



1997年9月16日

北海道知事 堀達也 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・士幌高原道路計画を白紙撤回することの質問・要望書

私たちは、北海道が大雪山国立公園内士幌高原道路（一般道道士幌然別湖線）の工事再開を表明した1987年以来10年余にわたり、この道路計画をさまざまな角度から検証し、数々の矛盾点や疑問点を指摘するとともに、道政の重要課題として計画を見直し、廃止することを再三再四にわたって要望してきました。

しかしながらつい最近までの道政は、私たちが指摘し、要望したことを真摯に検討することなく、無視ないし軽視して、私たちの期待するのとは反対の方向に進んでまいりました。私たちが指摘し、要望した事項の多くは、士幌高原道路が計画、着工された1960年代以降の「時代の変化」の中で生まれた、新しい価値観に即応しながら確立した環境行政の「基本」にかかわるものです。

ところで堀達也知事は、このたび「時のアセスメント」（時代の変化を踏まえた施策の再検討）という新しい施策を打ちだし、その対象事業に士幌高原道路を含めることを公表いたしました。この再検討は「廃止が前提ではない」と伝えられております。しかし士幌高原道路計画は、下記の理由により計画を廃止するのが当然と考えます。

したがって再検討に際しては、士幌高原道路計画に対する過去の道政の対応に、錯誤、矛盾、不適切、不合理がなかったかどうかを十分に点検、評価し、その過程と結果を道民の前に明らかにすることが必要であります。

そのため堀達也知事のリーダーシップにより、下記10項目について早急に検証し、それをどのような理由で、どのように判断、評価したかを、ご回答くださるとともに、士幌高原道路の未開削区間の延長計画を白紙撤回されるよう、重ねて強く要望いたします。

なお質問・要望の細部については、別紙（各項目の説明）に明らかにしてあります。

記

- 1 士幌高原道路予定地は「きわめて特異な自然」の地域で、それを守るのは知事の責務である。そこへ道路を建設するのは「環境重視」を掲げる知事の基本姿勢に反する。
- 2 知事は「北海道自然環境保全指針」を策定し、道民にこれを遵守するよう呼びかけながら、自らは「指針」に反する士幌高原道路を推進する過ちを犯している。
- 3 士幌高原道路は国立公園道路の基本である「林部会長談話」に反するのに、北海道は環境保全より30年前の既得権を優先させ、道路を推進する過ちを犯している。
- 4 士幌高原道路を必要とした原点である「山火事対策」はすでに充足され、道路の建設目的が破綻し「道路を建設することが目的」に墮落している。
- 5 士幌高原道路は「地域活性化」に役立つと北海道は主張しているが、「活性化」の中身は漠然とした期待にすぎず、根拠薄弱で無駄な公共事業である。
- 6 士幌高原道路は「全線トンネル」のため、「自然とのふれあい」が絶無で国立公園利用道路としての資質を失っており、国立公園として無意味な道路である。
- 7 士幌高原道路に残された唯一の機能は然別湖畔への短縮連絡であるが、わずか10分の短縮のために、国立公園の貴重な自然を傷つけることは許されない。
- 8 士幌高原道路は「災害発生時の短縮・代替ルート確保による民生の安定」に役立つというが、まったく説得力がない。
- 9 北海道は「全線トンネルが最良」と主張しているが、「全線トンネル」は北海道が過去のアセスで否定した案であり矛盾に満ちている。
- 10 士幌高原道路を推進することは、全国的な自然保護世論を無視するだけでなく、21世紀に向けて「誤った選択」をすることになる。

(別紙・各項目の説明)

1 士幌高原道路予定地は「きわめて特異な自然」の地域で、それを守るのは知事の責務である。そこへ道路を建設するのは「環境重視」を掲げる知事の基本姿勢に反する。

①士幌高原道路予定地の自然は、きわめて特異な「風穴地帯」を基盤として、低標高にもかかわらず高山的な環境が形成され、日本最大のナキウサギ生息地となっているのをはじめ、ハイマツ、コケモモ、イソツツジ、コマクサ、天然記念物カラフトルリシジミ、新発見されたマツダタカネオニグモなど、高山性動植物の生息・生育地となっている。その一方、低標高であるため、本来の亜寒帯性動植物も混在している。このような多様な生態系から形成される、希少、脆弱、貴重な環境は、大雪山国立公園でも特別保護地区に相当する価値を有している。この地域の貴重さは知事が策定した「北海道自然環境保全指針」(次項参照)でも認識されている。

