

緑資源幹線林道・

無駄な公共事業が自然を破壊

——知事は事業の必要性和効果を説明できなかつた——

俵 浩三

(たわら ひろみ)
1930年東京都生まれ。
千葉大学園芸学部卒業。専修大学北海道短期大学名誉教授、学術博士。
著書に『牧野植物図鑑の謎』『緑の文化史——自然と人間のかかわりを考える』など。

いま東北海道と日高地方の奥山で、大規模に森林を伐採し、山肌を醜く削る林道事業が進行している。林野庁系の独立行政法人・緑資源機構の緑資源幹線林道（旧・森林開発公団の大規模林道）で、延長約二一八^キ、総事業費一千億円以上の大規模なものである。事業費の二割は北海道が負担している。

この林道はいまから三十数年も前の高度経済成長のさなか、林業生産の右肩上がりりを前提として計画・着工されたが、その後、林業をとりまく情勢をはじめ社会経済環境が激変したため、計画自体が幻影となり、現在の森林政策と矛盾し、自然を破壊するだけの無駄な公共事業の典型となっている。

それにもかかわらず林野庁はおさなりな再評価で事業の継続を決定、北海道知事もそれに追従して多額の道費を支出している。そのため北海道自然保護協会も構成員となつてい

る「大規模林道問題ネットワーク」が、知事に問題点を質問したところ、知事は大規模林道の必要性も効果も、具体的にはまったく説明できないことが露呈してしまった。

ここでは行政による再評価が触れることを避けた「時代の変化」を浮き彫りにしながら、大規模林道がいかに時代錯誤の無駄な公共事業であるかを検証するとともに、知事の回答内容をご紹介したい。

緑資源幹線林道の現状

北海道の緑資源幹線林道（旧・大規模林道）は、「北海道の緑資源幹線林道」（緑資源機構北海道地方建設部、二〇〇四）のパンフレットによれば、

- ① 滝雄・厚和線（延長六五・四^キ、事業費二六三億円、事業期間・昭和五四〜平成二二年）
- ② 平取・えりも線（延長八二・五^キ、事業費五六三億円、事業期間・昭和五八〜平成二七

年）

- ③ 置戸・阿寒線（延長七一・〇^キ、事業費二五八億円、事業期間・平成六〜二五年）

の三本で、林道の構造は原則として幅員七^{メートル}、二車線の全面舗装で、国道なみの立派さである。なお〇三年に旧・森林開発公団は独立行政法人・緑資源機構に改組され、それにもなつて大規模林道は緑資源幹線林道と改名された。本文では原則として大規模林道の表現を使い、場面に応じて必要あるときは緑資源幹線林道を使用することとする。

この三本の大規模林道を合計すると延長は約二一八^キとなる。それは函館と青森を結ぶJR（一六〇^キ）よりはるかに長く、札幌と苫小牧と東室蘭と長万部のJR（二〇六^キ）より遠い。だから、いかに長大な林道か理解されよう。しかも沿線は平野部ではなく、付近には人家や集落がほとんど存在せず、地形が急峻な奥山の国有林や道有林が主体だから、地域振興にはほとんど無縁で、大規

模な自然破壊ばかりが目につく現状である。

事業の進捗率は滝雄・厚和線は八〇%以上に達しているが、全体ではまだ五〇%に達せず、完成年次は先のパンフレットの記述より遅延することが確実と思われる。しかも今後の予定地はいままで以上に地形が急峻な部分が多くなるので、自然破壊の度合いが高まると懸念される。その事業に対し北海道は二割を負担するので、約一千億円のうち約二〇〇億円の道費を支出することになる。

大雪山の士幌高原道路建設反対の自然保護運動に端を発し、一九九七年から北海道で始まった「時のアセスメント」(時代の変化を踏まえた施策の再評価)は、九七年当時、全国的に大きな反響を呼び、九八年からは国の公共事業にも「時のアセス・全国版」の再評価制度が導入されるようになった。大規模林道に対しても、林野庁の「大規模林道事業期中評価委員会」(既着工部分、二〇〇〇年)と「大規模林道事業の整備のあり方検討委員会」(新規着工部分、〇二年)による再評価が行われた。しかしこの再評価は、大規模林道を時間的・空間的に大きな視野から眺めることをせず、「時代の変化」を踏まえることがなく、再評価の対象は細分化した工事区間単位とし、基本的には「事業継続」で、ほんの一部区間の廃止や幅員縮小が折り込まれただけである。

