

# 大雪山国立公園内の土幌高原道路建設 計画と自然保護のための反対運動

—第Ⅱ部・環境庁管理下の国立公園研究③—

村 串 仁三郎

目次

はじめに

- 1 土幌高原道路建設計画と建設計画反対運動の概要
- 2 初期の土幌高原道路建設計画反対運動—1966年7月8日～1983年—
- 3 北海道知事の土幌高原道路建設工事再開の試みと反対運動の盛り上がり—1983年7月8日～1995年—
  - (1) 横路知事の登場と工事再開の試み
  - (2) 土幌高原道路建設工事再開反対運動の盛り上がり
- 4 土幌高原道路「全線トンネル案」の環境庁公認と反対運動の高揚—1995年5月～1997年7月—
  - (1) 「全線トンネル案」の環境庁による公認
  - (2) 環境庁公認後の土幌高原道路建設工事再開反対運動の高揚と法廷闘争の展開
- 5 法廷闘争の勝利と堀知事による土幌高原道路建設計画の中止宣言—1997年8月—1999年3月—

小括

## はじめに

国立公園内の観光道路は、戦後から高度成長期にかけて多くの国立公園で建設された。拙著ですでに検討したように、1970年から建設されていた南アルプス・スーパー林道は、激しい反対運動を伴いつつ1971年に建設が中断されたが、1978年に再開され反対運動は完全に敗北した。すでに公表したように、日光国立公園内の奥鬼怒スーパー林道は、激しい反対運動によって1981年に観光道路としての使用が禁止されたが、結局、林道としては完成させて、反対運動は、成功、敗北相半ばする変則の形で終わった。

大雪山国立公園内の土幌高原道路は、森林開発公団のスーパー林道ではなく、土幌町農道として計画され、厚生省のもとで国立公園道路となり、北海道道の土幌然別湖線に昇格したが、2.6キロを残して、1972年に大石武一環境庁長官のもとで計画が中止された。

しかし1987年のリゾート法の成立後のリゾート開発ブームの中で、横路孝弘北海道知事が工事再開を表明し、以後観光道路建設反対運動と観光路建設推進勢力がぶつかり合い、環境庁が工事再開を認めたにも拘わらずに反対運動は継続し裁判闘争を行なった。1999年に堀達也北海道知事の決断によって最終的に土幌高原道路建設は中止された。

この土幌高原道路建設計画に反対する自然保護運動は、国立公園内の自然を保護する運動にとって極めて興味深いものであり、国立公園が、地域住民や広く国民に支えられて存在する制度であることを証明する貴重な事例である。

土幌高原道路建設計画とそれに反対する自然保護運動については、すでに幾つかの文献によって、基本的に研究し尽くされた感があるが<sup>(1)</sup>、私の現代国立公園研究においてどうしても論じておきたいテーマであった。

## 注

- (1) 土幌高原道路建設計画反対運動についての先行研究は以下のものがある。俵浩三『北海道・緑の環境史』第6章4「三〇年前の価値観で迷走した土幌高原道路」、2008年、北海道大学出版会。北海道新聞社編『検証土幌高原道路と時のアセスメント』、2000年、北海道新聞社。大雪山のナキウサギ裁判を支援する会編『大雪山のナキウサギ裁判』、1997年、緑風出版。本稿は、以上の文献を利用しつつ執筆した。一連の執筆者には深く感謝したい。

## 1 土幌高原道路建設計画と建設計画反対運動の概要

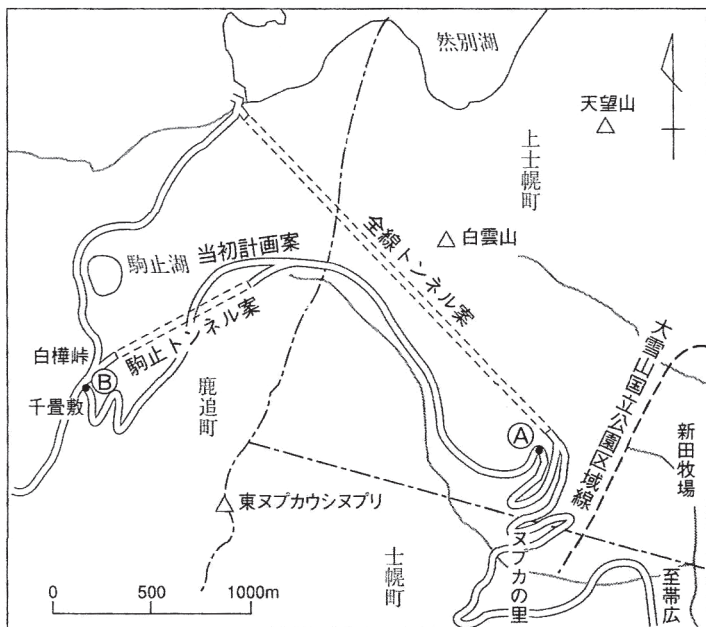
北海道の大雪山国立公園内における土幌高原道路は、図1に示したように、1960年代に土幌町によって、志幌町から国道273号線上にある然別町につなげる道路として計画され、1965年に厚生省から大雪山国立公園内の町道として認められ、1969年には北海道道として認められ、建設工事が進められた。

しかし1971年に土幌高原道路建設工事は、国立公園地区に入ると、大規模な自然破壊を生じさせ、1971年に就任した大石環境庁長官が国立公園内の観光道路建設への規制を強めたため、地元で設立され十勝自然保護協会と北海道自然保護協会による道路建設工事反対運動が展開されて、1972年7月に堂垣内尚弘北海道知事により2.6キロほど残こして中断された。

そして長い年月がたち、1983年に北海道知事に選出された社会党系の横路孝弘は、1987年7月に中断されていた土幌高原道路工事再開を表明して、道路建設計画の実現に邁進した。横路知事は、道路工事再開反対運動に押されて、環境調査を行ないつつ、図表1に示したように1988年に自然保護地域を回避する「駒止トンネル案」を提起した。

「駒止トンネル案」とは、「表土を剥ぐ工法だった旧ルートと異なり、全長650メートルの駒止トンネルや四つの橋などを活用する」案で、道当局は「ナキウサギなど貴重な動植物の『生息環境を極力保全することができる』とうたっていた。」

図1 土幌高原道路建設計画案の変遷



注 前掲『大雪山のナキウサギ裁判』, 193頁より。

しかし道路工事再開反対運動は、おさまらず、道当局は、「駒止トンネル案」も環境保全に問題があると認識し、1993年に「駒止トンネル案」を撤回して、図1に示したような「全線トンネル案」を提起した。

この案も自然保護・環境保全上に多くの問題を抱えていたため、反対運動は収まることがなかったため、環境庁は、1995年5月に「全線トンネル案」を「適当」とし条件付きで公認した。

これまで多くの事例であれば、環境庁の承認によって反対運動は消滅するのであるが、「全線トンネル案」反対運動は消滅しなかった。土幌高原道路建設反対運動派は、裁判闘争に持ち込み、生物多様性確保を重視する裁判官の判断で、裁判闘争に勝利した。この裁判の判定を受けて、1995年4月の知事選挙で新たに当選した堀達也知事は、公共事業を見直す「時のア

セスメント」という政策により土幌高原道路建設を「中止」した<sup>(1)</sup>。

### 注

(1) それぞれ引用の出典は後論で示す。

## 2 初期の土幌高原道路建設反対運動—1966年7月8日～1983年—

土幌高原道路建設計画とその計画に反対する自然保護運動は、三つに分けて検討するのが便宜的である。

土幌高原道路建設計画反対運動の第1期は、1966年7月8日～1983年、第2期は、1983年7月～1995年、第3期は、1995年4月～1999年の時期であった。

まずは、ここで第1期の土幌高原道路建設計画反対運動について見ておこう。

土幌高原道路は、「1962（昭和37）年、山火事防止と然別湖への短縮連絡を目的として着工、1965（昭和40）年からは国立公園区域にかかり国立公園事業の認可を得た道路となった。土幌町にとっての土幌高原道路は『地元の悲願』とされていた。」「また当時はまだ環境アセスメントの考え方がなかったので、事業認可に際しては自然環境調査がまったく行なわれていなかった」道路であった<sup>(1)</sup>。

特に「国立公園の特別地域という規制」に関係する道路であったにも拘らず、厚生省国立公園部は安易に道路建設を認可したのである。それは、1964年に「然別道路の開通」公約で当選した飯島房芳土幌町町長が、1965年に「厚生省国立公園部から大雪山国立公園内の『町道士幌然別線』建設認可」を取りつけたからであった。さらに1966年には「国補助の開発道路として、町道工事がスタート」し、1969年には「道道に昇格して、『土幌然別湖線』として認可された」からである。

土幌町は、飯島房芳土幌町長のもとで農業の近代化を進め、1968年に「専門家に委託し『土幌高原』の観光診断」を行ない、「土幌高原から大景観が土幌の観光資源の中心であり、然別道路は糠平（上土幌）、層雲峡とつながる、大雪山ろくの周辺観光ルートとなる」との報告を受けて、観光構想に取り組み始めた。さらに1970年に飯島町長は、「上土幌、鹿追に呼びかけて『老人と子供の国』構想を提案」していた<sup>(2)</sup>。

1965年の「町道計画の時点で、厚生省国立公園部は工事認可を与え、環境庁となっても『認可してしまったものはそのまま』という態度をとり続けてきた。」<sup>(3)</sup>

1971年から「道道工事が国立公園区域に入り、東ヌプカウシの斜面をジグザグに開削し始めると、その『傷』は遠く帯広市などからも目立つようになった。道路計画が、白雲山の鞍部を通り、ナキウサギが住む風穴地帯を突っ走ること知られ始めた。この当時の計画は、…大規模な開削工事による、地表への影響がきわめて広いものであった。」<sup>(4)</sup>

国立公園内に入ってから土幌道路建設による自然破壊を目前にして危惧した十勝の住民は、1971年7月10日に設立された十勝自然保護協会を中心に土幌道路建設反対運動を展開した。

十勝自然保護協会は、「会員の構成は実に多岐にわたり帯広商工会議所の会頭をはじめ地方財界のお歴々、医者、市議会議員、帯広畜産大学の先生、地区労関係者などが名を連ねていた」小さな団体であった。

十勝自然保護協会の中心人物となる及川稿氏は、協会設立の経緯を次のように語っている。

「当時私は、父を交通事故で失い、10年勤めた国有林を退職して『珈琲と音楽 川』という喫茶店を帯広で経営していたが、北海道登高会という山岳会に所属し事務局を担当、十勝山岳連盟の事務局も回り番で務めていた。

時あたかも大雪山縦貫道路建設計画が浮上し、反対運動が各地で呼応していたが、地元十勝の岳人としても運動を組織する必要性を感じていた全林野の上村一郎（ペルプネ山の会）と、71年6月十勝山岳連盟に自然保護

委員会を設け、既に活動していた『大雪の自然を守る会新得・札幌』と連携して積極的に取り組むことになった。」「委員は新得の三品章男，芽室の西宗昭など9人で，大石環境庁長官をはじめ，堂垣内知事，推進市町長に反対要望書を送ることからはじめた。」<sup>(5)</sup>

