

2012年9月6日

環境大臣 細野 豪志 様
環境省北海道地方環境事務所 所長 出江 敏夫 様

一般社団法人 北海道自然保護協会
会長 佐藤 謙

北海道知事宛「ニセコ積丹小樽海岸国定公園の特別地域内における行為の許可基準の特例について」に対する意見書について

以下の意見書は、同じ日付で、ニセコ積丹小樽海岸国定公園の管理者である北海道知事に提出したものです。北海道がこの国定公園において自然公園法の趣旨を明らかに逸脱した管理を行うことが大問題であり、全国の悪しき先例となることから、この意見書は、貴職、環境大臣と環境省北海道事務所長に宛てて、同様に送付し、善処を求めます。ちなみに、国定公園の直接の管理者は北海道知事ですが、貴職には、我が国の自然環境保全に大きな責任があり、国定公園を指定した責任もありますので、自然公園法の趣旨を逸脱する管理については、国として決して看過すべきではありません。我が国における自然公園の管理が法に基づいて行われない悪しき先例をつくらぬよう、自然公園の管理における全国レベルでの大きな汚点が生じないようにすべきです。そのため、貴職におかれては、北海道に対して、下記に述べる告示を撤回するよう、具体的な善処をお願いいたします。

記

さる7月27日、北海道は、北海道広報において、「ニセコ積丹小樽海岸国定公園の特別地域内における行為の許可基準の特例について」を公示した(北海道告示第10728号。以下「本件告示」という。)。これは、ニセコ積丹小樽海岸国定公園区域内のニセコひらふ地区の一部において行われる自然公園法施行規則第11条第4項に規定する行為について、従来の規制内容を大幅に緩和するものである。しかし、本件告示は、自然公園法の趣旨を明らかに逸脱しており、ニセコひらふ地区内の自然環境の保全に大きな禍根を残すのみならず、北海道内に存在する5つの国定公園の管理における悪しき先例として濫用される可能性をはらんでおり、断じて容認することができない。

当協会は、本件告示に対して強く抗議するとともに、本件告示を直ちに撤回することを求める。

理 由

1. 本件告示に対する疑義

告示の内容は、ニセコ積丹小樽海岸国定公園区域内のニセコひらふ地区の7か所の地域（第3種特別地域）について、自然公園法（以下「法」という。）20条および自然公園法施行規則（以下「規則」という。）第11条で定められた規制を大幅に緩和し、通常であれば許認可がなされない国定公園第3種特別地域における分譲ホテルの建設を可能にするものである。しかしながら、本件告示には、内容および制定手続の両面において、多大の疑義がある。

2. 宿舎建設は公園事業として実施すべきである

国定公園地区における宿舎（分譲ホテル等を含む）の設置は、本来、自然公園法施行令第1条の3の定める「宿舎」（公園事業の施設）として認可されるのが原則であり、ひらふ地区に現存する宿舎（ホテル、旅館、ペンション等）も、公園事業執行地における公園事業として認可されている。分譲ホテルについては、管理指針により、さらに経営計画や資金計画などについて、より詳細な審査がなされることになる。

従って、もし、現在の土地所有者が土地を売却し、他の土地所有者や事業者等が新規に宿舎（分譲ホテルを含む）を建設する場合には、従来どおり自然公園法定める公園事業の施設として、法第16条第3項の許可を得るのが当然の理である。この理は、日本国内のすべての国定公園に適用される共通のルールであり、ひらふ地区についてのみ、この例外を認める理由は見あたらない。

3. 公園事業によらない分譲ホテル建設は、通常の規制に従うべきである

他方で、公園事業としてではなく、法第21条第3項の定める「工作物の新築」としてホテル・宿舎等を建設する場合には、法第20条が定める行為許可（開発許可）が必要である。具体的な許可要件は、規則第11条に列挙されており、この基準に該当する場合にのみ、行為許可が与えられる。規則第11条第4項によると、第3種特別保護地区における工作物（分譲ホテルを含む）の建設は、建ぺい率20%、容積率60%、高さ10m（二階建以下）等の規制に服する場合にのみ行為許可が与えられる。分譲ホテルの経営計画や資金計画については特別の規制がなく、分譲持分の再譲渡や転売等は、まったく自由である。