②このような「きわめて特異な自然」を開発行為で損なうことなく、21世紀に向けて厳正に保全することは知事の責務である。それにもかかわらず士幌高原道路計画を推進することは、「環境重視」を掲げる知事の姿勢に背馳する。

知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

2 知事は「北海道自然環境保全指針」を策定し、道民にこれを遵守するよう呼びかけながら、自らは「指針」に反する士幌高原道路を推進する過ちを犯している。

①士幌高原道路計画は、北海道が策定し公表した「北海道自然環境保全指針」(1989)に反することが明らかである。

知事は「指針」の序文で、「道では、この指針に盛り込まれた理念や基本的方向性を踏まえ、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」と道民に呼びかけている。その一方で、知事が自ら「指針」に違反すれば、「指針」を遵守する道民がいなくなるばかりか、「指針」にもとづく行政指導もできなくなり、北海道の環境保全行政の根底が崩壊することになる。

士幌高原道路1本の建設で得られる利益より、全国の都府県に先駆けて策定した誇るべき「指針」が崩壊し、北海道行政への信頼が失われる損失の方がはるかに大きい。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

②1993年2月の道議会保健環境委員会の質疑で、保健環境部長は、士幌高原道路の「駒止ルート」と「指針」に関係について、駒止ルートを認めるとの前提で「道路建設にあたっては、…指針の趣旨は最大限尊重してもらえ」と答弁している。「周辺を含めて厳正

に保全」し「徒歩利用に限定」する指針を「最大限尊重」すると、車道建設が可能となる答弁は、道民にはとうてい理解できないもので、明らかに錯誤があったと認められる。これが錯誤でないとする、このレトリックを用いれば、どんな開発行為も「指針を最大限尊重」したものとなり、「指針」はまったく骨抜きとなり形骸化してしまう。「指針」を策定した北海道が、自らこのように「指針」を曲解し運用することは絶対に許されない。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

③北海道帯広土木現業所は1994年に『自然にやさしい道づくり』という、士幌高原道路を推進する美しいパンフレットを作成し、広く道民に配布した。しかしこれには「北海道自然環境保全指針」や次項の「林部会長談話」への言及がまったくない。自然保護の基本である「北海道自然環境保全指針」や「林部会長談話」を無視しながら、「自然にやさしい道づくり」を標榜することは絶対に許されない。「北海道自然環境保全指針」や「林部会長談話」を無視した道路計画が、なぜ「自然にやさしい道づくり」なのか、道民が納得できるように説明していただきたい。

3 士幌高原道路は国立公園道路の基本である「林部会長談話」に反するのに、北海道は環境保全より30年前の既得権を優先させ、道路を推進する過ちを犯している。

①士幌高原道路計画は、国立公園などの道路の在り方の基本として自然環境保全審議会が公表した「林部会長談話」(1973)に反することが明らかである。

しかし北海道は、「この道路は、1973年10月の『林部会長談話』より8年前に、建設の承認を受けておりますことから、この談話は適用されない旨、1987年、国の『環境特別委員会』のなかで確認がされている」(1993・7・5 土木部長から北海道自然保護協会あて文書回答)として、士幌高原道路を推進してきた。

②たしかに1987年8月の参議院環境特別委員会での質疑で、環境庁自然保護局長はそのような趣旨の答弁を行っている。

しかし環境庁が1980年に定め、都道府県に通達した「国立公園又は国定公園の公園計画再検討実務要領」では、すでに認可され事業執行中の道路も、再検討の対象に含むこととしている。もしも談話以前に認可された道路の既得権を無条件で認め、適用除外とするなら、この「要領」との整合性が保てなくなり「要領」が成立しなくなる。国会答弁が正しいものであれば「要領」が改正されなければならない。しかし「要領」の当該部分はその後も改正されていない。このことから「要領」に反する環境庁の答弁は、錯誤のあったことが明らかである。

③したがって北海道が、環境庁の錯誤した国会答弁を抛りどころとして、「林部会長談

話」に反する土幌高原道路を推進してきたことも、また誤っていたこととなる。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

④国会答弁の有無にかかわらず、新しい時代に即して確立された環境保全の基本である「林部会長談話」よりも、古い時代に認可された土幌高原道路の既得権を優先させ、これを推進してきたことは、「時のアセスメント」の「計画内容が時代に即しているか」という評価で、妥当性を失うのが当然である。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

