

## 幹線林道

# 大規模林道は本当に必要か

(てらしま かずお)

1944年北海道生まれ。北海道旭川工業高等学校教諭。大雪と石狩の自然を守る会代表。北海道自然保護連合代表。大規模林道問題北海道ネットワーク代表。目下、旭川におけるまちづくりと石狩川における緑の回廊づくりに取り組む中。

寺島一男

### ◆時を忘れた大規模林道

北海道の大規模林道事業が始まって四半世紀が過ぎた。北海道の背骨、日高山脈と大雪山・北見山地にほぼ並行する形で、現在、三本の大規模林道が建設されている。

北から「滝雄・厚和線」計画延長六五・四キロメートル、「置戸・阿寒線」計画延長六三・三キロメートル、「平取・えりも線」計画延長七二・一キロメートル、総計二〇〇・八キロメートルである。(二〇〇五年三月現在)

大規模林道は、林野庁が全国七カ所の大規模林業圏開発地域で、一九七三年から整備を進めている幹線林道だ。幅員七メートル(一部五メートル)、二車線、完全舗装の国道サイズの林道である。事業主体は独立行政法人緑資源機構(前身は森林開発公団)である。

正式名称は大規模林業圏開発林道だが、林野庁は大規模のイメージを嫌って、現在、緑資源幹線林道と呼称している。全国的には三二路線、延長二一四キロメートルが計画されている。現在、全体の五八パーセント、一二三五キロメートルが完成している。北海道には、全国総延長の約一割がある。

北海道における大規模林道の進捗率は、滝雄・厚和線八二パーセント(完成五三・六キロメートル)、置戸・阿寒線一六パーセント(完成九・九キロメートル)、平取・えりも線三三パーセント(完成二三・三キロメートル)である。三路線あわせ平均進捗率は四三・二パーセント(完成八六・八キロメートル)である。(二〇〇五年度三月現在)年平均どれくらいのペースで工事が進んでいるのか。最も早く一九七九年に着工した滝雄・厚和

線は、工事期間二六年で年平均二・一キロメートル。次いで一九八三年着工した平取・えりも線は、工事期間二二年で年平均一・一キロメートル。一番遅く一九九六年に着工した置戸・阿寒線は、工事期間九年で年平均一・一キロメートルである。

各路線の完成年度はいつになるか。各路線とも地理的条件や予算のつけ方・工事配分に違いがあるので、過去のペースから一概に推定できない。一つの目安として、滝雄・厚和線の過去一〇年間(一九九四～二〇〇三年)における年平均工事量三・五キロメートルを用いて、残り期間を単純計算すると、滝雄・厚和線はあと四年、平取・えりも線は一四年、置戸・阿寒線は一六年となる。

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いる。滝上・白滝区間では、現在、オシラネツプ川源流の急峻な渓谷に長大な橋梁をかけ、雄柏山稜線の支尾根に二七〇メートルのトンネル(事業費五億七〇〇万円)を掘り進めている。工事期間は二年だ。

この先さらに稜線を貫く一五〇メートルの長いトンネル工事が待っている。滝雄・厚和線のもう一つの工事区間、白滝・丸瀬布区間でもやはり稜線を貫くトンネル工事が控えている。どうみても滝雄・厚和線の完成は四、五年で終わりそうもない。他の二路線も同様で、実際の工事期間は先の計算より大幅に延びる公算が大きい。全体の完成に半世紀もかかるような林道工事に、いったいどんな役割や意義があるのか、改めて厳しく問う必要がある。

## ◆負担が増える地元自治体

滝雄・厚和線の中心地白滝村は、人口一、二五〇人の北海道で二番目に小さい村だ。畑作と酪農が中心で、林業に従事する人はわずか四人(二〇〇二年度末現在)しかない。大規模林道が着工した四半世紀前、村の人口はこの倍はあったが、過疎化が進んで半減した。

小さな村だが、旭川と北見を結ぶ幹線沿いに位置するため、国道三三三三三三線、JR石北線、高規格道路旭川紋別線が通っている。北見峠を挟んで西側には紋別につながる国道二七三三三三線が走る。工事中の滝上・白滝区間は、その大半がこの国道と並走し、直線距離にして二、三キロメートルしか離れていない。

これまで大規模林道の地元移管は、区間の工事が完成した時点で行われていたが、現在は、路面舗装が一キロメートル以上できると、地元町村に引き渡されている。出来上がったところから地元の有効利用してもらうため、というのがその理由である。だが実際のところ、移管されても有効な活用は難しい。

