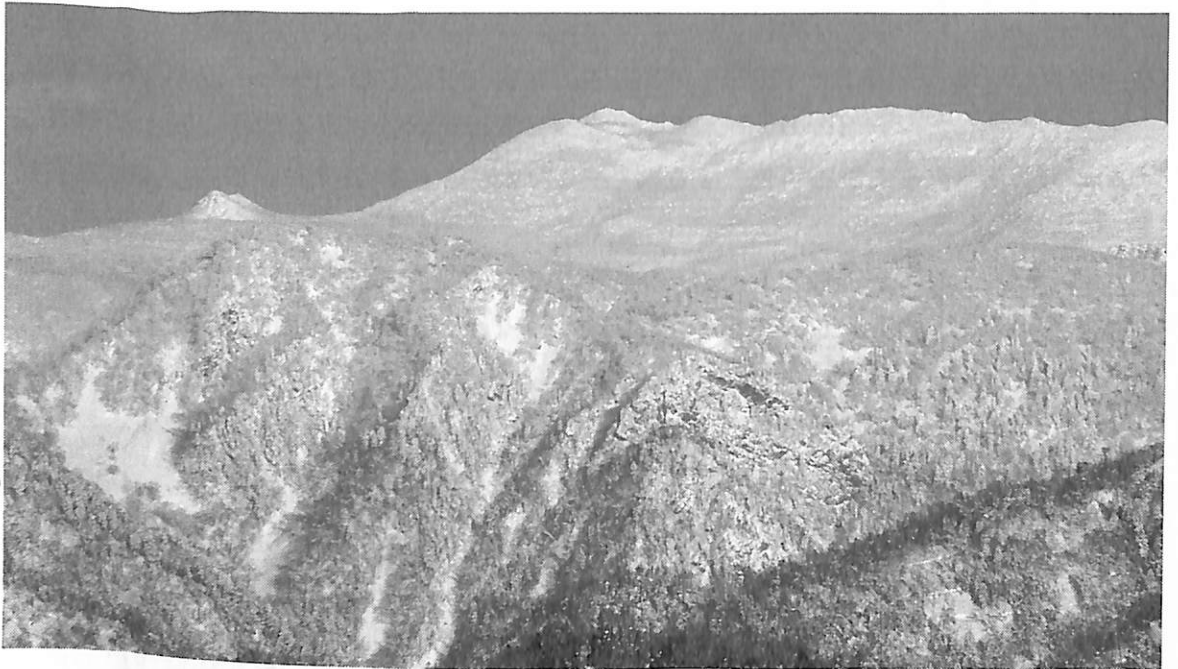


# 北の自然

北海道自然保護連合通信

No.83 2009.1.30



1月の夕張岳

# 川が流れたした

第二次淀川水系流域委員会委員長 京都大学名誉教授 今本 博健

2008年秋、これまでの治水方式の転換につながる二つの大きな出来事があった。一定限度の洪水を河道改修とダム建設で河川に閉じ込めようとする従来型の方式をいかなる大洪水をも対象に流域全体で受け止めようとする新たな方式に変えようとする「流れ」である。

一つは、いうまでもなく、9月11日の熊本県議会における蒲島知事の発言である。「ここにおいて、私は、現行の川辺川ダム計画を白紙撤回し、ダムによらない治水対策を追求すべきであると判断したことを表明します」と、厳かに述べた。

振り返れば、長い道のりであった。1966年に当時の建設省が治水を目的としたダム計画を発表して以来、国と反対住民との間に激しい論争が巻き起こった。途中から目的に加わった農地かんがい用の国営利水事業と発電事業が社会情勢の変化を反映して撤退したのちも、治水上ダムを不可欠とする国とダムによらない治水を求める住民との対立が続いていた。

そこへ登場したのが蒲島知事である。2008年3月の知事選でダム反対を訴えた4候補に大差をつけて当選し、ダム計画への判断に資させようと有識者会議を設置した。首都圏の学者で固められた有識者会議は、国のダム計画に疑問を呈したものの、抜本的な治水対策としてダムを有力な選択肢と結論した。これにより知事はダムを容認するのではないかとの憶測が飛び交った。

この憶測が揺らぎだしたのは、ダム計画を支持する市町村長の多いなかで、8月29日に建設予定地の相良村の村長が国の説明不足を理由に「ダムは容認しがたい」と表明し、9月2日には治水上の最大の受益地である人吉市の市長も反対住民の多いこととダムによる治水の限界を理由に「計画そのものを白紙撤回し、河川法に則り、地域住民の意見がよく反映された治水対策を講じるべきではないかと思料いたしております」と表明してからである。

それでも多くのマスコミは穴あきダムを容認するとの想定に向けて走り出した。わが国で唯一の本格的な穴あきダムである島根県の益田川ダムに取材陣が殺到した。私も引っ張り出されて二つのテレビ局の現地ロケに同行させられた。穴あきダムの映像や記事が繰り返し報道されるなかで、多くの県民は穴あきダムに違いがないと思うようになって

