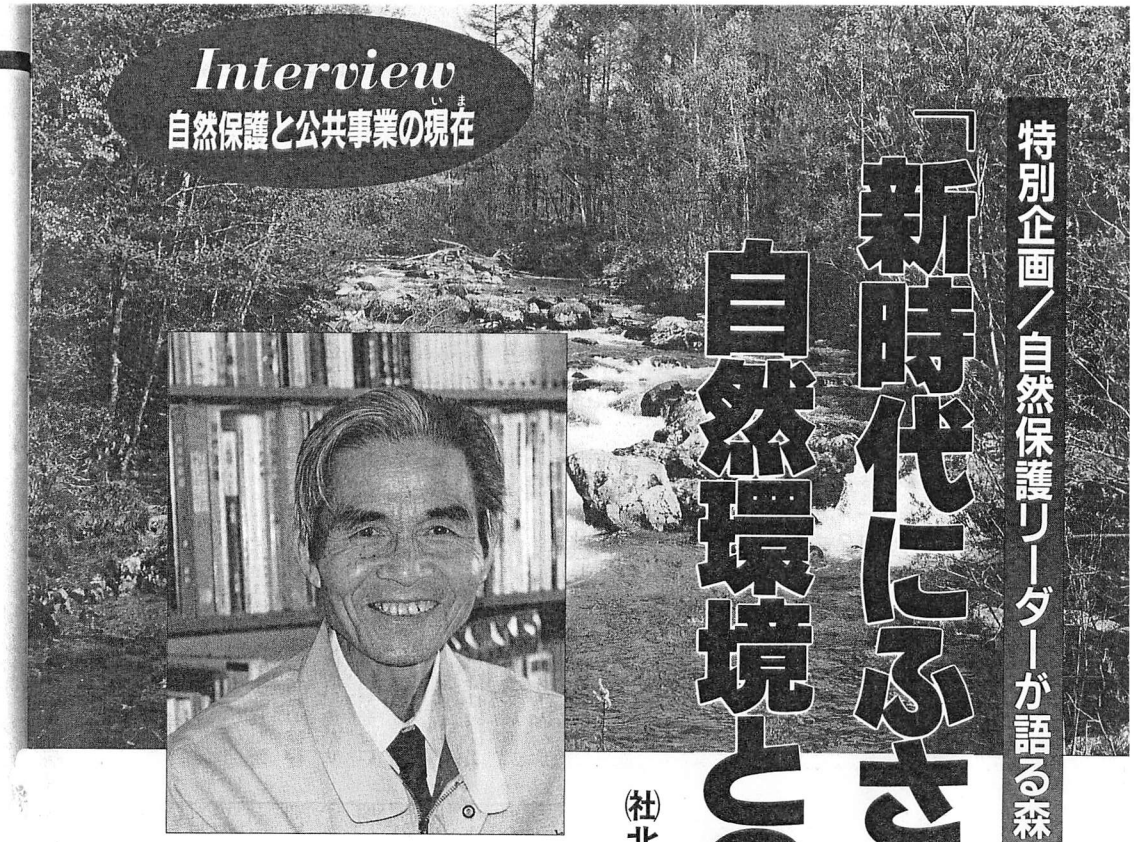


特別企画／自然保護リーダーが語る森・川・公共事業

Interview
自然保護と公共事業の現在（いま）

「新時代にふさわしい自然環境との接し方を」

㈳北海道自然保護協会 会長 俵 浩三氏

聞き手・構成 滝川康治

環境問題への関心の広がりや行政改革の動きもあって、大規模公共事業の見直しの流れが加速してきた。官依存が強い北海道こそ、旧時代と訣別して新しい時代を創る好機が訪れている。過渡期の状況を自然保護関係者はどう受け止めるのか。千歳川放水路・「時のアセス」と士幌高原道路・ダム・森林などをテーマに、北海道自然保護協会長の俵浩三さんに聞いた。（9月25日収録）

