関西自然保護機構会報（14）37—44，1987

比良スキー場大拡張計画に反対し，比良山系の自然の恒久的な保護を訴えます！

比良自然史研究会

琵琶湖の西岸に美しい山並を連ねる比良山系は，琵琶湖とともに滋賀県の豊かな自然のシンボルともいえる存在であり，その変化に富んだ自然は，古くから自然観察，登山，ハイキングの対象として，滋賀県はもとより近畿一円の人々に愛され，親しまれてきました。

とりわけ，主峰・武奈ケ岳の懐に抱かれた北比良峠～八雲ケ原～コマヤノ岳一帯は，全国でも有数の規模をもつアシウスギの天然林や近畿では残り少なくなったブナ林に覆われているのみならず，その中央部に西日本では極めて稀な高層湿原（八雲ケ原湿原）が存在するなど，「比良の心臓部」ともいえる地域であり，これまで多くの学識経験者によってその学術的な重要性を指摘され（環境庁「第２回自然環境保全基礎調査」など），登山者から「比良の聖域」として愛されてきた地域なのです。

ところが，既に新聞報道等で御承知の通り，去る１月21日に滋賀県当局は，この比良山系の自然の心臓部ともいえる一帯に山麓から新たなロープウェイ（輸送力1,800人／時：現在の６倍）を架設し，滋賀県の至宝ともいえる自然に包まれた地域を大スキー場として開発しようとする「比良スキー場大拡張計画」を含む自然公園計画，自然公園事業の決定を告示しました。この決定により，現・比良スキー場の４倍強（105ha）にも及ぶ地域の開発が法的には可能となり，企業から事業申請が出された場合には直ちに認可されてしまう恐れが生じてきたのです。

しかしながら，滋賀県当局による今回の「自然公園事業決定」は，数々の希少性，特異性をもつ対象地域の自然に壊滅的な打撃をもたらし，自然公園としての比良山系の価値を根底的に失わせるものであるばかりでなく，滋賀県の環境行政の憲法ともいえる「滋賀県自然環境保全条例」（標高800ｍ以上の地域の自然の改変を禁じている）や自然公園の運用について環境庁が定めた各種の指針や要領に明らかに違反しており，法的な面でも数多くの不当性をもつものです。（具体的な問題点については，別掲の環境庁長官宛「審査請求」を参照して下さい。）

さらに，今回の決定に至る経緯についても，県当局は自然環境保全審議会に諮問し，同審議会の答申を受けて決定したものとしていますが，今回の答申作成過程には，審議会の運営規則違反，審議資料の重大な誤り，法規定の説明不足など，さまざまな問題点があった他，「答申」に基づいて作成される筈の「告示」が「答申」が出される以前に印刷に回されていたという驚くべき事実が発覚するなど，告示に至る過程における県当局の対応は審議会制度そのものを踏みにじる不当なものでした。当時の審議会会長・朝日稔氏（兵庫医大教授）が，こうした審議会のあり方や県当局の姿勢に不満の意を表明し，辞任したことは記憶に新しいところです。

さて，こうした一連の事実が新聞報道等によって明らかになるにつれて，比良スキー場大拡張計画に対する反対の声は，地元の志賀町をはじめとする滋賀県はもちろん，近畿一円から全国に広がっています。

去る２月に植物分類地理学会（代表：小山博滋・京大助教授）が県知事に要望書を提出したのを皮切りに，３月には，北村四郎・京大名誉教授や四手井綱英・前京都府立大学長らの学識経験者と地元の志賀町北比良地区住民らの連名による「比良スキー場の拡張を含む自然公園事業決定に対する審査請求」（別掲）が環境庁に提出され，さらに日本生態学会の内部でも反対の気運が高まり，全国の学会員から数百の反対署名が寄せられるなど反対運動の輪はますます大きな広がりをみせています。

最近になって，滋賀県当局もこうした反対の声の高まりに対して，このままでは県の環境行政に対する県民の不信の声に抗し切れないと判断したのか，事業申請が出された場合の環境アセスメントの実施を公約しました。

これについて，新聞各紙は，アセスメントが実施されるとすれば，最低限１年以上を要するため，事業申請が出されても直ちに着工される恐れはなくなり，アセスメントの結果如何によっては，スキー場の拡張そのものが白紙に戻される可能性も出てきたと報じています。

しかしながら，アセスメントの実施によって，今回の「自然公園事業決定」の不当性や違法性が消える訳ではありません。私たちは，この不当な「自然公園事業決定」とスキー場拡張計画の完全徹回を求めて今後も運動を続けて行きたいと思っています。