例えば、滝上・白滝区間を見てみると、工事は、現在、滝上側と白滝側の両方向から進んでいる。起点と終点を結ぶこの間に人家は一切ない。畑作地も出入り口の近くにごくわずかにあるだけである。道路は袋小路で、つながるところがないから交通路としての利用はない。せいぜい一部の人の山菜取りや魚釣りに利用されるだけである。冬期間はむろん通行止めで、半年間以上が眠っている。一方、自治体の負担やリスクは増える。移管されるとその区間の維持管理は、地元自治体に移るからである。完成して二六年も経つと利用がなくな

ても路面は傷み、舗装の張り替えなどをしなければならぬ。広い範囲で森林を剥ぎ取り急斜面を大きく抉り取った法面は、脆い地形とあいまって豪雨や雪崩に弱い。融雪期になれば、法面の崩壊が毎年のようにあちこちで繰り返されている。移管の範囲が少ないうちは負担も少ないが、最終的には全線が移管になり、その維持管理費は全額負担となる。

建設のことだけを考えると、大規模林道の方が一般補助林道として林道をつくるよりも、地元自治体にとって受益者負担の関係で負担金が少なくて済むことがある。まして生活道路として使うこともできる大型道路で、工事に伴って地域経済が潤うかもしれないとなるとつい飛びつきたくなる。

だが、移管後のことを考えると、膨大な維持管理費に対し、林道としても地域の生活道路としても中途半端で、やっかいな荷物になる可能性は十分ある。国道並みの大型道路だけに、その維持管理費は一般林道の比ではない。それでいて道路規格は低く(大規模林道は一〇種類くらいある大型道路の中で最低の規格)、災害に弱い面もある。

## ◆災害招く大規模林道

そのことを端的に示したのが、一昨年の台風一〇号で全面崩壊した平取・えりも線の平取・新冠区間だ。二〇〇三年八月九日夜から一〇日にかけて台風に伴った集中豪雨は、日高地方に一時間値七〇ミリを超える記録的な降雨をもたらした。この雨で日高地方北部を流れる沙留川や厚別川などが氾濫し、流域一帯に大きな被害をもたらした。中でも厚別川の氾濫は深刻で、三人の犠牲者を出したほか、一帯の交通網を寸断し、家屋・水田・

畑・牧場地・山林などに甚大な被害を与えた。氾濫の特徴は、河川の源流部で山腹が崩壊し、土砂崩れに伴う大量の流出木が河川に集中し、河畔林をなぎ倒して被害を大きくした。

平取・新冠区間は、この厚別川の源流部で本流と支流を跨ぐようにつくられている。延長六・九キロメートル、支流里平川の支流ウエンテシカン川沿いに延びている。一九九六年に完成し、この年門別町に移管された。

被災直後、大雪と石狩の自然を守る会が他団体の協力を得て、マスコミ関係者も含めて二度にわたって全区間を踏査した。その被害調査によれば、全長の五二パーセントに相当する約三・五キロメートルが流出土砂や倒木で埋没し、道路の崩壊も生じていた。

北海道林業試験場が二〇〇三年に実施した厚別川森林被害調査の報告によると、この災害で流出した流出木の堆積量は四万六三〇〇立方メートルで、その発生源は山腹由来が二万三三七七立方メートル(五〇パーセント)、河畔林由来一万六〇五立方メートル(二二パーセント)、古い倒木一万二二七八立方メートル(二七パーセント)である。崩壊している山腹の面積は、四〇一・八ヘクタールで、このうち三三三・六四ヘクタールが新たな崩壊である。

これまで大規模林道は、災害時の代替道路になることは喧伝されていたが、道路自体が被災し、災害をもたらすことは片言も言われなかった。報道記事によると、道路を移管されていた門別町長は、被災直後「委託管理を国に返上したい」と漏らしている。まさに本音であろう。守る会の調査では、山腹や谷筋が崩壊して大規

模林道に被害をもたらしただけでなく、大規模林道の法面の単独崩壊が数十カ所にわたってあった。大規模林道が、被災しただけでなく、自ら新たな崩壊の誘因になり被害を増大させた可能性がある。

大規模林道の路盤が欠損したり陥没した沢筋を見ると、横断溝の排水管は最小径の六〇センチ程度のもが多く、そのほとんどが目詰まりを起こして路体を崩壊させている。また、崩壊した路盤の断面を見ると、その基礎づくりがいかに脆弱に見えた。法面下部の川水が増水すると法尻が抉られて、法面自体が容易に崩落する構造になっているところ、あるいは崩れやすい盛土の表面に、ただ張り芝を施したところが多々あった。中には道路造成中に伐採された根株が、そのまま路盤下に埋め込まれているところもあった。根株が腐れば容易に路盤は陥没することは明らかである。