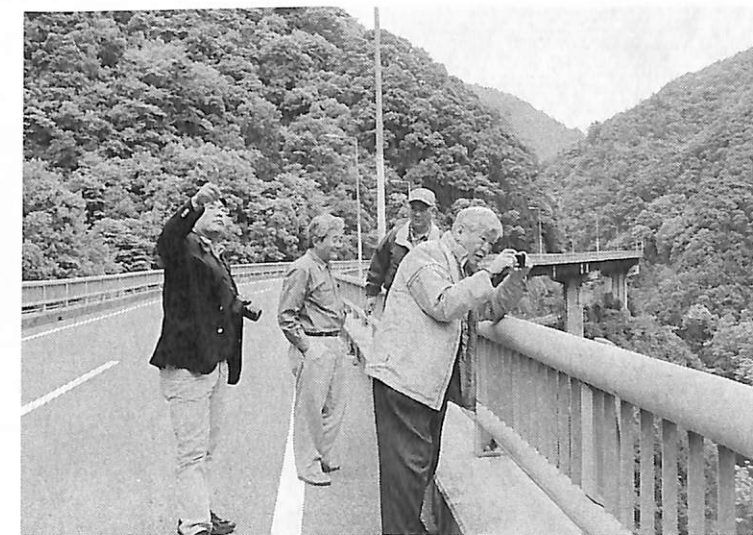
いた。そこへ「白紙撤回」を求める表明である。喜びと落胆が交錯するなかで、県としての決着はつけられた。

私が初めて球磨川を訪れたのは2008年4月下旬であった。淀川水系流域委員会の委員から解放され、請われるままに全国各地の問題のある河川を訪れていたが、球磨川はフリージャーナリストの高橋ユリカ氏にお願いしての訪問であった。建設省に就職した同級生から「川辺川ダムには手を出すな」と言われていたが、長年の好奇心がまさった。

訪れて驚いたのは、川辺川ダムに反対する人たちの河川への見識が高いことであった。県が主催した住民集会などを通じて鍛えられたのであろうが、論理的な意見を滔々と述べられる。熊本市と人吉市で講演したが、鋭い質問を浴びせてくる。現地案内での説明も当を得ている。調べずに来ていれば赤恥をかくところであった。さらに驚いたのは、流域住民の過半数が川辺川ダムに反対しているという。しかもその比率は洪水氾濫にさらされる危険のある地域の住民ほど高いという。多くの水害地で対策を訴える被災者の声を聞いてきた私には信じられないことであった。

こうしたことが私を川辺川ダムの虜にした。有識者会議が始まるまえの5月8日の熊本日日新聞に「従来型治水から脱却を」を寄稿し、新たな観点での議論を訴えた。東京で開催された有識者会議を2度傍聴し、5月30日に「川辺川・球磨川の治水についての意見」、8月20日に「従来型治水では解決しない」を委員会に提出した。さらに、蒲島知事が約束の見解をやがて表明することを意識して、8月30日の熊本日日新聞に「治水先進県めざす判断を」を寄稿した。

これだけ気合いを入れていただけに、8月22日の最終の有識者会議が終わったあと、



川辺川頭地区での今本先生

蒲島知事が傍聴席で雑談している私に近づき、「先生の意見書はしっかりと読ませていただいています」といいながら、握手を求められたのには驚いた。その一方で、「どうせ、ダムを容認するのではないか」との危惧も消えなかった。

そして記念すべき9月11日、私は仙台にいた。東北大学で行われた平成20年度土木学会全国大会で「これからの治水のあり方」を発表するためであった。土木学会といえばこれまでの公共事業の技術を支えてきた強力な集団である。その集団でこともあろうに国の河川整備の方針を批判するにはそれなりの覚悟が必要であった。

口頭発表を終え、聴衆の反応の低さに落胆しながら帰路についたところに携帯電話がかかってきた。熊本でお世話になった方たちの一人からである。「白紙撤回です。はっきりそうおっしゃいました」と興奮口調である。思いがけない結果に私も興奮した。7年前の米国での忌まわしいテロの日が、日本の河川にとっては輝かしい記念日になった。国にとっては、熊本と仙台で批判というテロが同時発生したと思ったかもしれない。

もう一つは、2008年10月10日の滋賀県議会の9月定例議会で、「淀川水系河川整備計画(案)の見直し等を求める意見書」が賛成多数で可決されたことである。提案された意見書にはこう記されていた。

- 1 近畿地方整備局は、改正河川法の趣旨を十分踏まえ、現在の淀川水系河川整備計画(案)を見直し、淀川水系流域委員会の最終意見を反映させること。
- 2 近畿地方整備局は、改正河川法の趣旨を十分踏まえ、淀川水系流域委員会との信頼



8月2日札幌市エルプラザでの「当別ダムを検証する！」講演会后スタッフとの記念撮影。後列左から2人目小野先生、3人目今本先生

関係を再構築すること。

2001年2月に国交省近畿地方整備局によって設置された淀川水系流域委員会は、第三者による委員の選出、委員による自主的な委員会の運営、徹底的な情報公開、幅広い意見の聴取といった運営方式とそれまでの河川整備のあり方を抜本的に転換しようとする審議内容という二つの面で全国的な注目を集めていた。しかし、淀川水系で事業中の5ダムについて「中止することも選択肢の一つとして、抜本的な見直しが必要である」との意見書を提出したところから河川管理者から疎んじられるようになり、大戸川ダムおよび余野川ダムを「当面実施しない」という方針には「賛成する」としたものの、丹生ダムおよび川上ダムの「実施する」という方針に「賛成できない」としたことで、本来の目的である整備計画原案の審議を行うことなく、一旦休止させられた。

