

北海道知事 堀 達也 様

(社) 北海道自然保護協会

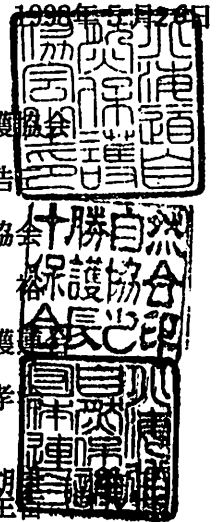
会長 俵 浩

十勝自然保護協会

会長 及川 裕

北海道自然保護協会

代表 稲田孝



大雪山国立公園・士幌高原道路計画に関する説明を求める質問・要望

このことについて、私たち3団体は去る4月16日づけで再再要望をしましたが、5月7日づけ広聴4-17号で、「回答を差し控えたい」と、3度目の回答拒否を受けました。しかしこの回答拒否は、本年度から施行された北海道情報公開条例に明記された、「新しい情報公開制度は、だれでもが知りたいときに自由に知り得る権利を明らかにするとともに、道政の諸活動について説明する責任を全うすることにより、その公開性を高め、及び道民参加を促進するものでなければならない」という趣旨にまったく合致しないもので、とうてい納得できません。

その一方で、北海道は士幌高原道路の時のアセスに関する道民意向調査の準備を進め、近く約1万名の道民に郵送によるアンケートを実施することを公表しております。時のアセスの「実施要領」によれば、評価項目に、例えば①必要性（社会・経済情勢の変化等により必要性や意義が変わっていないか）、②妥当性（計画内容が時代に即しているか）、③効果（実施の結果が初期の成果をあげることができるか）などと明記されています。

いままでの道政は、①は「山火事対策のために必要」、②は「北海道自然環境保全指針を最大限尊重、林談話は適用除外」、③は全線トンネルで山火事対策にも自然探勝にも役立たないのに、「全線トンネルが最良」と主張して、士幌高原道路を推進してきました。ところが、そのようなことに対する道民からの疑問・質問には、いっさい答えず3度も回答を拒否しているのです。

行政にとって都合の悪い情報は伏せたまま、アンケートを実施することは、士幌高原道路に対する道民の意向を正しく客観的に把握することに、絶対につらなりません。

時のアセスに透明性、道民参加が求められていることは当然なので、4月から施行された北海道情報公開条例の趣旨に沿って、表記の質問、要望に対して早急に誠実な文書回答をするとともに、責任者が出席する説明会を催してくださるよう、強く要望いたします。

（質問・要望の内容は、別添の4月16日づけ、「大雪山国立公園・士幌高原道路計画に関する説明を求める要望書」のとおりです。）

士幌高原道路に関する基本問題を時のアセスで検証し計画を撤回することの要望書 〈別紙説明〉

1 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に呼びかけながら、自らは指針に反する士幌高原道路を推進してきたこと

(1) 北海道自然環境保全指針を曲解して運用したこと

「北海道自然環境保全指針」（以下、指針）によれば、士幌高原道路の新規開削予定地は、「周辺を含めて厳正に保全」し「徒歩利用に限定」すべき「すぐれた自然」となっている。ところが保健環境部長は1993年2月の北海道議会において、指針の内容を認めたくて、士幌高原道路（駒止ルート）の建設は「指針を最大限尊重」したものとなる、という趣旨の答弁をしている。この解釈はまったく論理性と客観性を欠いているが、この曲解を押し通せば、あらゆる開発行為が指針と整合性をもち得ることとなり、指針は形骸化してしまう。この誤った解釈と運用をどう認識しているのか、明らかにすること。

(2) 全線トンネルでも指針に反すること

大部分が地上の駒止ルートでさえ「指針を最大限尊重」と解釈すれば、全線トンネルは「指針を最大限以上に尊重」というのが、過去の道政の当然の帰結である。しかしトンネル出入口付近およびルート上は「風穴地帯」で特異な植生が立地し、ナキウサギやカラフトルリシジミの生息地であることが確認されている。しかもこの「風穴地帯」は地下構造と密接な関係をもっているが、そのメカニズムはまだ解明されていない。そこにトンネルを掘れば「周辺を含めて厳正に保全」する指針に抵触することは明白である。それにもかかわらず北海道は「全線トンネルが最良」と士幌高原道路を推進してきた。士幌高原道路の新規開削は指針に反するが、どう認識しているのか明らかにすること。

(3) 知事の基本姿勢に反し北海道環境基本条例に反すること

(a)知事（横路）は指針の序文で、指針を遵守するよう道民に呼びかけている。それにもかかわらず知事（横路～堀）が自ら指針に背く士幌高原道路を推進することは許されないことであり、自然保護・環境重視を掲げる知事（堀）の基本姿勢に反することとなる。中国の故事に「隄より始めよ」という言葉があるが、知事が指針を破れば道民のだれが指針を尊重するだろうか。全国の都府県に先駆けて策定した、北海道が誇るべき指針は崩壊し「反古」になるだけである。

(b)知事（堀）が制定した北海道環境基本条例第11条では、「道は、道が行う環境に影響を及ぼすと認められる事業の実施に当たって環境に配慮するための指針を定め、率先してこれに基づき実行するよう努める」ことを規定し、それを受けた「道が行う公共事業環境

配慮ガイドライン」でも指針によるべきことを定めている。それにもかかわらず指針に背く土幌高原道路を推進することは、条例違反となることが明白である。

これらの点をどう認識しているのか、明らかにすること。

2 土幌高原道路は国立公園道路の基本である「林談話」に反しているのに、北海道は環境保全より既得権を優先させて土幌高原道路を推進してきたこと

(1) 「林談話」を適用除外としたことは誤りだったこと

国立公園などの車道のあり方の基本として、国の自然環境保全審議会が1973年に公表した「林談話」では、道路の新設は「その道路が是非必要であり、他にこれに代る適切な手段が見出だせないことが前提」とされている。土幌町から然別湖へは現存の道路により到達する「適切な手段」があるので、それを短縮連絡する土幌高原道路は「林談話」の前提条件を充たさないことが明白である。さらに貴重な自然環境の地域に車道を計画することも「林談話」に反している。

