



林業振興と林道

海 谷 俊 彦

一、林業をめぐる課題

本道の森林面積は五六四万haで土地面積の七一%を占め、全国森林面積の二二%に相当している。森林、林業は林産物の供給のほか、国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全及び形成などの機能を通じて、経済社会の発展に大きく貢献してきた。

今後とも、わが国の経済社会が活力ある安定した発展を指向するなかで、これら森林林業の果たすべき役割はますます重要になってくるものとみられる。すなわち、国民生活に欠くことのできない木材については、需要の大幅な増加は見込めないものの、木材供給量の六八%にも達する外材輸入も資源的制約や産地国の木材産業の保護・育成などを図る輸出規制措置の強化などの動きから、長期的にみて国産材への依存度が高まっていくものと考えられる。また、森林の有する水資源のかん養などの公益的機能に対する要請はますます増大することが予測され、さらには農山村振興の面からも、その産業的基盤としての森林・林業の役割は重要になっていくものと考えられる。

一方、森林資源の現況をみると、戦後から二十数年間にわたる人工造林推進の結果、まだ育成過程にあるものの、資源内容は確実に改善されつつあるが、森林の有する多面的機能を総合的かつ高度に発揮させるためには今後とも地域の実情を考慮しながら、積極的に森林資源の整備を進めていく必要がある。

以上、森林・林業をとりまく情勢についてのべたが、林業の特性について述べると、

第一に林業はその振興を図ること自体が森林資源の整備拡充とその保護につながり、また国土の保全、自然環境の保全・形成などの公益的機能の発揮につながる。

第二に、自然的条件に左右されるため、他産業のように技術革新や技術の統一の適用が困難であり、そのうえ生産期間が数十年間という超長期にわたり、収益性も低いことなどがあげられる。

これらの特性は、他産業にみられないものであって、このため長期にわたる森林の取扱いを指導・規制する森林計画制度、保安林制度などによる国や道の政策的関与の必要性がある。

このほか、わが国林業の構造的な問題としては、林地保有規模の零細性や戦後の拡大造林によって造成された人工林が、まだ育成過程にあるという資源的制約や林道などの生産基盤の整備が遅れていることなどから、自立的な林業経営活動を行うにはほど遠い現状にある。

昭和四十八年の第一次石油危機に対して、わが国経済は減量経営、エネルギー等の消費節減などの経営合理化によって乗りきってきたが、林業は経営合理化をしにくい特性から、経済情勢の変化をもろに受け、木材需要部門を中心とする木材産業活動は停滞さみで、木材価格の低迷が続いている。このため林業の収益性は、人件費の上昇などもあって低下の傾向にあり、林業生産活動は停滞し、林業生産や国産材の流通・加工にたずさわる事業体が弱体化するなど、林業生産を支える産業的基盤は著しく弱まってきている。

以上のべたような厳しい状況のなかであって、森林・林業の振興を図るためには林道をはじめとする生産基盤の整備拡充が大きな課題であるといえよう。

以下、民有林道事業の現状と課題についてのべてみることにする。

二、林道事業の現状と課題

北海道における林道事業は歴史が浅く、昭和十六年に初めて国の補助林道を開設したが、以来、今日まで森林施業並びに林業経営における基幹的施設として積極的に整備推進をはかってきた。

林道は、初期においてはただ単に林産物の収穫と搬出や未利用資源を開発するための施設であったが、その後、時代の要請に対応して伐採、造林保育管理などの林業経営の生産基盤としての利用だけでなく、森林の有している国土の保全、水資源のかん養及び保健休養等の多面的機能を、より高度に發揮させるために必要な施設でもある。さらには、都市周辺に比べて整備が遅れている農山村地域の道路網形成の一環として、地域産業の振興と住民の福祉向上にも大きな役割を果している。

