

日高横断道工事の休止とその考察

北海道交通研究会 伊藤 昌勝

By Masakatsu ITOH

「時のアセスメント」が人口に膾炙したのは平成9年頃である。北海道では、この主旨を発展させた「北海道政策評価条例」が制定され、公式な手続きとして、全ての政策が立ち止まって評価する対象になった。着工以来20年が経過した日高横断道（通称）事業は、この条例による評価で休止が決定された。以下に、これらの経緯と大規模事業が休止される意義について考察する。

【キーワード】 時のアセス、政策評価、自然保護

1. 政策アセスメントの法令化

アセスメントとは一般的に、目的の達成を目指して複数の代替案を比較検討し、最良の案を決定するための手法と解されている。行政場面では、「環境アセスメント」が嚆矢と思われる。これは、事業の計画や着手に際して、事業が周辺環境に及ぼす影響を事前に調査・評価し、その影響を最小にする方策を求めるものである。場合によっては、計画の取りやめも想定されている。

「時のアセスメント」は、時代の変化を踏まえた施策の再評価であると説明されている。行政改革が声高に論議されているように、一定の方針で展開されている行政行為が、時代の変化に適合できなくなっている事例を上げることは、それほど困難ではない。

北海道ではこの主旨で、ルーチンワークとして淡々と進められている公共事業を中心に、社会情勢の変化によって目的が失われているか等を、再点検するアセスメントが実施された。ほぼ同時期に政府においても、「無駄な公共事業論」などを意識しながら、事業計画の見直しなどが実施されて来ている。

これらの考え方は、財政の逼迫も相俟って全国的な関心と呼び、広範な国民の支持を得ることとなった。これが行政全般に敷衍されて行く過程で「政策アセスメント」と通称されるようになり、平成13年には総務省が所管する政策評価法の成立を見ている。北海道でも政策評価条例が制定された。

2. 日高横断道とは

日高横断道は、条例による評価手続で事業の休止が決定された象徴的な道路である。以下に、この路線の概括的な説明をする。

北海道は面積で全国の20%を占め、我国では最も広域な行政単位である。生活圏は、大きく道央、道南、道北、道東に区分され、行政や経済活動も基本的にはこれに従って展開されている。

道東は、日高山脈、北見山地で他の地域と地形的に分断され、これの克服が開拓以来の課題であった。特に、道央、道南から十勝平野へ出て釧路方面に至るルートは、襟裳岬から大雪山系に至る約160キロ（東北地方の横断距離に相当）の区間が、標高2000メートル級の日高山脈で阻まれていた。

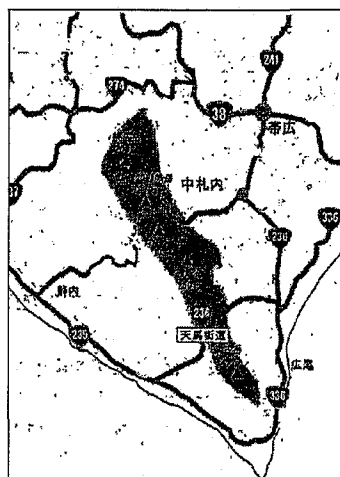


図-1 日高山脈と道路網

最初の連絡道路は、石狩川支流の空知川を遡った狩勝峠ルート（現在R38、以下同）、次いで開通したのが襟裳峠ルート（R336）で、二路線の間隔は未だ130キロあった。平成3年には樹海ロード（R274）が全通、平成9年には天馬街道（R236）が開通し現在は四路線で結ばれている。しかしながら、日高山脈の中央部80キロの区間は連絡道路が無い。

日高横断道は、道道静内中札内線（都道府県道）が正式名称で、この80キロ区間の中間地点に計画されている。幅員5.5メートル、延長は約100キロである。80キロは青森県と秋田県の県境に相当する。ネットワーク論としては妥当な計画と言えよう。

3. 事業化までの経緯

（1）道路の認定と国定公園の指定

道路の建設計画は、山脈で分けられた両地区の住民の要望に始まる。道路の性格や規模からみて、北海道の手で整備されることが適当と判断された。道路法による道道の認定は昭和55年である。法の規定によれば、認定は議会の承認と大臣の認可が必要である。また、その結果は公表される。これらの手続きが踏まれる過程で、多角的な検証も行なわれ、道路としての出自、正統性は十分に満たされている。

一方では長年、道路網から残された空間であったが故に、日高山脈の自然環境への一般の関心は高く、道路計画が話題に上るとともに自然保護の活動も活発になっている。当局は、道路の建設と自然環境保全の両全を図るため、地域全体（約10万ha）を国定公園に指定する手続きを進める。道路は建設するが、面的な自然保護は法的に厳しく確保する主旨である。国定公園の指定は昭和56年である。必要な事業は行なうが、それ以上のことは許さない体制が整ったことになる。

（2）環境問題のクリアと直轄施工

北海道では、昭和53年に「北海道環境影響評価条例」が制定され、全国に先駆けて様々な環境対策が講じられてきていた。日高横断道は、計画時点では自然公園の指定は無く、規定上は条例の対象外ではあった。しかし、公園指定の手続が同時並行して進められていることもあって、十全な環境影響評価を行うこととし