4 土幌高原道路を必要とした原点である「山火事対策」はすでに充足され、道路の建設目的が破綻し「道路を建設することが目的」に墮落している。

①土幌高原道路を必要とした原点が「山火事対策」にあったことは、『一般道道士幌然別湖線自然環境調査報告書』（北海道1988）に明記されている。その山火事が起こる場所も「土幌町から東ヌプカウシ南麓」とされている。ところが土幌町から東ヌプカウシ南麓は、1960年代の二次林だった時代はともかく、現在では牧場となり山火事が起こらなくなっている。またもし山火事が発生しても、土幌高原道路の整備が終わった「南麓」部分で対応が可能である。すなわち土幌高原道路を必要とした原点はすでに充足され、その観点からの道路延長の必要性は消滅している。

②そのことを指摘された北海道は、「山火事などの自然災害は、いつ、どこで発生するか予測できないものがあります。この道路は、山火事に対処するということから、長年にわたり地元が待ち望んでいる道路でありまして、道としてはこのような地元の強い要望に応えていかなければならない」（1993・7・5 土木部長から北海道自然保護協会あて文書回答）と反論した。

③ところがそれから2カ月しかたたない1993年9月には、知事が道議会で「全線トンネルが最良」と表明し、方針を転換してしまった。全線トンネルは山火事対策にはまったく役立たないことはいうまでもない。「長年にわたり地元が待ち望んでいる…地元の強い要望」に応えられないような道路を「最良」とすることは、また、後記するように国立公園の「自然とのふれあい」にも役立たない道路を「最良」とすることは、道路建設の目的が破綻し、「道路を建設することが目的」に墮落したことに他ならない。

これらのことは、「時のアセスメント」の「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」の項目で、「必要性」も「意義」もない、との評価しか得られないのが当然である。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

5 士幌高原道路は「地域活性化」に役立つと北海道は主張しているが、「活性化」の中身は漠然とした期待にすぎず、根拠薄弱で無駄な公共事業である。

①1987年7月、知事が道議会で士幌高原道路の工事再開を表明して以来、北海道は、士幌高原道路は「地域活性化」に役立つ、と主張しつづけている。

1992年にも土木部長が士幌高原道路は「地域の活性化にとって大切な道路」（1992・3・31 土木部長から北海道自然保護協会あて文書回答）と主張したので、活性化の内容を具体的に説明してほしいと求めたところ、返ってきた答は「地域産業の振興や、地域と都市との交流の場を提供し、地域を活性化すること」（1992・7・17 土木部長から北海道自然保護協会あて文書回答）と、相変わらず抽象的で漠然としたものであった。そして「既存の道路ではなぜ活性化ができず、士幌高原道路を必要とするのか」の質問には無回答である。

②このように北海道は「地域活性化」に対して抽象的で漠然とした期待を抱いているにすぎず、士幌高原道路が地域の観光産業などにどのように貢献するか、説得力のある調査データは何ももたず、道路がもたらす「効果」を説明できないのである。

本年6月11日の北海道新聞によれば、北海道は士幌高原道路を「参加体験型観光モデル事業」の対象とし、士幌高原道路の観光道路としての可能性の検討に着手したという。これはまったく「泥縄」的であり、「地域活性化」がいかにも中身のないものであったかを露呈させたものである。道路計画を先に決定し、その後から道路の効果を検討するのは本末転倒もはなはだしい。

③厳しい財政事情を反映して公共事業のあり方が全国的に問題視されるなか、北海道でも3兆2千億円もの道債残高をかかえ、士幌高原道路は根拠薄弱な公共事業で「費用対効果」の点からも税金の無駄遣いと批判が高まっている。「時のアセスメント」の「実施の結果が所期の成果をあげることができるか」の項目で、士幌高原道路はきわめて低い評価しか得られないのが当然である。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

6 士幌高原道路は「全線トンネル」のため、「自然とのふれあい」が絶無で国立公園利用道路としての資質を失っており、国立公園として無意味な道路である。

①知事は1993年9月の議会で、士幌高原道路は「全線トンネルが最良」と表明した。ところで士幌高原道路は国立公園の利用道路として位置づけられるものである。しかし「全線トンネル」に転換したことにより、車窓からの展望はまったく失われ暗黒の世界を走るだけであり、また「全線トンネル」によって新たに到達が可能となる国立公園の探勝拠点

は、ただの1カ所もないのである。すなわち士幌高原道路の延長は、国立公園利用の基本である「自然とのふれあい」には何の役にも立たず、国立公園利用道路としての資質を失ってしまったのである。それにもかかわらず知事は「全線トンネルが最良」と表明したことは矛盾に満ちている。

