



1997年 8月 5日

衆議院環境委員会

委員長 佐藤 謙一郎 様

(社) 北海道自然保護協会

会長 俵 浩三

十勝自然保護協会

会長 及川 裕

北海道自然保護連合

代表 稲田孝治



## 大雪山国立公園内の士幌高原道路計画を廃止し自然保護強化を求める要望書

大雪山国立公園内に計画されている道道士幌然別湖線（士幌町と然別湖畔を結ぶ道路、以下士幌高原道路という）は、1965年に当時の厚生省により国立公園計画に追加、事業認可（承認）されました。しかし工事の進行とともに自然破壊の恐れが大きくなったため世論の批判が高まり、1972年に約 2・6kmの未開削区間を残して工事が中断されました。その後、紆余曲折をへて事業主体の北海道は1993年に「全線トンネル案」に変更、1995年に環境庁はこの全線トンネル案を国立公園計画に位置づけ、現在、北海道は事業再開の準備を進めております。

しかし、この道路予定地は日本におけるナキウサギの最大生息地であるなど、「風穴」に由来するきわめて特異な自然環境を形成していることが近年になって判明し、また事業に着手して以来30年以上の歳月が経過したため、社会経済情勢や価値観が大きく変化し、別記理由のとおり、自然保護の基本に反する実態に陥ったのみならず、道路建設の目的、必要性、効果が失われたり、あるいは希薄となり、国立公園の道路事業としての適格性を失ってしまいました。

もし、このような道路事業が執行されれば、我が国最大で原始的自然環境を誇る大雪山国立公園の保護および利用に、禍根を残すことが明らかです。また士幌高原道路計画に反対し大雪山の自然を厳正に守ってほしいと願う世論は、全国的に大きく広がっています。

したがって環境委員会におかれましても、環境庁に対して、次のことを強く働きかけるよう、要望いたします。

## 要 望 事 項

- 1 士幌高原道路事業を執行させないこと
- 2 早急に公園計画を見直し、士幌高原道路計画（未開削部分）を廃止するとともに当該地域を特別保護地区に格上げすること

### 別記理由（詳細は別記理由説明書を参照）

- (1) 道路予定地一帯の自然環境はきわめて特異で優れた景観を有し、特別保護地区に相当する価値のあることが、道路事業の着手後に明らかとなったこと
- (2) 国立公園内道路の在り方の基本である「林談話」に反するにもかかわらず、環境保全施策より30余年前に認可された既得権が優先されていること
- (3) 30余年の間に道路建設の目的、必要性、効果が失われたり、あるいは希薄となり、国立公園利用道路としての適格性を失ったこと
- (4) 1995年の公園計画変更（士幌高原道路未開削区間をトンネル案に変更）に際し、環境庁は環境基本法に逆行して自然保護世論を無視し、国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を怠ったこと
- (5) いったん始まったら、周囲の情勢がどのように変わっても止まることを知らない「無駄な公共事業」が、全国的に問題視されるなか、「士幌高原道路は無駄な公共事業」という批判が大きくなっているため、行・財政改革にとりくむ国政としても士幌高原道路計画を抜本的に見直す必要があること

## (別紙) 別記理由の説明書

(1) 道路予定地一帯の自然環境はきわめて特異で優れた景観を有し、特別保護地区に相当する価値のあることが、道路事業の着手後に明らかとなったこと

①土幌高原道路は全線が地上のルートとして、1965年に公園計画決定、事業認可がなされたが、当時は道路予定地の自然環境調査が行われていなかった。

②しかしその後の北海道による自然環境調査で、この道路の未開削区間一帯（東ヌプカウシヌプリ周辺）は低標高にもかかわらず高山的環境を呈し、我が国最大のナキウサギ生息地であり、カラフトルリシジミ（天然記念物）をはじめ、多くの高山性動植物の生息・生育地であることが判明した。そのため北海道は1987年に一部をトンネルとする「駒止ルート」、さらに1993年に「全線トンネル」に変更した。