ところが土木部長は、土幌高原道路は「林談話以前に認可された道路なので、談話は適用されない」（1993年7月、北海道自然保護協会あて文書回答）として土幌高原道路を推進してきた。この見解は環境庁が1987年8月に同様趣旨の国会答弁したことを受けたものである。しかし環境庁が策定して北海道に通知した「国立公園の公園計画作成要領」および「国立公園又は国定公園の公園計画再検討実務要領」は「林談話」を継承しており、既得権を無条件には認めていない。したがって無条件に既得権を認めた環境庁の答弁は、自らの行政方針との整合性がまったくなく、地元利益誘導型政治に配慮しすぎた誤ったものであったことは明白である。

そのことに気づかず、環境庁の答弁に盲従してきた過去の道政もまた誤っていたということになるが、この点について、どのように認識しているのか明らかにすること。

(2) 時代の変化を無視してきた過去の道政は誤っていたこと

土幌高原道路が「林談話」以前に認可されたという既得権を無条件に認め、「林談話」の適用除外としたことは、当時の土幌高原道路（全線が地上ルートでナキウサギ生息地を貫通する計画）が、例え、どんな自然破壊をもたらしても、フリーパスさせるということである。土幌高原道路が認可された1960年代は、高度経済成長期の観光道路による観光開発万能時代であり、各地に山岳観光道路が建設されていた。しかし、その観光道路がもたらした自然破壊の反省から、1970年代に、自然環境を重視した「林談話」が（大雪縦貫道路計画に関係して）生まれたのである。道政においても1971年に環境局（72年に生活環境部）を新設して環境行政を充実させてきた。そのような時代の流れと環境に対する価値観の変化を無視して、1960年代の既得権にすがり、「林談話」を除外しながら土幌高原道路

を推進してきた過去の道政こそ、「時間のものさし」を当てて「計画内容が時代に即しているか」と検証すれば、誤っていたことが明白である。

繰り返して指摘するが「林談話」によれば、士幌高原道路の新規開削は認められないのである。この点について、どのように認識しているのか明らかにすること。

3 士幌高原道路を必要とした原点の「山火事対策」はすでに充足されているので、道路の必要性が消滅しないしむしろ低下したこと

(1) 最大目的だった山火事対策としての道路の必要性は消滅したこと

士幌高原道路を必要とした原点が「山火事対策」であったことは、「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。また土木部長も「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年7月、北海道自然保護協会あて文書回答）と公式に表明している。ところが道政はその回答の直後、1993年9月に知事（横路）が北海道議会で「全線トンネルが最良」と表明し、方針転換してしまった。全線トンネルは山火事対策にまったく役立たないのに、道政はそれが「最良」とし、また地元からも「全線トンネルは山火事に役立たないから困る」という不満が聞こえてこない。このことは士幌高原道路を必要とした原点である山火事対策は、すでに既存道路によって充足されており、そのために士幌高原道路の未開通部分を新規開削する必要性は消滅したことを如実に物語っている。この点について、どのように認識しているのか明らかにすること。

(2) 道路の目的が時代に即応して変わったなら、環境の判断も時代に即応しなければならないのに、それを無視したこと

北海道が全線トンネルを選択したとき、「山火事対策」を放棄すると同時に、国立公園道路の最大眼目である「自然とのふれあい」機能も放棄してしまった。それでも「全線トンネルが最良」ということは、士幌高原道路の目的が、ヌプカの里と然別湖畔を「短縮連絡」することだけに絞られたことに他ならない。ヌプカの里は1960年代には存在していなかった。ヌプカの里が建設されたのは1980年代後半である。そのような時代の流れの中でヌプカの里への連絡が新たに必要となったのなら、道路建設の是非の判断も、新しい時代に即応した環境の価値観に従うのが当然である。1970年代以降の新しい環境の価値観は士幌高原道路を認めていない。それにもかかわらず1960年代の既得権だけを優先させ、70年代～80年代以降の環境の価値観を無視してきた過去の道政は、「時間のものさし」を当てて検証すれば誤ったものだったことが明白である。この点について、どのように認識しているのか明らかにすること。

4 北海道は『自然にやさしい道づくり』という士幌高原道路のパンフレットをつくり、偏向した情報を道民に与えるなど、道路建設目的のためには手段を選ばぬ不適切な道政をすすめてきたこと

1994年12月ころ帯広土木現業所は、『自然にやさしい道づくり』という士幌高原道路を紹介するパンフレットを作成し、広く道民に配布した。ところが「自然にやさしい」といいながら、自然保護の基本である「北海道自然環境保全指針」や「林談話」にはひとつも言及していない。また地元からの道路推進要望は逐一記載しておきながら、日本生態学会を始めとする学会からの反対意見や、自然保護団体からの反対要望は記載していない。しかも士幌高原道路は「北海道自然環境保全指針」や「林談話」に明白に反している。それにもかかわらず「自然にやさしい」と銘うつことは、羊頭狗肉であり、多くの道民に偏向した情報を与えてきたことになる。

このことを指摘された北海道は、「事業者の立場から」パンフレットをつくったと弁明している（1998年6月、北海道自然保護協会などへの文書回答）。しかし事業者とは帯広土木現業所長ではなく知事である。事業者である知事は、「北海道自然環境保全指針」や「林談話」に言及せず、それに反する道路を計画しながら、なぜ「自然にやさしい」といえるのか、その根拠を明らかにすること。