俵浩三（たわら・ひろみ）さん／1930年東京生まれ。千葉大学園芸学部卒業。厚生省国立公園部を経て59年に道職員となり、自然保護課長補佐や野幌森林公園事務所長などを歴任。83年から専修大学北海道短大教授（造園学）。公務員生活にピリオドを打って以来、北海道自然保護協会の活動に本格的に参加して、94年から会長を務める。著書に「北海道の自然保護――その歴史と思想」「緑の文化史」（北大図書刊行会）など。札幌市在住。

ボタン掛け違った千歳川放水路計画

――発表から十五年が経過した千歳川放水路計画は、関連予算が事実上凍結される一方で、道による治水検討委員会が設置されるなど、新たな段階に入りました。放水路が実現する見通しがほぼなくなったいま、この計画のどこに問題があったとお考えですか。

俵 浩三　ふだんは日本海に流れている千歳川を洪水のときは太平洋に流す、川の流域変更をすることは大きな自然改造です。自然の摂理に逆らうし、自然保護上大事なウトナイ湖と美々川に明らかに影響が出る。漁業や農業にも影響が避けられません。

国側は、放水路で得られる治水効果しか評価しませんでした。「処方箋を書く大病院の主治医である開発庁・局は、それを知りながら治水を求める千歳川流域という患者に劇薬投与を強制しようとし続けてきた」と道新の「記者の視点」にありました。これは「得られるものと失うものの比較」と言ってもいい。比較考量をしないで、治水だけで走ってきたのが大きな問題だと思いますね。

美々川への影響を認めたうえで、「地下水を遮断してポンプで補給します」といいますが、地震やポンプの故障などに対して、未来永劫にわたって人工的エネルギーを投じなければ維持できない。これは地球環境のキーワードである「持続可能な開発」ではありません。基本的にそこが問題です。

――円卓会議の構想が頓挫しましたが、どこに問題があったとお考えですか？

俵 合意形成をするための円卓会議という開発局側の狙いが見え見えでした。そこで会議参加の前提条件として、「放水路でない治水対策を話し合う場にしてくれ」とお願いしました。道庁は私たちの立場を理解してくれたが、開発局は立場上「やめた」というわけにはいかないのでしょうね。

――開発局の治水担当者と話す機会がありましたが、「放水路で内水氾濫もすべて解決する」とか、すごい自信でしたね。「三万年前に支笏火山が爆発するまでは、石狩川は太平洋に流れていた」という例の話を持ち出して「自然に逆らうわけでない」と。長い間もめてきた問題なのに、こんな感覚です。担当者に使命感はあるんですが、マニュアルに沿った仕事がベストと思い込んでいるようです。また、開発庁局と建設省の間に放水路事業に対する温度差があったのではないか、という気もしています。

議論が繰り返された千歳川放水路計画は事実上凍結され、代替策を話し合う時期を迎えた（写真は93年の弁護士会主催の討論会）

俵 これは八四年に開発局が出したチラシですが、ウトナイ湖を直撃するルートのところに、「ウトナイ湖周辺の自然を守ります」とあって、私はこのときから不信感を持ち続けているんです。「地下水で美々川を守ります」も、これと同じじゃないの、とね。

もうひとつは、同じ年に当時の稲村左近四郎・道開発庁長官が号令をかけて、庁内の詰めも不十分なままで事業を進めたことです。そもそも出発点が間違っていたわけで、「ボタンの掛け違い」をそのままにして次々に掛けていっても是正できません。出発点に戻って再検討しなければいけない。

――開発局に出発点に戻るという気構えがなかったことが一番問題、と？

俵 そうですね。

――不信感が解消されないままに、開発局が円卓会議をあきらめ、道が検討委をつくることになりました。道の対応について、どう受け止めておられますか。

俵 道は板挟みにあって困ったと思うんです。私たちは「美々川が大事だ」と主張しているし、是非は別にしても開発局も対策を取ろうとした。その基になったのは、横路道政時代の美々川の環境調査報告書ですが、これは良い調査でした。道は、「自然保護も治水対策も大切」というスタンスを持ってくれている、と思っています。

検討委には、二つのことをお願いしたい。ひとつは「公開性」で、オープンの会議であってほしい。もうひとつは「住民参加」で、千歳川流域だけでなく、各層の人たちの意見を吸い上げていってほしい。