より本質的な問題は、この地帯が脆い地層でできた地滑り地帯であるにもかかわらず、画一的な道路工事が施されていたことにある。地滑り地帯であることは、現地に注意標識が立てられ、傾斜の緩い幅の狭い法面にも、崩落防止の金網が張り巡らされていることでも明らかである。何よりも、この集中豪雨が来る前に、法面の崩壊や路盤のひび割れ・陥没があつて、交通止めになつており、修復されないまま放置されている事実がある。

大規模林道の工事は、大規模林業圏開発林道構造規程（昭和六二年四月・林野庁長官通達）があつて、これに基づいて開設・整備がされている。全国一律の基準で具体的な工法は現地の実情に合わせて適した方法をとることになっているが、現実には画一的な工事が行われることが多い。平取・新

冠区間のような地滑り地帯に対しても、十分な施工方法が採れないのが現状である。その意味で平取・新冠区間の被害は、記録的な集中豪雨があつたとはいえ、自然災害にすべてを転嫁できるものでなく、むしろ北海道のどの路線にも起きて不思議ではない事例と考えるべきである。

現在、平取・新冠区間は国の災害復旧の適用を受けて修復工事が始まつている。総事業費は三億三、二〇〇万円である。二七億円を超える事業費をかけて造成し、またまた数億円の復旧費をかけて維持するだけの必要性が、この大規模林道にあるのだろうか。地元自治体は、災害面も含めて移管後の見直しを十分に検討する必要がある。

#### ◆本質を欠いた見直し作業

土幌高原道路が契機になつて北海道で誕生した「時のアセス」は、時間を物差しにしたユニーク手法として、始まつたら止まらない「ムダな公共事業」の見直しとして、全国的に注目された。この世論を背景に政府は、一九九七年一二月公共事業に関係する六省庁に対し、公共事業の効率的な執行および透明性の確保を図る観点から、「時のアセス」を実施するよう指示を出した。

これを受けて一九九八年三月、林野庁は「大規模林道事業再評価実施要領」を定めた。これに基づき着手中の大規模林道を再評価するため、「大規模林道事業期中評価委員会」が設置され、二〇〇〇年九月から検討が始まつた。

二〇〇〇年八月になると、自民党・公明党・保守党の三党が、公共事業の抜本的見直しに関する三党合意（政府要望）を発表した。その方針の骨格は、①採択後五年以上経過して、未だ着工して

いない事業 ②完成予定を二〇年以上経過して、完成に至っていない事業 ③現在、休止（凍結）されている事業 ④実施計画調査に着手後一〇年以上経過して採択されていない事業は、中止を前に抜本的に見直すことであつた。

二〇〇一年一二月、「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定され、翌二〇〇二年八月には、未着工区間の検討をするため「大規模林道事業の整備のあり方検討委員会」が設けられ検討が始まつた。

この両委員会は、第三者委員会として各六名の学識経験者で構成されている。委員の選定はすべて林野庁主導のもとに行われ、推薦に関して市民やNGOが関与する場面は一つもなかった。

いずれの委員会も、林野庁事務局の提供する資料を中心に形式的な現地視察と意見聴取会を加えて検討を重ねているが、抜本的な再評価はできていない。その大きな要因は、検討会の議事録を見ても分かるように、大規模林道の継続が暗黙の前提になつていて、大規模林道のものになつた大規模林業圏開発構想からの見直しや、時のアセスの精神に立脚した路線全体の根本的な見直しが見なされていないことである。

もう一つは、大規模林道事業が行われる地域一帯の正確な自然環境調査や環境アセスメントができていないため、不完全な情報で貴重種を中心とした対処療法的な対応策に終始していることである。およそ林道概念から大きく外れた大型道路によって、重要性の増している中山間地域の天然林を大規模に伐開し、野生生物の生息地を分断し、水源地域の流域に大きな影響を与えているのに、生態系に与える影響を総合的に検討していない。

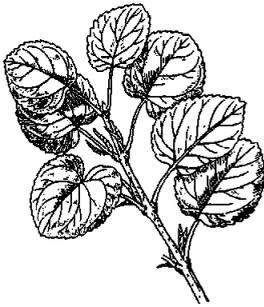
さらに、この大規模林道が幹線林道として機能し、ひいては林業の振興に寄与するとしながら、どのように林業に寄与するのか具体性がない。期待される効果」は示されているが、その効果を生み出す条件や基盤が実際に地元地域にあるのか検証されていない。

