

北海道発「時のアセスメント」と 士幌高原道路の行方

滝川康治

堀達也・北海道知事は今年七月、長期間にわたって停滞したり、停滞する恐れのある道の公共事業を、時代の変化を踏まえて見直して、事業の中止や継続を判断する「時のアセスメント」の対象六事業を公表した。年明け早々に新たな施策として打ち上げてから半年あまり、地元自治体や議員らの反発ですったもんだの揚げ句、ようやく動きだしたものだ。都道府県みずからが公共事業を再点検する、全国に先駆けた画期的なシステムづくりは「産みの苦しみ」を味わったのである。

対象六事業は、三月の政策会議（知事、副知事らで構成）で決まり、報道もされていた。が、公表が大幅に遅れたのは士幌高原道路問題によるところが大きい。

「二人三脚の一人（道）から『士幌高原道路事業を』立ち止って見直す」と言われたら、もう片方はどうなるの

か——ということですよ。地元は、『もう終わりだ』という気持ちになるでしょ」

公表から二カ月ほどのち、士幌町役場を訪れて「時のアセス」に対する感想を尋ねたわたしに、建設促進運動を続けてきた小川寅之助町長が語気を強めた。対象になつてからは、町内の推進諸団体が道への「波状行動」を展開した、という。八月下旬には、大型バスを連ねて道庁への要請行動が行なわれ、小川町長は鉢巻き、タスキ姿で先頭に立った。町の広報紙には、「今年一年が大きな山場」とあり、住民に危機感をアピールする。

「まだ評価を下す時期でなく、問題は（再点検の）結論がどう出るか、だ。私たちは検討作業の行方を見守っている。公共事業に見直しをかける道の姿勢は評価できるが、それをもって道庁改革ができるのか——となると、

ちょっと違うのではないか。道は、『(再点検は)事業の廃止・休止を前提としない』と言うが、これを前提としない公共事業の見直しとは何なのか。

と、一定の評価をしながらも道に対する監視の目を注ぐのは、この道路の建設反対運動を二五年間にわたって続けてきた、十勝自然保護協会長の及川裕さんである。士幌町の陳情団が道庁に行くと同知事が対応するのに、自然保護団体に対して道は冷たい、とか。再点検作業について直接説明がないことも、道を心底から信頼できない理由のようだ。

推進・反対双方とも疑問と期待が相半ばするなかで、士幌高原道路の「時のアセス」が始まった。

● 四半世紀もの工事中断を前に：

北海道の中央部、標高二千メートルを超える高い山々を抱え、その大半が国立公園に指定されている大雪山は、豊かな自然環境が息づく地域として全国に知られる。士幌高原道路(道道士幌然別線)は、大雪山国立公園の東南の一角に神秘的なたたずまいを見せる、十勝管内鹿追町の然別湖につながる道路のひとつ(地図参照)。「然別湖へ道路を！」の構想は六〇年代初め、士幌高原一帯の農地・観光開発や山火事対策などを目的に練られた、というから、ずいぶん昔の話にさかのぼる。

六二年に牧場用の町道として開削したのが始まりで、

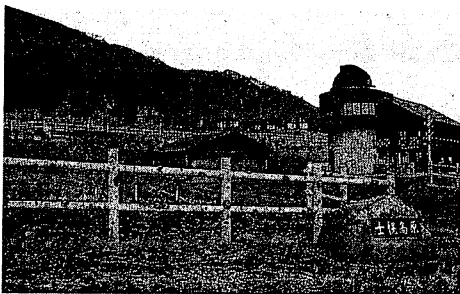
部分を全線トンネルにするルートと、二度にわたる路線変更案が発表されたものの、いまだに開通の目処は立っていない。