――意見聴取の方法などはまだ見えてきませんね。それにメンバーの問

題もある。

俵　十年前に知床の森林伐採問題がありましたが、あのとき北大の林学の先生方は林野庁の肩入れをしたんです。教え子が林野庁の幹部になっていて、自分たちも役所といろんな関係があるからで、大学の先生の限界を感じました。構図的には、検討委も似たようなものではないか、と思っています。これは難しいんですよ。北大や室蘭工大などの先生は、どうしても卒業生の問題があるでしょうしね。委員の人たちが過去に開発局とどういう関係を持っていたか、もありますね。

――「住民参加」と言うのは？

俵　委員会には参加できないけれど、意見を良く聴くという意味です。もちろん賛成派の方からもね。あるいは意見を公募してもいい。取りまとめは大変とは思いますが、広く聴くべきです。今後の公共事業や行政は、その種の悩みを抱えながら克服していかなければならない問題だと思います。

――注文をつけて、検討委の動きを見守っている段階なわけですね。

俵　そうです。たぶん放水路のゴリ押しはなくなった、と思います。ただ、代案でチラホラ聞こえるものに「ミニ放水路」があります。千歳川流域の地形だと、ミニであっても地盤の低いところから高いところを通って太平洋に注ぐ放水路ならば、美々川の水源の遮断は同じ問題が起きて、問題をクリアできないでしょう。漁業だって同じだと思う。

北村の大遊水地計画が新聞報道で明らかになりましたが、これも大きな遊水地がひとつでいいのか、小さい遊水地をたくさん造るのか。大きくなるほど地権者が多くて難しくなる。「計画したが、地域の同意が得られないから、やはり放水路です」では困ります。

いろんな組み合わせで治水の代替策を

――石狩川流域を見て歩くと、農家が多く張りついた地域、新篠津のように温泉や公園を造った町、わりと人が少ないところ…と、さまざまです。いろんな組み合わせで、遊水能力を高めることができると思いますよ。

俵　まさにその通りで、野球で一点取るには、ホームランばかりでなくて、フォアボール二つとヒット一本でも入るわけです。

――千歳川流域のことは自然保護団体も言っていますが、もっと石狩川流域全体のなかで千歳川の洪水対策を位置づけないとまずい。「石狩川の方から千歳川にドッと水が押し寄せる」という地元の声もありますからね。

俵　土地利用が進むなかで、可能なところは昔に戻すことが必要だと思いますね。

――自然保護団体は旧長都沼の遊水地化などを主張していますが、千歳川流域の治水対策の代替案についてはどうですか。

俵　長都沼や鶴沼など、いろんな沼をつぶしてきたわけで、小さい遊水地は候補としてあります。また、石狩川との合流部の地形が水が流れにくい出合い方をしているので、ああいうところも少しいじるといい。

――土地利用を考えて開発すると良かったんですが、合流部は人が張りつきすぎです。

俵　現状ではそうですね。ヒット一本にフォアボールで一点を重ねていくやり方をすること。また、合流点付近の石狩川の西側で土地利用のまばらなところに、本流の一部を分流させる対策も可能でしょう。

背割堤も話題になっていますが、開発局の『技術報告書』では「底辺の幅三百メートルにしないと水圧に耐えられない」とあります。そんなはずない。技術的に可能な限り背割堤を狭くする対策を真剣に考えればいいし、それ一本で解決しようとしないことです。石狩川河口の蛇行部を直線化する対策もあります。

――河口部は難しいと思いますよ。（カットで）日本海の塩水が奥まで遡上する可能性があるけれど未検討ですし、石狩市の歴史ある地区が失われてしまう。自然保護団体側の代案の詰めも甘いんじゃないですか。

俵　そうかもしれません。こちらにも二百億円くらい調査費があると出来ますけれど…（笑い）。それに確率の問題があります。百年、百五十年確率の洪水で安全率を見るのか、申し訳ないけど五十年にするのか。現地の方が川と水害にどう付き合うのかがあるので、我々が軽々しいことは言えませんが…。