その一方、同じ北海道は1989年に「北海道自然環境保全指針」を策定、そのなかで当該地の自然環境を高く評価し、「周辺を含めて厳正に保全する」とともに「徒歩利用に限定する」取扱い（特別保護地区に相当）とした。

③さらに1993年以降の自然保護団体の調査により、当該地が低標高にもかかわらず高山的環境を呈する原因は、地下から冷気を発する「風穴」に由来するもので、その風穴地帯の規模は我が国最大であり、生態学的にも、生物多様性の観点からも、きわめて特異、希少で、貴重な環境であることが立証された。

④このような優れた景観を有する一帯は、国立公園特別保護地区として保護すべきである。風穴に由来するこの景観は、地下と地上の環境が一体となって形成されたものであるから、たとえトンネルとしてもその影響ははかりしれず、車道を開削すべきではない。

(2) 国立公園内道路の在り方の基本である「林談話」に反するにもかかわらず、環境保全施策より30余年前に認可された既得権が優先されていること

①1960年代～70年代前半は、富士山スバルラインをはじめ全国各地で山岳観光道路が開削される一方、その自然破壊が社会問題化していた。1973年、大雪縦貫道路計画の断念に伴い、環境庁自然環境保全審議会（当時の会長・林修三、自然公園部会長兼任）は「林部会長談話」として、それまでの観光道路などを反省し、国立公園などの道路の在り方の基本を示した。

②その談話の要点は、(a)道路が公園利用や社会経済の観点からぜひ必要であり、他にこ

れに代わる適切な手段のないことが前提で、(b)その場合でも原始的地域、高山帯、希少な動植物の生息・生育地などは避けなければならない、というものである。土幌高原道路は既存の到達道路があるので(a)の前提を充たさず、希少な動植物生息・生育地を通過するので(b)にも反している。すなわち国立公園事業として認められないものである。

③それにもかかわらず環境庁自然保護局長は、1987年8月、参議院環境特別委員会の質疑で、「土幌高原道路は林談話以前に認可されているので、談話は適用されない」と答弁し、環境保全施策の基本より土幌高原道路の既得権を無条件で優先させた。この国会答弁は、土幌高原道路の事業再開を進める重要な根拠となって今日に及んでいる。

④しかし環境庁が1980年に定めた「国立公園及び国定公園計画再検討実務要領」では、すでに認可された道路事業でも再検討の対象とし、既得権を無条件で優先させることはしていないので、この国会答弁が誤っていることは明白である。林談話に反する道路事業は認められるべきではない。

### (3) 30余年の間に道路建設の目的、必要性、効果が失われたり、あるいは希薄となり、国立公園利用道路としての適格性を失ったこと

①30余年前に土幌高原道路を必要とした第1の目的は、山麓の「山火事対策」だった。しかし現在では山麓の雑木林が牧場となって山火事が発生しなくなり、また山麓の山火事は既に整備された部分で対応が可能なので、土幌高原道路を必要とした原点は充足されており、道路の必要性がいちじるしく低下した。

②この道路の第2の目的は、土幌～然別湖の短縮連絡である。しかし30余年前に比べ既存道路（一部は国道に昇格）の改良や車の性能向上が進み、短縮効果がいちじるしく低下した（帯広～然別湖で約10分）。これは公共事業の投資効果からも疑問視されている。

③その他、災害時の代替道路の役割も主張されるが、然別湖畔および周辺は災害の多発地帯ではない。北海道は「民生の安定」のため土幌高原道路が必要としているが、説得力を持たない。大雪山国立公園内には1方向からしか到達できない温泉地が多数存在するのに、然別湖畔だけは3方向目の道路が絶対必要という論拠がない。また広域観光圏への貢献も主張されるが、その効果を示す調査データはなく漠然とした期待にすぎない。

④「全線トンネル」としたことで、この道路による「自然とのふれあい」効果は絶無となった。この道路で新たに到達が可能となる公園探勝拠点は1箇所もない。このように国立公園利用道路として適格性を失ったものは、公園事業として執行されるべきでない。