皆様の御理解と御協力を御願いします。

この問題に関する資料や現地の案内等につきましては，下記宛に御一報下さい。御便りをお待ちしています。

〒606　京都市左京区北白川追分町　京大理学部植物生態研究施設気付　蒔田明史

＜ 資　料 ＞

以下の文書は，滋賀県知事が昭和62年１月21日付で告示した「比良スキー場の拡張」を含む琵琶湖国定公園の公園計画，公園事業の決定に対して，以下の９名の学者の方々と地元の志賀町北比良地区住民ら４名の計13名が，行政不服審査法に基づいて，環境庁長官（国定公園の管理者）に提出した「審査請求」の全文です。

新聞報道によれば，自然保護上の問題で，こうした審査請求が行われたのは極めて異例とのことであり，今後の資料として，ここに掲載させて頂きました。

なお，この審査請求に対して，環境庁は「慎重に検討させて頂く」との見解を表明しており，滋賀県当局から事情聴取中（昭和62年５月１日現在）とのことです。

※審査請求人になった学者の方々　　（50音順）

川那部浩哉氏：京都大学理学部教授（動物生態学）
河野昭一氏　：京都大学理学部教授（植物生態学）
北村四郎氏　：京都大学名誉教授（植物分類地理学）
四手井綱英氏：京都大学名誉教授（森林生態学）
田端英雄氏　：京都大学理学部助教授（植物生態学）
村上興正氏　：京都大学理学部助手（動物生態学）
村田　源氏　：京都大学理学部講師（植物分類地理学）
森下正明氏　：京都大学名誉教授（動物生態学）
依田恭二氏　：大阪市立大学理学部教授（植物生態学）

＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊＊

審　査　請　求　書

昭和62年３月20日

環境庁長官　稲村利幸　殿

次のとおり審査請求する。

1. 審査請求人の氏名，年齢，及び住所
　別紙１のとおり

2. 審査請求に係る処分
　滋賀県知事が昭和62年１月21日付けで行なった，琵琶湖国定公園の公園計画の一部決定，及び公園事業の一部決定のうち，比良山に係る決定。

3. 審査請求に係る処分があったことを知った年月日
　昭和62年１月21日

4. 審査請求の趣旨及び理由
　(1) 審査請求の趣旨
　　審査請求に係る処分を取り消す，との裁決を求める。
　(2) 審査請求の理由
　　別紙２の通り

---

5. 処分庁の教示の有無及びその内容
　なし

6. その他
　行政不服審査法第25条第１項により，審査請求人に口頭で意見を述べる機会を与えられたい。また，同法第26条により，証拠書類又は証拠物を提出する機会を与えられたい。

＜別紙１＞

1. 審査請求人の氏名，年齢，及び住所
　――――（略）――――

＜別紙２＞

(2) 審査請求の理由

１）．当該審査請求に係る処分は，その内容に「比良スキー場拡張計画」を含むものである。しかしながら，スキー場の拡張が予定されている一帯は，古くから多くの学識経験者によって指摘されてきた，貴重な動植物の集中的な分布地域であり，かけがえのない学術的価値をもつ地域である。もし，この「比良スキー場拡張計画」が実行に移された場合，さまざまな特殊性，重要性をもつ当該地域の自然が壊滅的な打撃を受けることは必至である。このことは，かけがえのない学術的価値の恒久的な消失を意味するばかりでなく，自然公園の核心部としての当該地域の価値を根底的に失わせるものである。

したがって，比良スキー場の拡張を含む当該請求にかかる処分は，比良山系という自然公園の運用上，極めて不適切かつ不当な措置である。

以下に，当該地域の自然の学術的重要性と自然公園の核心部としての重要性について述べ，スキー場の拡張が実行に移された場合の影響について指摘を行なう。

琵琶湖の西岸に沿ってそびえる比良山系は，どこから眺めても整った山容を誇り，四季折々に移り変わるその美しい姿は，琵琶湖とともに，滋賀県の豊かな自然のシンボルともいえる存在になっている。

比良山系が，多くの人々に愛され続けてきたのは，単に姿の美しさからばかりではない。そこには自然公園にふさわしい豊かで多様な自然が存在するからである。比較的狭い山域ながら，美しい天然林，高層湿原，滝の連続する渓流，白砂のガレ場，サラサドウダン，ベニドウダン，シャクナゲなどの美しい花を咲かせるツツジ科低木林，広大なササ原など，変化に富んだ自然に手軽に接することができるうえ，眼下に琵琶湖を見下ろす眺望にも恵まれ，さらに春の新緑，秋の紅葉，冬の積雪・霧氷といった四季にわたる景観の変化にも恵まれている。

