか明確な根拠を示すこと。

知事回答では「学識経験者等で構成される第三者委員会の意見も伺い、事業継続との判

資料5 日高横断道路沿線で、農・畜産・林業の資源開発ができる具体的な根拠を示すよう求めた質問書(2002年6月5日)。しかし知事からの回答はなし。知事は説明不能に陥っている?

資料6 開発道路は「資源開発」のため設けられた特別な制度  
 資源開発に役立たない日高横断道路は限りなく法令違反に近い

道路法施行令

道路法

費用の区分		負担割合
(一)	新設又は改築に要する費用(一)及び(二)に掲げる費用を除く。	十分の八
(二)	除雪事業等に要する費用	十分の八・五
(三)	交通安全施設等整備事業のうち交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法第二十条第二項第二号に掲げる事業に要する費用	三分の二
(四)	維持、修繕その他の管理に要する費用(一)及び(二)に掲げる費用を除く。	十分の七

(一) 道路及び道の区域内の市町村道の管理に関する費用の負担

第三十二条 道路及び道の区域内の市町村道で、建設大臣が開発のために必要と認めて指定したものは、(第三十四条において「開発道路」といふ)の管理に関する費用(共同溝及び電線共同溝の管理に関する費用を除く。)については、法第四十九条の規定にかかわらず、当分の間、次の表に掲げる費用の区分に応じ、同表に掲げる負担割合により、国が、その「額を負担する。

(一) 道等の特例

第八八条 国は、道の区域内の道路については、政令で定めることにより、道路に関する費用の金額を負担し、若しくはこの法律に規定する負担割合若しくは補助率以上の負担若しくは補助を行い、又はこの法律に規定する以外の負担若しくは補助を行うことができる。地勢、気象等の自然的条件がきわめて悪く、且つ、海運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についても、同様とする。

2. 建設大臣は、前項の規定により国が道の区域内の道路について、新設又は改築に要する費用にあつてはその四分の三以上で、維持、修繕その他の管理に要する費用にあつてはその二分の一以上で政令で定める割合以上の負担を行なう場合において、国の利害に特に関係があるときは、政令で定めることにより、道路管理者の権限の全部又は一部を行なうことができる。

3. 前項の規定により建設大臣が道路管理者の権限の全部又は一部を行なう場合においては、道又は当該市町村道の存する市町村は、政令で定めることにより、第四十九条の規定に基づき負担金を国庫に納付しなければならぬ。

開発道路の選定基準 (建設省、1954)

開発道路とは、「道道および北海道の区域内の市町村道で建設大臣が北海道開発のために特に必要と認め、あらかじめ道知事の意見を聞いて路線名および区間を告示することによって指定し、新設・改築・維持修繕および災害復旧などの管理に関することを本来の道路管理者に代わって行うこと。」と定義される。(道路法第88条、法施行令第32条、同33条、同34条)ここで建設大臣が北海道開発のため特に必要と認める基準は、「昭和29年道発第 212号道路局長から北海道開発局長あての開発道路の選定基準について」により定められている。

開発道路の選定基準

道路法施行令に規定する「道道および道の区域内の市町村道で建設大臣が開発のため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。
- ② 開発必要地内の道道およ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、その新設または改築を必要とする支線道路。ただし、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道および町村道で、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または改築に当たって最小限度の工事規模が大なる道路。ただし、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区内の道道で、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たって最小限度の工事規模が大なる道路。
- ⑤ 開拓団地に達する開拓幹線道路。

## 資料7 開発道路は戦後日本の経済復興のため設けられた制度

とくに「賞味期限切れ」、21世紀に継続する意義はない

「北海道道路史 行政・計画編」(北海道道路史調査会、1990)

### 4-11 開発道路の計画

戦後の日本は多くの領土と海外権益を失い、当面する食糧問題の解決、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。

## 資料8

高度経済成長期に開発道路は存続の危機に陥った

「なお暫らく現行制度を存続させたい」として  
「資源開発」から「広域幹線」に逸脱した

「北海道道路史概説と国道開発の変革年誌・第二巻第一部」

(北海道開発局一九七六)

## VII 今後の開発道路の整備方針 (昭和41年(1966)当時の北海道開発局資料)

### 1. 開発道路のあり方

先に簡単に述べた様に、北海道の開発には北海道拓殖費(国費)支弁によって旧道路法時代も準地方道費で町村道の新設を行なって戦後を迎え、昭和30年代以降については、残された国土の内、人口収容能力のある地、資源開発必要性のある地として引き続き国費が投入されて新道路法制定の時を迎えたのである。

新法第9条に規定されてある「道道等における特例」は、また特例を規定せねば北海道は何時までも後進地域に止まる事を防ぐ目的を有していたものと思われる。しかしながら、新法制定後10数年を経過した今日、北海道開発の理念も当時とは異なっており、再検討を要する時期に至っていると云えよう。

北海道は内地に比べて今尚開発能力も広く道路密度も劣っている事は先に述べた通りであり、之を一日も早く内地府県なみにレベルアップさせる為には、地方自治体のみの力では到底電つかなく、猶暫らくの間、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策/策として定められて来たが、拠点開発流通経済の合理化及び地域格差の是正が望まれる今日、資源開発と共に地域開発、地域連絡の爲め幹線を新たに設定せしめたいと思ふものである。

### 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決定された地域内を縦貫し、又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<sup>註</sup>又は国道相互間を連絡し、又は国道の代替となり、地域の総合的開発効果を發揮するため必要な幹線道路(連絡幹線)

## 資料9

開発局が策定した「開発道路選定基準(案)」  
これは非公式なもの。公式なものは資料6。

資料10 開発道路の選定は1970年代以降、「資源開発必要地」ではなく  
行政の裁量の範囲を超え、「広域幹線」に逸脱した

「北海道道路史 行政・計画編」(北海道道路史調査会、1990)

3) 開発必要地について

「開発必要地」は開発能力が低く、かつ資源の豊富な町村をいうのである。以上のことから「開発能力が49,000円/ha以下の町村で、その未開発資源量が1億円以上で、かつ資源密度180千円/ha以上または資源量が1億円以下で、かつ資源密度720千円/haのもの」ということになる。

このような町村は99町村あり、今後合併により新たに開発必要地の資格を具えたものについては、その都度補正することにし、また合併により新たに市になったものについては、既成市と同様開発道路の対象地区から除くことを原則とするが、開発能力が低く49,000円/ha以下の場合には、特例として従来の町村並に考慮することにした。

昭和29年7月1日時点の開発必要地は、全町村数262のうち1市を含めた100市町村であった。このような開発必要地を2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必要な道路は開発幹線と考えられるので、これらを第一に採り上げたのである。開発必要地は、その後逐次基準の数値を更正して昭和37年には67町村、40年には66町村、43年には61町村、47年には52町村、58年には50町村と改訂され、今日に至っているが40年代中頃からは事実上、第2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。

資料12 日高山脈は日本最大の「原生流域」

「原生流域」とは「面積1000ha以上の、道路など人工構造物  
および森林伐採などの人為の影響の見られない集水域」

「環境白書」(平成13年度版)

原生流域面積の大きい保全地域 上位10

保全地域名	原生流域		保全地域名	原生流域	
	流域数	総面積/ha		流域数	総面積/ha
1 白高襟裳国定公園	20	47,820	6 奥早出栗守門県立自然公園	4	9,950
2 大雪山国立公園	7	16,930	7 十和田八幡平国立公園	3	5,600
3 白神山地自然環境保全地域	4	12,648	8 中部山岳国立公園	2	5,441
4 磐梯朝日国立公園	7	12,520	9 白山国立公園	4	5,310
5 越後三山只見国定公園	4	10,762	10 知床国立公園	3	4,870

資料：環境庁「第4回自然環境保全基礎調査「河川調査」

鶴岡区長の中  
への川町の鶴岡で開かれた「日高横断道路」建設協議会  
」に、建設された計画の中核となるルートについて意見を述べた。この問題の重要性をめぐり、本誌を介してご意見を寄せられたい。