地域における林業が衰退している中で、大規模林道を提供すれば単純に活性化するとは考えていないだろうが、議論されている大規模林道の役割があまりにも抽象的で一般的すぎる。

例えば、幹線林道の効用として、幹線のあちこちから中小の林道が網の目のように延び、林道が有機的に結びつくことがあげられている。だが、滝上・白滝区間で言えば、既設の林道は地形的制約もあつてこの区間の出入り口近くにしかない。急峻な渓谷沿いに橋梁を架けトンネルを掘って道路を延ばしても、切り立つような急斜面から新たな林道がつけられることは到底考えられない。現地の実態に基づいた具体的な検討が様々あつて、はじめて建設の是非が総合的に判断されるべきである。大規模林道の費用対効果に至っては、現在試行的な段階にあることを十分承知しても、あまりにも欠陥が多すぎる。科学的な検討に耐え得る客観性を持った費用対効果を出すべきである。

さて、滝雄・厚和線の一〇〇〇年（一九九四～二〇〇三年）の事業費を見てみると、国（補助金）一七億九三〇〇万円、北海道（負担金）二八億五〇〇万円、受益者（賦課金）八億二四〇〇万円、総計一六四億二〇〇〇万円である。この一〇年間の工事量は三五・〇一キロメートルで、一キロメートルあたりの単価は四億六九〇〇万円である。この地方、国とも財政が悪化しているときに、

巨額の税金を食いつぶす大規模林道は本当に必要なのか、最後はここに行き着く。やはり大規模林道は、一度全面的に凍結して、根本的な検討を加えるのが良策である。

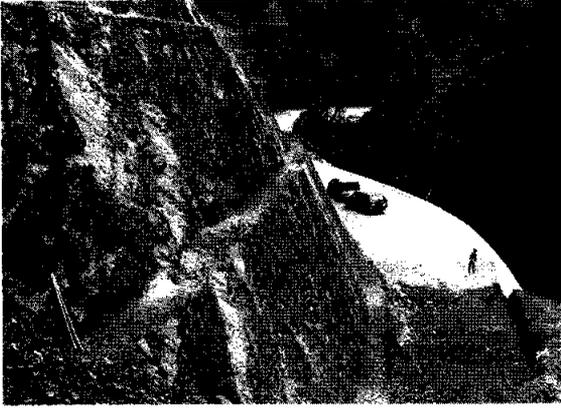


緑資源機構「北海道の緑資源幹線林道」（2004）パンフレットから

#### 4. 事業の効果

緑資源幹線林道が通過する森林地域は、林野率が極めて高く、気象条件に恵まれ潜在する林地生産力が優れており、森林の高度利用が期待できるにもかかわらず地理的条件が劣悪なため林業その他の産業の発展が阻害され過疎地帯が形成されていますが、本林道が開設されると次のようなことが可能になります。

- ア. 林産物の搬出はもとより造林の推進をはじめとする地域開発、山村振興等、多面的効果が発揮できる。
- イ. 地域社会の生活基盤を強化することができる。
- ウ. 流通体系の大型化、広域化ができ森林関連産業の立地形成、農業、畜産等の開発との有機的連携がはかれる。
- エ. 国土保全、水資源のかん養、住民の保健休養等の公益的機能の充実強化がはかれる。
- オ. 地域住民の雇用機会の増大、所得水準の向上等の波及効果が期待でき地域経済の振興に寄与することができる。



滝上・白滝区間（白滝側工区）



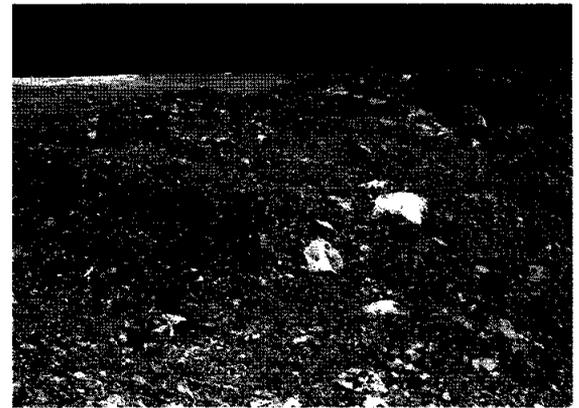
平取・新冠区間（被災現場）



白滝・丸瀬布区間（白滝側先端部）



平取・新冠区間（災害復旧現場）



白滝・丸瀬布区間（土石堆積場）