5 北海道は士幌高原道路の環境アセスメントや道民意向などの調査で、「始めに道路ありき」の姿勢を貫き、道路建設に都合のよい結論を誘導してきたこと

(1)－(a) 環境アセスメントでナキウサギの価値をクマイザサと同等に評価するなど、道路建設目的のためには手段を選ばぬ不適切な道政をすすめてきたこと

北海道は士幌高原道路の環境アセスとして「一般道道士幌然別湖線自然環境調査報告」（1988）をまとめた。ところがその「総合的評価図」で、植物群落には最高250点を与える一方、動物には最高25点しか与えずに評価した結果、希少なナキウサギと北海道中にありふれたクマイザサが同等となり、道路予定地および周辺のナキウサギ生息地の自然環境をいちじるしく軽視した価値づけを行いながら、「ナキウサギ生息地はおおむね保全される」との結論を誘導した。

1993年1月にそのことを自然保護団体から指摘されると、北海道は誤りを認め、ただちに「総合的評価図」を削除すると公表した。ところがこれを削除すれば「ナキウサギ生息地はおおむね保全される」という結論も変更しなければならない、と自然保護団体から再度指摘されると、同年3月には一転し「必ずしも誤りとはいえない」と「削除の削除」を行い「総合的評価図」を復活させてしまった。

このことは「始めに道路ありき」を推進するためには、手段を選ばず、他の尊重すべき重要な事柄（客観的事実）を無視するという不適切な道政の典型であった。この点に関して、どのように認識し、どう評価するのか、明らかにすること。

(1)一(b) 鹿追町側旧道の法面補修工事をめぐり、ナキウサギ生息地への影響を軽視して工事を強行しようとしたこと

帯広土木現業所は1996年から97年にかけて、鹿追町側トンネル出入口予定地付近の旧道の法面で、危険防止のためと称して補修工事を計画した。しかし自然保護団体は当該地はナキウサギの生息地の一部であることを主張し、工事の緊急性も認められないので、この計画に抗議した。ところが土木現業所では、ナキウサギ生息地からは20m以上も離れているから影響がないと、工事を強行しようとした。そこで自然保護団体が食痕、糞など生息地である証拠を示して、土木現業所に再調査を求めたところ、結果的には、旧道法面の工事予定箇所から多数のナキウサギ食痕が、土木現業所自身によって確認された。

これも「始めに道路ありき」の姿勢で、道路建設に都合のよい結論を誘導した事例である。この点に関して、どのように認識し、どう評価するのか、明らかにすること。

(1)一(c) トンネル出入口予定地の水平ボーリング調査で「風穴」の存在を否定し、トンネル工事による自然環境への影響を軽視していること

北海道では、環境庁自然環境保全審議会からの付帯条件の一環として、1995以降トンネル出入口付近で水平ボーリング調査およびボーリング孔内の観測を行い、永久凍土、地下水、空気流動の存在を否定している。しかし例えば、ボーリングは「葦の髄から天井を覗く」ようなものであるのに対し、「風穴地帯」には強弱さまさまな態様のものがあり、ボーリングの局部から全体を類推することは困難である。また観測器械で把握できない空気の微流動が微妙に関係して、特異な自然の生態系を成立させる場合もある。そうした微妙な自然の成り立ちを無視し、工学的に把握できる限られたデータのみで、地上の自然への影響を否定することは危険であり、日本生態学会も「貴重な生態系が存在する地域でのトンネル工事は、環境保全上、強く懸念される」と指摘している。

だからこそ、北海道も自ら北海道自然環境保全指針で、このような環境では「周辺を含めて厳正に保全」との方針を明示しているのではないか。それにもかかわらず工学的調査だけで生態系を軽視しつつ結論を誘導し、「厳正に保全」すべき部分にトンネルを掘削しようとするのは、技術過信による「始めに道路ありき」の姿勢である。

この点に関して、どのように認識し、どう評価するのか、明らかにすること。

(2)現在実施中の「ニーズ調査」と称する住民意向調査は、道路推進に有利な設問ばかりで、自然保護との矛盾などの情報は与えず設問もないという、「始めに道路ありき」の偏向した調査であること

今回の「ニーズ調査」は道民約1万名に対して行われたが、土幌高原道路建設の是非を直接に問うものではないという。しかし、この調査全体を流れる基調は、(a)自分の住む町の地域活性化の必要性を問い、(b)土幌高原道路による地域活性化の期待を問い、(c)道路建設に際しての自然環境保全対策のための費用を問う、といった、土幌高原道路の建設を前提とし、これを有利に導くような考え方に貫かれている。

その一方、(a)土幌高原道路が自然保護の基本とどんな矛盾を抱えているのか、(b)わずかな距離と時間の短縮でも地域活性化に役立つのか、(c)時代や周囲の情勢が変わっても30年前の計画に固執することを望むのか、といった土幌高原道路の推進に不利になるような情報はいっさい与えず、設問もしていない。

そもそも土幌高原道路が時のアセスにかかったのは、「時のアセス実施要綱」を引くまでもなく、「施策を取り巻く社会的状況の変化」があり、「施策の円滑な推進に課題を抱えている」からに他ならない。これを具体的にいえば、自然保護との矛盾および無駄な公共事業への疑問などである。それにもかかわらず、これに関連した情報を与えず、設問もしないのは、従来からの「始めに道路ありき」の姿勢がいささかも変わっていないことを露呈したもので、客観的な第三者の立場から「土幌高原道路に関する道民意向調査」を行ったとは、とうてい認められない。

この「ニーズ調査」は、多くの国民・道民が「時のアセス」を注視する中で行われたものであり、多くの人が調査方法に疑問を感じている。したがって社会的状況の変化や、自然保護の基本に反することなど、円滑な推進の課題に関係する情報を与えず、例えば「計画内容が時代に即しているか」というような設問がなくても、「土幌高原道路に関する道民意向調査」が適正に行われ、道民の意向が合理的で十分に把握できたとする根拠を明らかにし、だれもが納得できるように説明していただきたい。