これらの要請に応えるため、諸制度の改善を図っているところであり、五十年から規模の大きい広域基幹林道などについて、森林に対する自然環境保全等への配慮から着工前に路線全体にわたって環境アセスメントを行っている。また五十三年度からは、林業の振興を図るべき地域を対象に林道網の整備と併せて生活環境などを総合的、計画的に整備する林業集落基盤総合整備事業や林業地域総合整備事業を実施しており、五十四年度からは農用地と林地の一体的、総合的な開発整備を促進するため、農林地一体開発整備パイロット事業に基づき農林地一体開発林道を実施し、地域振興を図っているところである。

本道の林道を見ると、ここ数年、事業予算ののびとともに著しく延びており、開設改良などの面での延長増が図られている。一方、さきにものべたような厳しい状況のもとにあつて、林業生産活動は停滞し、そのうえ諸資材の高騰、自然環境の保全に配慮した工種・工法の採用などによる開設単価の上昇、財政のひっ迫、林道開設に伴い利益を受ける森林所有者の負担能力などの多くの問題を生じてきている。本道民有林林道の整備水準は昭和五十四年度末で、ヘクタール当り二・〇mにしか過ぎず、これは「民有林

林道網整備計画」（昭和五十三年度策定）において、最適な林道網計画として計画しているヘクタール当り一〇・二mに対して、まだ極めて低い水準にある。

緑豊かな国土と健全な森林の造成、そして山つくりの担い手である農山村地域の住民の福祉向上を図るため、今後とも公共道路とも密接な有機的関連をもった林道網の早急な整備を図っていく必要がある。

（一）林道の整備方針

林道の整備については、林業基本法、森林法などに基づき計画的に推進することとしているが、具体的には林業基本法第十条に基づく「森林資源に関する基本計画」並びにこれに即して、森林法第四条による「全国森林計画」及び「全国森林計画」に即して、森林法第五条により知事が樹立する「地域森林計画」に基づいて実施されている。

本年五月に改訂のうえ閣議決定された「森林資源に関する基本計画」において、林道の意義をのべているのでみてみよう。それによると、「林道は、林業の合理的経営及び森林の集約的管理にとって基幹となる施設であり、木材等林産物の搬出のみならず、森林の有する多面的機能の發揮のため、きめ細かい森林施業を実施する上からも必須の施設である。また、地域産業の振興と住民の福祉向上に大きな役割を担うものである。

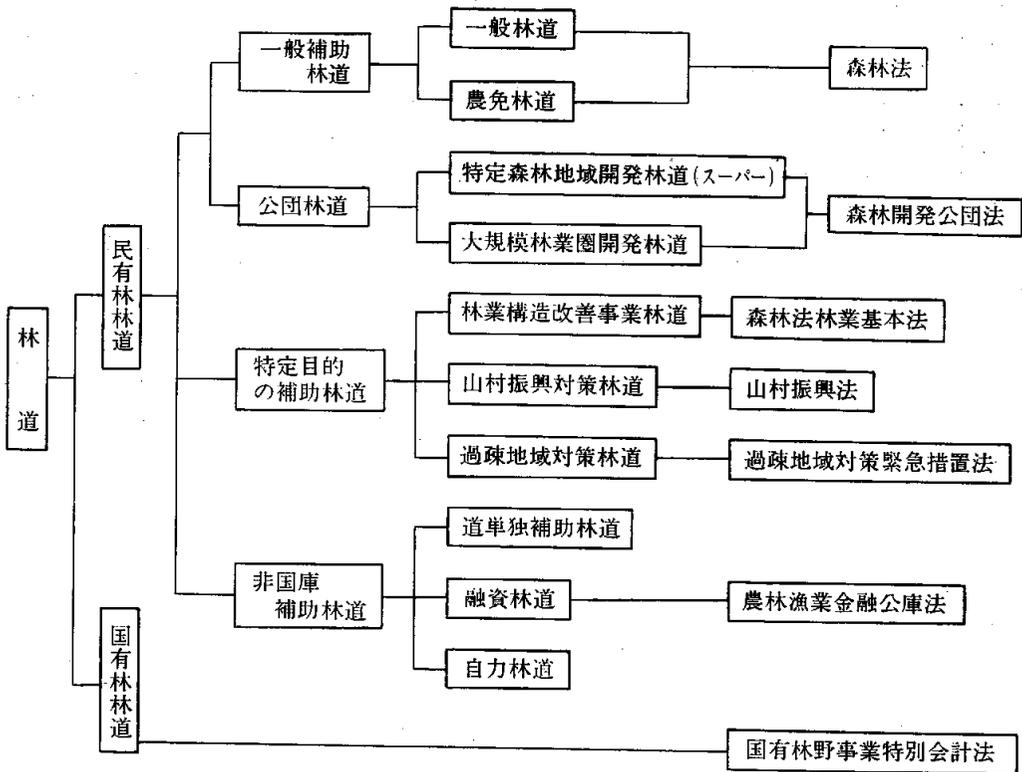
特に、近年の林業をとりまく厳しい条件を克服するためには、林道の整備促進を図ることが必要である。