このため，古くから自然観察，登山，ハイキングの対象として，滋賀県はもとより近畿一円の人々に愛され，親しまれてきており，ほぼ全域が琵琶湖国定公園と朽木・葛川県立自然公園に指定されている。

こうした比良山系の自然は，学術的にも古くから注目され，極めて貴重な生物相をもつ地域として，関西の動植物研究者なら誰でも訪れる所となってきた。

ところが現在，比良山系の自然は歴史上で最大の危機にさらされている。

なぜならば，最高峰・武奈ケ岳(標高 1,214ｍ)の懐に抱かれた，比良山系の自然の心臓部ともいえるコヤマノ岳～八雲ケ原湿原～北比良峠一帯に，山麓から新たなロープウェイ(輸送力：1,800人／時，現在の６倍)を架設し，貴重な動植物の集中的な分布地域である 105haもの地域を大スキー場として開発しようとする「比良スキー場拡張計画」を含む琵琶湖国定公園の公園計画の一部決定，公園事業の一部決定が，本年１月21日に滋賀県知事によって告示されたため，事業者から開発申請が出された場合には直ちに認可される恐れが生じてきたからである。

もし，この「比良スキー場拡張計画」が実行に移されれば，比良山系の自然は壊滅的な打撃を受けることになる。というのは，スキー場の拡張が計画されている一帯は，近畿地方でも数少ないブナやアシウスギの天然林に被われているのみならず，その中央部に全国的にも貴重な高層湿原（八雲ケ原湿原）が存在するなど，多くの学識経験者が指摘しているように，比良の自然の心臓部ともいえる地域であるからである。

かつて，日本の植物生態学の第一人者である吉良竜夫博士(滋賀県琵琶湖研究所所長)(吉良，1978)は，比良山系を特徴づける植生として，

★ 表日本型と裏日本型の中間型を示す天然生ブナ林
★ ブナを交えた天然生アシウスギ林
★ 八雲ケ原をはじめとする高層湿原
★ 尾根筋に発達するツツジ科低木林

の４つの植生タイプを挙げ，緊急な保護の必要性を訴えたが，これらの各植生タイプの核心的な分布地のすべてが今回事業決定されたスキー場拡張予定地に含まれているのである。

この地域の植生の特殊性，重要性については，環境庁の「第２回自然環境保全基礎調査」でも明らかになっており，これらの報告によれば，比良スキー場拡張予定地は，ほぼ全域が「重要植物群落」に指定されている３タイプの植生で覆われており，さらに隣接地域にも２つの「重要植物群落」が存在する。

こうした植生としての特殊性，重要性もさることながら，植物相（フロラ）からみても，この北比良峠～八雲ケ原～コヤマノ岳～武奈ケ岳に至る一帯は，特産種のオオミコゴメグサに代表されるように，近畿地方では稀に見る多様で特徴的な植物相を持つ山域である。

この山域に多様で特徴的な植物相が今日まで維持されてきた理由の一つは，優占樹種にとって極めて厳しい環境となっている地質，地形上の特殊性にある。この山域の中心部にあたる奥ノ深谷源流一帯は，花崗岩を基盤とする貧栄養な立地であるため，一般的な山地に見られる樹木類の繁茂を許さず，また，風化花崗岩によって形成された不透水層の存在により，その中央部には八雲ケ原湿原が形成されている。この湿原には多くの地塘が散在するが，これらの地塘の水面にはヒツジグサ，ジュンサイ，ヒルムシロなどの浮葉植物が浮かび，その縁辺部にはミミカキグサ，ホザキノミミカキグサ，シロイヌノヒゲ，イヌノヒゲなどが生育する。また，ミズゴケ類によって盛り上がった部分には，アシウスギのわい生樹やノリウツギ，レンゲツツジなどが小さな群落を作るとともに，ヤチスギラン，ヤシャゼンマイ，ノハナショウブ，トキソウ，イワショウブ，イヌノハナヒゲ，サワギキョウなど多様な湿生植物が生育している。

さらに，この湿原は東北地方や中部山岳地帯の高山湿原と共通の多くの特徴的な鼓藻類を産することでも知られており，こうした高山湿原要素の南限となっている。

また，周辺の花崗岩地には，サラサドウダン，ベニドウダン，シロヤシオ，ハナヒリノキ，ナナカマド，シロモジ，マルバアオダモ，ヒメヤシャブシ，ミヤコイバラ，タニウツギ，ミヤマシグレ，ウメモドキ，フウリンウメモドキ，マルバマンサクなど多様な種からなる特殊な植