6 土幌高原道路は国立公園の道路事業として行われているにもかかわらず、新規開削部を全線トンネルとしたため、国立公園の「自然とのふれあい」機能を喪失するという致命的欠陥に陥っていること

(1)土幌高原道路は国立公園計画の基本的要件を満たしていないので、国立公園道路事業の対象として致命的欠陥に陥っていること

環境庁が策定し北海道に通知した「国立公園の公園計画作成要領」によれば、公園計画の対象となる「道路(車道)」は、(a)公園利用地点への連絡、(b)公園の主要利用地点相互間の連絡、(c)車窓又は車道沿線の特定地点からの景観鑑賞、のいずれかの機能を有しており、かつ必要性が明らかなものでなければならない、と定めている。ところが土幌高原道路の新規開削部の計画は、然別湖畔およびヌプカの里へは既存道路があるから(a)に該当せ

ず、ヌブカの里は主要利用地点ではないから(b)に該当せず、景観鑑賞は全線トンネルだから絶無で(c)にも該当しない。また既存道路があるのに「短縮連絡」するだけだから、必要性が明らかでもない。すなわち土幌高原道路は国立公園事業の対象となる道路として、致命的欠陥に陥っているのである。

それにもかかわらず、環境庁は1995年の公園計画変更で土幌高原道路の全線トンネルを認めたが、これは環境庁が北海道からの強い要望に引きずられ、また1987年の「林談話」に関する国会答弁の誤りを認めたくない「役所の面子」から、基本に反してしまったものである。

この基本に反する道路を公園事業として執行するか否かは、北海道がこれから意志決定することであるが、基本に反するものを執行すれば、自然公園法（第2条の2）が定める「すぐれた自然の風景地の保護とその適正な利用に努める」べき地方公共団体の責務に反することが明白である。この点について、どのように認識するのか明らかにすること。

(2)北海道は「全線トンネルが最良」と表明しているが、全線トンネルは「自然とのふれあい」機能が絶無で、むしろ「最悪」であること

国立公園の道路が果たす最重要機能は「自然とのふれあい」である。1994年に閣議決定された「環境基本計画」では、山地自然地域での国立公園などでは、「自然探勝・野生動物観察等の自然体験型の自然とのふれあいを確保するため、必要な施設の計画的な整備」が必要としている。しかし土幌高原道路の新規開削部は全線トンネルのため、この機能を喪失した。これは国立公園の道路として致命的欠陥である。それにもかかわらず北海道は「全線トンネルが最良」と主張しているが、なぜ「自然とのふれあい」機能のないものが国立公園道路として「最良」なのか、その根拠を明確に示していただきたい。

7 土幌高原道路は「地域活性化」のために必要と北海道は主張するが、国立公園区域外などを活性化するために国立公園の核心部に犠牲を強いるのは、国立公園の適正な保護および利用に反すること

(1)地域活性化が主目的の道路は国立公園の道路事業とはなり得ないこと

土幌高原道路は、北海道が「山火事対策」のために必要と説明してきたのに、全線トンネルに変更したため山火事にはまったく役立たず、また国立公園の「自然とのふれあい」機能も絶無となった。それにもかかわらず北海道は、「地域活性化」に役立つとして土幌高原道路を推進してきた。

ところが6で前記した「国立公園の公園計画作成要領」には、「公園計画に定める車道は、公園内にある車道のすべてを対象とする必要はなく、公園利用の機能が多少認められても、他の機能がより強いものは対象としない」と明記されている。すなわち「地域活性

化」のための道路は、国立公園の道路事業対象となるべき資質を欠いているのである。

ここでも土幌高原道路は国立公園の基本に反していることは明白である。それにもかかわらず国立公園の道路事業として推進しようとしてきたのであるから、「地域活性化」のための道路が、国立公園として合理的であるという根拠を明確に示していただきたい。

(2)国立公園区域外などを活性化するため国立公園核心部に道路をつくることは、国立公園の保護体系からみて本末転倒であり不合理であること

(a)国立公園の自然保護の体系は、(a)自然環境の核心部を特別保護地区ないし第一種特別地域として厳正に保護し、(b)その周辺部のすぐれた自然を第二種特別地域ないし第三種特別地域として、農林水産業などとある程度の調整を図り、(c)その外周部を普通地域として地域住民の生活との両立を図り、さらに国立公園の区域外に連続させる、というシステムになっている。これは自然保護地域の守り方として世界的に行われている、(a)核心部（コア）、(b)周辺緩衝地帯（バッファー）、(c)人間活動移行地域に区分するシステム（例えば世界遺産、ユネスコのMAB計画）と共通している。

ところで土幌高原道路の新規開削部の建設により「地域活性化」が期待されるのは、国立公園第三種特別地域のヌプカの里ないし国立公園区域外の土幌町などである。それに対して土幌高原道路の建設により、自然環境を傷つけられ犠牲を強いられるのは、厳正に保護すべき第一種特別地域の東ヌプカウシ山周辺（本来なら特別保護地区に指定されるべき価値のある、わが国で最大の「風穴地帯」でありナキウサギの生息地であるなど、生物多様性にとってきわめて重要な地域）である。

これは国立公園の核心部の役割（コア）と周辺部ないし区域外の役割（バッファー・人間活動地域）を逆転させた、本末転倒の発想であり、自然保護の基本に反し、国立公園の適正な保護および利用に反することが明白である。それにもかかわらず土幌高原道路を推進してきたのであるから、このような本末転倒の発想が合理的であり、「国立公園の適正な保護および利用に資する」という根拠を、明確に示していただきたい。

(b)然別湖畔は、すぐれた自然環境を有し、利用施設を建設する適地は地形的に狭隘である。そこにはすでに複数のホテルが建ち、駐車場が整備されているが、これらを拡張できるスペースはほとんどない。また一般の観光客が湖畔で景観を楽しみ、水辺の環境にふれるスペースもきわめて狭隘である。したがって現在の然別湖畔は、夏季を中心としてマイカーや人で雑踏し、国立公園としての良好な利用環境は害なわれている実態にある。

