

1999年2月3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



「道道士幌然別湖線の整備」の今後のあり方に対する意見

本年1月27日づけ道計第381号で照会のありました標記の件については、下記理由により、新規開削部分の道路計画を廃止すべきであると考えます。

北海道が新しい変革の時代に打ち出した時のアセスメントは、全国から注目されています。とくに士幌高原道路の行方は、時のアセスメントという施策そのものへの評価を左右するきわめて重要なものであり、とりわけ厳正で客観的に行われる必要があります。

時のアセスメントの本旨は、北海道が自ら道民への広報で報せたように、「時の流れという、過去から現在の検証を通じて、北海道は新しい未来を創造していく」こと（北海道ニュース1997年9月号）にあります。ところが本年3月に結論を出すという大詰を迎えた2月になって、北海道から公表された中間報告を見ると、「過去から現在の検証」とは無縁の、道路建設を前提とした「経済効果」や「道民意識調査」ばかりです。そもそも士幌高原道路が、なぜ時のアセスメントの対象となったかの要因である「施策の円滑な推進に課題を抱えており」という観点、すなわち自然保護の基本問題に関する「過去から現在の検証」については、どのように検証されているのか、いないのか、私たちが何回も質問をくりかえしているにもかかわらず、まったく情報が公開されず、不透明な実態です。そのようなことから、「北海道は新しい未来を創造していく」ことができません。

士幌高原道路の時のアセスメントでは、21世紀に向かって、世界に誇る大雪山国立公園はいかにあるべきか、という大きな観点から、賢明な選択をされることを切望しております。

士幌高原道路の新規開削部分の計画を廃止すべき理由

Ⅰ 大雪山と士幌高原道路に対する基本認識

1 世界に誇る大雪山国立公園

大雪山国立公園は面積が約23万haという日本で最大規模の山岳国立公園で、そこには豊かな北方的動植物が生息・生育しながら生物多様性の世界と原始的環境を形成しており、しかもその99%以上が国有林と道有林によって占められ、自然保護に撤しやすい特徴を有している。すなわち大雪山国立公園は、日本の国立公園のなかで、国際的に認識されている国立公園（国際自然保護連合 IUCNによる National Park の定義）に最もよく適合する、世界に誇る存在であり、その厳正な保護と節度ある利用を図ることは、きわめて重要である。

2 道路予定地は特別保護地区に指定されるべき自然

士幌高原道路新規開削予定地の東ヌプカウシ山・然別湖周辺は、日本で最大規模の特異な「風穴地帯」が発達しており、低標高にもかかわらず各所に高山的な自然環境が形成され、ハイマツ、コケモモ、ガンコウランなどの高山植物群落や、ナキウサギ、カラフトリシジミなど希少な野生生物の生息地となっている。この特異で希少な自然環境は、国立公園の特別保護地区、あるいは天然記念物として厳正に保護されるべき価値を具備している。現に北海道が策定した北海道自然環境保全指針でも、当該地を「厳正保護」「徒歩利用」の、特別保護地区並みの扱いとしている。

3 士幌高原道路は30余年前の価値観

士幌高原道路が認可されたのは、全国的に山岳観光道路が歓迎されていた1960年代である。しかしその後、山岳観光道路による自然破壊が深刻となり、その反省の上になつて士幌高原道路も1970年代に工事が中断された。以来、30余年の時代の変化のなかで、士幌高原道路の当初の目的、必要性、効果は消滅ないし著しい減少をきたしている。また1970年代には、国立公園道路の基本となる「林談話」が出されたが、士幌高原道路は「林談話」に抵触し、現在では絶対に認められない計画である。そのことに「時間の物差し」を当てて検証することこそ、時のアセスメントの本旨に合致する。

4 国立公園事業の道路として致命的欠陥

士幌高原道路は国立公園の道路事業として執行されるものである。しかし新規開削部

を全線トンネルとしたため、新たに到達可能となる地点は絶無、また「自然とのふれあい」機能も絶無という、国立公園事業の道路としては致命的欠陥に陥っている。それにもかかわらず国立公園計画で認知されたのは、1960年代に認可された「既得権」が優先されたからである。しかし古い時代の既得権を優先させる姿勢からは、「北海道は新しい未来を創造していく」ことは結実しない。このような道路事業を執行することは、国立公園の適正な保護および利用に反する。