口高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。

### 日高横断道路の建設にかける懸念

日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。



「日高横断道路」建設協議会が、建設された計画の中核となるルートについて意見を述べた。

建設された計画の中核となるルートについて意見を述べた。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。

## 日高横断道路で知事に訴える



八木 健三

「知事、日高横断道路の建設は、環境破壊をもたらす。日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。」

### 解決面についても疑問

「知事、日高横断道路の建設は、環境破壊をもたらす。日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。」

建設された計画の中核となるルートについて意見を述べた。

## 大自然こそ国民の宝

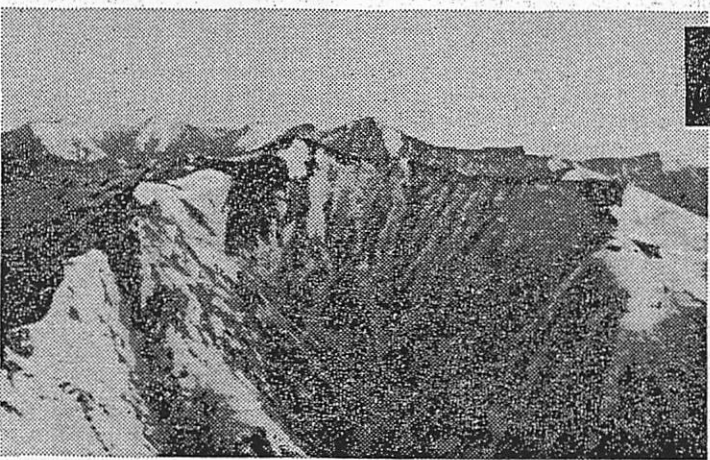
### 保護具体策示さぬ評価書

「知事、日高横断道路の建設は、環境破壊をもたらす。日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。」

「知事、日高横断道路の建設は、環境破壊をもたらす。日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。」

「知事、日高横断道路の建設は、環境破壊をもたらす。日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。」

「知事、日高横断道路の建設は、環境破壊をもたらす。日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)は、東三十三キロメートル、西三十三キロメートルにわたる。建設された計画の中核となるルートは、日高川沿いに建設される日高横断道路(仮称)である。この問題は、本誌を介してご意見を寄せられたい。」



北海道



# 日高横断道路にみる植物的自然の評価と環境影響評価の問題

## その一 自然の評価と環境影響評価

北海学園大学 教授 佐藤 謙



### 植物的自然の評価

#### (前号のまとめ)

植物的自然の特徴を価値評価としてまとめると、表三に示す通りである。縦軸の植生(植物群落)と植物相(種と遺伝子)、横軸の自然性・希少性・生物多様性の価値を組み合わせると、植物的自然に対して六通りの評価が可能になる。

前号に述べた日高山脈の植物的自然は、この六通りの評価いずれでも高く評価される。

種の希少性の価値に関してみると、近年発行された環境省(二〇〇〇)と北海道(二〇〇一)のレッドデータブックは、いずれも日高山脈から一〇〇種余りの希少種・絶滅危惧種を掲載している。これらは、すでに植物相の項で特記した植物種にはほぼ相当する。希少群落については、日高山脈に固有な群落の他、日高山脈の中南部で未発達な針葉樹林と小規模に発達する風穴植生が挙げられる。これらの希少種または希少群落に多数の普通種や普通の群落を加えた、種または植物群落の多様性、すなわち生物多様性は、非常に高く評価できる。

他方、自然性の価値については、既述の内容から「山脈におけるはず抜けて自然性が高い価値」が特記される。ところから、環境アセスの根拠となる各種法令で

は、この自然性の価値はあまり重視されていない。この価値は、自然環境保全法による原生自然環境保全地域や自然環境保全地域、自然公園法による特別保護地区や第一種特別地域など、文化財保護法による地域指定において高く評価されているが、それらの地域指定は、特殊な狭い面積に限られる傾向が強い。

日高山脈全体も道路予定地も、それらの自然性の価値が高く評価されるのに対して、道路予定地の多くが国定公園から外され、公園内であっても普通地域に位置づけられている。これは、北海道が国定公園指定と日高横断道路を同時進行させながら、後者を重視して先行させた結果であり、負の遺産と言える。従って、道路予定地はほとんど全域が、今後、自然性の観点から法令による保護地域として指定される必要がある。

### 価値評価

前項で述べた法令による指定の実態から、自然性の価値は、環境影響評価では無視される傾向が強い。本道路計画の環境影響評価書(アセス書)で

も、日高山脈の自然性の高さを評価せず、あるいは低標高地で林業が行われてきたことを鵜呑みにして、山脈にはもはや原始植生が見られないという否定的論理を展開している。しかし、これが事実と異なるのは、既述の通りである。

アセス書における希少性の価値評価は、希少群落として山脈中部で少ない常緑針葉樹林と七ノ沢二股の風穴植生を取り上げているが、雪崩道、河床面、崩壊斜面に成立する高山植物が主体となる諸群落、日高山脈に固有なエゾトウウチソウ・アポイタヌキラン群落など他の希少群落を無視している。すなわち、アセス書ではとりわけ小面積の希少群落だけを取り上げている。

他方、希少種については、環境庁(一九七六)の貴重植物一六種を取り上げながら、逆にそれらが山脈に広分布することを強調している。このことは、それらが貴重植物ではないと暗に述べているので、希少性の価値を事業者みずから恣意的に判断したことになる。既存法令ではなく実態に基づくこととするならば、綿密な現地調査および文献調査によって、植物相の項(前号)で特記した植物種すべてを評価しなければなら

らなかったはずである。このように、事業者によるアセス書は、自然の特徴・価値を正當に評価しない恣意的に判断する点、また「貴重な自然が少ない」と結論づける点で、それぞれ大きな問題がある。

本道路のアセス書は、さらに調査対象を全長約一〇〇kmのうち約二五kmの範囲、主稜線の両側付近に限っている。これは、当時の北海道が、自ら国定公園指定を予定した範囲に限ってアセス書を作成したからである。このアセス書は、自然の価値評価でも環境影響評価でも、日高山脈全体あるいは最低限必要な道路予定地全線を対象としていない。これは、事前に、低標高地の自然には価値がないと判断したことになり、重大な欠陥と言える。

### 事業者による環境影響評価

本来、事業対象全域にわたる価値評価に基づいて保全目標を決め、その上で、環境影響評価が行われなければならない。しかし、本道路のアセス書は、種々の価値のうち希少性の一部だけ評価したので、それに基づく環境影響評価も自然のほんの一部に限っている。その上で「事業による自然への影響は少



表三. 植物的自然の評価

対象\基準	1)自然性	2)希少性	3)生物多様性
① 植生	自然度 (人為の影響度合い)	希少群落	自然な植物群落すべて (生態系の多様性)
② 植物相 種 遺伝子	帰化率 (帰化植物の割合)	希少種 絶滅危惧種 希少個体群	野生植物の種類すべて (種の多様性と 遺伝子の多様性)

ない、あるいは回避できる」とした結論は、当然、信用できないことになる。このアセス書に関して、一九八〇年、当時の北海道環境影響評価審議会評価書検討会議は、「山地に手を入れることよって生じる地勢や生物、水への影響と土石流などの危険性の配慮が不足、車の排ガスなどの影響予測がない」などの問題点を指摘している。この指摘に対しては、事業者から未だに回答がないので、指摘された問題は、今に継続して

着工後二〇年近くを経た現在、斜面崩壊が頻繁に生じている。この事実には、アセスの対象にならなかった低標高地で特に顕著であり、工事が低い進捗率にある理由の一つと考えられる。アセス書では、道路の植物に対する影響調査として、既設林道に沿って林縁から林内に至る種組成や種類数などの変化を調べた結果、「道路端を基点とした影響範囲は二〜四mであり、直接的な人為の影響部分を除くと林内側二〜四mに止まっている」との結論を導いている。しかし、林道とは異なり、大規模で安全性が求められる車道において、工事中および工事後の植生への影響を林道の状況から判断することは誤りと考えられる。