さらに然別湖西側湖畔を南北に走る既存車道（道道鹿追隼平線）は、急傾斜地に開削された、幅員も狭く屈曲も多い道路であるが、土幌高原道路の開通により交通量が増大すれば、これを拡幅する必要が生ずる。その場合は、湖畔の豊かな森林を伐採し、斜面の土砂を切り盛りしなければならず、自然環境が害なわれることは明白である。またそれを避け

るためにトンネル工法を採用すれば、国立公園としての然別湖の自然を楽しむことが不可能となる。

したがって現在の然別湖畔においては、いかに多くの観光客を呼び込むかではなく、観光客をいかにコントロールして、静寂で良好な自然環境を維持すべきかが、国立公園としての重要な課題となっている。

それにもかかわらず士幌高原道路を推進すれば、国立公園の区域外ないし第三種特別地域を活性化するために、国立公園としてより重要な然別湖の自然環境に犠牲を強いることが明白である。このような本末転倒の発想が合理的であり、「国立公園の適正な保護および利用に資する」という根拠を、明確に示していただきたい。

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こと

北海道は、「災害発生時の短縮・代替ルートの確保による民生の安定」のために士幌高原道路が必要としている。しかし当該地域は災害発生時の常襲・多発地帯ではなく、またその予測もされていない。大雪山国立公園内には、旭岳温泉、天人峡温泉など、然別湖畔よりも大規模で1方向からしか到達できない観光集落が存在している。災害発生時の不幸な実績や危険性は、然別湖畔よりも天人峡の方が大きい。それにもかかわらず然別湖畔には、3方向目の士幌高原道路がなくては「災害発生時の短縮・代替ルートの確保による民生の安定」ができないとは、とうてい認められない。このような理由で士幌高原道路を建設するのは無駄な公共事業である。

それにもかかわらず北海道は、「災害発生時の短縮・代替ルートの確保による民生の安定」のために士幌高原道路が必要と主張してきたのであるから、然別湖周辺が災害時の常襲・多発地帯で危険にさらされており、そのため現在の民生が不安定であるという根拠を、客観的に明らかにするとともに、時のアセスの「緊急に実施する必要があるか」の項目もクリアできることを立証していただきたい。

また急勾配のトンネルとヘアピンカーブの組合せからなる士幌高原道路が、しかも「長大トンネルは走行に危険性がある」と過去（駒止ルート）の環境アセスで北海道が自ら評価したルートが、災害発生時の民生の安定と、どのように合理的な整合性をもつのか、明らかにしていただきたい。

9 わずか10分程度の短縮連絡のために、自然保護の基本を無視しながら、莫大なトンネル工事費をかけて士幌高原道路を建設することは無駄な公共事業であること

(1)全線トンネル建設によって新しく到達可能となる国立公園の利用地点は絶無であり、

国立公園の道路事業として無駄な公共事業であること

土幌高原道路の新規開削部分は全線トンネルとしたため、この建設によって到達が可能となる国立公園の利用地点は絶無である。然別湖畔およびヌプカの里へは現状でも車によって十分に到達が可能である。しかも既存の道路は、土幌高原道路が計画された30余年前に比べると、道路改良が格段にすすみ、その一部は国道（274号）に昇格している。また自動車の性能も、30余年の間に格段の進歩向上をしているので、走行には何の不便も感じない。それをわずか10分程度（帯広～然別湖）短縮することだけを目的として、土幌高原道路を建設しようとしているのである。わずか10分の短縮のために、自然保護や国立公園の基本に背きながら、莫大な工事費をかけて建設するのは無駄な公共事業である。

土幌高原道路はあくまで「国立公園の道路事業」として執行されるものである。この点について、どのように認識するのか明らかにすること。

(2)きびしく逼迫した北海道財政では無駄な支出を抑制すべきこと

(a)北海道は「公共事業王国」といわれ、そのために財政はきわめて逼迫し、不健全な状態に陥っている。日本全体では建設国債、赤字国債、地方債などの債務負担がすでに500兆円を超え、国民ひとり当たり400万円以上に相当する巨額なものとなっている。それに占める北海道関係のシェアは都道府県の平均を上回っており、また北海道財政でも「公債費」の歳出が平成8年度決算の10%を上回っている。

いまの北海道にとっては「官依存体質脱却」と「北海道の自主・自立化」の道をきり開くことが焦眉の急となっており、知事もそれに力を入れている。そうした中で、自然保護や国立公園の基本に背きながら、しかも「地域活性化」の裏づけもないまま、90億円以上といわれる全線トンネルを建設しようとするのは無駄な支出であり、抑制されなければならない。

(b)現在行われている「費用対効果」の調査により「地域活性化」が、どのように予測されているかは公表されていない。しかし予測がいかに難しく、狂うものであるかについては身近な実例がある。わずか10年ほど前に北海道が予測し、推進した「リゾート開発」による地域活性化が、いま各地でどのような実情となっているか、リゾート開発の失敗のツケが（不良債券問題を含めて）、どれほど地域活性化の足を引っ張り、住民や国民に重くのしかかっているか、銘記しなければならない。リゾート開発の失敗は企業者の責任を問われる場合もあるが、公共事業の失敗は（苫小牧東部開発や「農道空港」の例にみるように）行政の責任が問われることがなかった。これこそ「脱却」しなければならない無責任な「官依存体質」である。

これらの点について、どのように認識するのか明らかにすること。

10 1987年に知事が士幌高原道路の再開を公表したとき、自然保護団体とのコンセンサスを得ると表明したにもかかわらず、コンセンサスを得不いまま、また国民の多くから寄せられた反対意見を無視して、道路建設推進に向かってきたこと