――ただ、治水のマニュアルに沿って数字を入れていくと、洪水時の想定流量がすごく大きく出る仕組みになっている。開発局の職員は、マニュアルどおり真面目に仕事をしているだけなんです。それをどう変えていくのかを考えなければならないでしょうね。

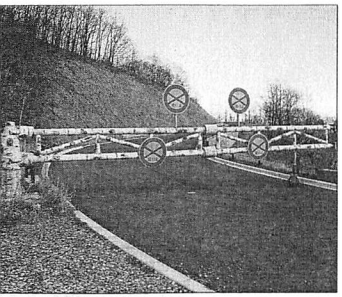
俵　難しいのは、今まで地元の人に「放水路ならまず心配ない。でも、放水路以外だと、たまには洪水を覚悟しなければならないよ」と安心させてしまっている。逆のプロセスで、最初小さいものを造り、次に大きなものを、ならば良かった。大きなものが示されていて、「縮小しますよ」という合意形成はなかなか大変だと思います。

――百年確率の出水量は五十年確率の二倍ではないのですが、一般の人はそれを知りません。市民の側もそうしたことにもっと目を向けて勉強することが大事です。

俵　それはあるかもしれません。だからこそ情報公開が大事なんです。

――道内では、流量などの数値を公開させたのは千歳川放水路計画が初めてでしょう。開発局も道民も初めての経験で、それからまだ五、六年しかたっていない。

俵　石狩川では、例の計画高水流量一万八千トン／秒という数値は、いくつかの計算の最大値を取っています。ならば、二番目、三番目ではどうか、との話はありえます。



「時のアセス」の焦点になっている士幌高原道路（士幌町側で）

「時のアセス」は合理性で判断すべき

――「時のアセスメント」の再評価作業が始まりました。行政自らが事業を点検する施策は大いに評価できますが、課題も山積といったところです。どう評価されますか？

俵　いま公共事業全体が大きな曲がり角にきていますが、「時のアセス」は士幌高原道路がきっかけになったと思います。この道路は、未来を向いた仕事ではなく、「三十年前に認可されているからいいんだ」が環境庁の基本姿勢ですから、「立ち止まって考えよう」という「時のアセス」は、知事が決断してくれたという意味では評価します。しかし、これは入り口であり、本当の評価は出口でどういう結果をもたらすのかだと思います。

六事業のなかで、士幌高原道路は特に巻き返しがすごい。でも、声の大きさや政治的圧力で判断すべきことではないんです。「どっちの主張がより合理的であり、多数の道民・国民の支持を得られるか」が、これからの論議の基本だと思います。知事さんには、政治的プレッシャーに負けないで公正に評価してほしい。九月十六日、私たちは道に対して「質問・要望書」を出したのですが、道民相談室長が対応しました。推進側が行くと副知事なんですよね。政治的な力関係は歴然としていますが、この文書で主張していることを「時のアセス」でどう評価するかなんです。

――事業名の公表が遅れた最大の理由は士幌高原道路でしたが、今後はガラス張りでの再評価作業が大事です。「時のアセス」の評価項目は、必要性・妥当性・優先性・効果・住民意識・代替性の六つですが、自然保護側からアセスをしてみるとどうなりますか？

俵　いずれの項目を見ても、マイナスないし低い評価しか得られないでしょう。道の「自然環境保全指針」で言うと、「指針」の指定区分に反して得られるものは士幌高原道路一本、失うのは「指針」そのものです。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ります。これは「指針」の死を意味します。帯広土現が発行した「自然にやさしい道づくり」というパンフには、「指針」や自然環境保全審議会（環境庁長官の諮問機関）が七三年に公表した「林談話」のことが載っていません。自然保護の基本にまったく触れないで、何で「自然にやさしい道づくり」なんですか。「妥当性」がありません。