生が維持されてきた。

一方，奥ノ深谷からコヤマノ岳に続く斜面には，全国でも有数の規模を持つアシウスギの見事な天然更新林が発達している。この一帯は花崗岩の上にかぶさった古生層が押し上げられている所で，斜面の地中の水分が花崗岩の不透水層で集水されて土壌が過湿になっているところであるが，こうした特殊な立地条件が大規模なアシウスギ林の存続を支えてきたのである。現在この一帯にみられるアシウスギはすべて古い大きな株から立ち上がった天然生のものである。

この地域の自然環境が維持されてきたもう一つの大きな理由は，こうした厳しい環境によって造林地としては役に立たない地域として放置され，大きな破壊力を持つ人間の活動が最近まで排除されてきたことである。今日，このような特殊な地質，地形条件のもとに発達し，多様で特徴的なフロラが維持されている地域は，全国的にも数少なく貴重な存在である。それ故この地域を自然公園として保護する価値は高く，将来にわたって人間が自然との調和の上に快適な社会生活を行なうため自然界の法則を正しく認識する学術研究の場としても極めて重要な意義を持っている。

一方，この地域は各種の動物の生息地としても極めて重要な地域で，古くからミドリシジミ類やムカシトンボをはじめとする昆虫類の宝庫とされてきたばかりでなく，モリアオガエル，ハコネサンショウウオ，ヒダサンショウウオ，ナガレヒキガエルなどの希少な両生類の集中的な分布地となっている。

また，哺乳類についても，朝日・川村(1972)が緊急な保護の必要性を指摘した地域であり，鳥類についても，この一帯では環境庁によって特殊鳥類に指定されているクマタカの生息が報告されているほか，最近になって，イヌワシの生息の判明が伝えられている。

なお，環境庁の「第２回自然環境保全基礎調査」によれば，既に述べた特殊鳥類のクマタカのほか，スキー場拡張予定地とその隣接地域で，19種もの「重要な昆虫類」と２種の「重要な両生類」の生息が報告されている。

ところで，この一帯の観光開発は，昭和30年代に山麓から登行リフトとロープウェイが架設され，小規模なスキー場と宿泊施設が建設されたことに始まった。このスキー場は規模こそ小さかったものの，自然破壊の質からいえば全国でも第一級で，ゲレンデの全域が山肌を10ｍ近くもブルドーザで削り取って造成されたものであるうえ，かけがえのない学術的価値をもつ八雲ケ原湿原（西日本では極めて稀れな高層湿原）の上流側の半分近くを残土で埋め立てるという暴挙としかいいようのない激しいものであった。このように，山上の高層湿原を直接埋め立てるような極端な自然破壊は全国的にも類例がほとんどなく，失われた環境がかけがえのないものであっただけに，比良の歴史上で最も大きな自然破壊といわれてきた。

現在，残された下流側の半分については一応立入り抑制の措置がとられているものの，上流のスキー場，キャンプ場関連施設からの排水やスキー場（裸地が多い）からの土砂の流入，流入水量の不安定化，本来自生していない植物（栽培種のスイレン，ミズバショウ，ミツガシワ，キンコウカなど）の植栽など，極めて多くの問題点をかかえている。

八雲ケ原のような高層湿原は，数千年単位の泥炭（植物遺体）の堆積によって形成され，微妙な水分条件や水質条件のバランスのうえに成立しているものであるため，僅かな人間の立ち入りや流入水の水質の微妙な変化程度の些細なインパクトによっても大きな破壊を受けてしまうほど，外部からのインパクトに弱い存在である。したがって，こうした高層湿原の保護は，直接的な立入りを禁ずるだけでは到底不可能で，集水域全体が以前のような良好な樹林で覆われていることが必須の条件であり，ましてや現在以上の森林伐採や汚水を排出するような施設の建設を行えば，取り返しのつかない事態を招くことは言うまでもない。

万一，今回の計画案が実施されれば，現在のスキーコースの拡幅やリフト建設に伴う伐開によって，集水域からの土砂流入による陸化はますます加速され，さらに施設からの雑排水の流入による富栄養化によって，八雲ケ原湿原は壊滅状態に追い込まれることは必至である。

一方，八雲ケ原湿原とともに，この地域の自然を最もよく特徴づける存在であるアシウスギ林についても影響は深刻である。スキーコース上やリフト等の施設の建設地の林分が伐採され，直接的に大きな破壊を受けるのは勿論であるが，残存林分についても間接的な影響が及ぶ恐れがあるからである。なぜならば，前述したように，アシウスギ林はこの地域のもつ極めて特殊な立地条件によって存続を支えられてきたものであり，スキーコースの建設にともなう土地形状の変更等によって，その立地条件（とくに土壌の水分条件）がいささかも変化しないという保証はどこにもないからである。