1971年に「十勝自然保護協会や北海道自然保護協会が国立公園内の道路工事に疑問の声を挙げた。」<sup>(6)</sup>

土幌高原道路反対運動の一つの特徴は，予定地域についての現地調査を行なって，道路建設の自然破壊を大衆に周知させたことであった。

1970年代に入り，「芳賀良一帯広畜産大学教授（当時）の協力を得て，北海道自然保護協会や十勝自然保護協会が道路予定地を調査したところ，ナキウサギ生息地や高山植物群落地帯を貫通し，自然破壊の恐れが大きい道路であることが分かり，建設反対の声を上げた。」<sup>(7)</sup>

十勝自然保護協会の及川稿氏は，この「芳賀良一教授ほかが同年（1966年－引用者）現地視察し，問題提起したのがきっかけで，当協会が設立された」と指摘している。

1972年5月26日，土幌の隣町である然別湖を擁する鹿追町では，鹿追町自然を守る会が組織され，「帯広土木現業所長などに，工事中止の陳情書を提出した。」

また1972年6月4日，十勝自然保護協会は，「現地調査」を十勝山岳連盟自然保護委員会とともに行ない，同年7月15日には，堂垣内北海道知事宛ての「道道士幌然別湖線の建設についての要望書」を提出して，「本計画はこの地域の自然生態系に重大な影響をもたらし，自然環境・景観保護上大きな問題がある，として再検討を要望した<sup>(8)</sup>」。

1972年6月29日の『北海タイムス』は，土幌町から然別湖に通じる隣接の鹿追町では，鹿追町議会の榎波弥一郎議長，鹿追町自然を守る会の三好則重会長らは，土幌道路が「国民の財産である大雪山国立公園の自然を破壊し，一地域にしか役立たない」として自然保護協会に訴えてきたと報じた<sup>(9)</sup>。

さらに1972年7月18日の『北海道新聞』は、北海道自然公園審議会の一員であり、植物分類学の権威伊藤浩司北大農学部助教授により「土幌高原観光道路の予定路線周辺の標高900-1000メートル地点にコマクサの大群落が発見された」と報じ、「コマクサは、標高2000メートル付近にしかはえない貴重な高山植物といわれただけに従来の定説を打ち破る新発見として注目され、同助教授は近く調査班を入れて再度調査にあたる」と報じた<sup>(10)</sup>。

こうした実態調査により道路計画地の自然の重要性が明らかにされ、反対運動は盛り上がっていった。

なお1972年当時の北海道自然保護協会は、名誉会長が堂垣内北海道知事、会長が道経済界重鎮の東条猛猪拓銀頭取であったので、大雪山縦貫道路計画に対して「明確な反対姿勢をとることができず」、「土幌高原道路もトンネルに変更すればやむを得ないと考えていた」ので土幌高原道路計画に明確な反対姿勢をとれないでいた<sup>(11)</sup>。

したがって第1期の土幌高原道路反対運動は、地元の十勝自然保護協会を中心に闘われたのであった。

1972年6月4日、十勝自然保護協会は、「現地調査に十勝山岳連盟自然保護委員会から、佐野睦男、西宗、上村、及川が参加し」、その調査をもとに、同年7月15日には、堂垣内北海道知事宛ての「道道士幌然別湖線の建設についての要望書」を提出し、「本計画はこの地域の自然生態系に重大な影響をもたらし、自然環境・景観保護上大きな問題がある」として再検討を要望した。

また然別湖への玄関口を土幌道路建設で失いかねない隣町の鹿追町は、1972年5月26日に鹿追町自然を守る会を結成し、「帯広土木現業所長などに、工事中止の陳情書を提出した。」

他方反対運動に対抗して、土幌町農協を強力な推進母体とする土幌町は、「土幌町開発と自然保護の会」を1972年6月24日結成し、「強引に推進活動を展開」した<sup>(12)</sup>。



1972年7月、突如として堂垣内知事は、土幌道路計画の「2.6キロメートルを残して一時工事を中断した。」<sup>(13)</sup>。

及川氏は、「岩石山につづく南斜面に、地肌をむき出しにして、蛇行する開削道路が、駆け上がっていく様は、十勝平野から一望でき、万人がその醜悪な風景破壊に目を疑った」ことが、「工事中止を決断させた大きな要員になったと考える」と指摘しているが<sup>(14)</sup>、後に堂垣内知事が工事再開に動いたことを考えると、単にそのことだとは思われない。

堂垣内知事の工事中断の背景として、中央では、新設の環境庁の大石武一長官が1971年11月に尾瀬縦断観光道路の建設工事を中止させたため、全国的に自然保護運動が高揚し、各地の観光道路建設計画反対運動を後押ししていたという状況があった<sup>(15)</sup>。そうした状況が堂垣内知事の工事中断に大きく影響したと推察される。

工事中断後、そう簡単にはあきらめない土幌町は、「北海道、土木部、土木現業所への陳情」を行ない「どこからそんな予算が捻出されるのか、小さな市民団体には想像もつかぬほどの動員攻勢をかけた」。北海道における自然保護運動が大雪山縦貫道路問題を機ににわかに熱を帯び活況を呈してくると、「地元出身国会議員らの教唆によって、行政は日高山脈国立公園指定と日高横断道路計画、くすぶる土幌高原道路計画を再浮上させ、運動の分散を画策する」のであった<sup>(16)</sup>。

中止されていた土幌高原道路工事再開の機会を窺っていた堂垣内知事は、1978年に「環境影響評価条例」を作り、工事再開のためにその「条例」を準用として、土幌高原道路にも環境評価を行なうことにし、1979-82年に道による調査を行ない、土幌高原道路の当初の全地上通過案を「一部にトンネルや橋梁を採用した『駒止トンネルルート』に変更し」、1982年に「一般道道士幌然別湖線自然環境影響調査報告書」を作成した<sup>(17)</sup>。

この1979-82年の調査には、問題があった。十勝自然保護協会の及川稿氏は、「当初土幌高原道路の生態調査は、十勝自然保護協会に北海道庁から話があったが、調査結果如何によっては、事業着手に加担することになり

かねないという理事会の論議のすえ、受けぬことに決定した。この判断は、その後の紆余曲折をみるまでもなく賢明であったと思う。」と指摘している。

この「一般道道士幌然別湖線（土幌高原道路）自然環境影響調査」は、1978年から2年間「北海道開発コンサルタントによって行われ、その自然環境調査は、北海道自然保護協会が担当することになった。」

このことが後に北海道自然保護協会が土幌高原道路計画に加担したのではないかの疑念を生むことになる。

この報告書では、「3ルート（白雲山トンネル案、駒止トンネル案、東ヌプカウシ山トンネル案）とも、この地域の貴重な自然を破壊する。どうしても必要なら東ヌプカウシ山南麓ルートを検討すべき、という付帯意見であったそうで、何者かによってこの意見が意図的に改ざんされ『東ヌプカの北側を通る三ルートを検討した結果、駒止トンネルを新たに掘るルートが最も影響が少ない』と結論が操作されていた。」

こうして「駒止トンネル案」は、1982年「自然環境調査報告書」においてに提起された。こうしたすり替えは、後に問題化する。

1973年5月「鹿追町議会が建設反対決議をし、建設阻止町民大会を開いて、観光ルートの既得権を主張するのだが、その佐渡一男町長時代は、ほとんどの道費公共事業が予算化されず、冬の時代をかこつと、88年2月岡野友行町長に代わった鹿追町は、強大なJ A土幌の圧力に屈し『高原道路の早期完成を求める町民の陳情』を採択して賛成に転ずるのである。」<sup>(18)</sup>

#### 注

- (1) 前掲『北海道・緑の環境史』, 341頁。
- (2) 前掲『時のアセスメント』, 20-2頁。
- (3) 同上, 12頁。
- (4) 同上, 23-4頁。
- (5) 及川稿「土幌高原道路問題と十勝自然保護協会の活動」, 前掲『時のアセスメント』, 202-3頁。
- (6) 前掲『時のアセスメント』, 24頁。

- (7) 前掲『北海道・緑の環境史』, 341—2頁。
- (8) 前掲及川稿, 202—3頁。
- (9) 「土幌が文書投げ込み」, 『北海タイムス』1972年6月29日。
- (10) 「伊藤北大助教授が発見」, 『北海道新聞』1972年7月19日。
- (11) 俵浩三稿「矛盾だらけの土幌高原道路計画」, 前掲『時のアセス』, 96—7頁。
- (12) 前掲及川稿, 203頁。
- (13) 前掲『北海道・緑の環境史』, 342頁。
- (14) 前掲及川稿, 203—4頁。
- (15) 大石武一環境庁長官の政策については, 前掲『高度成長期日本国立公園』, 249頁以下を参照。
- (16) 以上の引用は, 前掲及川稿, 204頁。
- (17) 前掲俵浩三「矛盾だらけの土幌高原道路計画」, 97—8頁。
- (18) 以上の引用は, 204—5頁。

### 3 北海道知事の土幌高原道路工事再開の試みと反対運動の盛り上がり—1983年7月8日～1995年—

#### (1) 横路知事の登場と工事再開の試み

1972年に堂垣内知事によって中止された土幌高原道路建設計画の再開への動きは, 1983年に社会党の衆議院議員であった横路孝弘が知事に選出してから密かに始まっていた。

横路孝弘は, 周知のように父親が北海道を基盤とする長老の社会党議員節雄の次男で東大卒の弁護士であり, 母親は戦前共産党の指導的理論家野呂栄太郎の妹という社会運動一家のエリートであった。節雄が急逝したため, 孝弘は, 1969年に社会党から出馬して北海道1区で当選し, 若手論客として活躍した。1983年の北海道知事選には, 無所属で立候補し「勝手連」など市民団体の支持を受けて, かつての同僚の江田五月の属する社会民主合連の推薦を受けた前副知事三上顕一郎を僅少さで破り初当選した<sup>(1)</sup>。

革新の星とも言われた横路知事は、1983年の知事選では、土幌高原道路建設工事について自然保護団体の質問に答えて「環境保全の方策が定まるまで着手するべきではない」との見解を示していた<sup>(2)</sup>。

しかし横路知事は、1983年の知事選では土幌高原道路建設工事再開に反対するポーズをとっていたが、その実、土幌高原道路建設工事再開に賛成だったのである。

及川稿氏は、十勝自然保護協会会長を巡る内紛にふれ「1983年5月に西武会長から故野洲健治氏に会長を引き継がれた」が、この野洲健治は、土幌高原道路建設を促進してきた「土幌町人脈であり」、会長交代を演出した「山根裕副会長は、地区労に永年貢献した北電労組委員長経験者で、協会高橋久道事務局長らと、帯広にきた横路知事から駅頭で『よろしく頼む』と土幌高原道路の根回しを受けていたことが後に判明した」と指摘している<sup>(3)</sup>。

後に述べるように明らかに横路知事は、土幌高原道路工事の再開を願っていた土幌町の政治勢力と密接に繋っていたのである。横路知事は、元社会党議員で一眼革新派のようであったが、実は地域住民と密接に結びついた保守的な体質の持主であった。