### 自然の影響

「自然の奥深さと原始性」が特徴となる日高山脈核心部に、長大な横断道路が一本通されると、その自然はどのような影響を被るのだろうか。

鮫島博一郎氏は、一九八四年、この横断道路建設の影響について「一枚の吸い取り紙にインキで一本の線を引くようなもの」と比喻し、横断道路が日高山脈の大自然を分断することに對して「一カラットのダイヤモンドを二分の一カラット二個に、また四分の一カラット四個にする価値を下げる愚策」と比喻して、横断道路は日高山脈全体に大きな影響を及ぼすと懸念している。上記の比喻を補強すると、日高山脈は日本最大のダイヤモンドに例えるのが良い。

この比喻を良く説明する生態学的事実が「保全生物学のすずめ(プリマック・小堀一九九七)」に書かれている。一本の道路の影響は、道路で直接破壊する範囲に止まらず、生息地が分断化されるほど「エッジ効果」が増加し、予想外に広い範囲に及ぶ事実が記述されている。エッジ効果とは、日照などの物理的環境の変化、新たに侵入する生物による影響、在来種の生息地分断など、種々の内容がある。このエッジ効果は、生物の種類ごとに異なるので、道路を取り巻く環境影響評価は、生物種ごとの生態学的調査を基礎としなければならぬ。

現状では、日高山脈の多様な生物種に對して一本の道路が及ぼす影響は全く予測されておらず、逆に、計り知れない多大な影響が危惧されるのである。

### まとめ

本道路工事は、日高山脈全体および道路予定地におけるわが国一級品となる自然の価値とそれに対する影響の大きさによって、すぐに中止すべきである。

他方、日高山脈襟裳園定公園は、現状でも、わが国最大の園定公園、国立公園を合わせても全国第八位の面積を持つ山岳自然公園であるが、その最大の価値が「自然性の高さ」にある。しかも、その価値は、園定公園の外側にまで広く認められる。道路計画を持った北海道は、当時、林業対象を固持しようとした

国有林とともに、公園指定範囲を狭めたことは明らかな事実である。従って、この道路に影響された園定公園の指定範囲だけが大切なのではない。このことは、決して忘れてはいけない観点である。従って、日高山脈全体の自然を正當に高く評価する方策、例えば園定公園の拡大、国立公園への昇格、日本最大の原生自然環境保全地域指定あるいは世界遺産登録など、考え得る最良の方策が講じられるべきと考えられる。

日高山脈断道路は、日本を代表する大自然に對する直接的な影響だけではなく、国の自然保護政策にまで大きな影響を及ぼした点で、大きな問題となる。それ故、なおさらに、この道路は工事中止が必要なのである。

## 日高横断道路が影響を及ぼす 範囲を考える：エッジ効果について

佐藤 謙

「自然の奥深さと原始性」が特徴となる日高山脈核心部に、長大な横断道路が一本通されると、その自然はどのような影響を被るのだろうか。鮫島(1984)は、この道路建設の影響について「1枚の吸い取り紙にインキで1本の線を引くようなもの」、横断道路が日高山脈の大自然を分断することに対して「1カラットのダイヤモンドを2分の1カラット2個に、また4分の1カラット4個にして価値を下げる愚策」とそれぞれ比喻して、横断道路は日高山脈全体に大きな影響を及ぼすと危惧している。上記の比喻では「2分の1カラットのダイヤモンド」の値段が1カラットの半値以下になるので、それが「2個」あったとしても1カラットの値段に届かなくなる。だから「愚策」なのである。なお、この比喻を補強すると、日高山脈は国内最大級のダイヤモンドに例えるのが良い。

この比喻と深く関連する内容が、最近良く読まれている本、プリマック(1997)の「保全生物学」に書かれている。図のAに示すように、一辺が1,000m(1km)、面積100haの保護区を考え、仮に野良ネコが保護区の境界から100m入って森の中を歩きまわるとして、森に棲む鳥が営巣し雛を育てることができるのは、この境界部分の面積36ha(900m×100m×4)を除いた64haになる。この境界部分をエッジ効果と呼ぶ。

他方、図のBに示すように、この保護区に南北に幅10mの道路を建設し、東西に幅10mの鉄道を引き、保護区を四等分すると仮定すると、この道路と鉄道によって失われる面積はわずか2%(2ha=1,000m×100m×2)に過ぎない。しかし、495m×495mの面積に四分割された保護区では、野良ネコは車道や鉄道からも侵入するので、境界部分(エッジ効果)は面積395m×100m×4となる。その結果、鳥が生息できる面積は約8.7ha、保護区全体としては34.8haとなり、図Aの64haから大幅に減少する。この例では、わずか2%の面積に影響を与えたとした行政側の予測に対して、保護区の分断化とエッジ効果によって、およそ65%の面積への影響を及ぼす結果となっている。

このように、生息地が分断化されるほどエッジ効果が増し、単純な予想以上に、生息できる面積が大幅に減少してしまう。ただし、生物の種類によってエッジ効果の及ぶ範囲が異なると考えられるので、道路や鉄道による分断化が及ぼす影響範囲については、上記の野良ネコと鳥の関係のように、種類ごとに研究・検討・評価していかなければならない。

生息地の分断化とエッジ効果については、都市に残存した自然林や二次林のように、とりわけ分断化された自然において注目されている。それは、緊急に、それらの研究とそれ後の対策を講じなければ、分断された場所では生息できなくなる種、絶滅する種の急増に結びつくからである。従って、人為の影響が多い地域では、その解決策として「緑の回廊づくり」が考えられている。

日高横断道路に関して、ただ1本の道路による影響は少なくないという非科学的な声もある。また日高横断道路に関する環境影響評価報告書では、植生から判断した道路周辺に及ぼす影響範囲が道路端を起点とした2~14mであると断定して、周辺への影響の少なさを強調している。しかし、エッジ効果は、約100mに及ぶ道路の両側に、相当の幅で作用するものと考えられる。先に挙げた文献では、エッジ効果

として日照などの微環境が変化し、植物に影響する範囲は道路の端から500mと記述している。現在進行中の工事では、事前の予測とは全く合致しない、幅100mに及ぶような崖地や崩壊斜面での法面工事が行われており、植物から見た影響範囲は、その法面の端からさらに500mとすると、道路の両側に合計1km以上の幅を持つと予想できる。

過去の林冠に被われる場合が多い狭い規格の林道から、今後の森林が完全に分断される広規格の車道への変化は、急峻な地形が卓越する日高地方では大がかりな法面工事を伴うので、動物を含んで、生物の種類ごとにエッジ効果が大幅に増大することは確実である。とくにダム湖や河川に近い場所での道路建設によって、水辺の生息地が分断され、エッジが増えると生息地を減少させる動物が多数いるように予想される。日高横断道路に関して、このような影響評価はいまだに調査も証明もされず、論議されていない。

先の文献では、エッジに沿って新たに侵入する生物、生息地を拡大する生物も記述されている。例えば、エゾシカをそれに該当させることができるように思われる。エゾシカは、とくに道央や道東において、近年ほど車道わきの外来牧草で被った人工的な法面で採食する姿を見かけるようになった。30年ほど前には大雪山の車道や日高山脈の林道で希に見かける程度であったエゾシカは、現在では交通事故が心配されるほど遭遇の機会が頻繁になっている。このことは、エゾシカの急増自体にも原因があると思われるが、一方でエゾシカが森林の泊まり場と草原の採食地がセットになった場所を好むので、背後を森林に囲まれ、栄養価の高い牧草が生えている道路の人工的法面が絶好の生息地になるからと考えられる。日高横断道路では、広規格の道路が延長するにつれて、法面も延長されるので、エゾシカが奥地まで高密度に生息していくことが予想される。道路によって森林が分断されエッジとなる人工的草原を造ると、エゾシカは生息地を拡大する生物と考えられるのである。また、外来牧草に混じった帰化植物、外来牧草を食べる昆虫類、それを食べる鳥類など、元々生息していなかった生物も法面に沿って侵入してくるであろう。このように、エッジ効果によって新たに侵入してくる生物、生息地を拡大させる生物についても、道路の影響として考慮しなければならない。