2007年8月、河川管理者が実質的に選出した委員を加えて、委員会は再開された。再開に合わせて作成された河川整備計画原案には、当面実施しないとされていた大戸川ダムを含む4ダムが含まれていたが、これを是とする新規委員の河川工学の専門家に一部の継続委員が加わった少数派と否とする多数派が対立した。

思いがけなかったのは、この委員会の設置当時に主導的な役割を果たした河川管理者が、職を辞したのち、委員に応募して選出され、しかも互選で委員長に選ばれ、委員会を主導したことである。少数派は原案を作成した河川管理者と同じ論拠で対抗したが、ダムの治水効果は極めて限定的であると主張する多数派を納得させることができず、「ダムを整備計画に位置づけることを不適切である」とする委員会意見書が作成された。このような状況のもとで、河川管理者は委員会の運営経費が不足することを理由に突如として委員会を再び実質休止とした。(※事務局注:99年当時の国交省近畿地方整備局淀川工事事務所長宮本博司さん。淀川流域委員会を立ち上げたのち06年国交省を退職。08年7月公募で委員に選出され何と委員長となった。)

さらに注目されるのが琵琶湖・淀川に深く関係する滋賀県、京都府、大阪府の知事が連携して国の方針を批判したことである。とくに一旦は当面実施しないという方針を打ち出しながら復活させた大戸川ダムについての治水効果に疑問を投げかけた。委員会委員の経験者でもある滋賀県知事がダムに批判的であることは理解できるが、京都府と大阪府が同調したことは国にとって予想外であったに違いない。

こうしたなかで滋賀県の県議会に諮られたのが「改正河川法の趣旨を十分踏まえよ」という意見書である。長年にわたって多数派としてダム計画を推進してきた自民党系県議団は「県議会の伝統を尊重せよ」と激しく抵抗したが、少数派に転落しては抗いがたい。賛否の差はわずかであったが起立多数で可決された。市町村レベルで国の河川整備

計画を批判することはよくあることであるが、県議会のレベルではきわめて稀有であり、おそらく初めてではないか。

国の河川整備計画原案を公然と批判した淀川水系流域委員会、河川整備計画に関わる説明を不十分として不満を表明した関係府県知事に続いて、熊本県知事および滋賀県議会が国の計画あるいは対応に注文をつけたことは、明治以来営々と実施されてきた河川整備のあり方の転換を求めるものとして注目に値する。国への批判が白昼堂々と述べられることから想像すれば、地域の意見を真に反映した整備がなされる日も決して遠いものではないだろう。

かつての「山が動いた」はまぼろしに終わったが、「川が流れだした」は決して止めてはならない。それは、豊かな川を次世代に引き継ぐための、私たちの義務なのだから。

**今本博健 (いまもと ひろたけ)**

昭和12(1937)年大阪市生まれ。京都大学工学部土木工学科卒。同大学院博士課程中退。京都大学防災研究所長、同大学アメリカンフットボール部部长などを歴任。現在、京都大学名誉教授。専門は河川工学、水理学。淀川水系流域委員会では一次および二次の委員を務め、休止まえの1年間は委員長。著書に「水理学の基礎」など。

## 1月8日大規模林道問題北海道ネットワークは 高橋はるみ知事に対し意見書を提出した

2009年1月8日

北海道知事 高橋はるみ 様

大規模林道問題北海道ネットワーク

大雪と石狩の自然を守る会	代表	寺島 一男
ナキウサギふあんくらぶ	代表	市川 利美
十勝自然保護協会	会長	安藤 御史
(株)北海道自然保護協会	会長	佐藤 謙
ザ・フォレストレンジャーズ	代表	市川 守弘
北海道自然保護連合	代表	寺島 一男

### 北海道における「山のみち地域づくり交付金」事業に関する意見書

北海道における「山のみち地域づくり交付金」事業(以下、「山のみち」事業)に関しては、これまで2007年10月26日づけ知事あて申入れ書、2008年8月26日及び11月13日の話し合い等を通して、当該事業がその目的を含めて必要性、妥当性を欠いた「事業のための事業」で、林業の振興に役に立たないばかりか自治体に大きな経済負担を強いて地域を疲弊させること、北海道に残された源流域の希少な天然林を食いつぶし、国を挙げて取り組むべき生物多様性の方向に逆行する自然環境破壊の事業であるとして、事業を継承すべきでないことを強く申入れてきました。

また、この事業の根幹になっている大規模林道事業（のちに緑資源幹線道路事業）についても、この事業が第3期北海道総合開発計画の先導事業として位置づけられ、大規模林業圏開発計画の基幹事業として開始された当初から、高度経済成長政策に追随した拡大造林中心の「高生産性」林業と、大規模森林レクリエーションエリアの開発等を目論んだ、時代を顧みないムダな公共事業の典型であるとして一貫して事業の中止を要望してきました。

現在、北海道は5兆6000億円もの道債負債を抱え、財政再建団体へ転落寸前の厳しい財政危機に直面しています。この状況に際して合理性を欠き必要性・妥当性のない「山のみち」事業を継続することは、北海道の進路を大きく誤らせることとなります。

以下に①「山のみち」事業に係わる問題点と意見②この事業の元になっている大規模林道に係わる自然環境上の問題点と意見③「山のみち」事業に係わって実施された道営計画調査に関する問題点と意見を記しますので、早急に当該事業から全面撤退するよう強く申し入れます。