人口約七千人の農業を基幹産業にする士幌町は、大規模なジャガイモ加工工場を持つ、北海道でも有数の「農協王国」の町として有名である。

市街地の北西部、士幌高原内に町が造成した観光拠点「ヌブカの里」は、この道路の工事中断地点のそばに広がる。「里」の一角にある広場には、広大な十勝平野を睥睨するように三人の農村リーダーの銅像が並ぶ。立花隆氏



25年間にわたって延伸工事が中断し、「時のアセス」の対象事業になった士幌高原道路



士幌町が観光拠点を目指す「ヌブカの里」。高原道路は左上の山を走る

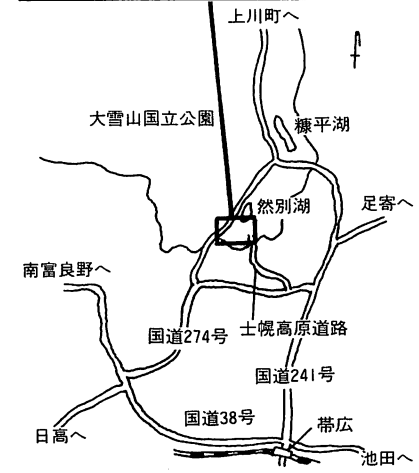
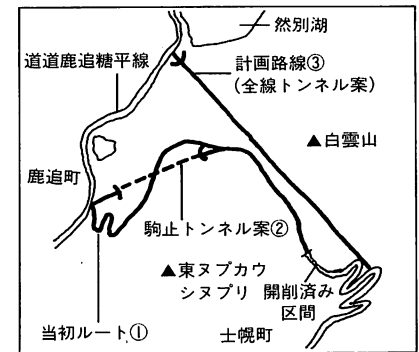


士幌町商工会に掲げられた建設促進の看板



「税金の無駄遣い」を訴える「ナキウサギ裁判」の原告たち(昨年11月、札幌地裁前で)

● 士幌高原道路計画



六九年には道道に昇格した。六五年から工事箇所が国立公園区域にかかるようになり、当時の厚生省が法律にもとづく一括許可を行ない、国立公園事業として承認。やがて、工事は急斜面の山肌を削り、その醜い姿が遠くからも望みえるようになって、自然保護論議がわき起こったのだ。

予定地内には高山植物のコマクサの自生地や、氷河期の遺存種・エゾナキウサギの生息地があることも分かってきた。このため、東ヌブカウシナブリ山を山越えする部分の二・六キロメートルを残して、七二年には工事が中止されている。それから四半世紀の歳月が流れた。当初の地上ルートが「駒止トンネル案」へ、そして現在の未着工

の名著『農協』にも登場する、士幌農協の育ての親で元全農会長の太田寛一氏(故人)の銅像もある。三人のリーダーを讃える碑文には、

「乳と蜜の流れる郷を訴え、同志と共に畜産基地確保と産業道路、観光道路開削の先駆に起った由緒ある…」などと書かれている。ここで言う産業・観光道路が士幌高原道路である。三十数年前の訴えだが、その時代の「農村ユートピア」の夢を追い続けているのが士幌町といえる。小川町長は一年前、初対面のわたしに、

「士幌にとつての唯一の観光地『ヌブカの里』を足がか

りに、素晴らしい農業を体験してもらい、観光産業を振興したい。流入人口を増やし、その人たちが消費することで地元の産業にも潤ってほしい。」

と、観光産業に期待する心境を語った。かつての農村リーダーたちの遺志は、少しばかり形を変えて小川町長らに引き継がれているわけだ。農協や商工会、町議会、自民党支部など町内の主だった団体は、「開通促進」で町と共同歩調をとってはいる。

が、全町一丸で建設促進運動に邁進中かといえ、それは少し違うようである。

太田氏が農協組合長だった三十数年前、同氏から土幌高原にロープウェイやエゾシカ牧場を開設する構想を聞いたという、町内のある農家がこんな話をしていた。

「その時代の話です」と続けているんだ。百姓も所得が伸びて、すべてが農協まかせになり、高原道路も『それでいこうや』となった。でも、農業でやれる手立てをすれば観光に頼らなくてもいい。人間や自然に対する考え方をきちんと持てば、こんな道路はいらないんだ。」