また，いうまでもなく，尾根筋に立地するブナ林やツツジ科低木林についても，伐採によって，相当面積が直接的な被害を受けることになる。

さらに，スキー場の拡張が強行されれば，当然ながら，各種の動物にも深刻な影響が及ぶことは避けられない。各種の動物の生息を支えてきた環境条件が著しい変化を余儀なくされるからである。とりわけ，湿原に生息する各種の昆虫類，源流地帯に生息するサンショウウオ類，渓流に生息する各種の水生動物には直接的な被害が及ぶであろうし，樹林の伐採は多くの森林性の哺乳類，鳥類，昆虫類の生息に深刻な影響を与えることになろう。

もう一つ，忘れてはならない点は，今回の公園事業決定に，現在の６倍もの輸送力（1,800人/時）をもつロープウェイの建設が含まれている点である。

いうまでもなく，輸送力の大幅なアップによって，四季を問わず，入山人口が大幅に増加するものと予想される。大量の入山者が押し寄せれば，当然ながら，し尿やゴミの量も膨大なものとなるうえ，湿原や林内の植物は踏み荒され，大きな被害を受けることになろう。また，ゲレンデの音楽放送はもとより，大量の入山者の持ち込む騒音により，各種の哺乳類や鳥類は生活を脅かされるであろうし，観光客の捨てる大量の残飯等によって野犬の横行を招き，動物相に大きな混乱をもたらすことは必至であろう。

以上にみてきたように，比良スキー場の拡張は，比良山系の自然を最もよく特徴づける存在である本地域の植生，植物相，動物相に壊滅的な打撃を与えることは必至であり，このような自然破壊は，かけがえのない学術的価値の恒久的な消失をもたらすとともに，自然公園の核心部としての本地域の価値を根底的に失わせるものである。

比良山系は，小さな山域に極めて多種多様な自然環境を含み，それがまとまりを持っている点では，近畿地方においてはきわだった存在である。自然公園としての比良山系の魅力を一言で言うならば，「琵琶湖に接した狭い山域に豊かで多様な自然がギッシリつまっている。」というような表現になるであろうか。本来の意味での比良山系における自然公園利用計画の見直しとは，こうした多様なすぐれた自然の再評価と保護策の強化に他ならないはずである。そして，すぐれた自然の核心部であるコヤマノ岳～八雲ケ原～北比良峠一帯にふさわしい自然公園計画の見直しとは，恒久的な保護のため，公有化して特別保護地区とすること以外には有り得ないはずである。

今回，滋賀県知事が告示した，比良スキー場の拡張を含む，琵琶湖国定公園の公園計画の一部決定，公園事業の一部決定は，比良山系という自然公園の保全の面からも利用の面からも，極めて不適切な措置と断言せざるを得ない。

文　　献

吉良竜夫(1978) 琵琶湖集水域の自然と自然保護.関西自然保護機構会報,1:1−6.

朝日　稔・川村俊蔵(1972) 滋賀県における動物の保護.滋賀県の自然保護に関する調査報告．滋賀県.

北村四郎(1972)比良山武奈ケ岳周辺のダイスギーブナ林.学術上価値の高い生物群集および生物の所在地．天然記念物緊急調査植生図・主要動植物地図25　滋賀県：21頁．文化庁.

２）．当該審査請求に係る処分（滋賀県知事が告示した，琵琶湖国定公園の公園計画の一部決定，公園事業の一部決定）は，以下に示す諸点において，環境庁の定めた各種の基準に違反，または基準の趣旨に著しく反する，違法かつ不当な決定である。

Ａ．環境庁の公園計画作成要領に関わる問題点

国定公園の公園計画の決定または変更は，環境庁の公園計画作成要領（国立公園の公園計画作成要領等について，昭和54年４月１日環自計250，環境庁自然保護局長，改正：昭和57年環自計46）に従って行なわなければならないことと定められている。しかしながら，今回の滋賀県知事による琵琶湖国定公園の公園計画の一部決定，公園事業の一部決定は，多くの点でこの環境庁の作成要領の定めに違反する，違法かつ不当なものである。以下に，具体的な問題点を指摘する。