――「優先性」の点ではどうですか？

俵　道路を必要とした原点は山火事対策でしたが、現在では森が牧場に変わって山火事が起こらなくなっています。原点は充足され道路延長の必要性は消滅しています。

夏に然別湖へ行くには、この道路が三本目になります。これに対して、同じ大雪山国立公園内の旭岳温泉や天人峡温泉は一方向しか行かれません。両温泉の集落と然別湖とを比べると、前者の方が大きいんですよ。そっちは一本道のままで良く、然別湖には三番目の道路がないと民生が安定しないのか。優先順位から言えば然別湖にはならないでしょう。三十年前の環境庁の判断がいま問われている。それが「時のアセス」の基本なわけです。

――「効果」については？

俵　国立公園の利用道路ですが、全線トンネルを使ってどんな公園利用ができるんですか。展望や新規に行ける探勝地点はゼロとなると、国立公園の利用道路として失格で、効果はまったくないわけですね。今年になって道は、調査費をつけて道路の効果を調べようとしています。こういう泥縄式のやり方は主客転倒もはなはだしい。

――「住民意識」は変化してきていると思いますが、「表に声を出せない」という士幌町民の話も聞きました。

俵　そのようですね。道路建設による短縮時間について、士幌町の批判めいたことをひとつ。帯広土現のパンフには「帯広～然別湖間で十分の短縮」と明記してあるので、我々は「十分間」と言っています。士幌町は「ヌプカの里」を中心にして然別湖までの時間を言っています。然別湖に来るお客さんの圧倒的多数は、広域観光圏のなかで訪れるのですが、その人たちが「ヌプカの里」にどれだけ魅力を感じていますか。「里」に人が押しかけているわけではなく、トンネルを抜いて然別湖に行くついでに寄ってもらおう――という話です。「客観的評価をできず、『ヌプカの里』を中心に物事を考えるのは天動説だ」と私は言っています。

仮に「活性化することが明らかになった。道路を造ります」となった場合、今度は自然保護地域の考え方の根幹に関わってしまいます。「ヌプカの里」は現在、国立公園の第三種特別保護地域で、トンネル部分は第一種特別保護地域です。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計画の根幹に関わる誤った考え方です。いま、白神山地などではコア（中心部）とバッファー（緩衝地帯）とを区分しています。コアを守るためにバッファーがある。ところが、この道路はバッファーを活性化させるためにコアを傷つける計画ですから、これが許される根拠はなんですか、ということです。

再評価で広く道民意見の聴取を

――軽く点検しても道路を建設していいという結論は出ない、というお話ですが、これからの「時のアセス」の再評価作業に注文をつけるとどうなりますか？

俵　こうした問題提起は以前からしていま

私たちに情報公開をしてくれなかった。道庁もやや似ています。しかし「時のアセス」では、それらすべてについての理由を、プロセスを含めて明らかにしてもらわなければなりません。正月の道新に「大規模事業の見直し」という記事が載って、私はすぐに投書しました。「事業主体が身内で見直すのは、スポーツでいえば競技中の選手が突然、レフリーに変身するようなものである。形勢有利な自分のチームがあわや逆転負けするかもしれない際どいプレーを裁くことになるのだから、公平な目が期待できるだろうか」ってね。

例えば「道民意向調査をやる」という話ですが、この調査は、「双方がどんな主張をしているか」「問題点は何なのか」などの情報を提供したうえで、道民に判断してもらうべきでしょう。過去に妥協する道を選ぶのか、二一世紀に向けてめざす道を選ぶのかなんですよ。政治的力の強さではなく、どっちがより合理的であるかを判断すべきと思います。これは合理性の世界です。

――道民から幅広く意見を聴取してほしい、ということですね。

俵　ただ、世論というのは難しいもんです。世論の動向によって政策が決まってくるとなると、例えば国有林だって、いまは「伐りすぎだ」と言いますが、以前は「伐れ、伐れ」という世論があったんです。

――昭和三十～四十年代には、新聞の社説がそういう論調だった、と聞きますね。

俵　本当にそうなんですよ。世論の多数が必ずしも絶対的な正解ではないですね。

――報道もムード先行の感じはしますね。

「どれが対象事業になった」「何人が陳情に来た」だけでなく、例えば評価項目に沿って読者に判断材料を提供するなど、地味な報道がちゃんとした世論を形成することにつながる。それをやるべきだと思います。