このような観点から、労働力事情、林業技術体系などを踏まえてきめ細かい森林施業の展開に見合った合理的な林業経営と森林管理のために必要な林道延長を確保するため総延長を全国で二七四kmを林道の整備目標とする。

林道の開設は、総合的な資源としての森林資源の整備充実を図るなかで、林産物の供給能力が円滑かつすみやかに増大するよう、昭和七十五年度までに一三六km、昭和一〇〇年度までに全量を完了することとする。

また、林道の開設に当たっては、それぞれの開設目的に適合した規格及び構造によるほか、森林の有する公益的機能を損なうことのないよう工法などに適切な配慮を行うとともに、常時適切な維持管理を行って林道の機能の保全及び向上に努めるものとする。

なお、林道の整備とあわせて、作業道の作設を進め、適切な森林施業の確保を図ることとする。」とうたわれている。



本道においては、長期的展望に立った道独自の行政の基本的指針となる「北海道発展計画」が策定されており、本計画における林道の整備方針は、国の「森林資源に関する基本計画」及び「全国森林計画」と整合性を保ちつつ、次の点を考慮して実施されている。

① 単なる林産物の搬出としての林道でなく、将来、森林資源の整備拡充とこれによる生産の高い林業を指向した林業経営上の路網の確立を図ることとし、森林内には幹線路網からこれを補完する支派線路網計画により、高密度の路網整備を実施する。

② 都市と比較して生活環境、産業基盤などの整備が遅れている過疎地域や山村地域の振興を図るため、過疎地域対策緊急措置法及び山村振興法に基づき幹線林道の整備を積極的に実施することによって、森林内における幹線林道網整備の一環とする。

③ 事業の推進にあたっては、国道、道道、市町村道などとの有機的な連携を図るとともに、自然環境の保全などに配慮する。

以上の点を考慮して、北海道発展計画における林道開設事業の全体計画量は十年間で幹線路網を五三〇〇km、支派線路網を一、八〇〇km実施するよう計画し、これが達成されると、幹線路網だけで加あたり四・二mの密度となり、公道や支派線路網との有機的連携により、林業経営の改善合理化に資することとなる。

(二) 林道の体系

林道は、林業の管理経営に供されることが第一の目的とするものの、その規格、構造からみた場合、国道、道道と同程度の規模をもつ大規模林業圏開発林道、特定森林地域開発林道(スーパー林道)から、伐採、造林、保育管理等の各種森林施策を実施するために開設される森林内簡易路網としての作業道まで規格、構造上大きな差異がある。

現在、北海道において開設されている林道を、その根拠法令によって大別すると次のようになっている。

国庫補助の対策となる林道は、半永久的な固定資産として使用されている林道でありこれら幹線林道から派生し、きめ細かな森林施策に密着した毛細血管的役割りを果たす作業道は、伐採、造林、保育管理等の森林施策が終れば、再び森林に還元される一時的な施設である。