(4) 1995年の公園計画変更（土幌高原道路未開削区間をトンネル案に変更）に際し、環境庁は環境基本法の精神に逆行して自然保護世論を無視し、国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を怠ったこと

①土幌高原道路は、(a)「林談話」「北海道自然環境保全指針」など自然保護の基本に反するだけでなく、(b)30余年の間に道路予定地の自然環境に対する評価が高まる一方、道路の必要性や効果がいちじるしく低下するなど、現在では、矛盾点や疑問点に満ちており、この道路事業を再開する合理的な理由が見いだせない。

②それにもかかわらず環境庁は、30余年前に認可したという「行政の継続性」にこだわり、1995年5月に「全線トンネル」を前提とする大雪山国立公園の公園計画変更を自然環境保全審議会に諮問し、8月にこれを決定した。

③そこで審議会への諮問に先立ち、北海道自然保護協会などは、1995年3月に環境庁長官あて「大雪山国立公園計画における土幌高原道路の取扱いに関する質問状」を、同年5月に自然環境保全審議会长あて「大雪山国立公園公園計画見直しにおける土幌高原道路の取扱いに関する要望書」をそれぞれ提出した。しかし環境庁はその質問に答えることなく、また審議会はどのように審議したのか情報を公開していない。その後、再三にわたり回答や議事録公開を求めているが、現在に至るまで改善のきざしはなく、環境庁や自然環境保全審議会は、国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を怠り続けている。

④土幌高原道路に反対する全国からの署名は第1次(1996年まで)が12万名、第2次(1996年～)は5万名を超え、また地元の十勝地方での世論調査でも、土幌高原道路に反対する意見は賛成を上回る結果が出ている。土幌高原道路計画に反対し、大雪山の自然を厳正に守ってほしいという国民的な世論は、日増しに大きくなっている。

⑤国民の世論が無視され、透明性、公開性を欠落させて事業が執行される土幌高原道路のような環境行政は、環境基本法に逆行することが明らかなので、即刻、改められるべきである。なお現在の国立公園計画立案の過程には「公聴会」の制度が欠如しているので、公聴会の導入など、法令の見直しによる制度改善も行われるべきである。

(5) いったん始まったら、周囲の情勢がどのように変わっても止まることを知らない「無駄な公共事業」が、全国的に問題視されるなか、「土幌高原道路は無駄な公共事業」という批判が大きくなっているため、行・財政改革にとりくむ国政としても土幌高原道路

## 計画を抜本的に見直す必要があること

①現在の国政の最大課題は行政・財政改革である。そうしたなかで諫早湾干拓、長良川河口堰をはじめ山間地のダムや大規模林道など、全国各地で、事業効果に疑問があり自然を破壊するような公共事業が社会問題化している。これらの多くは、計画立案以来の長い年月の間に社会経済情勢などが変化したのに、公共事業は柔軟な見直しができずに硬直化していることが原因、と批判されている。さらに公共事業費の「右上がり予算」と各省シェア配分の硬直化も問題視されている。

②土幌高原道路も、現在では事業再開の意味をまったく失っているのに、30余年前からの「行政の継続性」が優先されている。しかし「土幌高原道路は無駄な公共事業」という世論に押されて、北海道でもようやく土幌高原道路を「時のアセスメント」（時代の変化を踏まえた施策の再評価）の対象にしようとしている。

③土幌高原道路は国立公園事業なので、北海道による「時のアセスメント」の推移を静観するだけでなく、国政の場でも、21世紀に向けて、世界に誇る大雪山国立公園の保護と利用はいかにあるべきかの観点から、土幌高原道路計画の抜本的な見直しを行う必要がある。

④国政における環境政策の観点からも、「サンセット条項」（計画後に一定期間が経過しても実現しないものは失効する、アメリカの公共事業制度）あるいは前記「時のアセスメント」に相当する、公共事業の「見直し」制度の導入を検討すべきである。