た。道路設計は、評価によって大幅な変更を余儀なくされたが、これらを受容れることで、昭和58年には自然環境対策上も、問題をクリアした。

道路法は、第88条に北海道に関する特例規定を設けている。その主旨は、政令に定めて国が一般規定以上の負担または補助をすることができること、及び国が道路管理者の権限の代行ができることである。つまり、国費は他県より上乗せし、さらに工事費用がかさむ場合は国が肩代わりするということである。この規定で、日高横断道については、全100キロのうち工事が難しい尾根貫通部25キロが直轄工事区間（開発道路）になった。北海道は事業費の面でも課題を一つ解決したことになる。

工事は昭和59年に着手され、限られた予算の範囲内ではあるが、遅滞無く実施されてきている。

4. 政策評価制度

北海道の政策評価制度は、いわゆる「時のアセスメント」を政策全般に敷衍させる様々な試行を行なった後、平成13年度に条例が制定され、14年度から施行された。国の法制定と歩を同じくしている。

条例には、行政全般にわたる標準的な評価のほか、政策の実施機関が必要と認める時は、特定の業務について行なう特定政策評価の規定がある。日高横断道はこれに基づいてピックアップされた。また、評価は

- ① 必要性（（必要性は高いか）
- ② 有効性（役に立っているか）
- ③ 効率性（無駄なく行われているか）

などの視点を基本に行なうとされている。

5. 政策評価の実施

（1）実施機関の評価

実施機関（北海道建設部）の評価調書によれば、特定政策評価の対象として取上げた理由は「・・・厳しい財政状況・・・重点化、効率化を一層進めることが必要・・・約580億円・・・35～40年間程度と見込まれる・・・」となっている。つまり、財政逼迫の折、多額の費用と長年月が見込まれるので、このまま事業を続けたものかどうか再検討したいと言う事である。

評価の結果は、事業の必要性・妥当性は今後とも変わらないとし、「選択と集中」が求められる財政状況、関連道路の整備実態から見て、優先性の観点からは相

対的に位置付けが低下したと判断、結論として、当分は新規の改築工事は行なわないとされた。

(2) 専門委の意見及び最終結果

この調書は、第三者で構成される専門委員会に諮問の形で提出され、委員会は8回の審議と2回の現地視察を行い、他の事項と共に次の意見を答申した。

「・・評価調書における評価結果は、概ね妥当。ただし、本路線の必要性・妥当性については、本路線を取り巻く環境の変化により、着工当時と比べ低下しているとの認識を共有する必要がある。」

この答申を受けた北海道(政策担当部門)は、当分、新規の改築工事は行なわないとし、合わせて国が行なっている直轄区間について国の立場で再検討することを要請した。山脈の尾根貫通部分の工事を担当していた国は、一体の建設事業が困難になった訳だから、当然のこととして政策評価法に基づいて工事の休止を決めた。これまでに整備が終わっている施設は、本来の道理管理者である北海道に引継ぐことになる。

(3) 評価結果についての若干の考察

煎じ詰めれば、この評価の結論は、財政が不如意になったので、費用が嵩み完成までに長年月が要る事業はとりあえず休止、ということである。誠に明快で、多くの納税者も異論はあるまい。しかしながら、多くの大規模な事業は、最初からそれを承知で着手に踏み切っていることも事実である。また、前述のように工事そのものも格別な遅滞を見せていない。新聞記事を手繰れば、日高横断道は計画当初に大きな政治問題になっている。計画は、オープンな論議の中で決断されたことも銘記される必要がある。

この路線は、日高山脈の中央部を横断する道路である。街中の道路と違って、北海道と言うキャンパスに百年の大計として描かれる、道路ネットワークを創り上げて行く点の意義が大きい。その意味では、ゆったりとした時間の経過に委ねることも一つの選択であろう。ネットワークはネットワークであること自体が機能である。網の一角の効果を具体的に説明することは難しいが、リンクが途中で切れていれば、リンクの機能はゼロに等しい事は明白であろう。

実施機関が、必要性・妥当性は再評価時点でも変わらないとしているのに対して、専門委員会は優先性に加

えてこれらも低下していると判断している。すなわち、事業の正統性に疑問を呈している。この微妙な違いは注目されてよい。専門委員会が言う「路線を取り巻く環境」に関しては、必要性に疑義が生ずるほどの変化が見られるかどうかは、関係者が必ずしも納得できているとは思えない。何故ならば、述べられている事象は計画段階で想定済のことである。

直轄工事区間とは、本来北海道が行なうべき事業を道路法の特例を使って国が肩代わりした事業である。表面だけを見れば、頼んで二階に上がってもらい都合が悪くなったから梯子を外した形になる。十分な意思疎通があつての事の運びとは思うが、綸言汗の如し、の例えもある。

触れ難い事ではあるが最大の問題は、これまで注ぎ込まれた少なからぬ投資のことである。前進するより引くことの方が、ある意味で国民利益に叶う事象は多々ある。日高横断道では、出来上がった施設は有効に利用して行くと記されているが、この点の細部を明確にすることも、今後の政策評価の参考になると思われる。