(1)疑問点、矛盾点だらけの計画ではコンセンサスを得られないのが当然であること

1987年9月、知事（横路）は北海道議会で士幌高原道路の工事再開を公表した。その際に「地元の自然保護団体のコンセンサスを得ながら」道路建設に取り組みたいと表明している。しかし、北海道は地元自然保護団体のコンセンサスを得不いまま、士幌高原道路を推進してきた。

北海道の士幌高原道路関係の担当者は自然保護団体について、「彼等は頑固に反対するばかりで物分かりが悪い。もう話合う余地がない」と見ている、という伝聞がある。もしこれが事実だとすれば、冷静、客観的に考えていただきたい。「士幌高原道路の駒止ルートは北海道自然環境保全指針を最大限尊重したものだ」とか、「林談話は士幌高原道路に適用されないから問題がない」とか、士幌高原道路は「山火事対策に必要」といいながら山火事に役立たない「全線トンネルが最良」とか、「ナキウサギの価値はクマイザサと同じ」と評価し「これは間違っているけれど、間違っていない」などなど、自然保護や国立公園の基本にことごとく背き、「黒を白と言いくるめ」ながら、疑問点や矛盾点を続出させ、誤りや不合理、不適切なことを積み重ね、しかも行政の説明責任を果たさずにきた過去の道政が、自然保護団体のコンセンサスを得られなかったのは、当然すぎるほど当然のことではないか。

知事が「地元の自然保護団体のコンセンサスを得ながら」と公表した事実は重い。今後自然保護団体のコンセンサスを得られない限り、士幌高原道路を推進すべきではないと考えるが、見解を明らかにしていただきたい。

(2)士幌高原道路は地域住民の悲願だというが、大雪山国立公園の適正な保護は国民の悲願であること

士幌高原道路の建設は地元住民の悲願であるという。地元住民がどのような悲願を持つべきかを論評すべき立場にはないが、その悲願が自然保護や国立公園の基本に背く場合には、やはり私たちは明確に反対する。

いま実施されている「住民ニーズ調査」は、全道約1万名のアンケートうち、約3分の1が地元町に配布されたという。これは地元偏重との批判をまぬがれない。「住民ニーズ調査」の結果がどのようなものとなるかは分からないが、国立公園は地元町のものであると同時に、国民全体の宝であることを忘れないでいただきたい。とくに大雪山国立公園はわが国で最大の、しかも原始的なすぐれた自然環境に恵まれた国立公園である。この国立公園が適正に保護されること（士幌高原道路は適正な保護と正反対）は、国民の悲願でも

ある。土幌高原道路に「反対する署名」は全国からすでに20万名近くも集まっている。この事実をどのように認識するのか、見解を明らかにすること。

11 「地域活性化」には土幌高原道路抜きでも多様な代替性と選択肢があるのに対し、土幌高原道路予定地の自然環境は代替性のない「すくれた自然」である。代替性のあるものを得るために、代替性のないものを失う（傷つける）のは誤った選択であること
私たちは「地域活性化」に反対するものではない。自然保護と国立公園の基本にことごとく背く土幌高原道路に反対しているのである。

地元の「地域活性化」は土幌高原道路がなくても、いろいろな代替案を考えることが可能であり、多様な選択肢がある。もし地元町やその支持を受けた政治家が土幌高原道路の推進を望むなら、土幌高原道路が自然保護や国立公園の基本にことごとく反する実態を説明し、別な代替案を考え、地元をその方向に誘導するのが北海道の役目である。ところが過去の道政は、自然保護や国立公園の基本をことごとく無視、軽視して、土幌高原道路を推進してきた。

いま北海道は、時のアセスでようやく「立ち止まって考える」ようになった。時のアセスで重要なことは、従来の「始めに道路ありき」の思考を捨てて、客観的に「基本問題を白紙から論議」することである。しかし問題は、昨日まで土幌高原道路推進に全力投球してきた道職員が、プレイヤーの意識と過去のいきさつを捨て、公平なレフリーに転身することはきわめて困難だということである。（5で記した「ニーズ調査」をみれば、相変わらずプレイヤー意識を捨てず、レフリーになりきれない実態である。）時のアセスでは、道職員が公平で厳正な審判になったということを銘記していただきたい。

他に代替性と選択肢があるものを得るために、代替性のない希少で貴重な自然環境を有する地域を傷つけることは、将来に禍根を残す誤った選択である。この点について、どのように認識するのか明らかにすること。

12 以上を総合すれば、土幌高原道路の新規開削部分の計画は断念し、国立公園としての東ヌプカウシ山・然別湖周辺の自然環境にふさわしい保護と利用の道を考えることこそが、21世紀に向かって賢明な選択であること

(1)基本問題を白紙から論議すれば、土幌高原道路の新規開削部分は計画を断念するのが当然なこと

土幌高原道路に対する過去の道政をふりかえると、30余年前に認可された「既得権」と「行政の継続性」による、「始めに道路ありき」の思考がすべてを支配してきた。それは時代の変化や、環境に対する価値観の変化に優越し、道路建設の目的のためには視野が狭

くなって適正な判断力を失い、大局的に重要な他の要素を強引に切り捨ててきた事例があまりにも多すぎた。

(a)「北海道自然環境保全指針」で「周辺を含めて厳正に保全」し「徒歩利用に限定」とされた地域に、大半が地上ルートの上幌高原道路を建設しても「指針を最大限尊重」と曲解して運用したこと、

(b)上幌高原道路は「林談話」より前に認可されたので適用除外とし、時代の変化による環境に対する価値観より、1時代前の古い既得権を優先させたこと、

(c)「自然にやさしい道づくり」といいながら、自然保護の基本である「北海道自然環境保全指針」や「林談話」を平然と無視していること、

(d)環境アセスで「ナキウサギはクマイザサと同等」とした不合理を指摘されると、「誤りだから削除する」といい、その後「必ずしも誤りではないから削除しない」と、迷走したことに象徴されるように、目的のためには手段を選ばなかったこと、