②環境庁自然環境保全審議会は1995年5月、「全線トンネル」を前提として、士幌高原道路を国立公園利用道路に位置づける計画を適当と答申した。しかし審議会では前記の疑問点をどのように論議し、なぜ適当と判断したのか、いっさいの情報公開を拒んでいる。国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）が欠如した密室の決定は、たとえ計画決定が公示されても、環境基本法に逆行したものであり不適切なものである。北海道がこの公園計画決定を金科玉条として、公園道路事業の推進に向かうことは、「時のアセスメント」の「社会的評価（好感度）が高いものであるか」の項目で、否定的な評価しか得られない。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

7 士幌高原道路に残された唯一の機能は然別湖畔への短縮連絡であるが、わずか10分の短縮のために、国立公園の貴重な自然を傷つけることは許されない。

①土木部が作成した『一般道道士幌然別湖線道路計画の概要』（1994）によれば、士幌高原道路による帯広～然別湖の短縮時間は、わずか10分である。わずか10分の短縮のために、「林部会長談話」や「北海道自然環境保全指針」に反して国立公園の貴重な自然を傷つけ、しかも必要性の原点であった山火事対策や、自然探勝などにまったく役立たない道路を建設することは、許されない。

②士幌町では「ヌプカの里」を中心に考え、ヌプカの里から然別湖への時間短縮を30～40分と計算して、士幌高原道路に期待をかけているようである。しかし、然別湖へ来訪する利用者の圧倒的多数は士幌町民ではなく、札幌、帯広、旭川、阿寒、釧路などに居住したり、または本州などからこれを通過する、200～300キロ以上の遠距離広域利用者である。ヌプカの里には、国立公園利用拠点として遠距離からの広域利用者を吸引する魅力はないのが現状である。それにもかかわらずヌプカの里を中心とした時間短縮を考えることは、自己中心的な「天動説」であり、客観的な説得力がまったくない。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

③もしも「ヌプカの里」などの今後の整備充実により、これから若干の「地域活性化」が期待できたとしても、国立公園として相対的に価値の低い部分（ヌプカの里は最近まで普通地域だった）や国立公園区域外を活性化させるため、国立公園のより重要な地域（東ヌプカウシ山～然別湖一帯、特別地域）に犠牲を強いることは本末転倒である。すなわち

これは、自然保護地域における核心部（コア）と周辺部・緩衝地帯（バッファー）の役割を逆転させることになり、国立公園計画として採るべき道ではない（環境庁が認めたからといって正当性があるわけではない）。

士幌町から然別湖へは立派な既存道路が存在する。わずか10分の短縮は、既存道路に比べ優位性が小さく、「時のアセスメント」の「代替方法の可能性はないか」の項目で、きわめて低い評価しか得られない。知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

8 士幌高原道路は「災害発生時の短縮・代替ルート確保による民生の安定」に役立つというが、まったく説得力がない。

①土木部が作成した『一般道道士幌然別湖線道路計画の概要』（1994）によれば、士幌高原道路の「役割」のトップに、「災害発生時の短縮・代替ルートの確保による民生の安定」が挙げられている。しかし然別湖畔および周辺地域は「災害多発」の実績はなく、また「災害多発」の予測もされていない。しかも士幌高原道路は然別湖畔に向かう3方向目の道路である。その一方で、大雪山国立公園内には、旭岳温泉、天人峡温泉など然別湖畔より大規模な温泉地で1方向からしか到達できない地域が存在している。そうしたなか、然別湖畔だけには3方向目の道路が必要であるという必然性はまったくない。

②われわれは然別湖畔の関係住民から、士幌高原道路がないと「民生が不安定」という声を聞いたことがない。「災害発生時の短縮・代替ルートの確保による民生の安定」という役割は、客観的な説得力をまったく持っていない。この理由は「山火事対策」の消滅に代えて「とってつけた理由」としか考えられない。「時のアセスメント」の「緊急に実施する必要があるか」の項目で、否定的な評価しか得られないのが当然である。

知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

9 北海道は「全線トンネルが最良」と主張しているが、「全線トンネル」は北海道が過去のアセスで否定した案であり矛盾に満ちている。

①北海道は「全線トンネルが最良」として士幌高原道路を推進している。ところが『一般道道士幌然別湖線自然環境調査報告書』（1988）には、今回の全線トンネルに相当するルートが「駒止トンネル」の比較代替案として検討され、事業費の増大、施工の困難性、走行の快適性などから、駒止トンネルより劣ると評価されている。それにもかかわらず駒止トンネルを断念すると、「劣る」と評価された全線トンネルが根拠も示されず「最良」に格上げされてしまった。「優る」駒止トンネルを断念すれば「劣る」全線トンネルも同