## はじめに

これまで北海道は、緑資源機構の廃止に伴う「山のみち」事業の検討をはじめにあたって、既存文献・資料等の調査は実施するが新たな調査は行わず、道庁内検討会議において態度決定をするまで事業の受諾に関しては白紙であると説明してきました。しかしながら、当ネットワークが情報開示請求に基づいて入手した当該資料を検討した結果、北海道は「山のみち」事業の実施区間を選定し2007年12月末までに4ヶ月間かけて道営計画調査（委託調査）を実施していたことが判明しました。

しかしこの事実は、当ネットワークとの話し合い、地域住民意見交換会、自治体に対する意向聴取、マスコミに対する意向表明等において一切明らかにすることなく、「山のみち」事業の実施に関してはあくまで白紙であると強調してきました。検討に際して事業に関するこれまでの経緯や事実関係、データを提示して判断を待つ白紙の姿勢と、予め実施区間を選定してそこに判断の目を誘導する「白紙」の姿勢には大きな違いがあります。この度の北海道の姿勢は、道民の正しい意見反映をないがしろにするだけでなく、透明性と客観性が何よりも求められている行政の基本的なスタンスをないがしろにしているもので、道民の期待を欺く許されない行為です。

まず、このような北海道の行為に対して強く抗議するものです。

## 【1】「山のみち」事業に係わる問題点

### 1. 適正を欠いている「山のみち」事業

#### (1) 大規模林道の軌道から外れることのできない「山のみち」事業

公表されている「山のみち」事業の趣旨は、「地方公共団体が、環境との調和を図りつつ、奥地森林地域の骨格的な『山のみち』の整備を通じて地域活性化を推進する」というもので、その事業は「地域の創造力を活かしながら総合的に実施し、個性的で魅力ある地域の活性化を図る」のが目的としている。一見すれば、地方自治体に創意工夫と裁量を与え、地域活性化のための「山のみち」づくりを奨励している事業にもとれる。だが、その事業対象を見ると「旧緑資源幹線林道の未着手区間のうちの必要な区間の開設・改良」となっており、明らかに大規模林道（緑資源幹線林道）の継続を担う事業になっている。

更に実施する地方自治体の自由裁量が逸脱しないように、交付金の交付を盾にとり地方自治体に評価チェックリストを作成させそれを林野庁がチェックするしくみになっている。「山のみち」事業はもともと国の事業評価の対象になっていないが、林野庁は事業の透明性・客観性を確保するため既存の交付金同様に該当させるとしている。問題は評価チェックの内容で、林野庁は「山のみち」事業についてはチェックリストを新たに作成するとしているが、その参考に緑資源幹線林道事業の「新規着工チェックリスト」を挙げており、その内容からすればこれまでの緑幹線林道を大きく外れて継続することは難しくなっている。「山のみち」事業の選択肢はイエスかノーだ。イエスであれば大規模林道事業を基本的には継承しなければならないという事実上の制約を伴っている。

#### (2) 事業目的を曖昧にして次々と変転させるのは国民の目を隠す常套手段

「山のみち」事業の目的の曖昧性は、いまに始まったことではない。「山のみち」事業の根幹になっている大規模林道事業の主要目的は、設定した圏域における高生産性林業の確立と中核林道、一般林道を整備して林道の広域ネットワークをつくり、その幹線林道として機能させることだった。ところが、拡大造林が不成績造林地を次々と生み出して失敗し林業生産の衰退が始まると、中核林道と広域ネットワークは姿を消して、本体計画であった大規模林業圏開発計画とは何の脈絡もないまま大規模林道だけが再編されて継続された。

高度経済成長の終焉と共に本体計画（大規模林業圏開発計画）そのものが破綻して雲散霧消すると、事業主体の森林開発公団は緑資源公団に衣替えをし、大規模林道も緑資

源幹線林道になって「森林の多面的機能を担う幹線林道」「山村地域の生活道路や都市と森林を結ぶパイプライン」が目的になった。更に、国の機構改革に伴い組織再編によって緑資源公団が独立行政法人緑資源機構となり、その機構が談合問題が端緒になって廃止されると、緑資源幹線林道はその目的を地域の活性化を図る「山のみち」へと置き換えられた。

1956年に時限立法のもとに設立された森林開発公団の当初事業は、熊野川流域・剣山周辺地域の奥地未開発林を開発するための林道づくりだった。その事業が終了すると、新たにスーパー林道事業が立ち上げられ、それがまた終了すると大規模林道事業（緑資源幹線林道事業）がはじめられた。事業の変遷に伴ってその目的も次々と変えられた。大規模林道事業に変わってからはその目的は、先述のようにいつそうめまぐるしく変転した。この変転は事業の迷走を物語るが、同時に国民の目を隠す役割も兼ね備えたたかに事業は引き継がれている。「山のみち」事業はその事業を道県に下ろしたものに過ぎない。

### (3) 「山のみち」事業は大規模林道の一部を無批判に引き継ぐ受け皿づくり

北海道は滝雄・厚和線、平取・えりも線、置戸・阿寒線の3路線の中から「山のみち」事業として実施する区間を選定し、その調査の計画機関に網走支庁、日高支庁、釧路支庁を充て、実施機関に調査会社・コンサルタント会社を選んで業務委託をしている。その調査報告書（以下、道営計画書）についての検討は〔Ⅲ〕で述べるが、結論からいえば大規模林道の現計画を基本的に引き継ぎながら、多少の変更を加えて一部区間の実施を目論んでいる。