(三) 林道の種類

それでは、北海道において開設されている民有林林道の主な事業内容についてのべる

こととする。

(1) 一般補助林道

① 広域基幹林道

この林道は森林の多面的機能の發揮が期待される広域な森林地域を經營管理する骨格的林道である。公道などに連絡し、地域内の集落、森林団地、森林景勝地、市場などを結ぶことによって林業労働力を有効に活用し、林業の生産性の向上及び健全な森林管理による水資源のかん養と森林レクリエーション機能の發揮のほか、併せて山村地域の振興などの効果が期待される。本林道事業の性格と技術的な問題や二市町村以上にまたがる地域に関係することなどから北海道自体が事業主体となっている。

② 普通林道

この林道は、広域基幹林道等を補完して、林道網を形成する林道であり、林業經營に直接必要かつ密着した林道で、森林施業の改善、合理化につながる林道である。北海道市町村または森林組合が事業主体となって実施している。

③ 峠越連絡林道

この林道は、一般財源で実施される林道と異なり、林業用機械が消費する揮発油の税収に相当する財源をもって、農林漁業用揮発油税身替林道整備事業として、実施している。この事業は、民有林、国有林の既設林道と他の既設林道または公道等との相互を峠越しなどにより連絡し、市場距離の短縮、林業經營の合理化、さらには農山村地域の振興を図るための林道である。この事業の性格と技術的な問題や二市町村以上にまたがる地域に関係することなどから、北海道自体が事業主体となっている。

(2) 公園林道

① 特定森林地域開発林道

特定森林地域開発林道は、豊富な森林資源が存在する低開発森林地域の開発を図るために必要な林道の開設、改良を行うものであって、森林開発公団法に基づき昭和四十年から森林開発公団により実施されている。現在北海道においては実施されていないが過去において三路線が開設されている。

② 大規模林業園開発林道

この林道は、地勢等の地理的条件がきわめて悪く、かつ豊富な森林資源の開発が十分

に行われていない地域において林道を開設または改良を行うものであり、これによって林業振興はもちろんのこと、林業以外の地域産業の振興を目的とするものである。現在北海道においては、網走北部地域(滝上町、白滝村、丸瀬布町、留辺蘂町)で実施されている。

(3) 特定目的の補助林道

① 林業構造改善事業林道

わが国林業の構造的特質である林地保有の零細性、分散性、生産基盤の未整備及び資本設備の劣弱性などの改善を図るため、林業構造改善事業が実施されているが、この事業の指定を受けた地域において林業生産基盤の充実を図るため、市町村または森林組合が事業主体となって実施している林道である。

② 過疎地域・山村振興対策林道

この林道は、過疎地域対策緊急措置法第十三条または山村振興法第十一条の規定に基づくもので、それぞれ過疎対策、山村振興対策のため、一般補助林道のなから基幹林道として農林水産大臣が指定して実施する林道である。この林道の開設費用は国と道が全額負担するため、財政上余裕のない過疎指定市町村または振興山村指定市町村にとっては最も有効な生活、生産基盤の整備策として寄与している。

四 林道の効用

林道の効用については、さきにも記したがさらに詳しく分けて述べると、第一に木材生産面からの効用である。林道は、あらためて申すまでもなく木材生産にあたって伐採から林内の搬出、山から市場への運搬に至るまでの生産費用を引下げ、収益性を増大させることが大きな目的である。特に、戦後荒廃した国土を緑の山にとり戻し、生産力の高い森林を造成するため造林したカラマツ、トドマツなどの人工造林地が間伐の必要な時期に続々と達している。これらの市場価値の低い間伐材を市場に供給するためには、その運搬コストを低くすることが最も必要であり、このため低規格の作業道などを含めた高密度な林道網を形成し、伐採から搬出、運搬の費用をできるだけ合理化する必要がある。

また、林道網の整備拡充は木材生産費用の引き下げによって、いままでも採算上の問題から開発利用が困難だった未開発森林資源の開発を可能にし、国内の木材供給量を増大

させ、木材の需給調整と価格の安定につながり、国民経済に寄与することとなる。

第二に、森林の管理経営に果たす効用である。すなわち、伐採、造林、間伐などの森林施業を合理的、計画的に実施したり、山火事、病虫害などの被害から森林を未然に防止するため保全巡視をする場合、林道は不可欠の施設である。林道網の整備により、作業現場への到達時間の短縮や労働の軽減につながり、機械力の導入も図られ、労働条件の改善や労働生産性の向上につながるとともに、森林へ入る機会も増大し、必要な時に必要な手入れが可能となり、活力ある森林の造成に資することとなる。