6. 公共事業の政策評価

(1) マラソン型の事業

公共事業への批判の一つに、一度決めたら止まらないと言う論がある。社会の営みには、マラソンのように途中で止める訳には行かない事例もある。反面、駅伝は途中で中断しても競技の継続は可能である。公共事業も、伸縮自在で、しかも先行投資に無駄が生じないように計画され実施されることが望ましい。また一般に、当局はルーチンワークの基本をそこに置いて取組んでいる。検査、監査の組織が独立していることも、そのような役割が期待されているからであろう。

ただ、土木事業には一定段階まで事業が完成しなければ目的が達成できない事例が多いのである。トンネル、長大橋、ダム、峠越道路などが、マラソンのようにゴールに達しなければ意味をなさないことは、説明を要しないであろう。

公共事業は、国土づくり、地域づくり、まちづくりの一貫であり基本である。安全、安心、快適で、利便性の高い国土やまちを次代に残して行く点では、エンドレスな作業である。そして、世代を引継いで進めら

れて行かなければならないことも、国民了知のことであろう。多くの大規模事業は、この蓋然性の中で開始されている。何らかの事情で、引く勇気が前面に出れば、議論は事業の正統性に踏み込むことになる。

政策評価には、事前評価、中間評価そして事後評価がある。大規模事業はマラソン型である。中間評価で事業の正統性が問われることなどあってはならないと思う。そのためには、必要にして十分な事前評価が不可欠であることは言うまでも無い。

(2) 不易と流行

技術で解決できているのに頻繁な車検が続けられる（既に改められてはいるが）など、政策の前提が崩れれば、それを見直すのは当然のことである。ただ、日高横断道のような相当の年限と投資規模を要し、しかもマラソン型である大規模事業の場合は、どう考えたらよいのであろうか。

因みに、札幌市の主要な幹線道路が計画されたのは昭和 11 年である。駅前通は昭和 47 年に完成したが、環状通は平成 13 年のエルムトンネルの完成を待つ事になった。実に 65 年を要している。これは、公共事業の計画が完成を見るに至る難しさを物語っている。都内などでは、更に厳しい問題に遭遇している事例も多いのではないかな。

公共事業には、目前問題の解決を図る対症療法もあれば、百年の大計に従って行なわれる先行投資もある。札幌市の計画は、昭和 47 年のオリンピックを機に大きな前進を見たが、65 年の歳月の間には、少なからぬ不要論が現出したことも事実である。

安全、安心、快適で、利便性の高い国土やマチを次代に残して行く事は、迷う必要の無い不易の部分である。社会情勢の変化や財政の事情に合わせて優先度を考える事などは流行の部分である。マラソン型の大規模事業は、常に不易と流行のハザマにある。

(3) 正統性を考える

正当な手続で意思決定され、常時チェックを受けながら、長期にわたって実施されてきている行為は、正統性を持っていると考えてよいであろう。公共事業は、膨大な経費（税）と長年月を要し、その影響は周辺環境ばかりでなく長く後代にも及ぶ。従って、その計画や実施は事前評価を含めて慎重に取扱われる必要が

ある。また、長年月の中で、事業が様々な課題を乗り越えて進められるためには、何らかの形でその正統性あるいは正当性が付与されることが重要に思われる。

現在の制度では、各公共施設には法が定める管理者がいる。管理者は、施設の計画、整備、運用の責任を果たすことで国民の付託に応えている。管理者の全ての行為は、国民（住民）を代理する議会がチェックする。また、国家的見地から関係大臣等の許認可もある。これらの手続きがオープンに行なわれることで正統性や正当性が確保されると考えられている。

政策評価法等の役割は、事前評価によって意思決定に重要な判断材料を与えること、中間評価で正統性等の存続を確認すること、事後評価で次の計画などへの判断材料を与えることだと思う。

減反政策と造田政策が同時進行することは、一種矛盾に見える。しかし、これは当面の食糧対策と恒久的な食糧安保を同一平面で考えるからである。正統性とは輕輕に覆るべきものではない。

7. 政策評価でプロ本来の責務を

公共投資に選択と集中が求められるのは、財政の事情に関らず自明のことである。プロである実施機関やチェックすべき議会が、逆に総花的な対応になりがちなのは住民、選挙民に意を用いた結果でもある。政策評価の目的の一面は、これを本来の姿に戻すことにあると考えられる。

また政策評価システムは、専門委員会などの第三者に実質的な判断を委ねているように窺える。しかし、現に権限を持つ政治、行政が為し得なかったこと的一端を、局外者に頼ることに無理はないのだろうか。

一般にシステムにおける本来機能の低下は、その形骸化に原因が求められることが多い。権限をもたない組織は、その危険性がむしろ高いのではないかな。もし新たなシステムが、形骸化の轍を踏むとなれば、屋上屋を重ねた手続と評価と言う新たな規制が残るだけになる。

進化論を敷衍すれば、組織とは常に退化か進化かの岐路にある。政策評価の制度化を好機に、プロとしての本来の責務を取り戻すことで、政治や行政に時代にふさわしい進化を期待して結語とする。