そんなことで無駄な大規模公共事業が続けられ、北海道の自然が蝕まれることは許されないと、〇四年一月、北海道自然保護連合、北海道自然保護協会、十勝自然保護協会、大雪と石狩の自然を守る会、ナキウサギふあんくらぶの五団体が「北海道大規模林道問題ネットワーク」(代表・寺島一男)を結成した。そして〇四年六月には林野庁長

官に対して「大規模林道事業の整備のあり方検討結果の抗議及び事業実施の撤回を求める意見書」を提出した。しかし林野庁からは何の音さたもない。林野庁に対しては全国各地からさまざまな意見や要望が寄せられるから、「ご意見は承りました」というだけで、いちいち応答はしないのだという。

これでは論議が深まらない。そこで当面は次の手段として、より身近なところで論議できる北海道知事を相手にすることとした。

なぜ北海道知事に質問するのか

緑資源幹線林道(大規模林道)は、林野庁系の独立行政法人・緑資源機構(旧・森林開発公団)

が事業主体だから、その事業の問題点を北海道知事にたずねるのはお門違いと思われるかもしれない。しかし知事は大規模林道と次のおり深くかわっている。したがって知事は、自らが事業主体ではない大規模林道事業に対しても、道民の疑問に答え、ていねいに説明する責務があるのである。

① 北海道水産林務部の資料によれば、三路線の総事業費(既完部分を含む)は一〇八四億円で、そのうち北海道が地元負担金として一九九億円、道有林賦課金として九億円、合計二〇八億円の道費を支出することになっている。

② 平取・えりも線のうち、様似・えりも区間の受益地四六〇〇畝は一〇〇%が道有林であるのをはじめ、二路線の四区間、八九〇〇畝が道有林として受益地となっている(そのため九億円の賦課金を課せられている)。したがって緑資源

幹線林道をどう活用するかしないかは、知事が管理する道有林の経営と深くかわっている。

③ 現在実施されている緑資源幹線林道のベースとなる「大規模林道の実施計画」は、林野庁の委託を受けて北海道林務部が七三(昭和四八)年に立案した。すなわち知事は北海道の大規模林道計画の立案者なのである。

このうち③の「実施計画」は、そもそも大規模林道とは何かを理解し、「時代の変化」を踏まえて再評価するためにきわめて重要な存在なので、知事への質問を紹介する前に、まず大規模林道が計画された原点と、その後の時代変化を検証してみよう。林野庁による再評価は、このような視点が欠落していることを念頭に、お読みいただきたい。

高度経済成長時代の落とし子・大規模林道

大規模林道は、いまから三十数年前の高度経済成長時代のさなかに立案された「大規模林業開発計画」の中核をなす林道である。それは新全国総合開発計画(新全総・一九六九〜七七)に位置づけられ、第三期北海道総合開発計画(一九七二〜八〇)に盛り込まれた。この新全総は「国土計画を考える」(本間義人、一九九九)に、「今日振り返ってみると、全総計画のなかでもっとも荒々しい国土計画であったと思われる。というのも、一九六〇年代に引き続き高度成長を前提とし、かつ一連の全総計画のなかでもっとも開発志向が強かったからである。またそれ以上に田中角栄の列島改造論と重複して受け取られ、いまだに強く残る列島改造のイメージとダブらせて考えられることが多いからである」と説明される性格をもって

いた。いまは幻と化した苫小牧東部大規模工業基地開発も、新全総の落し子である。

それでは新全総による大規模林業圏開発とはどのような構想だったのか。それは図1のとおり全国で七圏域が対象となつてゐるが、北海道の分については「日本の林業・北海道編」（札幌林政研究会、一九七二）に、次のように説明されている。