5 国立公園内では経済効果より自然が大切

北海道では、士幌高原道路の「経済効果」が大きければ道路建設を継続する考え方と伝えられている。しかし国立公園区域外などでの経済効果を得るために、国立公園の貴重な自然環境に犠牲を強いる考え方は、自然保護地域の守り方の根幹にふれる不合理なものである。たとえどれほど経済効果が高くても、国立公園内では国立公園本来の保護および利用のあり方が優先されるべきである。

6 21世紀に向けて賢明な選択を

大雪山国立公園は、自然保護対策をいっそう強化するとともに、すでに傷つけられた自然は回復に努め、日本を代表する「すぐれた自然」の地域として、例えば世界遺産への登録を視野に入れるなど、大雪山国立公園のもつ資質を助長するビジョンを確立し、それを実行することこそ、21世紀に向けて北海道が選択すべき賢明な道である。

II 次の事項を時のアセスで検証すれば、道路計画を廃止するのが当然であること

(1998年9月8日づけ要望書の項目を再掲。詳細は別添「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」を参照)

- 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掛けながら、自らは指針に反する士幌高原道路を推進してきたこと。
- 2 士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適用除外とし士幌高原道路を推進してきたこと。
- 3 士幌高原道路を必要とした原点の「山火事対策」はずでに充足されているので、道路の必要性が消滅ないしいじりしく低下したこと。
- 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。

- 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。
- 6 士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。
- 7 士幌高原道路は「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。
- 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。
- 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。
- 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、コンセンサスを得ないまま、また国民の多くから寄せられた反対意見を無視して、道路建設に向かってきたこと。
- 11 「地域活性化」には士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、士幌高原道路予定地の自然環境は代替性のない「すぐれた自然」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。
- 12 以上を総合すれば、士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。

Ⅲ 士幌高原道路の時のアセスに関する最近の動向からも、道路計画を廃止するのが当然であること（Ⅱで指摘した昨年9月以降の新しい事態への見解）

1 地元を含む多くの道民は士幌高原道路の効果に大きな期待を抱いていないこと

昨年10月に公表された「『道道士幌然別湖線の整備』に関する道民意識調査」の中間報告によれば、その設問内容が道路建設を前提とし、建設促進への誘導を図るもの、という批判が多く寄せられたものであるにもかかわらず、地元を含む多くの道民は士幌高

原道路による地域活性化の効果を否定的に見ており、ほとんど期待していない実態が明らかとなった。

すなわち、地元3町では、士幌高原道路が開通した場合、農業や商業などで「売上が増加すると思う」は32.7%であるのに、「思わない」が50.3%で大きく上回っている。

また十勝圏では、士幌高原道路が開通した場合、十勝地方が「活性化すると思う」は34.3%であるのに、「思わない」が46.8%でやはり否定的見方が上回っている。

さらに全道では、士幌高原道路の事業の再評価に当たって重視すべきこととして「自然環境への配慮」をあげた者が59.3%であるのに、「地元の熱意・期待」をあげた者はわずか10.1%に過ぎなかった。

このことは、従来の北海道が主張してきた、士幌高原道路は①「地域活性化に役立つこと」、②「地元からの強い要望に応えること」という推進の論拠が、広く道民の支持を得られなかったことの現われである。したがって士幌高原道路の新規開削部分の計画は廃止すべきである。

なお2月1日に公表された「道民意識調査の分析」は、道路推進にとって不利な事実は伏せ、否定的な見解がなるべく目立たないような表現となっている。例えば、(2)士幌高原道路の効果等②地元、の分析では、きわめて重要な「産業や商業の売上の増加」で、マイナスが20%近くも上回っているのに、それには触れず「全体としてほぼ拮抗」とまとめる一方で、「士幌高原道路の活用等」では、プラスが数%しか上回っていないのに、「肯定的な人が若干多くなっている」と分析している。このようなことは、時のアセスメントの本旨にふさわしくない恣意的な分析であるといわざるを得ない。