知事選後の1983年に横路知事は、「自然保護が問われていた日高縦断道路の着工にゴーサインを出していた」。また「道民の最大の関心事だった北海道電力の泊原子力発電所建設でも、最後まで容認の立場だった」といわれている<sup>(4)</sup>。このように革新知事といわれながら横路知事は、突如前言を翻して、北海道産業界の意向を認めてしまう無責任な二枚舌の持ち主であった。

国会では、1987年5月に中曽根内閣のもとでリゾート法が成立し6月に施行された。すでにリゾート法の制定準備が1年前から進められ、地方ではこのリゾート開発政策に期待が高っていた。1986年には「大規模リゾート建設促進議員連盟や、知事等による大規模リゾート地域整備推進協議会」が発足して、「国・自治体・企業が一体となったりリゾート法推進体制ができあがった。」<sup>(5)</sup>

北海道の経済開発に責任を負う横路知事や北海道選出の社会党丸谷金保参議院議員らは、そうした地域開発の動きに大きな関心を抱いていたに違いない。

そのような社会状況のもとで、革新派として当選していた横路北海道知事は、1987年7月8日の北海道議会で、社会・道民連合の鈴木誠二県議に、道道士幌然別湖線の残された2.6キロメートルの工事について問われ、「自然環境と調和のとれた道路づくりの可能性についての見通しを得たので、地元住民や地元の自然保護団体の合意を得て建設に取り組みたい」と述べ、工事再開に前向きな姿勢を示したのだ<sup>(6)</sup>。

横路知事が自分の支持基盤である地元社会党の政策を尊重し、地元住民の声を聞いて実現しようと務めるのは、ある意味政治家として当然であった。

土幌道路建設を要望してきた「地元3町」、鹿追町は1988年から反対にまわったが、土幌町、上土幌町、鹿追町は土幌道路建設に「賛成」だった。横路知事は、こうした地元住民の強い意向を受け止めていた。特に北海道選出の社会党の丸谷金保参議院議員の政策を強く受け止めていた。

丸谷参議院議員は、「土幌町と同じ十勝管内にある池田町の元町長」であったし、一時有名を馳せた「北海道における一村一品の先駆けともいえるワイン生産に取り組み、ワイン町長として知られた人物」であった。

その丸谷議員は、「実はかつて土幌農民同盟事務局長として高原道路の最初の構想にかかわった。その執念は衰えず、参院議員を勇退する直前の87年8月、参院環境特別委員会で質問し、国立公園内の道路建設の原則ともいえる『林談話』が土幌高原道路に適用されないとの言質を環境庁から取った」人物でもあったのである<sup>(7)</sup>。

横路知事は、社会党人脈の中で社会党丸谷参議院議員と政治信条を同じくしていたのである。

なおこの「林談話」とは、これまで度々述べてきたように1973年、北海道の大雪山縦貫観光道路計画が断念された後、当時の環境庁自然環境保全

審議会自然公園法部会の会長だった林修三が出した談話のことであり、「国立公園の道路新設は、代替手段が見いだせないことが前提」であるとし、大石武一元環境庁長官の方針にそって、新しい道路の建設は認められないと語ったものである<sup>(8)</sup>。

「この原則からすれば既に然別湖までの道路が存在する以上、土幌高原道路は認められないことになるが、丸谷議員は土幌高原道路の建設認可が林談話以前であることを逆手に取った。議員質問への答弁という形をとって、高原道路がこの談話に拘束されず、環境庁がストップできる筋合いのものではないことを環境庁自らに言わせたのだ。」<sup>(9)</sup>

この丸谷議員の質問に至る問題について、俵浩三氏によれば、横路知事が土幌高原道路の工事再開を宣言した1987年7月8日の後の8月に「丸谷金保参議院議員が北海道自然保護協会を訪れ、土幌高原道路は地元の悲願なので反対しないでほしいと要請した。」そこで当時協会の理事をしていた俵氏は、「土幌高原道路は『林談話』に反するから建設すべきではない、と丸谷議員に林談話の内容を説明した。」という。この説明を聞いた「丸谷議員は困った顔をして」帰ったということであった。

俵浩三氏によれば「東京へ帰った丸谷議員が8月の参議院で、『林談話の趣旨はいまも生きているのか』と質問したのである。すると信じられないことであるが、環境庁自然保護局長が、『林談話は審議会のお意向なので、現在でもこの談話を踏まえて対処している。しかし談話以前に許可された道路には適用されることはない』と答弁してしまったのである。これは環境庁として自らの本務を放棄したような逃げの答弁である。」

「これに勢いづいたのは北海道である。自然保護団体からどれほど強い反対があっても、最後は環境庁が認めてくれるに違いないという読みから、強気になって土幌高原道路の工事再開に向かって突っ走ったのである<sup>(10)</sup>。

横路知事は、丸谷議員の助力によって、これまで中断されてきた制約を解きほぐす環境庁のお墨付きをえて、晴れてというか合法的にという言うべきか計画の実施に邁進していった。

そのために横路知事がやらなければならないことは、二つあった。その一つは、反対派を納得させるために「調査・アセス」を行なうことであり、もう一つは「地元住民や地元の自然保護団体の合意」をえることであった

北海道庁は、反対を受けて、1987年11月に「自然環境調査報告書」アセスメントを公表し、従前の土幌高原道路ルートが、地上の表土を剥離して建設する工法であったのを退けて、表1に示したように、起点から終点の途中にトンネルを掘削する「駒止トンネル案」を提起した。そして1988年11月に土幌高原道路「検討会議」は、「内容はおおむね妥当」と答申し、土幌高原道路がアセスメント評価の面からも問題がないとお墨付けを与えた。

「駒止トンネル案」とは、「表土を剥ぐ工法だった旧ルートと異なり、全長650メートルの駒止トンネルや四つの橋などを活用する」案で、「ナキウサギなど貴重な動植物の『生息環境を極力保全することができる』とうたっていた」<sup>(11)</sup>。

北海道庁は、他方、1989年に「北海道自然環境保全指針」を公表した。この「指針」は、北海道自然環境審議会が作成に係わっており、当時北海道自然保護協会に理事だった俵浩三氏も審議会の委員として参加していた。

この「北海道自然環境保全指針」は、俵氏によれば「当時の北海道が全国に誇った自然保護施策で、当時このような指針を作成、運用していた都府県はなかった。それは北海道の地形・地質、植生、野生鳥獣などの膨大な自然環境情報を総合的に解析して166ヵ所の『すぐれた自然地域』を選定し、それぞれの地域ごとに『保護水準』と『利用水準』を、Ⅰ～Ⅳの4段階区分で明らかにしたものである。」

「それによると土幌高原道路予定地は、『然別湖周辺』の優れた自然地域に該当し、東ヌプカウシヌプリ周辺と然別湖周辺のナキウサギ、シマフクロウ（天然記念物）、カラフトルリシジミ（天然記念物）、クマゲラ（天然記念物）、コマクサ群落などの生息・生育地として重要なので、保護水準Ⅰ、利用水準Ⅰを当てはめている。この保護水準Ⅰは『周辺を含めて厳正に保全』、利用水準Ⅰは『徒歩利用に限界』という扱いである。したがって

土幌高原道路予定地は、厳正に自然環境を保全し、徒歩利用に限定、すなわち自動車道路はつくるべきでない、北海道が自ら宣言しているのである。この指針には横路孝弘知事が、『道では、この指針に盛り込まれた理念や基本的な方向性を踏まえ、今後の自然環境保全施策を進めてまいりたいと考えていますので、道民の皆様のご理解とご協力をいただければ幸いです』と序文を述べている。<sup>(12)</sup>

横路知事は、この報告書を読んで「序文」を書いたのかどうか定かではないが、こうした矛盾を抱えて平然としていた無節操な政治家であったことは否定できない。

横路知事は、後にみるように激しい土幌高原道路反対運動を受けて、1992年に「鹿止めトンネル」案を提起し、それが批判されるや1993年9月に道議会で、「鹿止めトンネル」案を撤回して「全線トンネル案」を提起した。

この「全線トンネル案」とは、図1に示したように、横路知事によれば「『自然環境への影響を最小限にするため、トンネル案を基本とすることが最良と考える』とこれまでの駒止ルートを断念、既開削区間の途中から然別湖南岸までトンネルを通す計画」であり、「自然環境や景観の保全のために地表を通過しない、つまり未開削区間の全線をトンネルにするという『究極』の案である。」

しかし「この案は大きな矛盾をはらんでいた。土幌高原道路は当初、その目的に山火事対策を掲げていた。ほとんどがトンネルとなるとその効果は期待薄だ。また、地上部が少ないため景観上の問題は解消されるものの、トンネルばかりでは道路利用者はその景観を楽しめず、観光道路としての魅力も薄れる。結局、土幌町と然別湖（鹿追町）を結ぶ単なる通路としての役割だけが残る。それさえも、既設道路に比べ十数分の短縮効果しか望めないのだ。新ルートに意味があるとすれば、道の自然環境保全指針をクリアし、環境庁の了解も得られるとの見通しがあることだけだった。このように、新ルート案は土幌高原道路の本来それなりにあった存在理由をほとんど否定し、道路を通すことだけを目的とした計画である。」<sup>(13)</sup>



もう一つ、横路知事のやらなければならないことは、工事再開にあっては「地元住民や地元の自然保護団体の合意」をえることであった。そのために横路知事は、志幌高原道路建設計画について協議する相手を、工事再開に理解を示す勢力がいた「十勝自然保護協会」に絞り、強引に「十勝自然保護協会」の「合意」をえようとした。この点は、次項で詳しく論じることになる。

### 注

- (1) 横路孝弘については、インターネットのウィキペディアの記事を参照。
- (2) 前掲『時のアセスメント』, 25頁。
- (3) 前掲及川稿「土幌高原道路問題と十勝自然保護協会の活動」, 『時のアセスメント』, 206-7頁。
- (4) 同上, 25頁。
- (5) リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会・編『検証・リゾート開発』[東日本篇], 1996年, 緑風出版, 12頁。
- (6) 以上の引用は, 前掲『時のアセスメント』, 25-6頁。
- (7) 以上の引用は, 同上, 26頁。
- (8) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』, 361頁。
- (9) 前掲『時のアセスメント』, 27頁。
- (10) 以上の引用は, 前掲『北海道・緑の環境史』, 343-4頁。
- (11) 以上の引用は, 前掲『時のアセスメント』, 27-8頁。
- (12) 以上の引用は, 前掲『北海道・緑の環境史』, 344-5頁。
- (13) 以上の引用は, 前掲『時のアセスメント』, 42頁。

## (2) 土幌高原道路建設工事再開反対運動の盛り上がり

第2期の土幌高原道路建設工事再開反対運動は、横路知事が工事再開を宣言してから盛り上がっていった。

1987年7月9日の『北海道新聞』は、前日の8日の道議会で知事による土幌高原道路建設工事再開のゴーサインを出したと大々的に報じ、「自然保

護団体は『自然破壊につながる』と猛反発」との見出しで、次のように報じた<sup>(1)</sup>。

これまで反対を表明してきた「然別湖の自然を考える会（崎野隆一郎代表）は、『道路に経済的メリットはなく、工法を工夫する程度で自然は護れない』と反発、13日の夜にも対応策を協議する。」「6月中旬に未開削ルートで動植物の生息調査を行った道自然保護連合（瀬川潔代表）は『横路知事は日高横断道路や知床伐採についても結果的に賛成している、経済、開発を中心にもの事を考えているが、本道の自然破壊のスピードはかなり速い。絶対に認められない』（寺島一男副代表）と語気を強める。」