北海道の代表的林業地帯である日高、十勝、大雪、阿寒、北見地方およそ一五〇万杉を対象に、集中的に資本投下を行い、大規模な育成林業地帯の形成と、森林公益機能の充実強

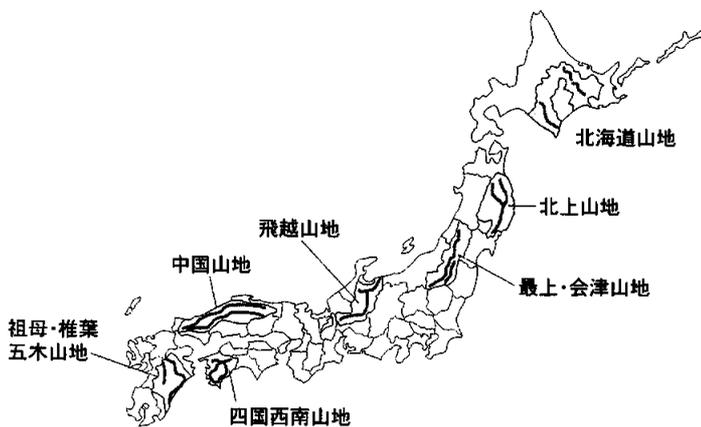


図1 全国7カ所の大規模林業圏

化をはかる総合的な開発構想のもとに、次のことを推進しようとしている。

a. 大規模育成林業地帯の形成・特定幹線林道（引用者注・大規模林道）を骨格とする高密度の支線路網の形成、地域の特性に応じた濃密施業などを推進して、森林生産力を積極的に増強し、林産工業の原料供給基地として強化するとともに、地域林産工業の振興を促進する。

b. 大規模保護保存地域の整備…この地域は、北海道における有数の自然公園地帯であり、また重要河川の源流地帯であるので、雄大な自然景観の保護保存と、その利用に十分配慮するとともに、国土保全機能を充実強化する。

このような構想は、一九七〇（昭和四五）年度に開発可能性調査（北海道開発庁、七一年度）に基本構想調査（北海道開発庁）、七二年度に基本計画策定調査（北海道開発庁）が行われて次第に具体化し、七三年度には林野庁から委託を受けて北海道林務部が「実施計画策定調査」を行ったのである。「北海道大規模林業圏開発・昭和四八年度実施計画策定調査報告書（概要）」（北海道林務部、一九七四）の「まえがき」には次のように記されている。

北海道大規模林業圏開発計画は、第三期北海道総合開発計画において、林業における先導的開発事業として位置づけられており、本道の主要な林業地帯である、日高、上川、十勝、釧路、網走支庁管内一市三六町村において、高生産性林業の確立と森林のもつ公益的機能の充実をはかるために計画的、重点的に林業施策を展開し、地域林業の健全な発展に

資そうとするものである。

この大規模林業圏が対象とする森林面積は一七六万杉で、それは北海道の森林面積の約三割に相当する。そして具体的には次の五本の大規模林道が計画されていた。

- ① 奥春別〜利別線（弟子屈町〜鶴居村〜阿寒町〜白糠町〜足寄町、五七・〇キ）
- ② 利別〜新得線（足寄町〜上士幌町〜鹿追町〜新得町、五一・六キ）
- ③ 新得〜落合線（新得町〜南富良野町、四二・一キ）
- ④ 滝雄〜厚和線（滝上町〜白滝村〜丸瀬布町〜留辺蕊町、六七・五キ）
- ⑤ 留辺蕊〜足寄線（留辺蕊町〜陸別町〜足寄町、四七・二キ）

この五本の大規模林道の総延長は二六五・四キである。なお「高密度の支線路網」の中核林道として、岩松〜下ホロカ線、喜登牛〜小利別線など一四路線、五七・〇キが予定され、そのなかの日高縦貫線（一〇八キ）は後に平取・えりも線として大規模林道に昇格するが、中核林道の総延長は大規模林道の二倍以上となっていることに注目したい。図2と図3は同資料から転載した大規模林業圏関係市町村一覧と大規模林道位置図である。

またこの実施計画では、次の五カ所が「森林レクリエーションエリア整備」として、林道を観光道路に活用し、駐車場、キャンプ場、林間学校、山小屋、サイクリング林道などを含む、合計二一萬杉に及ぶ大規模観光開発事業が計画されていた。

- ① 幌尻岳エリア（平取町、新冠町、静内町、三万三〇〇杉）

② 奥日高エリア（浦河町、様似町、三万六〇〇〇畝）

③ 金山湖エリア（南富良野町、九二〇〇畝）

④ 東大雪エリア（上士幌町、鹿追町、新得町、一二万九〇〇〇畝）

⑤ チミケツプエリア（津別町、三八〇〇畝）

すなわち「森林の公益的機能」を充実強化するとした具体的な内容は、大規模観光開発事業に他ならなかったのである。前記した大規模林道五本のうち①②③の三本は、図3から明らかのように阿寒地帯と大雪山地帯を連携するもので、それも「森林の公益的機能」の充実に大きな役割を果たす、という計画だった。