そのことを端的に示しているのが調査目的で、例えば滝雄・厚和線の道営計画書では「合理的で効率のよい森林施業を実現するとともに、地域の幹線林道として産業の振興や生活環境の向上などに寄与する経済的で利便性のある路線選定を行う」と書かれている。「経済的」「利便性」は入っているが、その前提となり最も根幹となる「必要性」「妥当性」が入っていない。そのため路線の検討も、大規模林道の現計画に概ね沿って見直した「2車線案」と「1車線案」、トンネルを避けて峰越しにした砂利道1車線の「比較線案」を比較することで行っているが、その案の基準は事業費を想定した「経済的」と規格構造を中心にした「利便性」になっている。その結果は当然のことながら「2車線案」は「安全性・走行性に優れ」「トンネル貫通により自然環境に優しい」となり、「1車線案」はトンネルが多いため「通交の安全性が確保できない」ことから「検討しないこととする」、「比較線案」は「斜面での巻き返しを繰り返す」「潰れ地が大きく自然環境に優しくない」から優位性はない。結局、現計画案に沿った「2車線案」が最もふさ

わしいという結論を出している。

当初、北海道は「山のみち」事業全体を検討して総合的に判断するとしていた。しかし、実際はそれとは裏腹に道営計画書では、もっぱら与えられた区間の中でどのルートを選択することが経済的にウエイトが置かれ、自然環境面の検討は都合のよい場面で使われるだけで、判断の飾り程度にしかなくなっていない。はじめに「引き継ぐ区間ありき」の姿勢もさることながら、これでは客観的で総合的な事業の検討は期待できない。これらのことを考えると、結局「山のみち」事業は本来緑資源機構の廃止に伴って終止符が打たれるべきだった大規模林道事業を、無批判にその一部を引き継ぐだけの事業であることがよく分かる。

### (4) 国有林の幹線林道を地方自治体が整備管理する不合理

現在、大規模林道（緑資源幹線林道）の処理については、①移管済 ②移管未済 ③未成区間 ④未着手区間の4形態に分類し、②については移管手続きを、③については経過措置法人（独立行政法人森林総合研究所）が「既設道移管円滑化事業」の助成を受けて平成20年度～21年度の2年間で工事を進め、地元市町村に引き渡す ④は「山のみち」事業の対象にするとしている。

工事に着手した区間のうち、未完成区間は滝雄・厚和線6.4km、平取・えりも線9.2km、置戸・阿寒線5.6kmで合計すると21.2kmもあり、これは北海道における大規模林道総延長の1割に相当し、大規模林道の事実上の事業継続にほかならない。また、2年間の工事は経過措置法人が行う期間であって、完成させる期間ではない。引き続いてしかるべき独立行政法人が事業を継続する可能性は十分ある。また、完成して地元自治体に引き渡されても、路線全体の完成が見通せない状況の中では、建設費及び維持管理の負担が増えるだけである。

何よりも大きな不合理は、国有林や道有林がほとんどを占める森林地帯の林道を、地元市町村が林道の付与もないまま維持管理をしなければならないことにある。例えば、滝雄・厚和線の滝上・白滝区間では受益地の98.5%が、白滝・丸瀬布区間では99.6%が国有林である。平取・えりも線の様似・えりも区間では100%が道有林である。地元市町村が言われるように自由に地域道路として使用することができたとしても、その主体は国有林や道有林の森林施業や森林管理である。その道路を地元市町村がもっぱら維持管理するのは国有林や道有林の本来業務を肩代わりさせられていることになる。

本州の「山のみち」は民有林主体で、ところどころに国有林が介在している程度だが、北海道の路線の場合は国有林主体の地域を貫通するので、その受益者は事実上国有林となる。その国有林の林道の事業主体が地方自治体とされることは妥当性・合理性がなく、

到底道民の理解を得られるものではない。

## 2. 林業の振興に結びつかない「山のみち」事業

### (1) 時代にそぐわない「山のみち」事業

北海道の3路線は、いずれも流域を分ける長大な山稜を跨ぐ峰越し林道として計画されている。これらの山稜の中には、標高が1000m～1500mにも及ぶ北見山地や日高山脈の主稜線などが含まれており、当然のことながらこれらの場所では深い溪谷が横たわり、急峻な稜線が立ちはだかることになる。溪谷を跨ぎ峻立する山巒をくり抜くため、長大な橋梁やトンネルが多用されことになる。

このような峰越し林道を基軸にした森林経営は、合理的で適切な森林整備のあり方や生産・加工・流通システムのあり方から見直され、現在では流域を基本単位にした流域管理システムが森林経営の基本となっている。北海道においても2002年に知事と北海道森林管理局長が「北海道の森林づくりに関する覚書」を締結しており、その中でも「流域を単位にした」森づくりが明記されている。