北海道自然保護協会の八木健三会長は、「道から具体的な計画を聞いて判断したい」と語ったと報じられたが、反対運動は必ずしもすぐに始動しなかった。

「道自然保護協会の八木健三会長は、『すでに開通している部分は、凍結現象地盤が崩れている』と地盤の弱さを指摘しながら『知事は一体、何をもちいて環境を保全する見通しが得られたとっているのか、理解に苦しむ』といぶかる」と語ったと報じられた。

「十勝自然保護協会（野州健治会長）は道から具体的な計画を聞いて判断したい」と述べたと報じられた。こうして「自然保護団体は『自然破壊につながる』と猛反発」と報じられたが、反対派の動きは、必ずしも明確に現われてこなかった。

横路知事は、すでに指摘したように、工事案を協議する自然保護団体を地元の十勝自然保護協会に絞る「窓口一本化」戦略をたて、十勝自然保護協会を工事再開賛成派に転換させることを期待していた。

肝心の十勝自然保護協会（野州健治会長）は、「道から具体的な計画を聞いて判断したい」との姿勢を示したが、「発足以来表面切って、士幌高原道路推進を是とすることも、理事会で推進の論議になったこともただの一度もなかった。」といわれており、内部が賛成派と反対派に割れて明確に反対を公言できなかったのである<sup>(2)</sup>。

そうこうしている間に横路知事は、自然保護団体の反対意見を受けて、というよりは反対派の意見を入れたように見せかけるために、1978年11月に急遽作成した「自然環境調査報告書」で、表土を剥ぐ工法だった旧ルート案を撤回して「鹿止トンネル案」案を提起した<sup>(3)</sup>。

1987年11月に、道と帯広土木現業所は、十勝自然保護協会に説明を行なったが、十勝自然保護協会は明確に反対を表明しなかった<sup>(4)</sup>。こうして道当局と自然保護団体の「唯一の窓口」だった十勝自然保護協会は、反対運動の先頭に立たなかった。

すでに指摘したように1988年8月2日に「土幌・然別湖線自然環境調査報告書検討会」は、「鹿止トンネル案を承認し、道は工事再開方針を固めた<sup>(5)</sup>。

業を煮やした北海道自然保護協会は、1988年10月6日に、日本自然保護協会と連名で環境庁長官と北海道知事に宛てて「大雪山国立公園内の『道々土幌然別湖線』建設に関する自然保護上の取扱いについての意見書」を提出し、土幌高原道路の工事再開を批判した<sup>(6)</sup>。

この意見書のおもな内容は、以下の通りである。

1987年「8月19日の参議院環境特別委員会で、丸谷金保議員が『大雪山縦貫道路計画取下げに伴う、昭和48（1973—引用者）年10月19日の自然環境保全審議会の〔林部会長談話〕の趣旨は現在でも生きているのか』と質問したのに対して、古賀章介政府委員は、『談話以前に認可された道路については適用されない』と答弁し、この『道々土幌・然別湖線』の工事再開を暗に認めるような答弁を行いました。

しかしこの答弁には極めて重大な疑義があります。そもそも〔林部会長談話〕は、大雪山縦貫道路など当時の山岳観光通路のもたらした自然破壊の悲劇的な結果をふまえ、『国立公園等の保護および利用のあり方について反省すべき時期にきている』こと、とりわけ大雪山国立公園は『わが国に残されている極めて限られた原始的自然環境の1つであり、これを保護、保存することは非常に重要である』との『基本的認識』に立った上で、道

路建設に対して一定の歯止めをかけたものであります。」

「現在、然別湖には鹿追から糠平湖へ通じる道路が存在し、『道々士幌・然別湖線』は『その道路が是非必要であり、他にこれに代わる適切な手段が見出せないこと』の条件には絶対に当てはまりません。それだけでなく、予定道路沿線には、希少なナキウサギの生息地やコマクサ群落、さらに国内ではあまり見られなくなった林床に地衣蘚苔類の密生する原生的環境にある自然林が広がっており、林談話の①～④の立地条件を『あらかじめ慎重に避けるよう配慮』することもおこなわれていません。

この道路工事再開に向けて、北海道土木部では当初の設計を変更し、トンネル工法を採用したり、一応の環境アセスメントも行ないましたが、道路開通後の2次的自然破壊に対する対策はなく、そもそも『道路が是非必要』という理由そのものが存在しないのです。

しかし北海道がすでに承認を受けたとしている道路計画は、昭和40（1965—引用者）年に厚生省によって執行承認を受け、昭和42（1967）年に変更承認をうけたもの、すなわち環境庁発足以前のものであります。しかも今回の道路計画は変更承認を受けた昭和42年の道路計画とは大幅にかわっており、当然〔林会長談話〕にもとづいて根本的に計画そのものを見直すべきものであります。

それにもかかわらず、参議院の質疑における政府委員の答弁によって〔林部会長談話〕が骨抜きにされ『道々士幌・然別湖線』の工事が再開されることになれば、日本の自然保護行政にとって、とりかえしのつかない後退です。

『道々士幌・然別湖線』の工事再開に際しては、自然公園法にもとづく変更申請が当然なさると思いますが、以上の実情をふまえ、厚生省時代の古い公園計画にとらわれず、〔林部会長談話〕の趣旨を十分に生かし、自然を守る環境行政の姿勢を明確にし、国立公園行政を後退させることなく取り扱うことを要望いたします。

昭和63年10月6日

財団法人 日本自然保護協会 会長 沼田眞

財団法人 北海道自然保護協会 会長 八木健三

このような全国規模の自然保護団体による工事再開への批判は、道当局にとってもかなり打撃だった。

横路知事は、すでに指摘したように、1987年の工事再開の宣言の中で「地元の自然団体のコンセンサスを得ながら」工事再開すると述べたが、実はこのアイデアにはあるトリックが仕掛けられていた。

後に指摘するように横路知事は、自分の支持団体である地域労組を使って十勝自然保護協会に賛成派を送り込んで、十勝自然保護協会を道路工事再開賛成派に仕立てることを構想し、北海道自然保護協会など道路建設反対の団体を交渉団体から排除する戦略を立てていたのである<sup>(7)</sup>。

しかし道当局は大きな戦略的な弱点を抱えていた。1989年に道当局は、工事再開への批判を受けて「北海道自然環境保全指針」を策定した。この指針は、既に論じてあるように、「土幌高原道路予定地は、厳正に自然環境を保全し、徒歩利用に限定、すなわち自動車道路はつくるべきでないと、北海道が自ら宣言」していたからである。

北海道自然保護協会をはじめ、十勝自然保護協会、北海道自然保護連合など道内の各自然保護団体は、この「北海道自然環境保全指針」を盾にこぞって、土幌高原道路は北海道自然環境保全指針に反するから中止せよと、反対攻勢を強めることになった<sup>(8)</sup>。

1990年から反対派の運動は高まってきた。しかし他方では、道当局との唯一の窓内とされた十勝自然保護協会は、大きな問題を抱えていた。協会内部で道路工事再開の反対派と促進派との抗争が展開され、反対運動に大きな影響を及ぼしていた。

十勝自然保護協会にはもともと道路工事再開促進派がいて明確に高原道路反対が打出せないでいた。しかし1992年4月8日、十勝自然保護協会は、工事再開反対派の意向を受けて道当局のデータ改竄の噂のある「動植物詳細調査」の「真偽」を糾す質問書を知事宛てに提出した。しかし質問状は

無視された<sup>(9)</sup>。この「動植物詳細調査」の「真偽」問題は、後に言及する。

こうして十勝自然保護協会が道路建設反対の意向を強めていた中で、士幌町の工事再開賛成派、知事支持勢力は、窓口一本化戦略実現のために、十勝自然保護協会への促進派多数派工作を開始したのである<sup>(10)</sup>。

1992年5月21日に十勝自然保護協会の総会が帯広市内で開かれた。この総会は、知事派が仕掛けた十勝自然保護協会の乗っ取りの場となった。当時十勝自然保護協会の役員であった及川稿氏は次のように述べている。

「横路知事を支える地区労十勝ブロックと野洲会長、高橋副会長、山根理事らは、これまでも秘かに労組関係者を新入会員として承認させていた。この日の定期総会でも大量入会工作を企てたが、前理事会承認の62人と当日入会申し込みのあった182人については再審議のため保留扱いとした。

これまでの総会では、20数人の参加でさびしいものであったが、なんと239人の参加が記録され、大田昇議長の進行も動議が出るなど混乱する国会さながらであった。」

総会後の同年10月2日に帯広市内で開かれ十勝自然保護協会の第8回理事会は、「17人の理事が参加し、野洲会長に対する疑問が爆発した。『士幌町民に対し「道路をつける」の会長発言に対し現場の証言をした三木洵(理事)の文書を配り、それが原因で会長他約半数の理事が席をけた』。これは職務放棄として、会長解任の動議を持って結着した。全国にも例を見ない任意の市民運動に労組が介入し乗っ取りを企てた行為を清算したのである。」

及川氏は分裂後の十勝自然保護協会について「私たちの新しい出発は、零からの出発で、財政的な裏付けもない状態からではあったが、精神的にはまったくすっきりしたもので、<sup>しがらみ</sup>変な柵や思惑にとらわれることなく民主的に論議を尽くすことができるようになった」と述べている<sup>(11)</sup>。

こうして十勝自然保護協会は、分裂して道路工事再開促進派が脱会し、少数ながら残された会員によって反対を明白にする文字通りの自然保護団体となり、反対運動の先頭を走っていくことになる。

道当局は、十勝自然保護協会の分裂に乗じて、1992年10月13日、同協会の理解さえないまま「工事再開への一步となる測量調査に踏み出した」。測量調査現場では、土幌町側が大型バスで動員した「悲願高原道路」と書いた鉢巻をした300人と遅れきた「強行着工NOと書いたプラカード」をもった反対派が対峙し、調査は早々に終了することになった<sup>(12)</sup>。

十勝自然保護協会の分裂と弱体化は、これまで十勝自然保護協会と「道の協議を見守る形だった他の自然保護団体も危機感を強めて積極的に動き出した」。1992年10月19日「北海道自然保護協会は、日本自然保護協会と連名で、工事再開に反対する意見書を横路知事と環境庁に提出した。」<sup>(13)</sup>

土幌高原道路建設反対運動は、新たな段階に入り、全国的な規模に発展していった。

及川氏は、「私たちの活動を支えたのは、諸学会の反対表明であった」と述べ、新生十勝自然保護協会の紺野康夫副会長、小野山敬一事務局長（現副会長、帯広畜産大学教授）、柳川久理事（帯広畜産大学助教授）、岩佐光啓理事（帯広畜産大学教授）らの帯広畜産大学スタッフをはじめ川辺百樹理事（ひがし大雪博物館学芸員）、松田まゆみ理事（現副会長）らの強い呼びかけで、1992年に日本哺乳類学会、日本鳥学会、1993年に日本野鳥の会十勝支部、日本生態学会の土幌高原道路建設反対決議がだされた<sup>(14)</sup>。