市街地に住む慎重派のある町民は、「地元には、時のアクセスに対する賛否両論があるのではないか」と言い、こんなふうな官主導の進め方を危惧した。

「自然保護の論争と地域づくりや一般町民の生活がかげ離れてしまっている。賛否を超えた町づくり論争が抜けてしまったのではないか。町民の目が道路に行き、将

来の町づくりや環境整備、文化面がエアポケットになり、創造性の欠落した町になることを心配しています。」

土幌高原道路に批判的な町民たちは、わたしの取材に對して「匿名でなければ困る」と口をそろえた。町民同士が道路建設の是非や、「時のアクセス」のあり方を自由に議論できる環境は整っていないようだ。

●再評価は「虚心坦懐な議論」を目指す

「新しい時代にはチャレンジが必要であり、虚心坦懐に物事を考えることが大事です。この制度は、みんなで議論して、どういう結論を出すのか——そのことが一番の目的。（対象の六事業は）結果的には公共事業になったけれど、（制度の趣旨は）道のソフト事業を含めて見直す、ということなんです。」

庁内の「時のアクセス検討チーム」の初会合が開かれた七月二三日、この制度の発案者でもある磯田憲一・道総合企画部政策室長はわたしに、「中止か、継続か？」を再評価する過程での議論の大切さを強調した。土幌高原道路を対象事業にするかどうかで混乱し、ようやく公表にこぎつけて間もない時期だったが、磯田室長は、「混乱したのは）産みの苦しみにあり、仕方がない。時代の認識として（時のアクセスを）やった、と理解してもらえよう努力していきたい。」と、少し疲れた表情を見せつつ、きっぱり言った。

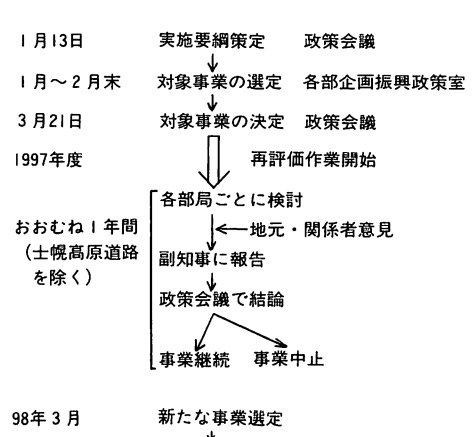
ここで「時のアクセス」の概要を紹介しておこう。

このシステムは、さまざまな事情から停滞したり、時間がかかり過ぎていた施策に対して、「時」という客観的な物差しを当て、時代の変化を踏まえて、当初の役割や効果を点検・評価していくことが目的だ。限られた財源の下で、より重要性の高い新たな施策を展開するためのシステムでもある。対象事業は次の三つの要件のいずれかに該当するものから選定する。

- ① 施策が長期間にわたり停滞している
 - ② 時の経過のなかで、経済・社会状況が変化し、実施した場合の効果が低下している
 - ③ 施策の円滑な推進に課題（反対運動など）を抱えており、今後も長期間にわたって停滞する可能性がある
- 実施要綱によると、一連の検討作業はまず、着手当時の背景や目的、その後の経過、停滞などをもたらした要因と将来的な問題点を洗い出す。そして、必要性・妥当性・優先性・効果・住民意識・代替性の六つの観点から評価を加える（図表を参照）。

土幌高原道路以外の対象事業は、①二風谷ダムから苫小牧東部地区第一工業用水への導水管建設事業、②別町の「道民の森」民話事業（スキー場やゴルフ場などの計画）、③白老ダム、④占冠村のトマムダム、⑤函館市の松倉ダム——の五つである。これらは、おおむね一年以内（米年夏まで）に再評価作業の結論を出す予定。が、