日本最大の国立公園、しかも奥深い自然にあふれた日高山脈核心部を通過する道路は、エッジ効果の観点からも、その価値を失わせる大きな影響が危惧されるのである。

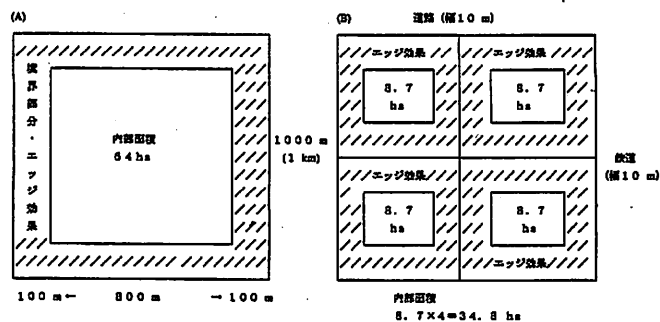


図. 分断化とエッジ効果による生息地の減少(プリマック1997)

資料15 開発局が「継続」を決めた事業再評価（1999）の費用便益分析

費用便益比計算のC=536億円は北海道担当部分の事業費を除外して計算、北海道担当部分を加えればC=1000億円以上となり1.0を下回ること確実。

7. 費用便益分析の結果

路線名	主要道道 静内中札内線
延長	25.3 km

□便益

	走行時間 短縮便益	走行経費 減少便益	交通事故 減少便益	合計
基準年	平成11年度			
基準年における 現在価値	856億円	57億円	4億円	916億円

… (B)

□費用

	事業費	維持管理費	合計
基準年	平成11年度		
単純合計	640億円	61億円	701億円
基準年における 現在価値	523億円	13億円	536億円

… (C)

□算定結果

費用便益比(CBR)	
B/C =	$\frac{\text{便益の現在価値の合計(B)} \quad 916 \text{ 億円}}{\text{費用の現在価値の合計(C)} \quad 536 \text{ 億円}} = 1.7$
	= 1.7

# 再評価に「疑問あり」

## 日高横断道路

### 専門家も「方法改善を」 計画反対した 自然保護団体 やり直し求める

二十年前の計画、道内の自然保護問題の発端として注目された日高横断道路。再び路面の改良が叫ばれる。公共事業の見直し機運の中で、北海道開発局の道新事業を再評価した。この1本の道路でもかかわる市民の計画や、「自然保護」を議論した計画結果は評価力が欠けた。道内の自然保護団体の「民間の議論も必要」「手続の再評価」など計画を再評価する要求もある。専門家も「専門家（注）

(30面参照)

た道内自然保護協会が「計画再評価委員会」をつくらせ、道内自然保護団体の計画や「自然保護」を議論した計画結果は評価力が欠けた。道内の自然保護団体の「民間の議論も必要」「手続の再評価」など計画を再評価する要求もある。専門家も「専門家（注）

開発局は、道路の事業費と便益を比較して投資効果を分析したが、完成後二十年経過後かかるといわれる道路工事を完成済みの道の新築に比べ、費用を除外する、非現実的な条件を設定した。建設費の増大に促したものの、再評価をスキームとして開発局事業審議委員会（注）の審議員（北大教授）は、「二区間を切つた」として、再評価の必要性を指摘した。

### ■統制の行政

道庁からの約十五年前の昨年、開発局は建設局の通過、道庁が管理する計画で建設した。この事業の再評価を行った。しかし、両者の手法はスキーム項目が異なる。道庁は、計画の再評価と、お互いの区間を再評価から外していた。

開発局は、道路の事業費と便益を比較して投資効果を分析したが、完成後二十年経過後かかるといわれる道路工事を完成済みの道の新築に比べ、費用を除外する、非現実的な条件を設定した。建設費の増大に促したものの、再評価をスキームとして開発局事業審議委員会（注）の審議員（北大教授）は、「二区間を切つた」として、再評価の必要性を指摘した。

「物流ルート」の確保も地域活性化に資するため、交通不能区間を解消する」として、抽象的な言葉があるだけで、自然環境に悪影響を与え、完成後二十年経過後かかるといわれる道路工事を完成済みの道の新築に比べ、費用を除外する、非現実的な条件を設定した。

## 日高横断道の事業再評価

### 一部区間の算定で「継続」

#### 開発局 道工事分を除外

巨大な原生林が残る日高山脈を横断する日高横断道が、北海道開発局の道が区間を分けて建設中の日高横断道に、開発局が事業を再評価した。道が保有する区間約七十六区間を再評価の対象として、完成した区間は約百億円を費用として算入し、投資効果を計算した。道の新築と区間の購入は、再評価の結果は、異議から除外された区間については、「事業継続」の結果として「継続」された。投資効果の分析は、道工事区間が除外された区間については、「事業継続」の結果として「継続」された。

日高横断道路は、日高支庁が破綻したとして、大規模な反対運動を展開した。道は約百億円を費用として算入し、投資効果を計算した。道の新築と区間の購入は、再評価の結果は、異議から除外された区間については、「事業継続」の結果として「継続」された。



開発局は、道路の事業費と便益を比較して投資効果を分析したが、完成後二十年経過後かかるといわれる道路工事を完成済みの道の新築に比べ、費用を除外する、非現実的な条件を設定した。建設費の増大に促したものの、再評価をスキームとして開発局事業審議委員会（注）の審議員（北大教授）は、「二区間を切つた」として、再評価の必要性を指摘した。

道は約百億円を費用として算入し、投資効果を計算した。道の新築と区間の購入は、再評価の結果は、異議から除外された区間については、「事業継続」の結果として「継続」された。

道は約百億円を費用として算入し、投資効果を計算した。道の新築と区間の購入は、再評価の結果は、異議から除外された区間については、「事業継続」の結果として「継続」された。

道は約百億円を費用として算入し、投資効果を計算した。道の新築と区間の購入は、再評価の結果は、異議から除外された区間については、「事業継続」の結果として「継続」された。

横断道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。



日高横断道路の計画当時、道路の必要性に疑問が提起された

巨大な「問題」を抱くこの計画は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。



日高横断道路の建設現場

# なぜ日高中央横断道路か

## 原状回復の汚染のしめ

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

## 切実さ欠く建設目的

### 開発庁延命の一方策

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

## 地味振興と将来への備え

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

## 検査

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

日高横断道路の建設は、道路の必要性に疑問が提起された。これは、道路の計画が、道路の必要性に疑問が提起された。

## 第2節 事業の目的および概要

## 1. 事業の目的

北海道の平均道路密度は0.9<sup>km/km<sup>2</sup></sup>と極めて低い水準にあって、全国平均密度と比較すると、その約半にすぎない。これを都道府県道以上の幹線道路密度でみても、全国平均水準の約半にとどまっている。とくに国道など幹線道路網を補って生活圏の活動の拡大、広域化に必要な道路網体系の中核となる道々等の幹線道路網の不足、あるいは地域的な偏在が大きい。