イ．「公園計画の作成に当たっての留意事項」にかかわる問題点

公園計画作成要領では，「公園計画の作成に当たっての留意事項」として，「公園計画の作成に当たっては，公園の保護と利用との整合性に留意するとともに，その立案は自然環境保全基礎調査，各種学術調査等の資料を十分参酌するものとする」と定められているが，前述したように，環境庁の第２回自然環境保全基礎調査の結果では，比良スキー場の拡張予定地は，ほぼ全域が「重要植物群落」に指定されている３タイプの植生で被われているとともに，動物についても，特殊鳥類に指定されているクマタカの生息が知られているほか，19種の「重要な昆虫類」と２種の「重要な両生類」の生息が報告されている。また，文化庁や滋賀県によって実施された各種の学術調査報告のいずれにおいても，本地域の生物相の特殊性と重要性が指摘されており，例外なく保護の必要性を訴えている。

したがって，本地域の公園計画の作成にあたって，こうした自然環境保全基礎調査，各種学術調査等の結果を十分参酌したならば，利用よりも保護を優先した公園計画が作成されるのが当然である。今回滋賀県当局が作成した公園計画は，こうした自然環境保全基礎調査，各種学術調査等の資料を十分参酌したものとは到底認め難い。

さらに，滋賀県では環境行政のバイブルとして，「滋賀県自然環境保全基本方針」（昭和50年発表）を定めているが，この基本方針は各種の学術調査の結果に基づいて決定されたものである。したがって，公園計画は当然この基本方針の定めに従わなければならないが，この基本方針には「標高800ｍ以上の高地などは，原則として自然の改変を避けるものとする。」と明記されており，今回の公園計画の決定はこの基本方針に明らかに違反している。

以上のように，今回の公園計画決定，公園事業決定は，この環境庁の公園計画作成要領の「公園計画の作成に当たっての留意事項」に違反した，違法かつ不当なものと断言せざるを得ない。

ロ．「利用施設計画」に関わる問題点

公園計画作成要領では，「利用施設計画は，当該公園内に現に存在し，または将来設置が見込まれる利用施設すべてに関して網羅的に定めるものではなく，公園という優れた自然の環境の中で，適正な利用を増進するため必要不可決なものを定めるものであること。」と明記している。滋賀県当局が比良スキー場拡張の必要性の唯一の根拠としてきたのは，現スキー場の「混雑による利用者の危険の解消」である。しかしながら，この場合「必要不可欠」なのはあくまで「混雑による利用者の危険の解消」であり，「スキー場の拡張」ではない。混雑による危険は，スキー場を拡張しなくても，現スキー場のピーク時の利用者を抑制することによって容易に解消するのである。しかも，今回の公園事業決定には，索道運送施設の輸送力の大幅アップ（現行の６倍の1,800人/時）が含まれているため，スキーコースが３倍に拡張されたとしても，スキー場の「混雑による利用者の危険」は，逆にますます増大することになろう。

以上のように，スキー場の拡張や索道運送施設の輸送力の大幅アップを「必要不可欠」なものとする論理的根拠は何もなく，今回の公園計画決定，公園事業決定はこの定めにも違反している。

ハ．運輸施設（索道及び綱索鉄道）に関わる問題点

今回の公園計画決定，公園事業決定には，現在の６倍（1,800人/時）もの輸送力をもつ索道運送施設（ゴンドラリフト）の新設が含まれているが，環境庁の公園計画作成要領では，公園内の索道について，「公園の風致景観の保護及び利用上極めて大きな影響力をもっているので，原則として，「ａ．原生的自然環境を保持している地域」，「ｂ．急傾斜地，崩壊しやすい地形・地質の地域等緑化復元の困難な地域」，「ｃ．希少な野生動植物の生息地，生育地」，「ｄ．優れた景観を保持している地域」，には計画しないこと」と明記されている。しかしながら，今回事業決定されたゴンドラリフトの建設が予定されている地区は，ほぼ全域が風化の進んだ花崗岩の急傾斜地（大部分が土砂流失防備保安林に指定されている）であり，前述の「ｂ．急傾斜地，崩壊しやすい地形・地質の地域等緑化復元の困難な地域」に該当する。また，索道施設が主稜線を横断する地点周辺は比良を特徴づける植生であるツツジ科低木林の生育地であり，また山上駅周辺はアシウスギの群生地であるため，前述の「ｃ．希少な野生動植物の生息地，生育地」にも該当しており，違法性は明らかである。

また，「公園利用者の眺望対象となっている地域」についても原則として計画してはならないと定められているが，ゴンドラリフトは琵琶湖の湖岸をはじめとする公園内のかなり広い範囲から眺望される位置に建設されるのである。

さらに，環境庁の要領では，大量輸送の弊害にも歯止めがかけられており，「多数の利用者を運搬しても，前述のａ～ｄに該当する地域の風致景観の保護上重大な支障がない場合に限る」と定めている。いうまでもなく，今回建設が計画されているゴンドラリフトの終点の周辺地区は，「ｃ．希少な野生動植物の生息地，生育地」に該当する地区であり，風致景観上多数の利用者を流入させてはならない地区（その理由については既に詳述している）である。