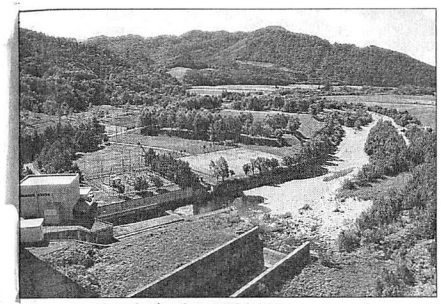
俵　余談ですが、「時のアセス」に踏み切らせた一つの要因にナキウサギ裁判があったと思いますね。

――ただ、名称は別にしても事業の見直しシステムの件は、担当者のなかで相当昔から温めていた構想だった、と聞いています。ナキウサギ裁判が要因であったかどうか、私はちょっと疑問ですけどね。

ダム事業の「健康診断」こそ綿密に

――建設省によるダム事業の総点検「時のアセス」での松倉ダムなどの再評価と、ダム開発の時代は終息に向かいつつあります。一方で、自治体の公共事業に対する依存度の高さや、住民の関心の薄さもあり、本格的な議論は乏しいのが現実です。そんな過渡期の状況をどう受け止めていますか。

俵　「日米構造改善協議で六百何兆円の公共事業をやる」などの大枠や、事業の五カ年計画があり、右肩上がりにパイを大きくしてきたので、個々の事業はバブル的なものが相当あるでしょう。そこを見直さないといけないんじゃないか。ダムで自然の河川が死んで生態系が崩れたり、本州の日本海側では土砂の供給が減って海岸浸食も起きています。堆砂問題もあって役に立たないダムもある。「川との付き合いはこれでいいのか」と出るべくして出てきた。



岩尾内ダム直下の天塩川は一滴の水も流さない時期がある

松倉ダムも、「予算がたくさんあるから、あそこにも造ろう」という計画のひとつで、「時のアセス」で再評価すること自体、かなり計画が甘く、必要性などの根拠づけが薄弱なため思います。ただ、見直しで中止事業が出ると、それが生贄になって他がぬくぬくと生きていくのが心配ですね。「トカゲの尻尾切り」で済ませるのではなく、本体の方の健康診断をきちんとしなければいけない。

――「ダムの健康診断」は、事業者はもちろん、自然保護関係者も含めて不十分でした。

大規模林道の見直しと森林保全の明日

――行革絡みで大規模林道の「平取・えりも線」が中止の方向になりましたね。

俵　大規模林道は、二十数年前の新全総の一環として計画されたもので、当時は右肩上がりの林業予測でした。現実は、横一線ないし長期低落傾向のなかで、この林道を造っても林業の活性化になりません。見直されなかったのがおかしなことですよ。

――遅まきながらの見直し、と？

俵　そうです。ただ、「平取・えりも線をやめたから他はいいんだ」では、トカゲの尻尾切りになります。今年一月の新聞各紙は「森林開発公団の廃止決定――自民党で」と報道しましたが、三月くらいには自民党内で廃止の線が消えてしまったんです。

――いまの行革議論では？

俵　具体的には出てきていません。と言うのも、歴代の林野庁長官は参院議員になっています。全林野の委員長もそうでした。

――労使ともお決まりの指定席が用意されていた、と。

俵　そうそう。いまはなくなりましたが、OBは健在ですから。森林公団が生き残ったついでに、大規模林道も首がつながったのかもしれません。林業が活性化する必要はありますが、あんな大きな林道はいらないでしょう。また、大規模になったために公道の性格が強まり、観光やレクリエーション利用もなされている。並行して国道や道道が走っているロケーションがあるので、全体の道路ネットワークのなかできちんと位置づけ直さなければなりません。

森林地帯に忽然と現れる大規模林道（滝雄・厚和線で）

――七月の林政審議会の中間報告で、国有林の公益的機能が強調されたり、流域単位での森林管理などの方向が示されました。俵さんは以前から、「国立公園内の国有林経営は一般会計で」と主張してきましたね。