(e)上幌高原道路は「山火事対策」のために必要といいながら、山火事対策にはまったく役立たない「全線トンネルが最良」と矛盾をさらけ出したこと、

(f)全線トンネルは「自然とのふれあい」機能が絶無で、国立公園の道路としては失格なのに「全線トンネルが最良」と不合理な主張をしたこと、

(g)「地域活性化」が主目的の道路は、国立公園の道路事業の対象とはなり得ないのが国立公園の基本なのに、基本に反する上幌高原道路を推進してきたこと、

など例を挙げれば枚挙にいとまないが、これらはいずれも「始めに道路ありき」の姿勢による、視野の狭い、重要なことを無視した判断である。時のアセスでは、それら過去の道政の誤りや不合理、不適切を検証することが必要で、過去の道政の延長上に上幌高原道路の推進があっては絶対にならない。

これらのことが誤りでなく合理的であったと、道民・国民の前に胸を張って説明できるなら、ぜひとも見解を明らかにしていただきたい。もし、それができないなら、率直に過去の誤り、不合理、不適切を認めて、「白紙からの基本論議」をしていただきたい。そうすれば上幌高原道路の新規開削部を断念すべきことは明白である。この点について、どう考えるのか見解を明らかにすること。

(2)以上のことを時のアセスのチェック項目で評価すれば、マイナスないしきわめて低い評価しか得られないこと

時のアセスの実施要綱にもとづく検討事項には、

(a)必要性（経済・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）

(b)妥当性（計画内容が時代に即応しているか、道の関与の仕方に再検討の余地はないか）

(c)優先性（緊急に実施する必要があるか、道民のニーズは高いか、長期計画等での位置づ

けはどうか)

(d)効果(実施の結果が所期の成果をあげることができるか、社会的評価(好感度)が高いものであるか)

(e)住民意識(施策に対する住民の意識は変化していないか)

(f)代替性(代替方法の可能性はないか)

の「評価項目」が並んでいる。

例えば、30余年前の山火事対策がすでに消滅したことや、周辺の道路事情が好転したため短縮効果が薄れていることは(a)で、1970年代以降の環境保全施策より1960年代の既得権を優先させ林談話を無視してきた事実は(b)で、環境基本計画、北海道自然環境保全指針、林談話、国立公園の公園計画作成要領などに反し整合性がないことは(a)(b)(c)で、自然とのふれあいが絶無の国立公園事業道路の妥当性は(a)(b)(c)(d)で、たった10分の短縮(帯広～然別湖)のために莫大な経費をかけることは(c)(d)で、災害危険地帯でもないのに民生の安定のために道路が必要とすることは(c)(d)で、全国から20万名もの反対署名が寄せられていることは(e)および(d)(社会的好感度)で、など、前記したすべての項目についてチェックすれば、いずれもマイナスの評価ないしきわめて低い評価しか得られないので、土幌高原道路を推進すべきという結論には絶対に結びつかないことが明白である。

これらのことについて、どう認識するのか見解を明らかにすること。

(3)大雪山国立公園は世界に誇る第一級の国立公園である。東ヌプカウシ山・然別湖周辺のすぐれた自然環境にふさわしい保護と利用のあり方を考えることこそ、21世紀に向けた賢明な選択であること

(a)北海道はすでに「北海道自然環境保全指針」で、土幌高原道路予定地一帯は、「周辺を含めて厳正に保全」し「徒歩利用に限定」との方向性を示している。しかも北海道環境基本条例では、北海道が行う事業は「環境に配慮するための指針を定め、率先してこれに基づき実行する」べき責務を北海道が自ら課している。その指針として定められた「指針・道が行う公共事業環境配慮ガイドライン」では、それぞれの地域の特性などを「各種の法令・条例・指針等から判断する」ことを求めている。

北海道が「率先してこれに基づき実行する」とすれば、各種の法令・条例・指針等に包含される「環境基本計画」および「林談話」、さらに「国立公園の公園計画作成要領」あるいは「国立公園又は国定公園の公園計画再検討実務要領」に、明確に反する土幌高原道路を推進することは許されないことである。

そうであれば土幌高原道路の新規開削予定地一帯を「周辺を含めて厳正に保全」しながら「徒歩利用に限定」し、「自然探勝・野生動物観察等の自然とのふれあい」(閣議決定された環境基本計画が、山岳地帯の国立公園に求めていること)を、どのようにして実現

するかを考えなければならない。そして、それこそが21世紀に向けて大雪山国立公園を適正に保護し利用することに連なるのである。この点について、どのように認識するのか明らかにしていただきたい。

(b)東ヌプカウシ山一帯の「風穴地帯」や「ナキウサギ生息地」などは、きわめてすぐれた自然環境であり、生物の多様性にとっても希少で貴重な生態系を形成する地域である。したがって今後は国立公園計画の「見直し」を行い、土幌高原道路の「全線トンネル」部分の車道を廃止するとともに、特別保護地区へ格上げをすること。また当該地域の天然記念物（天然保護区域）指定、大雪山国立公園の世界遺産への登録など、自然保護にとって前向きの方途を検討すること、そして地元町の「地域活性化」は別な方途を考えることが、21世紀に向かって賢明な選択であると考えられる。この点について、どのように認識するのか明らかにすること。

(以上)

広聴第4-38号

平成10年6月30日



(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・士幌高原道路計画に関する説明を求める質問・要望書
について (回答)

1998年5月26日付けでいただきましたこのことについて、別紙のとおり回答いたします。

(総合企画部政策室広聴課道民相談室主査 (道民の声))

(別 紙)

1 「質問・要望書」の2-②

1993年2月の道議会で保健環境部長は、「駒止ルート」は「北海道自然環境保全指針」を最大限尊重したものとなる、と答弁した。「周辺を含めて厳正に保全」し「徒歩利用に限定」するという指針に反する土幌高原道路計画が、なぜ指針を「最大限尊重」したものとなると思ったのか、その根拠を説明してください。

(回 答)