図●「時のアセスメント」の手順



表●「時のアセスメント」評価項目

必要性	・経済・社会情勢の変化等により必要性や意義が変わっていないか。
妥当性	・計画内容が時代に即しているか。 ・道の関与の仕方について再検討の余地はないか。
優先性	・緊急に実施するニーズは高いか。 ・道民のニーズは高いか。 ・長期計画等での位置付けはどうか。
効果	・実施の結果が所期の成果をあげることができるか。 ・社会的評価（好感度）が高いものであるか。
住民意識	・施策に対する住民の意識は変化していないか。
代替性	・代替方法の可能性はないか。

土幌高原道路だけは、「道建設部が進めている環境影響調査との関係を考慮したい」（政策室）との理由で、結論を出す期限は決まっていない。

堀知事の年頭あいさつで道職員に「時のアクセス」導入を表明してからの半年間は、長い道のりだった。二月中旬に対象事業を内定し、三月下旬には六事業を決定したにもかかわらず、土幌高原道路をかかえる十勝出身の自民党道議らの反対で公表できなかった。四月になると、道側が「時のアクセスは地元の理解を得ながら進

める」と、トーンダウンする議会答弁。これを受けて、幹部が関係自治体に制度への理解を要請して回るなど、道側の姿勢が揺らいだ。地元出身道議や自治体の反発は続き、七月初めには道議会での事業名公表を見送ってしまった。「このまま公表できず、新施策は頓挫か？」との観測が流れた時期もあったが、結局、七月中旬に知事の臨時記者会見で事業名の公表に踏み切り、一連の騒動にピリオドを打った。

道庁を改革する新たな施策を始めるときには、対象事業の決定・公表までは知事が毅然としてリーダーシップを発揮しなければ、とうてい実現できない。知事の政治的裁量なのだから、決定までのプロセスが透明である必要はない。ただし、公表してからの進め方は徹底して情報を公開し、大いに議論をおこすべきだ——というのが、わたしの見方である。そうした意味では、知事のリーダーシップにはかなりの疑問が残る。

ともあれ、新制度は出発した。七月一六日付『朝日新聞』がトップ記事で「時のアセス 六事業公表」と報じたことも手伝って、担当の政策室には建設省や道開発庁などの省庁、他県、民間研究所、道外マスコミなどから照会が相次いだ。「いったん決めた事業をどう見直せばいいのか？」と、いろんなところが悩み、改革の手がかりを求めていることが浮き彫りになった。

出発後は、「時のアセス」に対する各方面の評価は高園大教授によると、累石風穴ではこの山域のものが国内最大規模という。

トンネル工事による風穴への影響について、事業者側は、「ボーリング結果からは空洞や凍土は確認できず、極端な低温も見られなかった。影響は、地下数メートルレベルの判断でいいのではないか」（帯広土木現業所など）と、軽微であるとの見方を示す。

これに対し佐藤教授は、論文や講演などを通じて、「トンネル工事は、いきなり人体実験をして毒のさじ加減をするようなもの。工事そのものによる騒音や振動、地下水系への影響、火山活動の誘発、温泉湧出、完成後の排気ガスや温風の影響など、貴重なナキウサギ生息地や風穴地全体への影響は計り知れない」と警告し、計画そのものに疑問を投げかける。

この道路計画では、道の自然環境調査でナキウサギ生息地などの貴重さが明らかに、当初の地上ルート案を断念した経緯がある。鹿追町側のトンネル坑口予定地一帯でも、一九五〇年代には生息状況が学会誌に発表されており、最近も地元研究者らがナキウサギの食痕などを確認している。ナキウサギは、風穴がもたらす冷温環境を好むことで知られる。

士幌高原道路に関する一切の公費支出差し止めを求めて昨年、自然保護団体のメンバーら二一人が起こした住民訴訟（通称・ナキウサギ裁判。札幌地裁で係争中）で

く、道は追加事業を検討中という。札幌市でも類似の点検システムの導入を決めた。個別事業には強く異論を唱えた議員らも、制度そのものは評価するという「総論賛成、各論反対」の状況である。