北海道自然保護協会などが加盟する「北海道自然保護連合は撤回要求の署名運動を全国で開始した。」<sup>(15)</sup>

各組織が行なった「全国津々浦々から寄せられた反対署名は、92年6月29日に10万筆を達成し、同年8月23日には10万3000筆を超える署名を北海道に提出し、道路計画の自紙撤回を要望した」。街頭署名も終結するまで77回を数え、厳冬の札幌集会に合わせた三越デパート前などの署名活動によって、「最終的には20万5300筆に達した。」<sup>(16)</sup>

1993年1月8日の『北海道新聞』は、1979-81年にかけて行なった北海道自然保護協会による現地調査の資料をもとに策定した道の『環境影響調査書』において、北海道自然保護協会の調査の数字操作が行われたのでは

ないかとの報道を行なった。

『北海道新聞』によれば、「大雪山国立公園を通る土幌高原道路（道道土幌然別湖線）の環境影響評価書の『総合的評価図』で、道内では普通に見られるクマイザサと“生きた化石”と呼ばれるナキウサギが同列に評価されるなど、その内容に疑問のあることが7日までに、明らかになった。道はこの評価図を基に、同道路で計画中の駒止トンネル案を『自然環境上、最適』としているが、道自然保護協会は『評価図は、道路を通すために意図的に作られたもの』と批判、近く道に嚴重抗議する。」ということであった<sup>(17)</sup>。

こうした道当局の非道なやり口は、道民だけでなく全国民から批判をあび、土幌高原道路反対運動を高める役割を果たした。明らかに道庁は、大混乱していた。

1993年3月になって、横路知事は、当初「評価図」を根拠ないものとして削除するが、『環境影響調査書』の「内容は問題なく、アセスの評価は有効」としていた。しかし「削除方針を一転して撤回。横路知事は同月18日の道議会での答弁で、『評価図の有無にかかわらず、動植物の個々の評価は適正に行われており、計画路線の選択の妥当性は変わらない』と説明した。」<sup>(18)</sup>

横路知事と道庁は、支離滅裂になってきた。

すでに指摘したように、土幌高原道路反対運動は、道路建設予定地の貴重な自然を守るため、道当局の調査に頼ることなく、道路建設予定地の独自調査を積極的に行なった。

十勝自然保護協会は、1993年7月11日に現地調査を行ない、9月11日には北海道自然保護協会と合同で現地調査を重ねた結果、「道路予定地周辺に多くの風穴地（累石風穴）の存在を確認、…現地を訪れるたびに新たな発見があり、小野山、川辺、紺野、佐藤謙（道協会副会長・北海学園大教授）らの研究知見の裏付けが得られるのであった。」<sup>(19)</sup>

さらに1993年8月と9月に北海道自然保護協会による予定地の調査が



行なわれた。9月に行なわれた調査について俵氏は、次のように指摘している<sup>(20)</sup>。

「路線予定地には『累石風穴』が発達していることが判明した。累石風穴とは山の斜面の下部に大きな岩石が累々と重なり、その石の隙間から冷風が吹き出す現象で、周りはアカエゾマツなどの森林が発達していても、風穴に近い部分は低温となってハイマツやコケモモなど高山植物が出現する。だから東ヌプカウシヌプリは山頂まで亜高山帯の森林でおおわれていても、中腹は高山帯の様相を呈する垂直分布の逆転現象が生じている。通常は高山帯に生息するナキウサギが、東ヌプカウシヌプリでは標高の低いところに生息するのも、この風穴環境で説明できる。」

この「累石風穴」の存在は、後に出てくる「全線トンネル案」を論破する重要な論拠となる。

こうした混乱をへて1993年9月10日、突如、横路知事は、これまでの「駒止トンネル案」を撤回して、図1に示したような新たな「全線トンネル案」を提起した<sup>(21)</sup>。

そして1993年9月30日の道議会の本会議で横路知事は、「『自然環境への影響を最小限にするため、トンネル案を基本とすることが最良と考える』とこれまでの駒止ルートを断念、既開削区間の途中から然別湖南岸までトンネルを通す計画を明らかにしたのだ。」<sup>(22)</sup>

『時のアセスメント』の筆者は、「しかし、この案は大きな矛盾をはらんでいた。土幌高原道路は当初、その目的に山火事対策を掲げていた。ほとんどがトンネルとなるとその効果は期待薄だ。また、地上部が少ないため景観上の問題は解消されるものの、トンネルばかりでは道路利用者はその景観を楽しめず、観光道路としての魅力も薄れる。結局、土幌町と然別湖(鹿追町)を結ぶ単なる通路としての役割だけが残る。それさえも、既設道路に比べ十数分の短縮効果しか望めないのだ。新ルートに意味があるとするれば、道の自然環境保全指針をクリアし、環境庁の了解も得られるとの見通しがあることだけだった。

このように、新ルート案は土幌高原道路の本来それなりにあった存在理由をほとんど否定し、道路を通すことだけを目的とした計画である。それは行政の都合しか考慮していないともいえる。この段階で、土幌高原道路は、自然保護の問題にとどまらず、『一度走り出したら止まらない行政』の象徴となった。このことが後にクローズアップされ、最終的に高原道路の行く末を決定づけることになった。』と記している<sup>(23)</sup>。

この唐突の変更案について、驚くべきは1993年12月20日、革新、非自民党政権と期待された細川内閣下の「環境庁は北海道申請のボーリング調査を異例の早さで許可した。」ことである。しかし即座に十勝自然保護協会、北海道自然保護協会、北海道自然保護連合は、環境庁と北海道土本部にボーリング調査「反対の申し入れ」を行なった。

道当局は、翌1994年1月11日の「現地抗議集会」をよそに、1月25日に「監視抗議を無視してボーリング調査」を強行した<sup>(24)</sup>。

この調査に対して自然保護団体は、「ボーリング調査で国の天然記念物カラフトルリシジミ（チョウ）の生息に重大な影響を与えたとして、横路知事を文化財保護法違反で釧路地検帯広支部に告発し、反撃した。」<sup>(25)</sup>

「この準備書面は、高山蝶の研究者渡辺康之氏の協力を得て市川守弘弁護士（道協会常務理事）の手によって作成され、これは後に『ナキウサギ裁判』へとつながっていった。この告発は7月14日釧路地検帯広支部が現地検証したが、95年2月22日不起訴処分となる。」「しかし、一般の人々に北海道がいかに理不尽に事業を強行しようとしているかを知らせる大きな糸口となった。」

十勝自然保護協会は、1994年7月26日の『朝日新聞』に「『大雪山国立公園の土幌高原道路計画はやめてください』と意見広告を出した。これは、会員である東京の山門美子さんの資金援助と、同じく会員の吉田政勝氏（デザイナー）の労作である。全国から寄せられたカンパと激励は、その後の活動に大きな力となり、全国的な運動へと発展させるきっかけになった。」といわれている。

そして1994年11月23日、三井田高敏氏（当時北海道自然保護連合事務局長、現室蘭岳の自然を守る会代表）の提案で、北海道自然保護協会（俵浩三会長）、北海道自然保護連合（稲田孝治代表）、十勝自然保護協会との「3者連絡協議会」を結成し、「以後一枚岩となって道交渉など反対運動を展開することになり組織は大きく前進した。」

この「3者連絡協議会」によって、1995年2月18日に「大雪山の花とナキウサギを語る会」（札幌350人）、同年2月25日に「大雪山の自然と問題を語る会」（旭川150人）、同年5月13日に「とつておきの大雪山」（帯広30人）の「全道ジョイント集会を開催し、全道に大雪山の自然のすばらしさと土幌高原道路計画の自然破壊を訴えた。」

3者連絡協議会が作成した色刷りのリーフレットは、「全国各地の団体への署名要請や各種活動、推進四町である土幌町、鹿追町、上土幌町、音更町の全戸に配布と、毎月行った帯広市内での街頭署各でも活用することができた。」<sup>(26)</sup>

## 注

- (1) 「知事がゴーサイン」、『北海道新聞』1987年7月9日。
- (2) 前掲及川稿「土幌高原道路問題と十勝自然保護協会の活動」、『時のアセスメント』、207頁。
- (3) 前掲『時のアセスメント』、27頁。
- (4) 前掲及川稿、207頁。
- (5) 前掲『時のアセスメント』、27頁。
- (6) 日本自然保護協会「大雪山国立公園内の『道々土幌然別湖線』建設に関する自然保護上の取扱いについての意見書」、日本自然保護協会編『日本自然保護協会による陳情書・意見書集』No.2、1989年、65－7頁。
- (7) 前掲及川稿、206－7頁。
- (8) 前掲俵『北海道・緑の環境史』、344頁。
- (9) 前掲及川稿『時のアセスメント』、207頁。
- (10) 前掲『時のアセスメント』、30－5頁。
- (11) 前掲及川稿、208－9頁。
- (12) 前掲『時のアセスメント』、37頁。

- (13) 同上, 38頁。なお本書では批判文の提出日が10月19日となっているが, 正確には10月6日である。
- (14) 前掲及川稿『時のアセスメント』, 210頁。
- (15) 前掲『時のアセスメント』, 38頁。
- (16) 前掲及川稿, 210頁。
- (17) 前掲『時のアセスメント』, 38-9頁。
- (18) 同上, 39-40頁。
- (19) 前掲及川稿, 212頁。
- (20) 前掲『北海道・緑の環境史』, 345-6頁。
- (21) 前掲及川稿, 211頁。
- (22) 前掲『時のアセスメント』, 42頁。
- (23) 同上, 42-3頁。
- (24) 前掲及川稿, 212頁。
- (25) 『時のアセスメント』, 44-5頁。
- (26) 以上の引用は, 前掲及川稿, 213-4頁。

#### 4 士幌高原道路「全線トンネル案」の環境庁公認と反対運動の高揚 —1995年4月～1997年7月—

##### (1) 「全線トンネル案」の環境庁による公認

1995年は, 横路知事と道当局にとって, 環境庁の公認をえて, 士幌高原道路の完成を確信した年であり, 士幌高原道路反対運動にとっては, 道路計画が環境庁の公認をえて, 通常では運動が終息することが予想される危険な年であった。

横路知事は, 3期12年を務め, 次期の知事選には立候補せず, 堀達也副知事を後任とする方針で動いていた。堀達也は, 横路知事の後継者指名を受けて1995年4月9日の知事選で, 自民党推薦の伊藤秀子76万票を大幅に上回る163万票をえて圧勝した。堀達也は, 北大農学部卒で1958年に北海道庁の林業分野で働き, 1993年の横路知事誕生後, 副知事に任命され, 3期12年を横路知事の側近として過ごしてきた<sup>(1)</sup>。

環境庁は、横路前知事が1993年9月に提起した全道路「トンネル案」を審査するために、自然環境保全審議会開催の20日ほど前の1995年5月9日、10日の両日、自然環境審議会自然公園部小委員会（日下部甲太郎委員長以下12名）による現地視察を行なった。