国土利用としての生活圏の形成は、孤立期、集積拡大期、広域化期、分散期の各発展過程を経て、社会機能の各面で拡がり相互関連を強めていく。これを具体的に可能とするものは、道路網の整備、配置等の社会資本整備である。北海道の幹線道路網が低位にある理由は、国道等の主要幹線が明治期に設定された粗い幹線網をベースにしてきたことと、一方、道々等は散在する生活拠点から外延的に拡大する形をとってきたが、広大な面積、自然条件に阻まれて完全な幹線網の成熟（生活圏相互を結ぶ幹線化）に達していないことにある。本州においては、網的充足をある程度みだし、さらに質的需要対応に転換しつつあるが、広大な面積に展開する開発必要地をもつ北海道では、網形成が未成熟の既存道々等から選択的に伸長・連結をはかって幹線道路網の増配置をはかる必要がある。

幹線道路網の配置にあたっては、既存網の分割効果、長距離幹線効果等を勘案することとなる。北海道では、幹線道路によって囲まれた網内面積をみると、平均的には約1,200<sup>km<sup>2</sup></sup>程度のレベルによく達しているが、日高・十勝を筆頭に1,500<sup>km<sup>2</sup></sup>を超えるゾーンが数多くある。これらはゾーン内の開発のネックであるとともに、当該ゾーンによって隔てられた生活圏間の幹線連絡の障害となっている。道路整備、とくに北海道の道路網充足の重点はこれらの解消であり、網内面積が特に大きい各ゾーンは地方道整備の重点地区となっている。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、主要幹線道路が北と南に偏り、両生活圏の交流が阻害されているとともに道央道東間の要路のネックとなっている。網内面積が最大であるこの地域においては、苫小牧～浦河～釧路を結ぶ幹線網の一部として、すでに主要道々浦河・大樹線が建設されているが、将来の北海道の産業中軸となる道央圏南部（胆振、日高）と道東（十勝）を結ぶ幹線道路配置が必要とされるところである。ここに一般道々静内中札内線（仮称）の不通区間を整備し、道々網の整備促進をはかるものである。

## 1-1 一般道々静内・中札内線（仮称）の意義

日高圏・十勝圏は、単に隣接する生活圏であるのみならず、社会・経済の面での連関のポテンシャルが高い。しかし、歴史的にはその自然条件によって隔絶され、今日でも国道274号、236号がそれぞれ北端、南端に位置するのみである。

## (1) 広域的意義

日高・十勝圏は道東～東央の連関の上で重要な位置にある。たとえば、道東の特産物である農・林・酪農生産品の域外移出の4割が道央、あるいは道央經由道外への移出である。これを反映し、一般道々静内・中札内線（仮称）の計画は、日高・十勝圏を經由する道央～道東交通量の2割に対して転換利用を促すものと見込まれている。特に、道央圏の機能分散配置によって、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、道央圏南部と道東の帯広・釧路・北見を結ぶ幹線を形成するうえで重要である。

## (2) 生活圏における意義

現在、日高生活圏には浦河町・静内町を中心に9つの1次生活拠点があり、十勝生活圏には帯広市を筆頭に20の1次生活拠点がある。計画路線はこれら拠点間の相互リンクの3割に対して距離短縮を及ぼすものである。因みに、日高圏・十勝圏間の物流は両圏間が地理的に隔絶されていることから、現立地産業の必需品目の最小限に止っている。しかし、両圏を直接結ぶ計画路線が配置されると、経済効果のみならず社会的な交流を含めた生活圏の広域化が進められる。

以上の効果をもとに、将来の交通需要量を推計すると、約1,200（台/日）に達する見込みであり、これは現在までに道内の各生活圏際配置されてきた主要道々の平均交通量に相当するものである。

資料19 日高横断道路は高度経済成長の見通しの中で計画された  
「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  
開発の基本構想に関する提言」(奥地開発道路協会、1977)

結 語

1976年、産業構造審議会が発表した産業構造長期ビジョンによると昭和60年の北海道は人口690万人、工業出荷額7兆7千億円(昭和45年の5.2倍)という予測になる。また北海道の新長期計画(昭和53年～昭和62年)によると総人口は現在(昭和50年)の533万人から620万人(昭和62年)、道内の純産業(第1次・第2次・第3次産業の合計)は5兆1,513億円(昭和49年)より12兆1,280億円(昭和62年)となり、10年間における伸びは現在の2.5倍に予測されている。

静内町・中札内村においては、いずれも過疎対策としても第1次産業の充実とともに第2次・第3次産業の振興による人口増加が期待されよう。

資料20 日高横断道路は苫小牧東部大規模工業基地開発と連動して計画された  
「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  
開発の基本構想に関する提言」(奥地開発道路協会、1977)

IV. 産 業 開 発

産業開発は第1次産業の農(畜産・酪農を含む)・林・水産、第2次産業の鉱業など原材料の生産を増大し、これら加工する製造業・工業の振興、流通の近代化さらに観光レクリエーションなどきわめて広範囲の分野がある。

最近、苫小牧市東部に規模の大きな港をつくり、北海道と本州・諸外国からの物資の流通をはかると同時に、この地帯に広大な工業地帯を形成する開発計画が進められている。このことは道央または道南地帯と道東地帯を結ぶ太いパイプ役的な役割りを果たすことになるだろう。換言すると両地域の拠点である苫小牧と帯広を結ぶ路線の整備によって両地域の開発が速度を増して進むであろう。

これらの開発は静内町・中札内村ともに大きなシェアをもっており、とくに両町の背後にある地域道路設置の地域開発に及ぼす意義は大きい。

資料21 道路網は土地利用を無視しても必要・国家プロジェクト先導に開発道路を  
開発優先思想に支えられた「開発道路選定の方法論」  
「北海道道路史 行政・計画編」(北海道道路史調査会、1990)

4-11-4 開発道路整備の基本的な考え方

次に、この基本的な考え方に立ちながら開発道路選定の方法論を展開すれば、第一に幹線道路網形成論としてとらえることができる。

昭和29年以来開発道路として指定された路線(開拓道路を除く)をみると、きわめて幹線性が強く現在までに国道および主要道道に昇格した路線延長は、国道昇格および道に引継いだ延長約2,300kmのうち約1,900kmに達しており、開発道路は幹線道路網の充実に大きく寄与している。

主要幹線網で囲まれている網内の道路密度(一般道道・市町村道)は土地利用・産業構造・人口などの相違により道路密度に差が出てくるのは当然であると思われるが、国土の骨格を形成する主要な幹線道路は、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格のものであり、国土面積に比例して必要となるものである。全国土の約20%を有する北海道の幹線道路の整備・拡充に努めることも、国としての重要な施策であろう。第二に、国家的な開発プロジェクトに対して先導的な道路整備の必要がある場合には、整備すべき道路の性格、工事規模などを勘案して開発道路の制度を活用してゆく必要がある。

## 序2 社会アセスメントの 意義

### 1 社会的価値の主張手段

これまでの特に戦後日本を振り返るとき、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、企業行動においては当然のことながら、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であった。このような開発優先社会にあって福祉政策や環境保護政策には補完的な位置づけしか与えられなかったが、そのこと自体は社会のニーズとしてウェイトが小さかったからであると解釈できる。問題は、マーケットで評価する手法が唯一であったために、福祉や環境は自

らの主張方法を政治的手段以外にもっていなかったということである。

産出量や利益を増やす、あるいは財の質の向上など、市場価格を上げるための行為は説得力をもつが、そのような経済価値に置き換えられないアウトプットを生むための福祉政策のような政策は、社会的に認められるための客観的手段をもっていなかった。環境対策についても、経済活動のレベルを低下させることに見合う価値が主張できない。大気汚染抑制で洗濯代・治療代が減るとか、河川水質の向上で漁獲が増えるところまでは評価の土俵にのるが、住民のアメニティーとか河川環境の保護に対しては評価手段がなく、たとえば政府でいえば予算がついていなかった。また、このように経済価値ではない価値について社会的な説得手段が不十分だったために、極端な政治力とか時にマスコミに煽られる情緒的パワーによってのみ、その供給がなされてきており、適正な供給を行うための仕組みが欠如していたという指摘もできる。