大規模林業圏開発計画の最大の目的は、先の「まえがき」で明らかのように、「高生産性林業の確立」にあった。高生産性林業とは天然林を皆伐して、カラマツやトドマツの人工林に転換しようとするもので、一九六〇年代から行われていた「拡大造林」の積極的な推進だった。また天然林の部分でも積極的な人手を加え、育成天然林として木材生産機能を増強させようとするものだった。この実施計画では、現状（昭和四七年）の人工林率一六％を目標年（昭和九〇年）には三〇％に倍増し、年間成長量も現状の四三七万立方メートルから目標年次には八二五万立方メートルと大幅に増加させ、年間収穫量を現状の四三〇万立方メートルから目標年次には六五四万立方メートルに引き上げようとするものだった。

要するに木材生産量を右肩上がりに増大させるもので、そのためには大規模林道をはじめとする「高密度の支線路網」が必要という計画であった。ただしこの計画策定中に、次に記すように拡大造林政策の失敗が顕在化したので、この数値目

標は右肩上がりとはいえず、下方修正がほどこされたものである。

社会経済と林業情勢はその後どう変化したか

北海道林務部が「北海道大規模林業圏開発・昭和四八年度実施計画策定調査」を実施した七三（昭和四八）年という年は、いま振り返れば実に大きな時代の曲がり角に遭遇していた。この年の秋、第四次中東戦争の勃発を契機に、石油はイスラエルを支援するアメリカなどに対する「武器」と化し、アラブ産油国は石油価格を大幅に引き上げるとともに減産した。その影響は、ほぼ全面的に中近東の安い石油に依存して発展してきた日本経済を直撃し、物価の狂乱的な高騰や輸出産業の減退などを招いた。いわゆるオイルショックである。「油断」という言葉が当時の流行語となった。

一九六〇年代には年率一〇％という高度成長をつづけてきた日本経済は、オイルショックで失速し、七四（昭和四九）年は前年比マイナス〇・五％というマイナス成長となり、高度経済成長時代はここに幕を閉じた。また高度経済成長の陰では、各地に深刻な公害や自然破壊がもたらされ、水俣病をはじめとする四大公害裁判では、七一年から七三年にかけて次々と公害企業を断罪する判決が下された。そのような状況のなかで七一年には環境庁が新設された。大石武一環境庁長官は同年、建設途上の尾瀬観光道路を自然保護の観点から中止させ、それは「英断」として多くの国民から喝采された。その後から自然保護の市民運動が全国的に活発化し、開発よりも環境保全を重視する社会的な価値観が市民権を得るようになった。

北海道では大雪山縦貫道路（北海道開発局が事業主体の開発道路で、新得とトムラウシ温泉とオプタテシケ山稜と天人峽・猿真布を結ぶ道路）や、士幌高原道路（士幌と東ヌブカウシ山と然別湖を結ぶ道路で北海道が事業主体）などに反対する自然保護運動が展開され、自然保護世論も高まった。その結果、七二年には北海道知事が建設途上の士幌高原道路を中断し、七三年には北海道開発局が着工前の大雪山縦貫道路計画を断念した。大規模林業圏開発計画に対しても自然保護運動の矛先が向けられていた。

この大雪山縦貫道路計画の断念は、国立公園の保護と利用のあり方の基本に波及し、環境庁・自然環境保全審議会の林修三部会長による「林談話」（国立・国定公園内の道路建設に歯止めをかける指針）を生み出した。これは後記するように、大規模林業圏開発計画に大きな影響を与えることになる。なお中断した士幌高原道路は、八〇年代に再開に向かったが反対運動が激しく、九〇年代に「時のアセスメント」が生まれた。これは「始まつたら止まることを知らない」日本の公共事業の再評価制度を確立する契機となり、大規模林道もその余波を受けて再評価されるようになったのである。

一方、ほぼ同じ頃、林業のあり方にも大きな転機が訪れていた。前出の『日本の林業・北海道編』（一九七二）は、五八（昭和三三）年から始まり、六〇年代に全盛をきわめた国有林の拡大造林政策（生産力増強計画）について、次のように記述している。

北海道においては、この生産力増強計画にもとづき、従来の皆伐比率一八・八二をいつ

きよに四〇・六〇に変更し、生産性の低い天然林を生産性の高い人工林に積極的に転換するとともに、その改良期を四〇年とし、昭和三二年度末の人工林一四万畝を、四〇年後（昭和七二年）に一一三万畝に拡大するという計画を立てたのである。

（中略）その後、大面積に植栽されたカラマツ造林地に対する先枯病の大発生、トドマツ造林地に対する気象害の発生、天然更新不良による択伐林分の内容悪化等により、もはやそのままでは所期の目的を達成することが困難となった。そのため、この大面積皆伐作業、一斉人工造林を中心とする施業方法の反省にもとづき、新しい施業方法が検討され、（後略）