1995年年5月16日の『北海道新聞』によれば、その際、記者に「林談話」について問われた日下部甲太郎委員長は、「林談話？それは尊重はしますよ。でも、当委員会としてどうこう言うべきものではないでしょう」と「迷惑であるかのような口調」で答え、同行の黒瀬英治環境庁国立公園課長補佐も「林談話で問題が解決するなら苦勞しない」と言い切った。

同紙は、自然保護運動に永らく関わってきた藤原信宇都宮大学教授が「法的根拠をもたない林談話はとっくに踏みにじられている。全国各地でおこなわれる開発を見ても、環境庁自身が林談話を守る姿勢をみせていない」との厳しい批判を紹介している<sup>(2)</sup>。

従って『北海道新聞』が「林談話」を「国立公園行政の憲法」などと呼んで「自然保護団体の主張のよりどころとなってきた」とみなすのは、妥当な理解ではない<sup>(3)</sup>。

ともあれ1995年年5月30日、環境庁自然環境保全審議会国立公園部会は、「高原道路の必要性を認め」「全線トンネル案」を、「国立公園の有効な利用は必要であり、自然環境への影響が少ないと評価」し、3点の「付帯意見」を付して「適当」と認めた。

この「付帯意見」は「①トンネルルート of 地形、地質には未解明な部分が多く、専門家の意見を踏まえて慎重な調査検討を行う②工事による環境への影響と供用後の排ガスの影響を十分検討し、必要な対策を講じる③然別湖畔は優れた自然環境であり、利用施設の整備には慎重な配慮を一との内容。」であった<sup>(4)</sup>。

1995年5月31日の『北海道新聞』は、「道が付帯意見による条件を実現することができない場合、同庁は『事業決定の審議会にかけるわけにはいかない』としている」が<sup>(5)</sup>、私は、これまでの事例では、こうした条件が

守られた実績はなく<sup>(6)</sup>、事実、道庁は、反対派の期待にも拘らずそうした「慎重な調査検討」を行なわなかった。

ともあれ、環境庁の自然環境保全審議会の答申を受けて環境庁も、何故か前のめりにそれを認めてしまった。

ちなみに1995年年5月当時の政府は、自民党・社会党の連立の村山富一内閣であり、環境庁長官は、大蔵官僚出身の自民党の宮下創平議員であった。環境庁が前のめりに「全線トンネル案」を適当と認めたのには、社会党の村山首相・横路知事への環境庁の忖度があったからではないかとの疑いが残る。

1995年4月には、前副知事の堀達也が新しい知事に当選すると、予期しない事態が起きた。

「堀知事が就任するとすぐ、『官官接待』『不正経理』問題が吹き出した。官官接待は道庁の役人が中央省庁の役人を税金でもてなす慣習であるが、正規の食料費は限られているため、『カラ出張』で旅費を現金化して裏金にするのが不正経理で、しかもそれは道職員の仲間同士の飲食費などにも使われていたことが発覚した。やがてそれは特定の部署だけでなく、全庁的、構造的な悪習慣だった実態が明るみに出た。そのため道庁に対する批判と不信の世論が高まり、堀知事にとっては『道政改革』が最重要の課題となった。」<sup>(7)</sup>

堀知事にとっては、土幌高原道路工事再開どころではなくなり、「道政改革」に取り組まざるをえなくなった。「道政改革」の目玉は「時のアセスメント」によるこれまでの公共事業計画の再評価・再検討であった。

「時のアセスメント」とは、「公共事業に『時間のものさし』を当て、事業遂行の妥当性を再評価すること」であり、「全国一の公共投資先である北海道の知事が行政改革の一環として1997年度から導入した。計画策定後10年程度停滞している事業、時間の経過に伴う経済・社会的状況の変化により、事業の価値や効果が低下している事業、反対運動などにより、今後も進展しないおそれのある事業の3要件のうちいずれかに該当する事業を対

象として検討した結果、6事業の中止，継続見直しがきまった。」ということである<sup>(8)</sup>。

1997年1月2日，「堀達也知事は，道にかかわる大型公共事業を環境重視の立場から見直すため，1月中にも道庁内に副知事をトップとする検討会設置することを固めた。」<sup>(9)</sup>

俵浩三氏が指摘するように，皮肉にも堀知事によって進められた「時のアセスメント」政策は，「その対象事業の目玉とされたのが土幌高原道路」であり，堀知事と道当局は，この「道路計画を見直すことが道政の信頼回復につながる」と考え，「土幌高原道路計画の理不尽さ」を固執していたのでは，後に問題となる道路反対派の仕掛けた「ナキウサギ裁判に勝てるはずがない」と判断して考え出したものである<sup>(10)</sup>。

こうして堀知事は，「時のアセス」を進めていき，道庁内部と高原道路建設推進派の地元土幌町，政治家，観光関連業界などの大きな抵抗もあったが，「ナキウサギ裁判」に敗北することが確実視されて，抵抗派を押し切って，1999年3月17日に道路工事中止を宣言せざるをえなかったのである<sup>(11)</sup>。

## 注

- (1) 「堀達也」については，ウェブサイトのウィキペディアを参照。
- (2) 「踏みにじられた『林談話』」，『北海道新聞』1995年5月16日。
- (3) 同上紙。なお『林談話』の曖昧さについては，本稿14頁にすでに指摘してある。
- (4) 「自然環境審土幌高原道路認める」，『北海道新聞』1995年5月31日。
- (5) 同上。
- (6) 典型的には，黒四ダム公認の際の条件で，拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』第7章を参照。
- (7) 前掲『北海道・緑の環境史』，349頁。
- (8) 「時のアセスメント」，ブリタニカ国際百科小辞典，ウェブサイト，参照。北海道の「時のアセスメント」については，本稿で詳しく論じている余裕がないので，前掲『時のアセスメント』第2部を参照されたい。
- (9) 「道，大型公共事業見直し」，『北海道新聞』1997年1月3日。

- (10) 前掲『北海道・緑の環境史』, 349-50頁。
- (11) 堀知事は、反対派の抵抗に動揺しつつ、最後に政治判断として中止を宣言せざるをえなかった。そのプロセスについては、前掲『時のアセスメント』第2章の2「時のアセスの結果」65頁以下が詳しい。

## (2) 環境庁公認後の士幌高原道路建設反対運動の高揚と法廷闘争の勝利

第3期の士幌高原道路建設反対運動は、士幌高原道路建設が環境庁に公認された1995年5月から堀知事が士幌高原道路建設「中止」を宣言した1990年3月までであった。

1995年5月30日、士幌高原道路建設工事再開計画が環境庁に公認されて、道路建設反対運動派は大きなショックを受けた。しかし北海道自然保護連絡会、北海道自然保護協会は、環境庁が「GOサインを出したのは、後ろ向きの環境行政と言わざるをえない。日本の国立公園行政に禍根を残すもので、極めて遺憾」との共同見解を發表し、反対運動を終息させる姿勢を見せなかった<sup>(1)</sup>。

十勝自然保護協会は、反対運動を継続するため1995年8月20日に、「全線トンネル案」のある「白雲山南西斜面のルート上にあるV字ガレ場の調査を行い、ナキウサギ、マツダタカネオニグモ（松田まゆみ理事発見の新種）などを確認し、風穴地である斜面脚部に凍結層が予想される0.3度の泉を発見している。」

「同行した関尾憲司氏（元理事）は、表層地下に浸透水や地下水が集まりやすい所には凍土層が発達しやすく、これが風穴からの冷風の源となり、トンネル掘削は、同じ安山岩質の塩那・安房トンネルでは地下水位が100～200メートル下がり、特に横断方向では鉛直に降下しやすい。トンネル貫通により地下水が下方に引っ張られて、凍土が次第に形成されなくなる。と解説している。

しかも、トンネル構造が、鹿追側から士幌側に低く傾斜しているため、トンネル周辺の浸透水や然別湖からの伏流水は、トンネル基部に集水され、



いままでヌプカの里一円にゆるやかに伏流していたものが、一挙に土幌側にのみ放出されることになる。空気の流れにしても、十勝平野で暖められたものがトンネルの煙筒効果によって然別湖周辺に放散されたなら、夏期霧に包まれるウェットランドにいかなる変化が及ぶのだろう。トンネルからの熱伝導により永久凍土へも影響が考えられる。」

また「帯広畜産大元教授近堂祐弘氏は、この地域にトンネルを掘る危険性について『まったく異常で、近年まで火山活動をしていた然別湖周辺の溶岩円頂丘は、雲仙普賢岳の一万年後の姿である』と述べている。』<sup>(2)</sup>

このように環境庁の公認後も、十勝自然保護協会は、地道な調査を行なって新たな事実を発見し、「全線トンネル案」を切り崩す活動を続けたのである。

1995年7月に女性たちによるゆるやかな土幌高原道路建設反対組織「ナキウサギふあんくらぶ」が設立された<sup>(3)</sup>。同年9月に北海道弁護士会による現地調査が行なわれ、10月には日本共産党議員団（児玉健次氏他）が現地視察し、北海道新聞社は、11月1日に十勝管内21町村400人対象の世論調査を行ない、「道路否定39.8%、賛成24%」の結果をえたと報じた。

翌年の1996年11月27日、「帯畜大小野山教授と大学院生小島望理事が、鹿追側坑口予定地となる法面にナキウサギの食痕と糞を発見した。帯広土現・北海道の主張を覆し、明らかにナキウサギの生息地であることを確認できたことは、運動にとって非常に画期的な出来事であった。」1996年5月21日、北海道自然保護協会会長俵浩三、同協会元会長八木健三郎、十勝自然保護協会会長及川稿、元環境庁長官大石武一らは、岩垂寿喜男環境庁長官を訪ね陳情した<sup>(4)</sup>。

しかし自然保護陣営から期待されていた社会党議員・岩垂寿喜男環境庁長官は、「北海道知事の強い要望により、審議会の専門家が慎重に審議して出した結果なので理解してほしい」と言うのみで何らの対応もなかった<sup>(5)</sup>。

岩垂環境庁長官に失望した俵浩三氏は、1年後にこの時の陳情の様子を

次のように評した。

「環境庁も95年に、自然環境保全審議会の審議をへて、土幌高原道路計画を是とする方針を明確にした。そこで北海道の自然保護団体代表は、過日、岩垂寿喜男環境庁長官に土幌高原道路の自然保護問題を直接説明し、再検討をお願いする機会を得た。しかし岩垂長官は、『審議会の専門家が慎重審議するなど、役所として必要な手順を踏んだ結果なのでご理解いただきたい』と繰り返すだけで、私たちが提起した土幌高原道路の疑問点、矛盾点などの質問には答えなかった。また、審議会が『どのように審議したか』を公開することも拒んだ。

これでは『国民は黙って行政の決定に従え』という、戦前の『由（よ）らしむべし知らしむべからず』と同じ『古い政治』である。

ところが同じ岩垂長官は最近、日本自然保護協会からのインタビュー（「自然保護」408号に掲載）の中で、環境行政に欠けているのは『市民の広い参画を確保した意思決定システム』であり、環境行政がなすべきことは『〈市民参加〉をもっと積極的にすすめていく必要がある』『参加・公開の場を広げることが不可欠』と答えている。これまた総論と各論の落差があまりにも大きい『言行不一致』である。