以上のように，今回，公園計画決定，公園事業決定された索道施設（ゴンドラリフト）の建設は，極めて多くの点で公園計画作成要領に違反する，違法かつ不当なものである。

Ｂ．国定公園の特別地域内の各種の開発行為に関する審査指針に関わる問題点

国定公園の特別地域内における各種の開発行為に関する審査指針は，環境庁の定めた審査指針（国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査指針について：昭和49年11月20日環自企第570号，環境庁自然保

護局長通知，国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査指針の細部の解釈及び運用の方法について：昭和50年３月19日環自企第148号，環境庁自然保護局長通知，改正：昭和50年９月８日環自保第76号，昭和51年７月５日環自保第126号，昭和56年７月１日環自保第264号）によることと定められているが，この環境庁の審査指針では，第２種特別地域，第３種特別地域であっても，「野生動植物の生息地，生育地又は繁殖地として重要な地域」，「すぐれた天然林または学術的価置を有する人工林の地域」などの学術的価置を有する地域については，「特別保護地区，または第１種特別地域に準ずる地域」として，特別保護地区，第１種特別地域と同等の厳しい審査基準が設定されており，スキー場の拡張によるゲレンデ造成に伴う「土地の形状変更」や「建築物，工作物（リフトなど）の新築」などは「許可しない」と明記されている。

現・比良スキー場，およびスキー場拡張予定地一帯は，法的な地種区分から言えば第２種特別地域であるが，前述したように，古くから多くの学識経験者がその重要性を指摘してきた極めて高い学術的価値をもつ地域である。このことは環境庁が重要な動植物の分布地として指定していることからも明らかなように，公的に認められている事実であり，この地域が，環境庁の審査指針の「特別保護地区，または第１種特別地域に準ずる地域」に該当することに異論を挟む者はない。

すなわち，この審査指針が正しく運用されていたならば，現在のスキー場の北半分の開発（昭和50年代）はもともと許可されなかったはずであり，現スキー場の規模も昭和40年代の開発区域だけに止まっていたはずである。

そして，今後もこの審査指針が通常どうりに運用されるならば，比良スキー場の拡張は永久に不可能だったのである。

ところが，この審査指針には大きな「抜け道」があり，「公園事業」として行なわれる行為については適用除外になるという「但し書き」がつけられているのである。このため，今回の公園計画決定，公園事業決定により，今後比良スキー場の拡張が事業申請された場合には，この審査指針は適用されないことになり，開発行為に伴う自然破壊に対する歯止めは取り払われてしまったのである。

しかしながら，このような法の盲点をつくような法運用が，環境庁の審査指針制定の趣旨に著しく反したものであることは誰の目にも明らかであり，琵琶湖国定公園内でも最も重要なかけがえのない自然を有する地域にふさわしい法運用であったとは到底認め難い。

また，今回の公園計画，公園事業決定は，新規に大規模な自然の改変を伴う比良スキー場の拡張を前提としたものであり，過去に「公園事業」として位置づけられていた個々の行為と同様に，この審査指針の適用除外になるか否かについては，十分な議論が必要なはずである。

さらに，この審査指針が公園事業を適用除外にしているのは，公園事業についての別の指針の存在を前提としているからであるが，琵琶湖国定公園については公園事業についての指針は定められていない。公園事業についての指針が定められていない以上，今回の公園計画，公園事業決定に際しても，環境庁の審査指針に準じた厳しい審査が行われるのが自然公園法の趣旨からいっても当然であるが，今回そうした措置は一切とられていない。

３）．国定公園の公園計画，公園事業の決定は自然公園法及び関連法規の規定により，都道府県の自然環境保全審議会に諮問し，その答申に基づき決定するものとなっている。しかしながら，当該審査請求に係る処分は，形式的には滋賀県自然環境保全審議会の答申に基づいて決定されたものではあるものの，同審議会の審議過程には以下に述べる重大な瑕疵があるため，答申には効力がなく，これに基づく処分は違法かつ不当である。

Ａ．審議会の運営に関して，「会長が特に必要と認める事項」については，部会で審議した上で，総会に諮らなければならないとの規定があるにもかかわらず，会長には知事から諮問を受け，自然公園部会で審議した事実さえも全く報告せず，当該審査請求に係る処分が「総会に諮る必要がある事項であるか否か」を判断する機会を全く与えることのないまま，自然公園部会の審議だけで答申が出された。このように，今回の答申の作成過程は審議会の運営規定に違反した，違法かつ不当なものであるため，当然ながら答申そのものも何の効力も持たない。