したがって、社会アセスメントを手法として確立する意義は、社会的に望ましいという主張がきちんとできるように価値計測の尺度を与えることである。

◆政策的実現 … 事業予算配分の変化、新規公共事業の創出

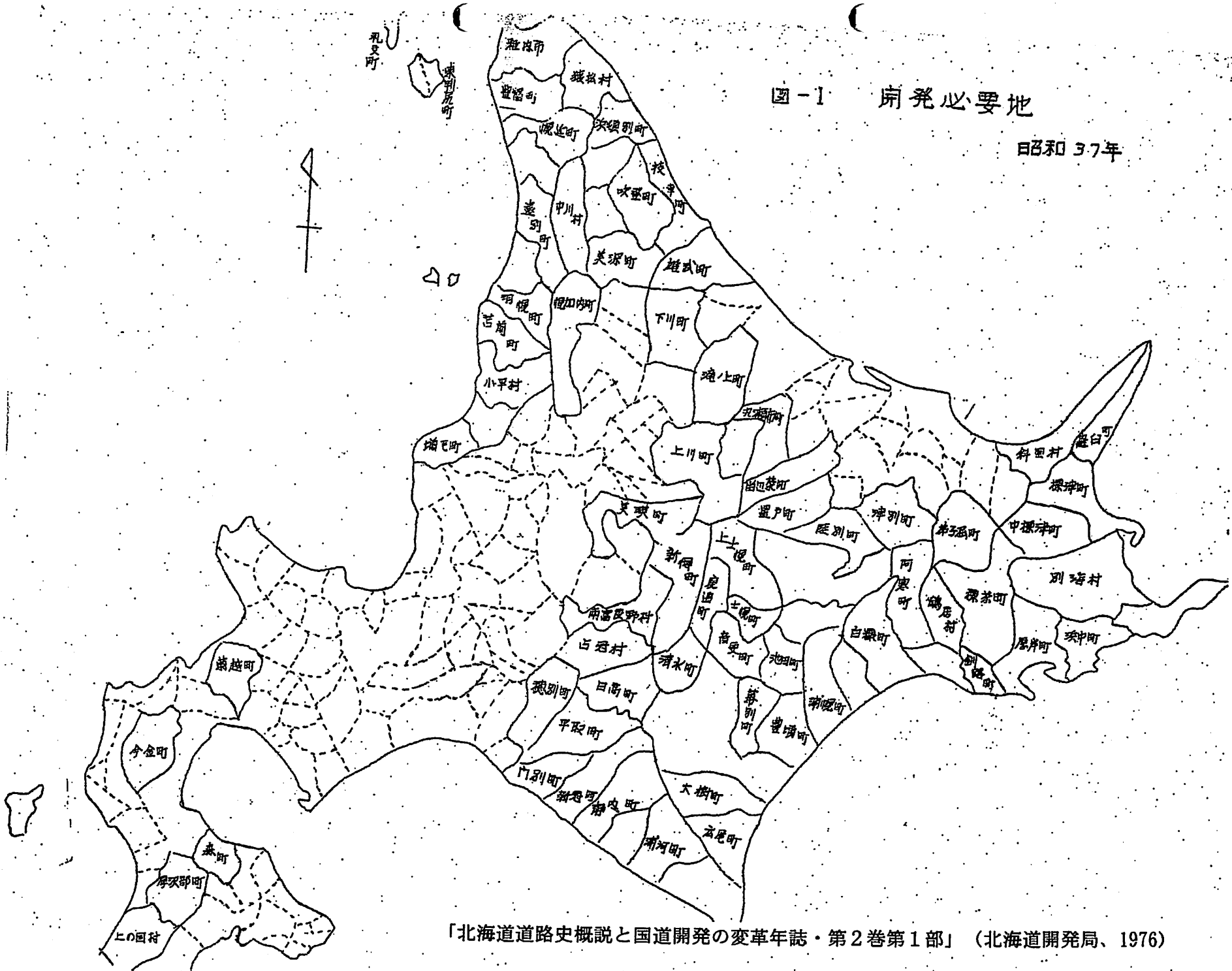
◆市場実現 … マーケットによる選択、企業供給可能性の増加



資料23 中札内村は「開発必要地」ではなかった  
そこへ開発道路が選定されたのは「資源開発から逸脱」したことを物語る

# 図-1 開発必要地

昭和37年



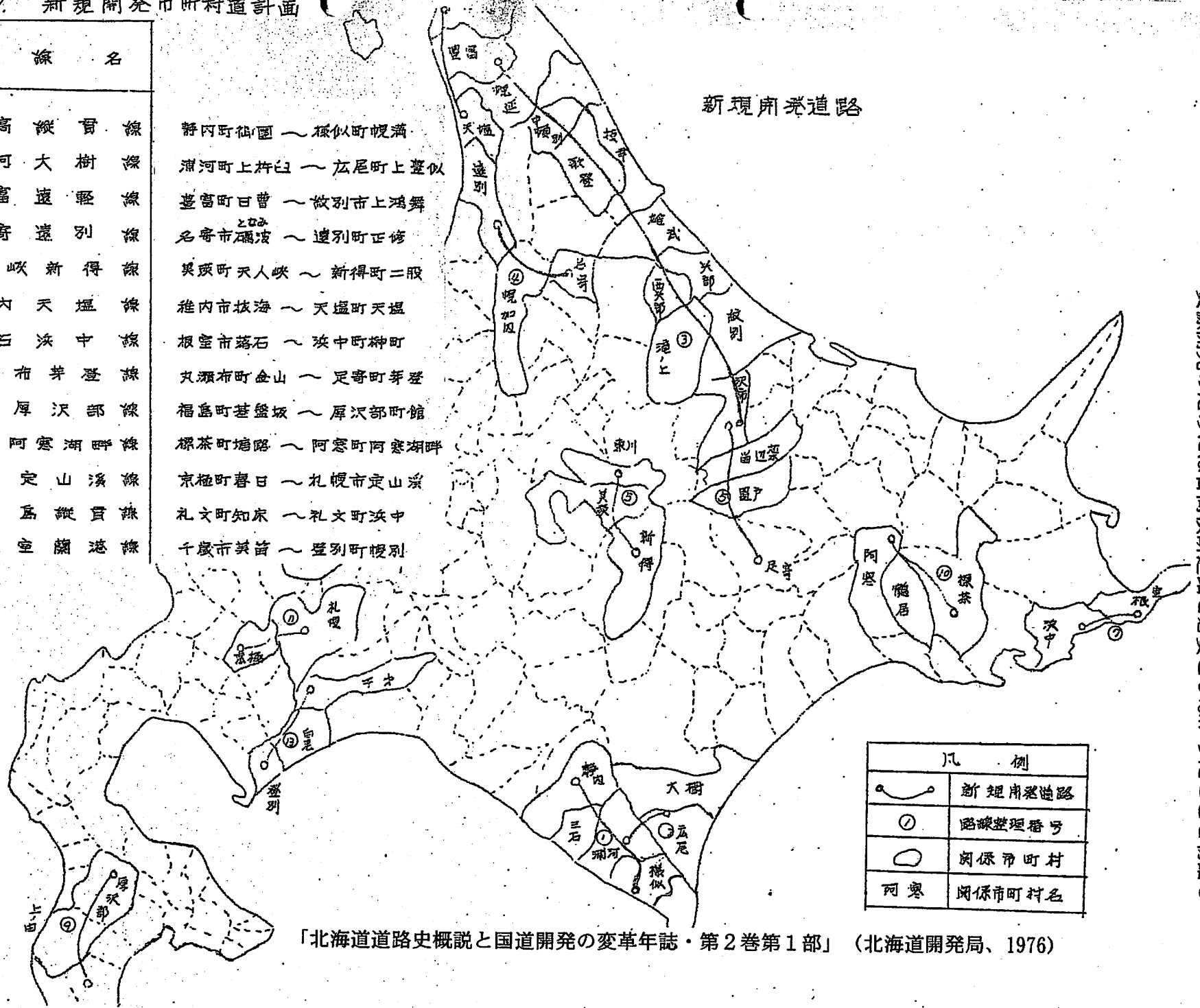
「北海道道路史概説と国道開発の変革年誌・第2巻第1部」 (北海道開発局、1976)