4. 本件告示は、従来の規制を回避するための便法である

本件告示は、規則第11条第4項等による行為許可の特例措置を定め、ひらふ地区内特

例地域に建設される分譲ホテルについては、建ぺい率40%、容積率300%、高さ16m（階数制限なし）等にまで規制を緩和するものである。この結果、本件告示による特例地区においては、これまでの法令や運用基準によれば、法16条による公園事業認可および法20条による行為許可のいずれも得ることができない分譲ホテル、すなわち、適切な管理計画や資金計画を有しておらず、しかも通常の工作物に対する規制の限度を超えた分譲ホテルの建設が、上記の規制基準に達するまで容認されることになる。

5. 環境省通知「基準の特例について」（通知）の定める要件に該当しない

ところで、規則第11条第35項は、「その自然的、社会経済的条件から判断して前各項に規定する基準の全部又は一部を適用することが適当でないと、国立公園にあつては環境大臣が、国定公園にあつては都道府県知事が認めて指定した特別地域内の区域及び当該区域内において行われる法第20条第3項各号、第21条第3項各号又は第22条第3項各号に掲げる行為については、環境大臣又は都道府県知事は、それぞれ当該基準の特例を定めることができる。」と定めており、本件告示も、当該条項に法令上の根拠をおくものである。しかし、この特例措置は、濫用される可能性が極めて高いことから、環境省は、「自然公園法施行規則第11条第35項の規定による基準の特例について」（公布日：平成12年6月21日・環自国361号、各地区自然保護事務所長あて自然保護局長通知。以下「環境省通知」という。）を発し、その濫用を規制している。

上記通知によれば、「許可基準の特例」は、「（1）風致景観上の実態その他の自然的条件からみて、規則第11条第1項から第29項までに規定する行為のいずれかにつき基準を緩和することに合理的な理由があり、かつ、（2）緩和しなければ極端に社会的に不公平な取扱いとなることが明らかな区域」に限って認められる。また、「国立公園、国定公園の特別地域、特別保護地区又は海中公園地区内の一部の地域であり、かつ、（3）一定の面的広がりをもつものであること」という条件が付されている。

本件告示は、上記の（1）から（3）の要件を、到底満たすものではない。

6. 本件告示は、分譲ホテル建設事業者に対する不公正で過大な恩恵の付与である

今回の特例措置について、北海道は、ニセコ自然公園の自然を守る会の質問書（再質問）に対する回答（平成24年7月25日付、後志総合振興局保健環境部）において、「当該地区の土地を取得した事業者は、主に「分譲ホテル」の新築を予定しておりますが、準都市計画区域と国定公園区域を境に高さ制限や建ぺい率などの建築物の許可基準が大きく異なり社会的に極端に不公平が生じております」と説明する。

しかし、上記の理由付けは、環境省通知（1）の掲げる「風致景観上の実態その他の自然的条件」という要件に該当しない。さらに、分譲ホテル建設事業者が、国定公園内において分譲ホテルの建設や分譲を望むのであれば、上記2の法16条（これは全国の国定公

園に平等に適用されるルールである)に従いホテルを建設し、分譲できるのであって、環境省通知(2)の掲げる「社会的に極端に不公平」なるものは、分譲ホテル建設事業者についてはまったく存在しない。本件告示は上記(1)(2)の基準を明らかに逸脱しており、分譲ホテル建設事業者を救済するための極端に不公正な措置であり、事業者に対する過大な利益(恩典)の付与である。

7. 地域住民救済のために分譲ホテル建設事業者を優遇するのは本末転倒である

上記にいう「社会的に極端に不公平が生じております」という表現の真意は、分譲ホテル建設事業者は、隣接する準都市計画区域内の土地には手を出すのが、規制の厳しい国定公園区域内の土地には手を出さないのが、国定公園区域内の土地所有者は土地が売却できずにおり、同じ地域内で不公平が生じているという趣旨であろう。

しかし、これも住民の不公平感の解消を口実に、現在すでに存在する分譲ホテル建設事業者の便宜を図るための策謀である。もし、国定公園区域内の土地所有者の救済や地域振興を真剣に考慮するのであれば、長期的な公園管理計画、まちづくり基本計画、観光振興プランなどを町民とともに作成し、その上で事業者を誘導すべきであり、にわかに出現した外資系の分譲ホテル建設事業者(その詳細は明らかではない)の都合に合わせて国定公園内の規制を緩和し、住民の不満を鎮めようとするのは、全くもって本末転倒である。