また、現実的にもこれほど膨大な資金とエネルギーを投入し、自然改変を行って路線を完成させたとしても、網走・十勝・釧路根室・日高の異なる森林計画区を越境してまで有効活用できる見通しはどこにもない。これらの路線は、その大半が地形区分で言う大起伏山地・中起伏山地の中にあり、等傾斜区分で言う山腹傾斜が30度を超える斜面つけられることから、支線や作業道の接続が難しく林道網の幹線にもなり得ない。滝雄・厚和線では、路線の大半がトンネル・橋梁・急峻な斜面に阻まれて、既設の林道はその両端の比較的平坦部にしか接続されていない。さらに、北海道が定めた「道有林基本計画」には、「幹線となる林道の基盤整備は終了した」とあり、道有林が100%を占める様似・えりも区間に大規模林道が通ることは大きな矛盾である。

いま林業にとって必要で緊急の課題は、奥地に残された希少な天然林に大規模林道を張り巡らせて手を加えることでなく、放置されてきた人工林に除伐・間伐など含めていかに手を入れるか、またそのためのシステムづくりと地域の林業が成り立ちゆくような長期展望をいかに持つかである。

国有林経営は、1998年の国有林の抜本改革により木材生産重視から森林の公益的機能の重視に切り替えられ、2001年には林業基本法も森林の公益的機能を含む「多目的機能の発揮」を目的にした森林・林業基本法に改められた。北海道もその動きを受けて2002年に「北海道森林づくり条例」を制定し、道有林の経営はもっぱら「公益的機能の維持増進を図る」ために運営管理されることになり、木材生産を目的とする皆伐・択抜施業を廃止した。

このような状況を考えると、「高生産性林業」を基本骨格にした大規模林道事業（緑資源幹線道路）、それを受け継ぐ「山のみち」事業は、時代に適合できない過去の遺物であり、速やかに廃止することが北海道の森林のためになり道民のためになる。

### (2) 矛盾の多い費用対効果

北海道の大規模林道に対する林野庁の費用対効果分析結果がいかに矛盾に満ちたものかは、当ネットワークが知事宛に提出した7回にわたる質問(2005年8月～2008年6月)とこの間に持たれた話し合いの中で、毎回その問題を指摘し根拠を明らかにするよう求めてきた。それに対し知事は国の事業で説明責任がないとして回答を回避してきた。また林野庁も当ネットワークの根拠を問う情報開示請求に対し、当該文書は行政文書保存期間基準における「随時発生し、短期に廃棄するもの」に該当するものとしてすでに廃棄したとして不開示を知らせてきた。

しかしながら、費用対効果試算は当該道路の必要性・妥当性を判断する大きな柱の一つで、効果があるとの結論だけを示して口を綴じることは許されない。道も国が主体の事業であるとはいえ、負担金や受益者賦課金を負担する立場、様似・えりも区間のように道有林と直結している幹線林道の問題なので、道民に対してはその根拠を林野庁に問いその内容を道民に対して説明する責任があり、回答を回避してきた事実は「山のみち」事業に変わっても消えるものではない。

さて、その林野庁が試算した費用対効果はどのような矛盾を持っていたのか、現在、道が新たに独自の費用対効果を試算中とのことにも関連して改めて示すことにする。核心の部分は様似・えりも区間における費用対効果分析結果で、道路建設の投資額(事業費・維持管理費)71億9700万円に対し道路がもたらす効果額(木材生産便益など8項目の便益)は82億600万円。投資効率1.14で費用対効果があるとの結論だった。

問題は便益の中の木材生産便益(69億9700万円、総便益額の約85%)と森林整備経費縮減等便益(7億6300万円、総便益額の約9.3%)である。これは隣接する様似区間と比較すると矛盾がはっきりする。様似区間は投資額83億7200万円、効果額116億7900万円、投資効率1.40。木材生産便益(38億1200万円、総便益額の約33%)と森林整備経費縮減等便益(72億9900万円、総便益額の約62%)である。

様似・えりも区間と様似区間は、森林等の状況(森林面積・累計別の森林面積・資源別の森林面積)もここで行われる大規模林道の事業量(受益面積・森林蓄積・人工林率・道有林率・開設林道の延長と幅員)も非常によく似ていて大差がない。それなのに様似・えりも区間の木材生産便益は様似区間の約2倍(1.84)もあり、森林整備経費縮減等便益は約1/10(0.10)しかない。その根拠が明らかにならないのである。そもそも、様似・

えりも区間はもっぱら「森林の公益的機能を維持増進」を図り「木材生産を目的とする皆伐・択抜施業」を廃止した道有林が100%であるから、木材生産便益が総便益の85%になることはあり得ないのである。当然、問題は便益計算の2項目に限られていない。また、問題の区間もこの2区間だけとは思われない。いずれにしても科学的な検証に耐えられるような試算を行うべきである。

### 3. 地域振興に結びつかない「山のみち」事業

#### (1) 強いられる負担増

大規模林道の開設にあたっては、その事業費を概ね道が負担金として15%、受益者が賦課金として5%、残りを国の補助金が賄う形だった。受益者賦課金は受益地の森林所有によって負担が決まるから、例えば道有林や国有林の比率が高いと賦課金の額も少なくなりそのような地域では比較的作りやすい林道だった。ところが先に述べてように完成後の移管はすべて関係市町村となり、その後の維持管理はもっぱら当該市町村が行うことになる。これまでは草刈りや落石の除去など軽微な負担で済んできているが、急峻な地形の核心部の工事が進んで移管されるとこれまでのような維持管理費では処理できなくなることは明白である。細部の事例だが滝上・白滝区間には1500mの長大トンネルができる。当然安全確保のためにトンネル内の照明が必要となる。ソーラー発電ではまかなえないとしているから、そのための送電設備を含めて電気代の負担など目に見えない負担も加わる。林道であるため維持管理に関して、一般道路のような助成も適用されない。