Ｂ．審議会（自然公園部会）に県当局から提出された資料には，明らかな重大な誤りがあるほか，２）で述べた関連法規定に関する記載が一切ないなど，公正な審議の前提となる公正な情報の提示が行われておらず，公正な審議を行なうことは不可能な状態にあった。

なお，ここで取り上げた資料の重大な誤りとは，比良スキー場の過去の利用者数である。県当局は比良スキー場の拡張必要性の論拠として現スキー場の「混雑による利用者の危険」を挙げ，現・比良スキー場は混雑による

危険が「県下一」であると記していた。しかしながら，県当局が審議会に提示した比良スキー場の利用者数（S59年，23万人）は，積雪日数と登行リフト，ロープウェイの輸送能力から考えて，絶対有り得ない過大な数字であり，現比良スキー場の年間利用者数はせいぜい10万人強である。こうした数字の誤りは，通常ならば単なる事務的なミスで済まされる程度の問題であるが，今回の場合は，スキー場拡張の必要性の唯一の論拠として用いられた数字であり，審議会各委員の判断を大きく左右する性格の数字であったのである。

C．審議会の答申内容は，以下の諸点において不当なものである。

イ．「比良スキー場関係事業については，ゲレンデ拡張，リフト・駐車場の増設等を認可することは止むを得ないものと認める」と諮問に対する結論を記しているが，こうした結論に至った論拠は全く示されていない。

ロ．「ゲレンデ拡張は，スキー場利用者の生命・身体の安全を守る等の観点から認めるものとする」としているが，それならば，なぜ現在の6倍もの輸送力をもつロープウェイの新設や5.4倍もの収容力をもつ駐車場を建設するのか，「混雑による利用者の危険」は解消されるどころか，ますます加速されるであろう。答申内容には明らかな矛盾がある。

ハ．「ゲレンデ拡張は，上限を概ね23.3haの拡張までとすること」としているが，こうした面積はどのような根拠で出されたものであるのか，またこの面積の範囲内の拡張ならば，自然保護上の問題は生じないというのであろうか。答申はこうした点に一切ふれていない。

ニ．「ブナ林，アシウスギ林，及び八雲ケ原の湿原については，十分な保護を図る」としている。ブナ林，アシウスギ林がどのような状態であれば，十分に保護された状態というのであろうか。常識的にはこうした林分を一切伐採しないものと解釈されるが，禁伐とするための法的根拠はあるのであろうか。また，八雲ケ原湿原の十分な保護とは，既に詳述したように集水域全体の完全な保護なしには実現不可能な課題であるが，リフト建設や現スキーコースの拡幅に伴う新規の伐採や施設の立地を一切認可しないための法的根拠はあるのであろうか。

答申では，こうした付帯条件が満たされるための具体的な方策が一切示されていない。

ホ．今回の答申の最も大きな誤りは，かけがえのない永遠の宝である「比良の自然の心臓部」ともいえる地域を，大スキー場というスポーツランドに改変し，大輸送力（1,800人/時）をもつロープウェイによって，四季を通じて大量の観光客を送り込むことが，自然公園の運営として本当に適切な措置であるのか，という最も基本的な議論が全く忘れ去られている点である。今回の比良スキー場拡張計画は自然公園としての比良山系の性格を180度転換させてしまうほどの社会的影響力をもつものであり，「自然公園としての比良山系の将来的な自然保護はどのようにあるべきなのか」という根底的な課題についての徹底的な議論を抜きにして，早計な判断を下すことは許されないはずである。

国定公園内における知事の公園計画および公園事業の決定は，国定公園内の木竹の伐採，土地形状の変更，およびロープウェイ，リフト，レストハウス等の建設を内容として，公園事業を行なうことを予め包括的に承認するものであるから，それに引き続く事業認可を受けたスキー場拡張工事によって，前述のような自然環境が大きく破壊される恐れのある行政行為である。

請求人らは，比良山の自然について，植物分類学，植物地理学，植物生態学，森林生態学，動物生態学等の立場から調査研究を重ねてきたもの，あるいは比良山の登山を楽しみ，比良山の自然の保護を目的とする団体（比良雪稜会，比良自然史研究会，比良を愛する会等）に所属するものであり，すぐれた自然が残された国定公園を利用する立場は単なる反射的利益ではなく，一種の人格権としての権利または法的利益を有するものであるから，本件行政行為はその意味で請求人らの権利を侵害したものであって，審査請求の対象となる処分性を有し，かつ請求人らには，審査請求の当事者適格がある。