第三に、森林の公益的機能の發揮のための効用である。従来、林道の開設効果を述べ、場合、林業経営面からの効用が強調されがちであったが、今日では森林に対する水資源のかん養、国土の保全、森林レクリエーション機能等の公益的機能の發揮に対する要請が高度に發揮される森林の造成や、これらの機能を容易に享受するためには林道が必要である。

第四に、山村地域の道路網形成の一環としての効用である。都市や平地農村に比べ、生活環境や産業基盤の整備が遅れている山村地域においては(森林を守り、緑豊かな山づくりを担ってこれているのはこの山村地域の人々である)、林道は林業、林産業の振興を通じて山村地域の振興に資するとともに、生活環境の改善向上に寄与している。

特に、公道と公道または林道と公道などを相互に結ぶ連絡村道は、地域における林産物、農産物や生活関連物資の輸送費や時間を著しく軽減させ、市場価値の増大や都市周辺との生活環境の格差是正に大いに寄与しているところである。

(四) 自然環境保全対策について

林道は、自然環境の保全、形成のうえで重要な役割を果している森林とのかかわりが深くまた開設の際には森林の伐開、土地の形質の変更などを伴うことから事業の実施にあたっては自然環境の保全について十分配慮する必要がある。このため林道の路線計画にあたり、特に大規模林道、広域基幹林道などの規模の大きな路線については、次のような事項を事前に調査し、自然環境の保全に十分配慮している。

第一に、林道の路線を計画するにあたっては、利用区域内の森林の現況、森林施業の方法、土地利用の状況などの調査をし、自然環境保全上必要な事項を十分把握する。

第二に、路線通過予定地周辺における植生、地形、地質、気象条件などを十分調査し

景観の維持等に著しい支障を及ぼすことのないよう適切な措置を講ずる。

また、林道の設計及び施工にあたっては、次の点に十分留意して実施する。

第一に路線の線形の決定にあたっては、特に地形の緩急、地質構造の変化等の自然条件に十分対応したものとし、土地の形質の変更等を最少限度にとどめ、土砂の移動量を極力抑制するとともに、努めて切取、盛土の均衡を図る。

第二に、設計にあたっては、土石の飛散等の防止、捨土の適正な処理、残置森林の損傷の防止などに留意するものとし、必要に応じて土捨場、土砂流出防止施設、のり面保護施設等の保全施設の設置、のり面緑化などを計画する。

第三に、施工にあたり、第二で計画した各種施設の適正な工法による施工に努めるとともに、切取、盛土ののり面の安定に留意し、崩壊、地すべりなどの誘発防止、残置森林の損傷の防止などに努めている。

また、自然環境保全の観点から多くの関心を集めた大規模林業園開発構想については、自然環境保全対策に万全を期する必要性から、さらに別途「大規模林業園自然保護調査実施要領」により、大規模林道の開設、改良にあたり、予め自然保護上留意すべき事項、区域等を明らかにし、それらについて万全の対策を講じているところである。

その調査内容としては、概況調査と細部調査を行っており、概況調査については、林道の開設、改良区間の両側1kmにつき、次に掲げる事項の事前調査を行ったうえ実施している。

調査内容の第一は、植生(高山植物、特殊植物群、野生資源等)、動物(特殊鳥獣、昆虫等)、その他(自然公園、保安林、天然記念物、文化財等)の特殊動植物等の分布調査であり、第二は、大規模林道の開設に伴う国土保全上の影響調査であり、第三は、大規模林道等の開設工事の自然保護上の問題点に関する調査である。

これらの概況調査によって、さらに一層詳細な調査を必要とする区域や事項があれば、細部調査を実施しているところである。

以上林道事業に係わる自然環境保全対策についてのべたが、今後とも林道事業の執行にあたっては、なお一層の自然環境の保全に万全を期してまいる考えである。