# 7. 新規開発市町村道計画

路線番号	路線名
1	日高縦貫線
2	浦河大樹線
3	豊富遠軽線
4	名寄遠別線
5	天人峽新得線
6	稚内天塩線
7	珙石浜中線
8	丸瀬布芽登線
9	福島厚沢部線
10	釧路阿寒湖畔線
11	京極定山溪線
12	礼文島縦貫線
13	礼幌室蘭港線

静内町徳園 ~ 様似町幌満  
 浦河町上井山 ~ 広尾町上登似  
 豊富町日帯 ~ 紋別市上遠舞  
 名寄市<sup>とがみ</sup>砥坂 ~ 遠別町正修  
 美瑛町天人峽 ~ 新得町二股  
 稚内市杖海 ~ 天塩町天塩  
 珙室市珙石 ~ 浜中町神町  
 丸瀬布町金山 ~ 足寄町芽登  
 福島町荻盤坂 ~ 厚沢部町館  
 標茶町堀路 ~ 阿寒町阿寒湖畔  
 京極町春日 ~ 札幌市定山溪  
 礼文町知床 ~ 礼文町浜中  
 千歳市美音 ~ 遠別町稜別

## 新規開発道路



凡 例	
	新規開発道路
①	路線整理番号
○	関係市町村
阿寒	関係市町村名

「北海道道路史概説と国道開発の変革年誌・第2巻第1部」(北海道開発局、1976)

資料24 資源開発のため「日高縦貫線」が計画された(1966年)

資源開発のためには日高横断道路を必要としなかったことを物語る

資料25 日高地方と十勝地方は異なる「地域生活経済圏」を形成  
日高横断道路がなくても日常生活に支障はない

「平成14年度 政策のあらまし」(北海道総合企画部政策室、2002)

可能性を引き出し、活力とゆとりある地域をつくる

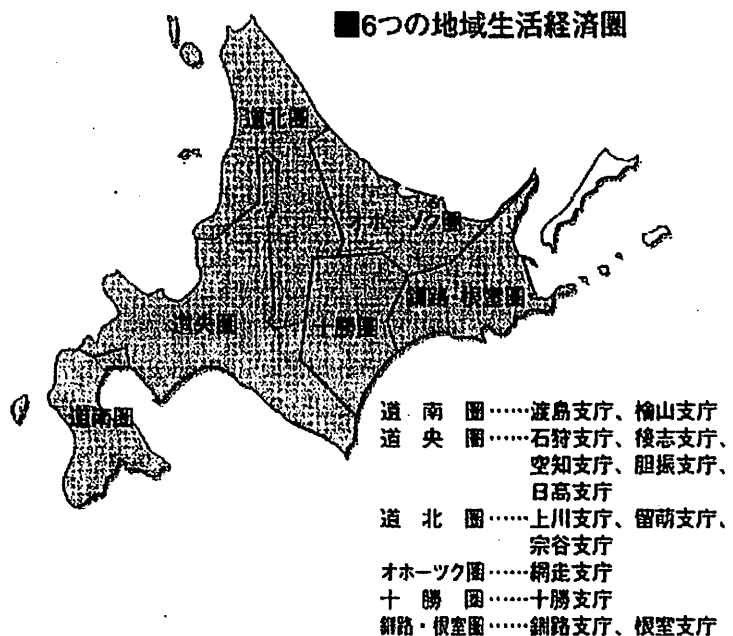
地域生活経済圏の基本的な考え方

北海道では、地域の自主性と創意工夫により、地域の特色や可能性を生かした、活力あふれる地域づくりを進めるため、6つの地域生活経済圏の形成を進めています。

これらの地域生活経済圏を形成するため、中核都市圏と地域中心都市と農山漁村の結びつきを強め、ともに発展することをめざしています。

また、交通や情報のネットワークにより地域間の結びつきを強めるとともに、日本海地域など圏域をこえた取組や青函経済文化圏の形成など道外との交流、さらには海外との結びつきを強めるなど個性的で調和のとれた北海道をつくります。

また、地域の自主性と創意ある取組を推進する地域重視の政策を進めます。



資料26 開発局はこんな理由で日高横断道路の事業継続を決めた

「平成11年度 継続箇所 再評価結果」(北海道開発局、1999)

- ①対象区間に交通不能区間が存在 … 道路のない地域に計画された道路に「交通不能区間」が存在するのは当然。これでは完成するまで継続する以外に選択肢がない。
- ②隣接市町村の役場間が30分を超える … 静内と中札内間は 101kmある。そこで30分以内をクリアするには「時速 200km以上」で走行しなければならない。非常識。
- ③静内駅前町づくりを支援 … 静内駅前の活性化を支援するため、数十\*も離れた山奥になぜ道路が必要? 何の説得力もない理由。

平成11年度継続箇所・再評価結果

事業名	主要道道静内中札内線		事業種別	直轄道道	事業主体	直轄
起終点	自：北海道静内郡静内町字高見 至：北海道河西郡中札内村字上札内				延長	25.3 km
<p><b>事業概要</b></p> <p>静内中札内線は日高圏と十勝圏を連絡する延長約101kmの主要道道である。本事業は、両圏域間の物流ルートの確保や地域活性化等に資するため、交通不能区間を解消するものである。</p>						
S56年度事業化	年度計画決定(種類)		S59年度用地着手	S59年度工事着手		
全体事業費	640億円	事業進捗率	40%	供用済延長	3.0km	
<p><b>再評価時の評価指標チェック項目例</b></p> <p>Ⅱ-(3)地域づくりの支援……………対象区間に交通不能区間区間が存在、隣接市町村の役場間の所要時間が30分を超える地域連携プロジェクトを支援(静内駅前周辺まちづくり整備事業(静内町))</p>						
<p><b>事業の進捗状況・事業採択時より再評価実施時までの周辺環境変化等</b></p> <p>事業採択後、区間の一部が国定公園区域に指定されたことを受け、環境調査や関係機関との協議を行い事業を実施している。現在までに3.0kmを北海道へ引き継いでいる。</p>						
<p><b>今後の見通し</b></p> <p>五箇年計画内の一部引継を目標として用地買収・工事を促進する。</p>						
対応方針	事業継続					

北海道新聞 1999年5月8日

# 自然豊かな知床など 貴重な道内5カ所

北海道の世界遺産候補

文化遺産	自然遺産	地域	特徴
道南の縄文文化遺跡群	道東地域湿地群	知床半島地域	原始の自然生態系の循環と多様な生物群集
日本固有の文化を不す最大規模の遺跡群	湖など多様な湿原群	日高山脈地域	傑出した自然景観、特異な氷河地形、高山植物
	釧路湿原、霧多布湿原、風連	大雪山系周辺地	広大で原始性の高い多様な動植物相

# 道、世界遺産登録目指す

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系周辺地域、知床半島地域、日高山脈地域、道東地域湿地群、道南の縄文文化遺跡群の五カ所については、ユネスコ（国連教育科学文化機関）の世界遺産登録を目指す方針を固めた。六月定例道議会での補正予算案に、北海道遺産プロジェクト関連予算を盛り込む。

## 炭鉱跡など「道遺産」で保全

北海道遺産は、掘達也知事が一九九七年七月、「北」

「北」ち出した。道の各部横断的な政策立案に民間と道職員で取り組む赤レンガ・政策検討プロジェクトの「北の世界遺産推進方策検討チーム」（座長・辻井達一北星学園大教授）が政策の具体化を検討してきた。同チームは同日、最終報告書を掘達知事に提出。知事は「実現していきたい」と答えた。世界遺産は、地球上の自然や文化の中から際立った価値を持つものを人類共通の財産として登録し、保全していく制度。国内では現在、白神山（青森、秋田両県）、原爆ドームなど九件が登録されている。道内五地域の登録には、地元での盛り上がり、保全対策の具体化などが必要で、道は学術調査や国への働き