時に断念するのが常識である。これでは「時のアセスメント」の「社会的評価（好感度）が高いものであるか」の項目で否定されるのが当然である。

②「全線トンネル」は、先に記したように国立公園の「自然とのふれあい」にまったく役立たず、士幌高原道路を必要とした原点である山火事対策にも役立たず、しかも事業費の増大や施工の困難性に結びつく。それなのに「全線トンネルが最良」と北海道が判断したことは矛盾に満ちている。税金の無駄遣いと批判されるのは当然である。「時のアセスメント」の「実施の結果が初期の成果をあげることができるか」の項目でも否定されるべきものである。

知事はこの点をどう認識するのか、またなぜ全線トンネルが最良なのか、明らかにしていただきたい。

10 士幌高原道路を推進することは、全国的な自然保護世論を無視するだけでなく、21世紀に向けて「誤った選択」をすることになる。

①北海道は、士幌高原道路は「地元からの強い要望」に応えるため必要との立場で、これを推進してきた。しかし「地元からの強い要望」の実態は必ずしも明らかになっていない。その一方、地元の関係町を含む十勝地方の世論調査では、士幌高原道路は「不必要」と考える住民の多いことが明らかになっている（例えば北海道新聞帯広十勝版、1995年11月28日、「十勝21世紀・道新世論調査」）。

また士幌高原道路計画に反対し、大雪山の自然を厳正に保全してほしいと願う自然保護世論は、北海道民のみならず、全国的に高まっている。士幌高原道路計画への反対署名は第1次（1996まで）が12万筆、第2次（1996～）が5万筆を超えている。

②知事は1987年の道議会で、「地元自然保護団体のコンセンサスを得ながら」士幌高原道路を推進したいと表明した。それから10年を経過したが、地元自然保護団体のコンセンサスは得られていない。これらのことは「時のアセスメント」の「住民意識」および「社会的な好感度」の項目での、否定的な評価に連なるものである。

③また上記の1～9を検証すれば、「時のアセスメント」のすべての評価項目、すなわち必要性、妥当性、優先性、効果、住民意識、代替性で、否定的な評価しか得られないことが明らかである。しかも士幌高原道路の推進は自然保護行政の「基本」である「北海道自然環境保全指針」や「林部会長談話」に背いている。士幌高原道路計画は、白紙撤回されるのが当然であり、これを推進することは21世紀に向けて「誤った選択」をすることとなる。

知事はこの点をどう認識するのか明らかにしていただきたい。

(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 様
北海道自然保護連合
代表 稲田 孝治

北海道知事 堀 達也



大雪山国立公園・士幌高原道路計画を白紙撤回することの
質問・要望について (回答)

平成 9 年 9 月 16 日に受理をしたこのことについて、次のとおり回答します。

道道士幌然別湖線の整備事業は、平成 9 年 7 月 15 日に「時のアセスメント」の対象施策の一つとして決定され、この対象となった施策については、多面的、多角的な観点から検討を加え、施策の目的や背景、これまでの経過などを整理し、必要性や妥当性、住民意識などを把握するとともに、施策を取り巻く様々な状況変化を可能な限り見据え、必要に応じて専門家や有識者の意見も伺いながら、広い視野から適切な再評価を行うこととしています。

本事業の再評価にあたっては、中止を求めている方、早期着工を要望されている方をはじめ専門家や有識者の意見も伺いながら、また再評価に必要と考えられる各種調査を行うなど、多面的、多角的な視点から検討を行い、優先性、効果、住民意識などを把握するなどして、道としての考え方を整理していくこととしています。

このような状況の中で、貴三団体から、本事業に関する「時のアセス」関連の質問が出され、これらの質問について「早急に検証し、それをどのような理由で、どのように判断、評価したかを、回答」するよう求められましたが、これらの質問は、過去の判断等について問うだけでなく、現在の認識など「時のアセス」の評価作業に直接的、間接的に関連しているものと思われます。

道としては、質問に対する回答(道の判断・評価)については、再評価の結果を待たなければ明らかにできないと考えていますので、ご理解をいただきたいと思います。

なお、今回のご要望の趣旨につきましては、今後の再評価作業の参考とさせていただきます。

(総合企画部政策室広聴課道民相談室主査)