また、現在の大規模林道は起点や終点が国道と直結しているもののほかに、例えば滝上・白滝区間の滝上側、様似・えりも区間の様似側や目黒側では林道や町道が介在しており、これらは大規模林道とは違う規格のため整合性が図られない限り、大規模林道の持つ規格は意味をなさない。「山のみち」事業でもこれらの整備がどのようになされるのか、またその費用負担はどうなるのか明らかになっていない。いずれにしてもこれらの問題は地域にとっては負担増の要因になることは免れない。さらに「山のみち」事業の完成年度はいまのところ示されていない。国や道の財政状態からみてこれまでの大規模林道時代の年間平均実績1~2kmが急速に延びるとは考えがたく、完成までに多くの年数を要することになる。他の公共事業の事例を見ても分かる通り、当然諸物価の値上がりに伴う事業経費の高騰は避けられない。使い道のない林道に多額の負担を強いられる実態が生まれることは充分考えられる。

#### (2) 弱い地域生活との結びつき

「山のみち」事業の検討にあたって道が実施した道営計画調査では、路線の選定にあたって「合理的で効率のよい森林施業」と「経済的で利便性のある地域の幹線道路」を大きな要因にしている。しかしその中身は、1の(2)で触れたようにこれまでの大規模林道事業から大きく外れることはなく、これまでの路線を前提に小手先の比較検討をしているに過ぎない。森林・林業や地域を取り巻く情勢・環境、その実態に検討を加えることなく、もっぱら目先の経済性や効率性から機械的な検討に終始している。各計画路線の未着手延長は、滝雄・厚和線が1500mの長大なトンネルとその前後に配置される橋梁を含め7.1km、平取・えりも線ではトンネルを止め、様似・えりも区間の起点を猿留川林道に、静内・三石区間では起点をポヨップ林道に移すなどして31.2km、置戸・阿寒線は足寄と白糠を結ぶAルートと白糠と阿寒を結ぶBルートを検討しており、いずれも多数の擁壁を含めてその延長は28.2km(原ルート案)よりやや短縮となっている。これらのルートはヘアピンターンが多く含まれ、平取・えりも線や置戸・阿寒線では幅員も狭く、いずれも集落から遠く離れた山奥に入り込みしかも冬期間は閉鎖されるから、とうてい産業振興や生活環境の向上に寄与して地域の幹線林道になることは考えられない。すでにこれらの道路の周辺には国道や道道、高規格道路などが張り巡らされており、生活道路として機能している。

様似・えりも区間については、国道336号線・黄金道路が不通になった際の防災道路として期待されているが、黄金道路においてはトンネルを主体にした襟広防災道路工事が進んでおり、特に第2字遠別トンネル(1900m)が完成すると目黒猿留川河口までほぼトンネルが連続することになる。また広尾側から目黒トンネルの着工も始まることになっている。このほか庶野と目黒を結んで森林基幹道路えりも線が完成している。逆に期待される様似・えりも区間は、地勢状況の悪い日高山脈の山中を延々と走ることになり、他の道路が交通止めになるような気象状況のときは真っ先に影響を受ける可能性があり災害時の代替道路になり得るとは考えにくい。また、様似・えりも区間の起点が猿留川林道に移されることになっているが、この林道はたびたび崩落を繰り返しており、2008年12月にも入り口ゲートから7.3km地点で崩落した土石が路上を覆う事態が生じている。

#### (3) 災害を誘発

大規模林道の工事は、地形の比較的平坦なところから始まって、年々傾斜のきつい山間部に移ってきた。現時点ではほとんどの路線が山奥の稜線部に近い急峻な地形にさしかかっている。北海道の3路線は北海道の中軸部に沿うか、それに近い地域に設けられている。このあたりは先白亜系の日高累層群の固結堆積物や粘板岩が広く分布していたり、それを貫く形で深成岩類や変成岩類表れていたり、またこれらの基盤を覆う形で第



三紀後期から第四紀にかけての火山活動に伴う軽石流堆積物や溶結凝灰岩が部分的に表れているなど、いずれも風化の進みやすい脆い地層が広がっている。また地形的にも急傾斜地が集まり地滑りが随所に存在するなど、基本的には道路のような構造物にとって厳しい環境にある。中軸部を構成する山岳地帯でもあるので、降雨や降雪も多い。

大規模林道の構造は、自動車道1級・設計速度30km/h・全幅員7m・2車線・路盤厚92cm・舗装を基本としている。特別な事情のあるところは幅員5m・1車線のところもあるが、その区間はごく限られており、通常の林道（幅員4m未満）やスーパー林道（幅員4.6m）に比べるとその構造規模ははるかに大きい。急峻な地形、脆い地質のところこのような大規模林道を開設すれば、切土・盛土量は多くなり、必然的に長大法面が生ずることになる。