8. 本件告示の目的は、外資系資本誘致のための抜け穴作りである

倶知安町議会経済建設常任委員会における町の説明(「倶知安町ヒラフ地区の振興策にかかる検討協議経過」(平成24年6月11日))によれば、本件告示は、「公園区域内の既存宿舍は多数が外資系に買収され、そのうちの一つが新規の公園事業(宿舍事業)を予定していたが、認可基準に合致せず、行為許可による小規模で別荘的な建設を検討しているとの情報が入った。先行している一社が宿舍事業を行わないとした場合、他の外資系事業者も宿舍事業を行わない可能性があり、また外資系に限らず既存宿舍の建て替えなどの投資を呼び込むことが困難になる可能性があり、観光リゾート地であるひらふ地区の疲弊を招くことが懸念される。地域からは公園事業(宿舍事業)の認可基準の緩和、あるいは公園区域からの除外について提案されるが、いずれも(道から)不可能とされる」と述べ、さらに、これに対して「自然公園法第20条に基づく行為許可について、宿舍のみを対象とした特認制度(規模制限)について、後志総合振興局から示唆される」と述べている。

この記載から、本件告示の目的が、「先行している一社」に対して分譲ホテルの建設を可能にし、さらに他の外資系事業者を呼び込むための抜け穴作りにあることが明らかであり、しかも、この抜け穴作りは、驚くべきことに、北海道の示唆によるものであるとされている。

9. 本件告示は、町民や道民に対する十分な説明がされていない

本件告示の第1回打合わせ（会議）は平成23年11月7日に実施され、平成24年4月9日に第7回の打ち合わせが行われている。打ち合わせの出席者は、倶知安観光協会ひらふ支部、倶知安役場、後志総合振興局の3者であり、住民や議会に検討経過が伝えられたのは、4月20日であった。5月中旬頃には後志総合振興局内で検討が終了し、6月12日に、倶知安町長から後志総合振興局長に正式な要請文書（「国定園内における分譲型ホテルの許可基準の緩和について（要請）」が提出されたのをうけて、後志総合振興局から本省に進達がなされ、7月上旬頃には本省における事務処理が終了している。これらの事務手続と平行し（おそらく道の指導をうけて）、詳細な「自然公園内の建築物・土地の利用に関する要項（案）」が倶知安町によって作成されているが、そこには、すでに本件告示とほぼ同様の内容が具体的に記されている。その前後を通して、北海道および倶知安町から住民等に対する直接の説明はまったくない。

以上の経緯をみる限り、本件告示の検討に関与したのは、倶知安観光協会ひらふ支部、倶知安役場、後志総合振興局の三者のみであり、告示の内容は、議会や町民にも周知されていなかった可能性が高い。

国定公園は、国が指定する自然公園のひとつであり、地域住民の財産であると同時に、北海道民、さらには国民全体の財産でもある。このような国民の財産ともいうべき国定公園における自然環境保護に関する基準が、一部の関係者の協議によって緩和され、国定公園の管理に関心をもつ町民に知らされなかったことは、地域民主主義の観点から重大な問題である。

10. 今回の特例措置は、北海道の自然保護行政に大きな禍根を残し、今後の自然公園管理行政に多大の悪影響を与える

本件告示は、北海道が地域振興の名のもとに外資系資本の導入を容易にするための規制緩和（抜け穴作り）に積極的に関与したものであり、これまで自然保護における優れた実績を誇り、さらに生物多様性保護条例の制定（予定）などによって国内における自然保護行政のリーダーたらんとする北海道の自然保護行政にとって一大汚点となるものである。また、地域振興や外資系資本の導入を口実に、安易に自然公園内の規制緩和が認められるのであれば、他の自然公園区域内の住民や事業者からも規制緩和の要請が噴出することになるであろう。今回の規制緩和は、国定公園内における規制緩和の先例として、北海道内の自然公園管理に多大の悪影響を与える可能性がある。

従って、本告示は直ちに廃止されるべきである。

以上