2 「経済効果」が小さくムダな公共事業であることが鮮明となったこと

2月1日に公表された士幌高原道路による「間接効果の算出」によれば、その経済効果は40年間で約44億円に過ぎないことが明らかにされた。約100億円の税金を投じて1年に約1億1千万円の効果でしかない（直接効果は別として）。このことから士幌高原道路は「地域活性化に役立つ」から推進するとしてきた北海道の論拠が、薄弱なものであることが明白となった。したがって士幌高原道路の新規開削部分の計画は廃止すべきである。

なお、たとえ経済効果が大きくても、国立公園内では、国立公園本来のあるべき保護と利用が優先されるべきことは、Iの基本認識で記したとおりである。また、このよう

な「間接効果」を算出しながら、失われ、傷つけられる「自然の価値」、あるいは自然保護の根幹に反する事業を執行することによる「行政不信の増大」、などの「逆効果」が、まったく考慮されていないことは、この種の評価方法の大きな問題点である。

3 士幌町の地域振興は士幌高原道路抜きでも可能なこと

昨年10月に士幌町は士幌高原道路を推進するため、『士幌町開発振興に関する調査報告書』をとりまとめた。しかし、この報告書のどこを読んでも、「自然・環境教育のメッカづくり」のために、士幌高原道路が必要不可欠という論理の展開はない。いずれの提案も士幌高原道路抜きで実現可能なものばかりが並んでいる。すなわち士幌町自身が士幌高原道路が不可欠であることを立証できなかったのであるから、士幌町の地域振興対策は士幌高原道路抜きで、かつ国立公園を傷つけない範囲で立案されるべきである。

また、士幌高原道路が開通した場合の経済効果の計算がされているが、それは近隣町村にマイナスを与えながら士幌町だけが潤う、自己中心的なものとなっている。すなわち然別湖の観光客の50%が士幌高原道路を利用した場合が想定されているが、士幌高原道路が完成しても、観光客の大幅増加は見込めない（前記「道民意識調査」の地元3町でも、観光客が「増加すると思う」は44.2%であるのに「思わない」が44.0%）。そうしたなかで50%が士幌町へ流れれば、従来は鹿追町などを通過していた観光客が50%ほど減少することに他ならない。限られたパイの奪い合いである。すなわち士幌高原道路は鹿追町などに犠牲を強いるもので、十勝地方の広域観光の振興にマイナスとなる。しかしそのことへの言及はまったくない。

さらに然別湖への観光客が30%上乘せされた場合が想定されている。現在の然別湖畔の道路（道道鹿追糠平線）は急傾斜地に開削された、屈曲が多く狭い道路であるが、観光客が30%も増加すれば、拡幅の必要性が生ずる。それは必然的に湖畔の豊かな森林の伐採、急傾斜地の切盛法面の増大をもたらし、自然環境を損なう。それを避けるためバイパスやトンネル工法を採用すれば、湖畔の展望や自然とのふれあいを喪失する。自然環境保全審議会が全線トンネル案を承認した際（1995年5月30日）、「然別湖の豊かな自然を適正に保護し、適正に利用する方策を講ずること」という趣旨の付帯条件を付しているが、士幌高原道路はその付帯条件をクリアできないのである。

したがって、北海道は士幌町に対して、士幌高原道路推進への期待を断念させるべきである。

道計第 381 号
平成11年1月27日

北海道自然保護協会
会長 俵 浩三 様

北海道建設部長



「道道士幌然別湖線の整備」についての意見について（照会）

「道道士幌然別湖線の整備」については、「時のアセスメント」の対象施策と決定された平成9年7月以降、建設部において様々な調査を実施し、本年度末に結論を出すべく、現在、検討評価調書の作成を取り進めているところです。

この調書の取りまとめに当たりまして、下記の事項について、貴団体のご意見を伺いたく、照会いたしますので、よろしく申し上げます。

記

1. お聞きしたい意見の内容について
 - ・「一般道道士幌然別湖線の整備」の今後のあり方について、及びその理由
2. 提出期限 : 平成11年2月5日（金）
3. 提出先 : 北海道建設部道路計画課
〒060-8588 札幌市中央区北3条西6丁目
4. 提出方法 :
 - ・ 文書の提出方法については、担当課と調整をお願いします
 - ・ 提出する文書の書式については、任意といたします

担当

北海道建設部道路計画課

課長補佐 五十嵐 真喜

(TEL 011-231-4111 内29-203)

主査(環境) 土 榮 正人

(TEL 011-231-4111 内29-221)