岩垂長官の土幌高原道路への対応ぶりは、環境基本法の理念が霧散したかと思わせるものであるといえよう。自然保護に徹しやすい条件に恵まれた大雪山国立公園くらいは、『国立公園の自然を守りたい』という国民の世論に耳を傾け、総論と各論を一致させる環境行政を望みたい。（北海道自然保護協会会長、専修大北海道短大教授・造園学＝投稿）<sup>(6)</sup>

北海道自然保護協会、十勝自然保護協会、北海道自然保護連合の反対派は、岩垂環境庁長官への陳情に落胆して、「提言・申入れなどの従来運動では、もはやこの厳しい状況を打破することは出来ないことが決定的になってきた」と考えて、新たに法廷闘争を行なうことにした<sup>(7)</sup>。

まず初めに土幌高原道路建設反対派は、1996年7月に堀達也知事に対し「道路建設の中止を求める住民監査請求」を行なった。「しかし監査委員会

は、…意見陳述の機会も与えず、早々と請求を却下した。」<sup>(8)</sup>

そこで次ぎに土幌高原道路建設反対派は、「最後の手段として、地方自治法に基づく住民訴訟によって、道路建設を中止させる道を選ぶこととなった。こうして1996年8月札幌地方裁判所に『道路建設によりこの地域のナキウサギを含む貴重な生態系を破壊するのは、生物多様性条約並びに環境基本法等に違反するので、道路建設に関する一切の支出をしてはならない』とする訴状を提出した。」

原告団は北海道自然保護協会、十勝自然保護協会、及び北海道自然保護連合の北海道在住の会員21人からなり、その原告団長に八木健三十勝自然保護協会長が推された。

「弁護団は市川守弘氏の呼びかけに応じた日本環境法律家連盟代表の野呂汎氏はじめ、全国の47人（後に63人）の弁護士から構成された。弁護団長は原告も兼ねた市川氏が務め、原告陣営の中心として精力的に活動した。」さらに「裁判を支援する会」が北海道大学石城謙吉教授を代表として立ち上げられ、会員は海外からの参加者も含めて、1237人に及んだ。ナキウサギ「裁判を支援する会」（石城謙吉代表、神原昭子事務局長）や1992年に発足したナキウサギの愛らしさにひかれた、主として女性からなる「ナキウサギふぁんくらぶ（市川利美代表）」が支援団体となり、ユニークな活動を通して裁判を応援した<sup>(9)</sup>。

一地方の観光道路反対のための訴訟としては、かなり強力な体制が築かれた。

1996年8月28日に行なわれた裁判の第1回口頭弁論は、事前にマスコミにも取り上げられ社会の注目を浴びた。これが新聞でもとりあげられ定員96人の法廷傍聴席に130人も集まり、「そこで一宮和夫裁判長が開廷を延ばし、予備の椅子を入れるという異例の措置がとられた。」<sup>(10)</sup>

裁判では、訴訟全文が朗読されたあと、八木健三原告団長が、「土幌高原道路問題の経緯を述べ、『堀知事は道政改革フォーラムの提言に沿い計画を直ちに中止すべし』と要望した。」

原告団長の八木健三氏の呼び掛けに、東北大学職員組合で活動を共にした87歳の高齢をおして応じた元自民党議員、元環境庁長官大石武一が、補佐人として「創設された環境庁の初代長官になったとき、人の命を大切にすするヒューマニズムこそ行政の基本であると定め、水俣病患者を救済し、尾瀬湿原の自然を守る努力をした」と自らの哲学を述べ、「わずか十分そこそこの短縮のために百億もの税金を使い、貴重な自然を破壊する道路を建設するのは、ヒューマニズムに反した行為であり、国民に対する冒涇である」と熱弁をふるい廷内に深い感銘を与えた。

続いて四大公害訴訟に関与した30年の経験をもつ弁護士の野呂汎氏は「この裁判は自然環境に対する新たな価値認識により、環境破壊を差し止め、人の生存基盤を救う根源的な裁判である」と述べた。

最後に弁護団長の弁護士市川守弘氏が「日本の環境保護の基本を確立する歴史的判決を期待する」と結んだとき、熱気に包まれた傍聴席から一斉に拍手が沸き起こった。

このあと裁判の口頭弁論は2カ月ごとに開かれ、第13回まで続いた。

裁判中、1997年3月28日、札幌で開かれていた日本生態学会の総会で「道道土幌然別湖線の建設中止に関する要望書」が決議された。

1997年10月6日には、早くも一宮裁判長ら裁判官、原告団、弁護団、支援会員、マスコミの長い列が自雲山に登り、原告に好意的な現場検証が行なわれた。

1998年2月19日に第7回口頭弁論には原告側の証人尋問が行なわれた。証人には佐藤謙教授が立ち、50回に及ぶ現地調査の結果を踏まえて、この地域の貴重な自然環境とそれに及ぼすトンネルの影響等について2時間にわたる証言を行なった。証人尋問がこのように早い段階で行われたことも、異例のことだという。

原告に好意的な指揮をとっていた一宮裁判長が年度末には転出し、1998年5月14日の第8回口頭弁論では、持木健司裁判長に交代したので、及川稿十勝自然保護協会会長、支援する会事務局長の神原昭子氏、北海道自然

保護連合事務局長の小山健二氏らが土幌高原道路問題についてそれぞれの見解を述べた。裁判長の指揮には明るい雰囲気を感じられた。原告は裁判の内容が傍聴人にも理解出来るように口頭弁論を行ってきたが、被告の道は、まったく口頭の陳述をせず、準備書面の提出のみであった。そのため傍聴人には北海道がどんな理由で道路建設を執拗に進めるのか一切不明であった。

八木原告は1998年7月16日の第九回口頭弁論で「道民の強い要望で、道は情報公開を進めつつあるが、事業計画についても道民に説明する必要性(アカウンタビリティ)が求められている。被告は傍聴人も理解するように口頭で説明すべきだ」と意見を述べた。

裁判長もこの意見を認め、被告に「次回は口頭で陳述しては」と促したが、被告は準備書面の提出のみに終始した。このような状況に関して弁護士の野呂氏は「行政の説明責任の問題は弁護士仲間でも、気づかなかった点であり、目から鱗が落ちる思いで聞いた」と感想を述べられたという。

裁判での重要な争点は、生物多様性条約等を巡るものであった。

生物多様性条約は、その前文で「生物多様性とは、生物種、種間、遺伝子、生態系などにおける多様性を指すものであり、その保全は、人類の共通した関心事である」と述べている。八木原告団長は、「これに示されるように、条約の遵守は人類の共通した最も重要な自然保護の道であり、そのためにわれわれは訴訟の根底にこの条約を据えたのである。」と指摘している。

原告の訴状に対して被告の道庁は、次のような反論を準備書面で述べている。

「生物多様性条約は規定内容から自動執行的な条約ではなく、その実施には国内法的措置が講じられなければならない。仮に自動執行的条約であるとしても、北海道が直接その適用を受けるものではないから、条約への違法性はない」、また「環境基本法は環境保全に関する施策の基本事項を定める法律で、規定の大半は訓示規定やプログラム規定であり、直接に法的義

務は生じない」、「北海道自然環境保全指針は法的拘束力をもたないことが明らかであり、違反の主張は失当である」というものであった。

これらの主張に対し原告は直ちに、次のように反撃を加えた。

「生物多様性条約はその基本原理から当然自動執行的条約であり、多様性保全を求める部分と、多様性破壊の行為を禁止する部分とがある。憲法第98条から、条約は当然国内法的効力をもつから、生物多様性条約により多様性を破壊する道路建設は禁止されなければならない。

環境基本法は自治体が環境保全に関し、国の施策に準じた施策を策定し、実施する責務を定めており、基本法に反する行為を禁止していることは明らかである」。

以上のような生物多様性条約の解釈問題に関して、「同条約の研究を精力的に進めていた磯崎博司岩手大学助教授が、国際的に環境法に関する第一人者と目されているストラスブール大学のキス教授(A. KISS)の見解を求めたところ、早速次のような返答があった。」

「生物多様性条約は基本原理から見て自動執行条約であり、目的に違反する行為を禁止するのに国内法的措置は必要としない。唯一の義務はかかる行為を禁止することである。また条約は批准した国の全土に適用され、地方自治体も遵守することが求められる」と。

八木健三氏は、裁判を締めくくって、次のように指摘した。

「キス教授のこの見解は、原告の論旨を完全に支持するものである。

また北海道自身が制定し、横路知事が『道民のご理解とご協力を頂ければ幸いです』と述べている『北海道自然環境保全指針』では、道路予定地を『徒歩利用に限定』としている。それにもかかわらず『車道建設』を進めながら、『違反の主張は失当である』と強弁するのは、まさにクロをシロと言いくるめる没義道な論法であり、われわれは深い怒りを覚えた。

さらに被告は主要な反論の一つとして冒頭に『道路建設に関する支出が相当の確実さをもって予測されるとは言えない』と述べながら、数年にわたりトンネル調査に関して多額の支出を続けていたのである。」

以上のように裁判では、被告の道庁は、まったく劣勢に立たされ、敗北が濃厚になった。

#### 注

- (1) 前掲及川稿「土幌高原道路反対運動と十勝自然保護協会」、前掲『時のアセスメント』, 214頁。
- (2) 同上, 215-6頁。
- (3) 大雪山のナキウサギ裁判を支援する会編『大雪山のナキウサギ裁判』, 1997年, 緑風出版, 60-1頁。
- (4) 前掲及川稿, 215-7頁。
- (5) 前掲八木健三「ナキウサギ裁判—生物多様性を問う」, 前掲『時のアセスメント』, 147頁。
- (6) 俵浩三「どこにある岩垂環境長官の真意」, 1996年7月26日『朝日新聞』(朝刊), 「論壇」の掲載記事。
- (7) 前掲八木稿, 147-8頁。
- (8) 同上, 148頁。なおこの訴訟の正式な件名は, 「公費違法支出差止請求事件」というもので, 「訴状」は, 前掲『大雪山のナキウサギ裁判』, 232頁以下に掲載。
- (9) 前掲八木稿, 148-50頁。なお, 大石武一の「陳述書」の全文は, 前掲『大雪山のナキウサギ裁判』, 239頁以下に掲載。
- (10) この裁判経過については, すべて前掲八木稿, 148-157頁による。

## 5 裁判闘争の勝利と堀知事による高原道路建設計画の中止宣言

「生物多様性を問う」いわゆる「ナキウサギ裁判」が終結する前の1999年3月17日の『北海道新聞』は、堀知事が道庁舎で記者会見して「長時間停滞している道の事業・政策を見直す『時のアセスメント』で土幌高原道路計画の未開通部分約2.7キロの建設を中止することを正式に発表した。」と報じた。そして新聞は「計画地が大雪山国立公園の第1種特別地域で、環境への打撃が懸念されること、道路開通による経済効果がさほど得られないことを中止の理由に挙げた。」<sup>(1)</sup>