かけを通じて地元を支援していくことになる。

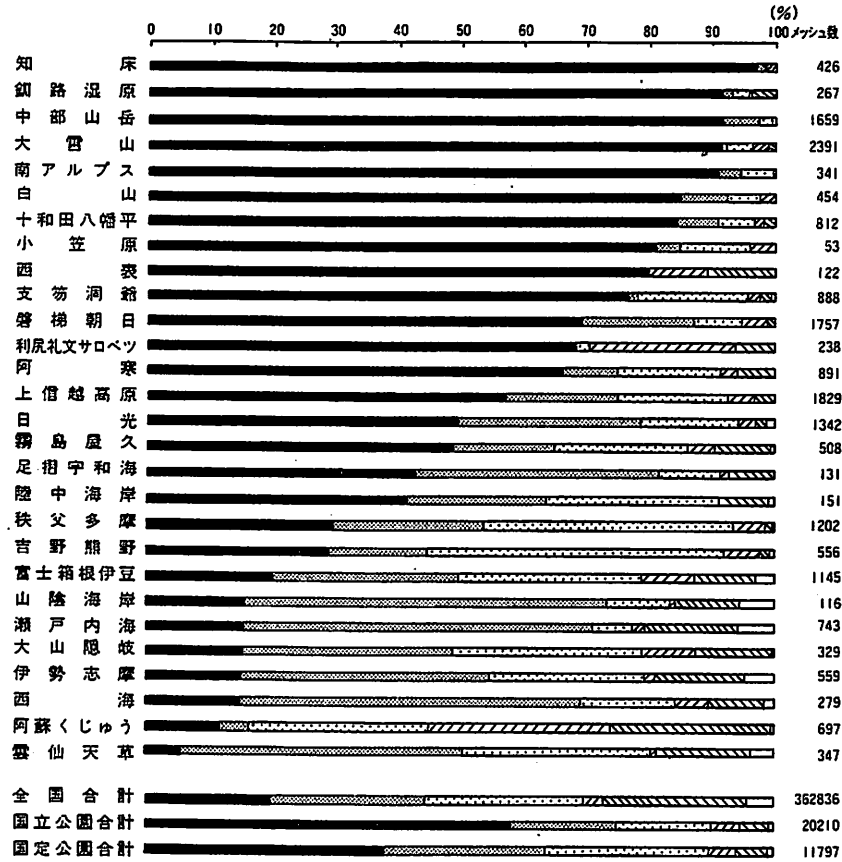
北海道遺産は、世界遺産の北海道版。道内の有形、無形の財産を掘り起こし、本道の価値を再認識し北海道再生の起爆剤とするのが狙い。報告書は自然、歴史、産業・開発、文化、生活の五分野で計百三十カ所を候補にリストアップ。さらに

道民から遺産候補を募ってデータベースをつくる。

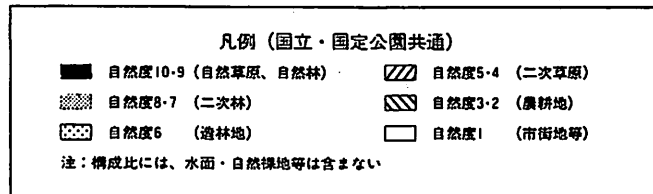
中でも報告書が「緊急対応が必要」としたのは産業遺産。赤平市の住友赤平炭鉱第一立坑などの炭鉱関連施設、一九二五年（大正十四年）建設で現在も操業するれんが造りの滝ノ上水力発電所（夕張市）などを候補に挙げ、「北海道の成り立ちと存在を解説する重要な記憶」として、保全を求めた。

道は、今後の具体的な取り組みを民間組織にゆだね、行政が側面支援する仕組みをつくる方針で、補正予算案では民間組織発足経費、北海道遺産データベース開発費、世界遺産登録に関する調査費などを予算化することになりそうだ。

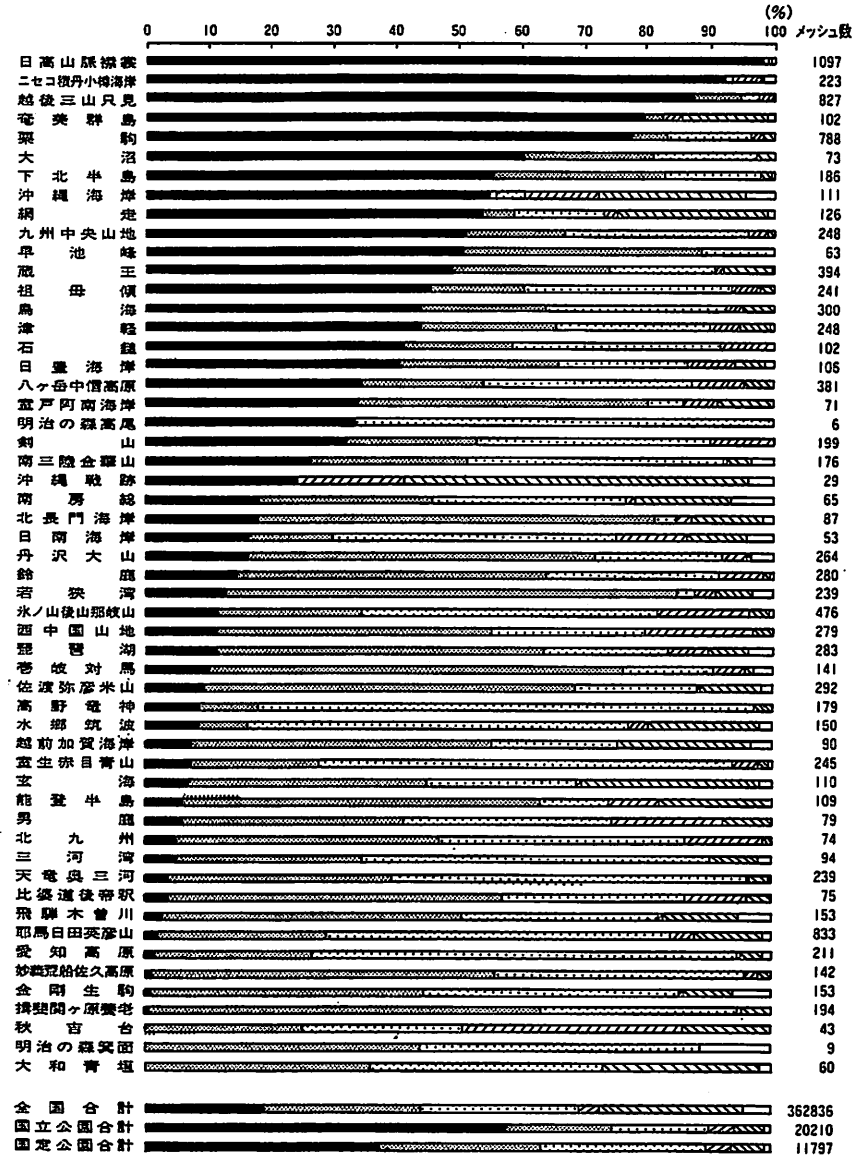
10 国立公園別 植生自然度構成比



(第3回自然環境保全基礎調査結果より作成)



11 国定公園別 植生自然度構成比



(第3回自然環境保全基礎調査結果より作成)

資料28 日高山脈帯国定公園の植生自然度の高さ(10・9)は日本一

植生自然度(10・9)は人手の加わらない自然草原と自然林。黒い部分が植生自然度(10・9)を表す。

「自然・ふれあい新時代」(環境庁自然保護局計画課、1989)