土幌然別湖線の計画については、道路の建設に当たってルートやトンネル、橋梁などによる具体的な方法等の検討を十分に行い、自然環境の保全に十分配慮することとしていたことから、貴重な動植物の自生地や生息地を極力保全するという指針の趣旨は最大限尊重されると考えていたものであります。

なお、現道路計画と指針との関係については、現在行っている「時のアセスメント」の再評価作業の中で検討を行っているところであります。

2 「質問・要望書」の2-③

1994年12月ころ帯広土木現業所は、『自然にやさしい道づくり』という土幌高原道路を紹介するパンフレットを作成した。しかし自然保護の基本である「林談話」や「北海道自然環境保全指針」への言及がない。これら自然保護の基本に言及せず、しかも基本に反する土幌高原道路計画が、なぜ「自然にやさしい」と考えたのか、その根拠を説明してください。

(回 答)

このパンフレットは、当時、本道路の早期着工に向け、その計画についてご理解をいただくため、事業者の立場から道路の役割、事業の経過、地元からの要望や協議の経緯、また自然環境の保全に対する考え方等を簡潔にまとめたものとして作成したものであります。

計画したルートでは、大部分がトンネルであり、しかも、いずれの坑口も既設道路の法面に位置し、新たな地表の改変や動植物などに及ぼす影響も少なく、自然環境への影響を最小化できると考えていたものであります。

また、当時の道路整備の長期ビジョンにみられるように、「より自然に優しい道づくり」が強く求められていたことなどから、「自然にやさしい」道づくりを目指す気持ちを表したいと考えていたものであります。

3 「質問・要望書」の3-①②③

1993年7月に土木部長は、北海道自然保護協会からの知事あて質問に対して、士幌高原道路は「林談話」より前に承認を受けたから談話の「適用除外」で、推進して差支えない、と回答した。一方、環境庁が定め北海道に通知した「国立公園又は国定公園の公園計画再検討実務要領」（1980）では、すでに承認を受け事業執行中の道路も再検討の対象とすることを明記している。（たとえ環境庁がその旨の国会答弁をしたとしても）士幌高原道路を「適用除外」とすることは、この要領に明らかに反するが、なぜ合理的と考えたのか、その根拠を説明してください。

(回答)

士幌高原道路を適用除外とすることについては、昭和62年、参議院「環境特別委員会」において、「談話以前に認可された道路については、適用されることはない」旨の国の見解が示されておりますことから、これに基づいていたものであります。

4 「質問・要望書」の4-①②③

1993年7月に土木部長は、北海道自然保護協会からの知事あて質問に対して、士幌高原道路は「地元からの強い要望」である山火事対策に應えるため必要だと回答した。ところが同年9月、知事は道議会で山火事対策にはまったく役立たない「全線トンネル」を「最良」と表明した。山火事対策に役立たず地元の強い要望に應えられないものが、なぜ最良と考えたのか、その根拠を説明してください。

(回答)

平成5年9月時点において、トンネル案は、その大部分が地中となるため、樹木の伐採や地表面の改変が少なく、また、ナキウサギの生息地などを回避することがおおむね可能であることなどから、「自然環境への影響を可能な限り最小化する」ためには、トンネル案を基本とすることが、最良と考えていたものであります。

その結果、トンネル部分については、当初において道路整備の目的の一つとしていた山火事対策に対して果たす役割は失われたと言えますが、開削部分を利用した地上消火や地域における迅速な消火活動などに、なお一定の役割を果たすと考えていたものであります。

また、「地元の生活交流圏の拡大」、「観光圏の拡大」、「自然災害、そのほか緊急事態の発生への弾力的な対応」などの役割を、引き続き果たすと考えていたものであります。

5 「質問・要望書」の6-①②

知事は1993年9月の道議会で「全線トンネル」が最良と表明した。しかし「全線トンネル」は自然景観の展望がまったく得られず、このトンネルルートを利用して新たに到達が可能となる探勝拠点も絶無である。士幌高原道路は国立公園の「利用道路」であるにもかかわらず、このように国立公園の利用に役立たないものが、なぜ最良と考えたのか、その根拠を説明してください。

(回答)

4の回答にあるように、自然環境への影響を可能な限り最小化するために、トンネル案を基本とすることが最良と考えていたものであり、その結果として、トンネル部分においては、車窓からの景観鑑賞は得られないものの、士幌方面から然別湖畔に連絡するための施設として、公園の利用に役立つと考えていたものであります。

6 「質問・要望書」の7-③

1994年12月に土木部が作成した『一般道道士幌然別湖線道路計画の概要』によれば、士幌高原道路の役割として「地域活性化」を挙げている。地域活性化には大きな疑問があるが、もし活性化が期待できるとしても、それは「ヌプカの里」（第三種特別地域）や国立公園区域外である。国立公園として相対的に価値の低い部分や公園区域外を活性化するため、相対的に価値の高い部分（第一種特別地域）に犠牲を強いる国立公園道路計画が、なぜ合理的と考えたのか、その根拠を説明してください。

(回答)

然別湖と士幌方面が短絡されることにより、地元の生活交流圏の拡大、観光・レクリエーション圏の拡大、然別湖経由の広域観光ルートの形成などの観点から、地域の活性化が図られると考えていたものであります。

7 「質問・要望書」の8-①②

1994年12月に土木部が作成した『一般道道士幌然別湖線道路計画の概要』によれば、士幌高原道路の役割のトップに災害時の「民生の安定」を挙げている。しかし同地域は災害多発の実績がなく災害危険の予測もされていない。それなのに、なぜ「民生の安定」のため、然別湖への3方向目の道路としてこの道路が必要と考えたのか、その根拠を説明してください。

(回答)

鹿追糠平線しか連絡道路を持たない然別湖畔にとって、自然災害、交通事故、その他緊急事態の発生等に弾力的に対処できる代替ルートとして重要な役割を持つ道路であると考えていたものであります。