俵　私の主張のきっかけは知床問題にありました。国立公園の土地は国有林です。しかし、国立公園らしい管理・運営なのかというと、国有林の一般的な経営が入ってきて、素晴らしい可能性を持っていながら、赤字対策のために木がどんどん伐られる、リゾートも入ってくる――という状況なわけです。アメリカ、カナダなどでは、国立公園内の土地は所管しているところが持っています。韓国は、日本の国立公園制度を真似てつくったんですが、国立公園管理公団で一括管理してアメリカ並みになっています。

日本も指定者と土地所有者が同一の方向にしていかないと、きちんとした自然保護ができない。特に北海道は国有林率が高く、大雪山国立公園は九〇%台です。「少なくとも特別会計制度は外すべきだ」と主張してきましたが、環境庁に単純に移せばいいか、というと、現場の森林管理を誰がやるのか、の組織の問題があるので、そうはいかない。林野庁のままでもいい。環境庁となると営林署などの組織も移されなければいけない。そうすると、ひとつの営林署でも別れるところが出てきて、大変なことになります。役所の縄張りではなく、将来の国土保全や国立公園の保護・管理の一番やりやすい方向に収斂すべきだと思います。「時のアセス」と同じで、「どっちが合理的か？」で判断すべきで、政治的力や国民の応援団の強さではないんです。私は、「必ず環境庁に移管を」とは思っていません。所管先はもっと研究していかなければならない。

――「森林の公益的機能」が盛んに言われますが、北海道では何が課題ですか。

俵　国有林の公益的機能にもいろいろあります。いままでの森林は木材を生産する価値観でやってきたので、そのためには人が手を入れなければなりません。しかし別なタイプの森林では、人手を入れなければ駄目なのか――これらをもっと研究し、論議していかなければなりません。知床のとき、「人手を加えるな」と主張したら、伐採側は「加えないと風で倒れてしまう」と言った。それならば、明治前の森林は誰が手を加えたのか。

これらをめぐる研究体制は不十分です。とりわけ特別会計の枠内では、一銭の見返りもないんだから無理ですよ。国民の理解を得ながら、一般的な税金で手入れをしなければならなりません。そうした方向には行きつつあるのかな、と思いますが、いまの行革論議は役所の縄張り争いで、次元が違いますね。

――水源涵養の研究ひとつにしても、狭い流域で試験が行なわれている程度です。森林の洪水調節能力と人工ダムのそれとの比較検討抜きに、ダム事業を走らせたりもしている。森林の方に目が向いていないし、地味なデータなので一般の人の関心も薄い。

俵　「代替施設で機能が満たされれば、保安林を解除していい」という制度になっています。自然の環境がいいのか、人工物がいいのか――これも見直す必要があります。これからは、「人工物は自然に代えられない」という価値観を持たなければなりませんね。

まずは特別会計の廃止です。そして役所の縄張りをなくする。いま、林業は業として成り立たないんです。一次産業が成り立つ社会を、もう一度つくらなければならないと思いますね。木材や食料を外国から輸入すればいい――というのは、経済政策であって産業政策でないんです。一次産業の復権を二一世紀に向かって見すえなければなりません。

――最後に、森林や川の役割について、多くの人が関心を持つ上でのご提言を。

俵　昔の「おじいさんは山に柴刈りに、おばあさんは川に洗濯に…」式の日常生活で自然環境とつながる部分がなくなり、私自身を含めて、自然環境と関係なしに生活できる生活スタイルになっている。山や川がどうなったっていい」となるので、新しい時代にふさわしい人間と自然環境との付き合いを、自然観察会や登山などでもう一度アプローチしなおしてみる必要がありますね。もともとスキーやキャンプは山に登る手段だったんです。いまは、それが目的になり、自然との関わりがなくなっている。人間がなるべく裸の姿になり、素手で自然のなかに暮らせる機会を多くすることが大切ですね。日常生活が便利になるのはいいが、一面で不便な自然のなかで生活体験をして、環境とのつながりを考えることは大事だと思います。協会では、観察会を継続する一方で、一月から三カ月間、「自然大学」と銘打った講座を月三回くらいやります。そんな取り組みを通じて、森林や川に対する関心を広げていきたいものです。

――本日はありがとうございました。