●国立公園行政を問う自然保護団体

士幌高原道路を対象にすることに強く抵抗した士幌町も、公表後は再評価作業を見守る姿勢を見せる。

「知事に対して、『しっかり調査してほしい』と求めており、（調べて）ゴーサインを出してもらいたい。（計画案は）地下トンネルなので、地質構造や水脈などをきちんと調べる必要がある。そこで、とんでもない問題があるなら話は別になつてくるでしょう」（小川町長）

自然保護をめぐる目下の争点は、国内最大規模の「風穴」やナキウサギ生息地への影響、国立公園行政のあり方などについて、である。

東ヌブカウシ山一帯には、普通は高山帯に見られる植物が亜高山帯より標高の低い位置でも確認できる、不思議な場所がたくさんある。山裾のところに岩塊や岩屑が堆積し、夏場に岩の隙間から冷たい風が吹き出す「累石風穴」と呼ばれる場所だ。こうしたところでは、まわりの地表面付近が冷温状態になるので、低標高の場所にコケモモやイソツツジ、ガンコウランなどの高山植物が群生したりする。道内の高山植生に詳しい佐藤謙・北海学

も、ナキウサギの生態が大きな争点になっている。原告側が差し止めの論拠にするのは、「生物の多様性に関する条約」を筆頭格に、各種法令や「道自然環境保全指針」などで、国立公園行政のあり方を問いなおす裁判との位置づけだ。審理が進んでおり、原告側の要請に応えて、十月上旬には裁判官による異例の現地視察も行なわれた。

自然保護団体などが国立公園内での道路建設に異議を唱える拠り所は、自然環境保全審議会（環境庁長官の諮問機関）の「林部会長談話」（七二年）と、前出の道の「保全指針」（八九年）である。

「林談話」は、原始的な自然環境を保持している地域や貴重な動植物が生息する地域などの道路建設を避けるよう求めたもので、開通済みの山岳観光道路にも言及し、「場合によっては自動車交通をストップさせる必要もある」と提言した。この談話の精神は現在でも尊重されるべきものだが、環境庁は一昨年、事実上のゴーサインを出してしまっている。

道の「指針」によると、東ヌブカウシ山および然別湖周辺の高山植生やアカエゾマツ林、ナキウサギ、カラフトルリシジミ（高山蝶）などが生息・生育する環境は、「そのままの状態を維持できるように、周辺を含めて厳正な保全を図る」（保護基準Ⅰ）「学術研究、徒歩による自然探勝に利用を限定する」（利用水準Ⅰ）

として位置づけられている。素直に読めば、観光道路の建設を安易に進めていい地域とは思えない。

北海道自然保護協会長の依造三さん（専修大学北海道短大教授）は、この「指針」について、「指定区分に反して得られるものは士幌高原道路一本だが、失われるものは「指針」そのものだ。知事が作った「指針」を守らないならば、道民の誰も守らなくなる。これは「指針」の死を意味する」と指摘し、道に対して順守するよう求める。

●論争点を整理し、オープンな検討を

国立公園内での道路建設の是非、地域づくりや公共事業のあり方などをめぐって、大きな論争を引き起こしている士幌高原道路。「時のアセス」が論争点を整理して幅広い議論の場をつくり、行政みずからが公共事業をチェックするものになり得るかどうかが——まだ、その方向は見えてこない。推進・反対双方の溝も大きい。