すなわち、拡大造林政策は所期の目的を達成することができず失敗したのである。そのため七三（昭和四八年）、まさに北海道林務部が大規模林業圏開発の「実施計画」を策定しているさなか、国有林は拡大造林政策をとり止め、国有林における新たな森林施業」に転換した。また道有林も国有林の政策転換に同調した。ここでは大面積皆伐・大面積一斉造林をやめ、きめの細かい小面積の人工林施業と天然林施業を重視している。ところが大規模林業圏開発計画は、「高生産性林業の確立」イコール拡大造林政策の継続を前提としていた。したがって大規模林業圏開発の林業部門は根底から崩壊したことになる。

また大規模林道の、①奥春別々利別線、②利別々新得線、③新得々落合線の三路線は、沿線に大規模林業地帯を形成させると同時に、阿寒国立公園と大雪山国立公園を連携させ、周辺の「森林レクリエーションエリア整備」も目論み、新得町で大雪

山縦貫道路と接続するようになっていた。しかし路線の一部は国立公園区域にかかり、前記した大雪山縦貫道路の断念にともなう「林談話」に合致しないため、実現の可能性が消滅した。すなわち、大規模林道の観光道路的な役割も根底から崩壊したことになる。

もはや大規模林業圏開発計画は「時代の変化」により、幻影と化したのである。それだけではない。大規模林業圏計画の前提となる新全国総合開発計画と第三期北海道総合開発計画は、オイルショックによる高度経済成長の終焉にともない有名無実となった。そのため、この二つの総合開発計画は期間満了をまたず、途中で計画変更され、新全総は一九七七年から第三次全国総合開発計画（三全総）に、第三期計画は一九七八年から新北海道総合開発計画（北海道発展計画）に移行した。

林業は残念ながら右肩下がりに低迷

このような情勢を受け、大規模林業圏開発計画は全面的な見直しを余儀なくされた。北海道林務部は七九（昭和五四）年に「北海道大規模林業圏長期構想の概要」を公表した。それによれば、「我が国内外における社会経済情勢の著しい変動に対処し、北海道総合開発のいつその前進を図るため『第三期北海道総合開発計画』（昭和四六〜五五年度）が『北海道発展計画』（昭和五三〜六二年度）に移行することとなり、これにあわせて北海道大規模林業圏の構想事業内容について全面的に見直したものである」とある。

見直しの基本的な考え方は、「森林の潜在生産力が高い地域について、高度の生産性と公益性をも

つ優良林業地域の形成を目指し、総合的な林道等の基盤整備事業の推進によって、林業、林産業を中心とする山村地域振興と地域社会の健全な発展を目標とする長期的総合的構想である」となっている。この見直し内容には拡大造林政策から脱却し、天然林施業へ移行する姿勢がうかがわれる。しかし森林資源の数値目標としては、年成長量は現況（昭和五〇年）の四六二立方方に比べ、七〇年後の目標年（昭和一二〇年）は一一一八立方方に二・六四倍となり、年収穫量は現況の四〇九万立方方が、目標年には一一一五七立方方で二・八三倍となる数値を示している。やはり相変わらず、木材生産を中心とする右肩上がりの計画が基本なのである。

その目標を実現するためには大規模林道が必要としながらも、阿寒国立公園と大雪山国立公園を連携する、①奥春別々利別線、②利別々新得線、③新得々落合線の三本の大規模林道は、前記のとおり「林談話」に反するので姿を消した。「国立公園内は公園計画に係る施設計画に委ね、取り組みの対象から除外した」と明記してある。それに連動して、反対運動が高まっていた「森林レクリエーションエリア整備」の大規模開発も、すべて姿を消した。

その代わりに、前計画にはなかった平取々目黒線（一一〇キ）という大規模林道（中核林道の日高縦貫線が昇格）が新たに現れ、また前計画の留辺薬々足奇線（四七・二キ）が距離を倍増して置戸々雄別線（八六・〇キ）に衣替えした。