これまで堀知事は、「時のアセスメント」を進めてききたが、道庁内部と高原道路建設推進派の地元士幌町、政治家、観光関連業界などから大きな抵抗もあって、公共事業の見直しをなかなか実現できなかった。堀知事は、「裁判」に敗北することが確実視されて、「時のアセスメント」反対派を押し切って、1999年3月17日に高原道路建設計画中止を宣言することを決断したのである<sup>(2)</sup>。

そして1999年（平成11）年4月に、裁判は、北海道は「土幌高原道路は中止する。その建設に伴う公費は支出しない」ことを明確にしたのである。そして自然保護団体側は、「実質勝訴が確定して、訴えをとり下げた。」<sup>(3)</sup>

こうして堀知事は、「時のアセス」を進めていき、道庁内部からと高原道路建設推進派の地元士幌町、政治家、観光関連業界などから大きな抵抗もあったが、いわゆる「ナキウサギ裁判」に敗北することが確実視されて、公共事業中止反対派を押し切って、1999年3月17日に高原道路建設計画中止を宣言せざるをえなかった。

こうして1971年からほぼ30年間にわたって闘われてきた土幌高原道路建設反対運動は、土幌高原道路建設を中止させて勝利し、予想された自然環境の破壊を阻止することができた。

#### 注

- (1) 「土幌高原道路中止を発表」、『北海道新聞』1999年3月18日。
- (2) 知事の決断のプロセスは、紙幅の都合で詳論できないが、前掲『時のアセスメント』、2「時のアセスの結果」、65頁以下に譲りたい。
- (3) 前掲『北海道・緑の環境史』、350頁。

#### 小括

この稿を終えるにあたって簡単ながら本稿の総括として土幌高原道路建設反対運動が成功した勝因について論じておきたい。



その勝因は4点ほど指摘できる。

第1の勝因は、土幌高原道路反対運動は、非常に大きな二つの困難を乗り越えて、北海道庁による土幌高原道路建設計画を放棄せざるをえない大きな広がりとし力強さをもって展開されたということである。

第2の勝因は、高原道路建設反対運動を幅広く強力なものに押し上げた北海道における自然保護運動の伝統の存在であった。

第3の要因は、土幌高原道路反対運動が、1990年代からわが国で強まってきた生物多様性の保全という思想を基本戦略にすえて法廷闘争を行なったと言うことである。

第4の要因は、直接反対運動が生み出したものではないが、堀知事が進めた「時のアセス」政策があげられる。

第1の要因からみていこう。

土幌高原道路反対運動は、非常に大きな二つの困難を抱えていた。一つは、いわゆる革新系と呼ばれる社会党系の横路知事が土幌高原道路建設計画を進めたため、道内には地元を中心に観光開発に期待する勢力がいただけでなく、労働組合を中心に知事の支持団体が道路建設に賛成する勢力があって、高原道路建設反対運動を分断し、あるいは反対運動の足を引っ張ったことである。

土幌高原道路建設反対運動は、そうした困難を乗り越えて、幅広い運動を展開できたのである。

もう一つの困難は、中断されていた土幌高原道路建設工事が環境庁により公認されたことである。多くの国立公園内の開発計画は、環境庁の公認により反対運動が終焉する場合が多かったのであるが、土幌高原道路建設反対運動は、そうした困難を乗り越えて反対運動を継続しえたのである。

高原道路建設反対運動は、当初は十勝地方の狭い地域での運動であったが、横路知事が1987年に工事再開を試みたてから、運動の幅を道全体、日本全体に、さらには世界的レベルにまで大きく広げていったのである。

特に1990年代の後半に至って北海道と全国レベルのマスコミが、反対運

動への好意的な報道を行ない、反対運動を大きく支援する大きな役割を果たしたといことも見落としてはならない。

第2の勝因についてみてみよう。

北海道においては、俵氏の『北海道の自然保護』が明らかにしているように<sup>(1)</sup>、また拙著の『自然保護と日本の国立公園』や『高度成長期日本の国立公園』で明らかにしたように<sup>(2)</sup>、戦前から自然保護運動の伝統があった。

土幌高原道路建設反対運動は、そうした伝統を引き継いだ北海道自然保護協会を中心にし、十勝自然保護協会、北海道自然保護連合といった自然保護運動によって勝利を獲得したのである。

第3の勝因は、1990年代からわが国で強まってきた生物多様性の保全という思想によって、土幌高原の自然保護運動を大きく支えられたということである。

これまで私は、1980年代からわが国で強まってきた地球の自然保護・環境保全のための国際条約が1980年代以降のわが国の国立公園制度を基本的に規制するであろうと指摘してきた。

土幌高原道路建設反対運動において、環境庁、道庁などに工事再開反対の要望書を提出するだけの運動に限界を感じた反対派が、生物多様性の保全を基本戦略としたナキウサギ裁判を展開したことは、北海道当局をして道路建設工事中止に至らしめたもっとも大きな要因になった。

「ナキウサギ裁判」を行なった裁判官は、わが国政府の政策とした生物多様性の保全条約を理解し、生物多様性の保全を犯す土幌高原道路建設を認めなかったのである。したがって土幌高原道路反対運動の勝利にとって生物多様性の保全条約の存在が決定的に重要だったといえよう。

なおこのいわゆる「ナキウサギ裁判」を勝利させた背後に、他の反対運動にあまりみられなかった地元反対組織による道路予定地の地道な実態調査が存在していたことに注目しておかなければならない。

ちなみにすでに指摘したように、1990年代の小笠原空港建設計画の反対

運動も、生物多様性条約に基づく小笠原の生物多様性確保を重視して行なわれた<sup>(3)</sup>。逆に、1980年代に闘われた奥鬼怒スーパー林道反対運動の場合は、生物多様性条約の重要さが浸透していなかったため、生物多様性確保を盾にする法廷闘争を展開することができなかった<sup>(4)</sup>。

第4の勝因についてみてみよう。

土幌高原道路建設反対運動の後半に入って横路知事のあとに当選した堀知事が、たまたまであるがバブル崩壊以後必然的に起きた「道庁不正経理問題」、カラ出張や官官接待問題による政治不信を恐れて、行政改革に取り組み、公共事業の見直しをはかる「時のアセス」に取り組まざるをえなかったことも、土幌高原道路建設反対運動の勝利の大きな要因だった。

堀知事は、「時のアセス」の政策によって自ら土幌高原道路建設工事を中止したのであるから、土幌高原道路建設反対運動の勝利の大きな勝因の一つが「時のアセス」の政策であった指摘できる。

もし仮に横路知事が知事に4選されていたとしたら、「時のアセス」政策が策定されたか疑わしい。横路知事は、土幌高原道路建設工事を再開し道路を完成したかもしれない。

最後に、土幌高原道路反対運動について二つの意義を指摘しておきたい。

私は国立公園について長い間研究してきたが、私にとっては、国立公園は、単に法的に制度化されたものではなく、法的にある程度規定されている自然保護の場であり、自然保護の砦のようなものである。

国立公園を真に自然保護の場であり、自然保護の砦たらしめるのは、土幌高原道路反対運動のような運動であるということである。このような観点から今後も、国立公園内の開発には目を光らせていかなければならないと考えている。

もう一つは、俵氏が指摘しているように「土幌高原道路の反対運動は、『始まったら止まることを知らない』といわれた日本の公共事業に『止まる仕組み』の種をまいた。その仕組みは発芽したが、これから健全に育つか、枯れてしまうか、折られてしまうかは国民が監視しなくてはならない。」<sup>(5)</sup>

このことの意義は非常に大きい。国立公園を巡る公共事業は、必要な面もあるが、不要な公共投資はやめさせなければならない。

なお最後に私事に係わることについて指摘しておきたい。本稿は、故俵浩三氏が、私に検討するように勧めてくれたテーマであり、そのために士幌高原道路関係の基本文献をはじめ地元紙の関連記事のコピーを送っていただいたからできあがったのであり、私自身も国立公園内の開発反対運動の重要なものとしてどうしても論じたいと思っていたテーマであった。

度々述べてきたように、私は、国立公園の勉強を俵浩三氏の『北海道の自然保護』から始めたのであり、拙著『国立公園形成史の研究』を出版した際に、俵浩三氏から厚意的な書評していただいてから、俵浩三氏を勝手に師と仰ぎ氏と交流を始め、その後の私の国立公園研究には氏から激励や多くのアドバイスや批評をえて、私の国立公園研究に役立ててきた。

私は、レンジャー出身で現地の国立公園を良く知り、北海道道庁に転職して林行政に関わり、大学に職をえて教職に着きなら国立公園についての研究を深め、北海道の自然保護運動の先頭に立ち、古巣の環境庁・省に媚びたり、忖度することなしに、真摯に国立公園研究に励んでこられた俵浩三氏の学問に立ち向かう姿勢に共感してきた。

2020年の末、知人から俵浩三氏が逝去されたと聞いて、もっと多くのことを教えてもらっておけばと残念に思い、改めて俵浩三氏の学恩に強く感謝しつつ、故人の冥福を祈りたい。

#### 注

- (1) 俵浩三『北海道の自然保護その思想と歴史』1979年、北海道大学図書刊行会。
- (2) 拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』、2011年、時潮社、第6章「阿寒国立公園内の雌阿寒岳硫黄鉱山開発計画と反対運動」、拙著『高度成長期日本の国立公園』、2016年、時潮社、第9章「北海道国立公園内の観光道路・オリンピック施設開発計画と自然保護運動」、を参照。
- (3) 拙稿「環境庁管理下の小笠原空港建設計画と自然保護のための反対運動」、

『経済志林』第89巻第3号，2022年3月，参照。

(4) 拙稿「奥鬼怒スーパー林道建設計画とその計画に反対する自然保護運動」，

『経済志林』第9巻第1・2号，2022年10月，参照。

(5) 前掲『北海道・緑の環境史』，351頁。

## The Shihoro Mountain Road Construction Project and the Opposition Movement for Nature Conservation

Nisaburo MURAKUSHI

### 《Abstract》

This paper examines the Shihoro Mountain Road project in the Daisetsuzan National Park in Hokkaido, Japan, and the nature conservation movement opposing it.

The Shihoro Mountain Road was approved as a national park road by the national park authorities in 1965. In 1971, when the road construction reached the mountainous area of the national park, the destruction of nature became so noticeable that the residents protested against the construction, which was then halted by the Governor of Hokkaido in 1972, leaving 2.6km uncompleted.

In 1987, the Resort Development Law was enacted, which triggered a tourist boom, causing the Governor of Hokkaido to declare a resumption of construction. Preparations were made to resume work, but in order to protect the precious natural environment, a campaign against resumption of the construction was launched.

The Hokkaido authorities then altered the plan to construct the entire road as a tunnel to avoid destruction of the natural environment, this plan being approved by the Environment Agency in 1995.

However, protesters continued to oppose the plan, claiming that the tunnel would also have a negative impact on the natural environment. The opposition movement filed a lawsuit to suspend the construction to ensure biodiversity, with the prospect of winning the trial. The governor of Hokkaido announced in 1999 that the construction work would be cancelled because he was likely to lose the lawsuit.

The road construction plan officially approved by the Environment

Agency and completed halfway was forced into cancellation by the nature conservation movement, making this a rare and valuable case for the movement against development projects in national parks.