「この事業は本来、『時のアセス』に乗せるのが無理だったのではないか」と言う、士幌町の小川町長は、

①「全線トンネル案」は九五年に環境庁の承認を受けており、同庁の付帯意見に従って調査中。「長期間停滞している事業」とはいえない。

②事業が始まったころは家畜の搬送や山火事防止の目的があり、現在は道が「観光」を第三の産業に位置づけて

いる。道路建設の効果が低下したことはなく、逆に向上している。然別湖の観光客らの万一のときの安全対策としても、道路の建設効果がある。

③財源が乏しくなるなかでの事業推進は、時間がかかってもやらなければならない。この道路だけが「時のアセス」の対象になるのはおかしい。

といった理由を挙げて、再評価すること自体に強く疑問を唱える。

「声の大きさや政治的圧力で判断すべきでない。どちらの主張がより合理的であり、多くの国民の支持を得られるか——それが『時のアセス』の議論の基本です」と強調した道自然保護協会長の依さんは、評価項目に沿って次のように指摘する。

①原点の山火事対策は充足され、道路延長の必要性は消滅している。同じ国立公園内のより大規模な旭岳温泉や天人峡温泉には一方向の道路しかない。そちらは一本道のままで良く、然別湖には三本目がないと民生が安定しないのか。「優先性」は低い評価しか得られない。

②然別湖畔の住民から「道路がないと民生が不安定」との声を聞いたことがなく、「災害発生時の短縮・代替ルートの確保」という役割は客観的な説得力を持たず、「緊急性」では否定的な評価しか与えられない。全線トンネルは、展望や新規に行ける探勝地点はゼロ。国立公園の利用道路として失格で、「効果」は全くない。

③「ヌブカの里」は国立公園の第三種特別保護地域、トンネル部分は第一種特別保護地域だが、公園として価値の低い地域を活性化させるために、価値の高いところに犠牲を強いるのは、自然保護地域での役割の根幹に関わる誤った考え方。残された唯一の機能は然別湖畔への短縮連絡だが、わずかな短縮のために国立公園の貴重な自然を傷つけることは許されない。「代替性」の項目でも、きわめて低い評価しか得られない。

「対象事業にすること自体おかしいが、決まった以上は調査してゴーサインを出してほしい」（小川町長）
「アセスの評価項目のすべてで否定的評価しか得られない。合理性で判断し、計画の白紙撤回を」（依会長）

といった主張の隔たりを、「時のアセス」の組上りにせることで、どのように埋めていけるのか。事業主体の道庁みずからが行司役を務めるシステムだけに、「身内による甘い採点」に終わらないような創意工夫が求められるところだ。

「できるだけ再評価作業の透明性を高める努力をしながら進めていきたい。節目節目で論点を整理して、道民に伝えたい」（政策室の磯田室長）

という意気込みを中身のあるものにするには、建設部など庁内の事業担当部署に対して、政策室がよりリーダーシップを発揮すべきだろう。

士幌高原道路については、「有識者による外部委員会を

設け、費用対効果や環境問題などを検討する」（八月二八日付「北海タイムス」との構想もあるが、この種の委員会の透明性をどう確保していくのか。さらに、「幅広い道民の意見をどう反映させるか」という大きな課題も残されている。

堀知事は「毎日新聞」のインタビューに対して、「アカウンタビリティー（説明責任）と情報公開は、私どもの仕事の欠くべからざる条件です。（この『時のアセス』という仕事は）行政姿勢の試金石になるのではないかと考えている」（二〇月二〇日付の同紙）

と語っているが、「説明」や「公開」の具体像はまだ見えてこない。

ここ数年、道は「環境基本条例」の制定や「環境影響評価条例」の見直し作業のなかで、素案段階で道民意見を公募したり、市民グループ主催のフォーラムに参加して討論する——といった積極性を見せるようになってきた。しかし、「道生活環境部は自然保護活動に対して、まともに取り合っておらず旧態依然としている」（前出の及川さん）との厳しい見方があるのも事実だ。士幌高原道路をめぐる「時のアセス」の検討作業の過程では、過去を率直に点検し、積極的な住民参加の手法を取り入れていくべきだろう。

公共事業の見直し論議に新風を吹き込んだ、北海道発「時のアセス」の試みは緒にたばかりである。