これまでの観察によっても融雪や降雨が集中するときは、法面や路盤の崩壊が絶えず繰り返されている。道路自体が災害に弱いだけでなく、新たに災害を誘発したり増大させる危険を内包している。そのことを端的に示したのは、2003年8月に発生した台風10号の集中豪雨による平取・新冠区間（延長6.9km・1996年完成・移管）の壊滅的な被害である。この区間は三人の犠牲者と流域一帯に大きな被害を出した厚別川の源流部にある。地すべり地帯の上、過度の森林伐採によって保水力が落ちていたところへ大雨が降って崩壊が生じたものだが、背後の谷筋や山腹から流出した土砂や出水によって被害を受けただけでなく、大規模林道自体による法面崩壊も引き起こして災害を増大させている。災害復旧費（3億3200万円）の適用を受けて復旧したが、その後も小規模の崩壊を繰り返している。

このような危険性は似たような環境条件の区間がほかにもあるため、平取・新冠区間に限らず発生する可能性があり、地域にとっては重い荷物になることは明らかである。

### 1月8日道庁での水産林部との話し合いの様子。（抜粋）

**ネット**：道営計画書の中身からすると、データ収集の領域を離れていくつかの選択肢の中から優劣を判定し、具体的路線規格やルートを選定しているのではないか。

**道庁**：費用対効果をだすためには未着工の部分を数字で出さなければならない。代替案も示さなければならない。委託調査は道が必要としているデータを得るためにしたことであり、着工のためのデータではない。あくまで参考、検討のためのデータである。

**ネット**：代替案はそのままつくる、形を変えてつくる、つくらないという選択肢があるはず。つくる2案は検討しているようだが、つくらないでえりもの人たちのニーズはこういう形で満たされるという代替案は検討したのか。

**道庁**：目黒の人に関しては、全く別な視点から広尾の方に抜ける可能性はないのかという検討はしている。目黒にも行って話してきたが、求めているのは代替道路であってそれが出来れば林道は要らないという可能性はある。

**ネット**：黄金道路もダメで並行する広域基幹道路もダメなら、その奥にある大規模林道はもっとダメになる。

**道庁**：それは申し上げてある。だからといって山の奥に林道はダメとはいえない。

**ネット**：災害もさることながら、今回起点を移した猿留川林道は、災害がなくても日常的に頻繁に崩落を起こしている。昨年も崩落している。そんなところに「山のみち」をつないでも機能するのか。そういう検討事態が問題なのではないか。その整合性はどうか考えているのか。

**道庁**：考え方として現在の検討案は、14.1キロの残り延長があって90億円くらいかかると試算されているが、それを既存の林道を有効活用して類似に結びつけば開設コストは30億円程度しかかからない、そのコストを検討しただけである。おカネがかからないということも重要なことなので。

**ネット**：コストのことを強調するが、「山のみち」は基本的には大規模林道を引き継ぐことになっている。大規模林道の役割は幹線林道である。となればアクセスの規格・構造がまったく違う既存道路につなぎ、「山のみち」も規格を変えればこれは幹線道路にはならない。ではその基本骨格は何なのか、一体何のためにこの道路を作ろうとしているのか。それが定まらないような事業はまったくムダな事業ではないか。作業道には砂利も敷いていないところがある。そこに唯つなげばいいというのなら、一般道路としてもとても使えるものにならない。

## 編集後記

83号は11月には出すつもりでした。それは11月13日に行った道庁水産林務部との交渉ではあくまでも庁内検討会議までは白紙の態度で臨むという説明が正しいことが前提でした。しかし、07年12月から08年3月まで実施区間の委託調査を行っていた。そのことを我々には一切知らせることはなかった。資料を開示請求し約4000ページにも及ぶコピーを分析してみると我々に対する説明は真赤な嘘であることが分かりました。この検討に時間がかかり発行が遅れてしまいました。1月8日に道に提出した意見書は25ページにもなるので一括して載せるのは無理な

ので前半の1/3だけを紹介しました。

一方、ダムの方は少しずつ流れが変わってきているように思います。(北海道を除く)しかし大英断の蒲島熊本県知事も潮谷義子前知事が決めた県営荒瀬ダムの撤去方針を撤回しました。撤去にかかる総事業費が約92億円で存続させた場合約87億円で約5億円費用が安くすむという理由で…。ダムを撤去して球磨川に清流がよみがえるかの大実験が行われるとしたらこの5億円は安いものだと思うのですが。

また今年も地道な戦いが続きます。(反橋)

北海道の自然を守るための運動を広げるため、賛助会員を募集しています。年会費3,000円です。会報はご自宅まで郵送します。

## 北の自然 No.83

2009年1月30日発行

発行 北海道自然保護連合

事務局 札幌市東区北8条東17丁目1-7

反橋 一夫様方

TEL・FAX011-702-4548

発行人 寺島 一男

賛助会費 年間3,000円

郵便振替 02710-5-4071

印刷 (株)北海道機関紙印刷所



(全日本登山とスキー用品専門店協会会員)

### 登山とアウトドア専門店

# 秀岳荘

(本店) 〒001-0012 札幌市北区北12条西3丁目  
TEL011(726)1235  
営業時間 AM10:00~PM7:00 ●月曜定休

(白石店) 〒003-0026 札幌市白石区本通1丁目南2  
TEL011(860)1111  
営業時間 AM10:30~PM7:30 ●水曜定休

(旭川店) 〒070-8045 旭川市忠和5条4丁目  
TEL0166(61)1930  
営業時間 AM10:00~PM7:00 ●月曜定休

<http://www.shugakuso.co.jp>