この見直しで生き残った①滝雄々厚和線と、新たに登場した②平取々目黒線（現在の平取々えりも線）、それに③置戸々雄別線（現在の置戸・阿寒

線)の三路線が、現在建設中の緑資源幹線林道である。

それでは北海道の林業は、その後どのように推移したのだろうか。見直された大規模林業圏開発計画では、拡大造林政策を廃止したというものの「高度の生産性」を追求し、木材生産量が右肩上がりに推移することを見込んでいた。現実の林業生産の実績は文字で説明するより、図で表せば一目瞭然である。図4は「北海道林業統計・時系列版」(二〇〇〇)に掲載された「所管別人工造林の推移」「所管別森林伐採量の推移」「木材供給の推移」である。人工造林量と伐採量は、大規模林業圏が構想された七〇年ころにピーク過ぎようとしていた。以降は八〇年代、九〇年代と急速に右肩下がり、下落傾向をたどり、現在に至っている。また木材供給では立案当時までは非常に少なかった外国産木材の輸入量が、七〇年代以降に急増し、道産材の割合が右肩下がりとなっている。すなわち、残念ながら林業が低迷しているのである。

この林業の低迷は、輸入する安い木材価格に連動して国産材の価格も安く押さえられるのに対し、林業の人件費や資材価格などは高く推移しているため、林業経営が赤字に転落せざるを得ない構造的な理由に起因している。これは大規模林道を整備すれば、「林業、林産業を中心とする山村地域振興と地域社会の健全な発展」に連なる、という単純なものでは決してない。すなわち「高度の生産性」をめざして見直された大規模林業圏開発計画も、時代の推移とともに事実上消滅したのである。

林業の低迷を象徴するのが林野庁の国有林経営である。国有林は独立採算の特別会計制度をとっ

ており、六〇年代は黒字に支えられて職員数も増加した。しかし七〇年代の伐採量の減少に比例して収入も減少したため、赤字経営に転落した。累積赤字は年とともに肥大化するので、七八(昭和五三)年からは「国有林野事業の経営の改善に関する計画」が二〇年で黒字となることを目標にスタートした。そして林野庁職員の配置転換や人員削減などによる支出の抑制、奥地の森林伐採(八〇年代の知床森林伐採問題はその象徴)やリゾート開発への積極参加(ヒューマングリーンプランやリゾート用地提供)などによる収入増加の努力を重ねたが、改善のきざしはいつこうに現れず、二〇年を経過した九八年にはついに三兆八千億円の累積赤字となり、国有林の経営が破綻した。その結果、政府は累積赤字の大部分を一般会計から補填する代わりに、国有林の抜本的な改革を断行した。それはどのような改革だったのだろうか。

木材生産重視から公益的機能重視へ転換

『林業白書』(平成一一年版)はこの国有林の改革を、「国民の共通財産として、国民参加により、国民のために」管理経営して名実ともに「国民の森林」とし、木材生産より「公益的機能の発揮に重点を置いた管理経営へと転換する」と記している。それまでの国有林の木材生産と公益林の比率は、五四・四六だったが、改革後は二〇・八〇と逆転し公益林が大幅に増加した。その国有林の抜本的な改革後の〇一年、高度経済成長時代の六四(昭和三九)年に「林業総生産の増大」を基本として策定された林業基本法が、「森林の多面的機能の発揮」を基本とする森林・林業基本法に抜本

改正された。さらに北海道では、その動きを受けて〇二年に北海道森林づくり条例が制定され、道有林の経営はもっぱら「公益的機能の維持増進を図る」ために管理運営されることになり、木材生産を目的とする皆伐・択伐施策が廃止された。

すなわち二〇世紀から二一世紀への移行期に、国有林と道有林の経営は抜本改革され、木材生産より公益的機能の増進をめざす方向に大転換したのである。これで大規模林業圏開発計画がめざした「高生産性林業の確立」を主流とする施策は否定された。森林の公益的機能を発揮するためには、木材の大量搬出を前提とする大規模林道は絶対に必要としない。山岳地帯で大規模な工事を行えば、支障となる森林伐採や山肌の土砂切盛も必然的に大規模となり、生態系保全や風致景観維持などの公益的機能が阻害される。

それだけではない。国有林と道有林の抜本改革に先立って、国有林・道有林・民有林が別々の縦割りではなく、有機的に連携しながら森林経営を行うには「流域管理システム」が合理的であるという考え方がでてきた。『日本の森林・林業』(日本林業調査会、一九九七)には次のように記されている。

「森林の流域管理システム」は、森林の各種の機能が最も効果的に発揮され、また木材の生産・加工・流通に関する活動も効率的に行われ得る範囲である主要な河川の「流域」を単位として、国有林・民有林を通じ、その流域の特質に応じた森林の整備と林業の生産活動等を適切に推進するという仕組みである。

この新たな仕組みを実現するため、平成三年に森林法を改正し、(後略)

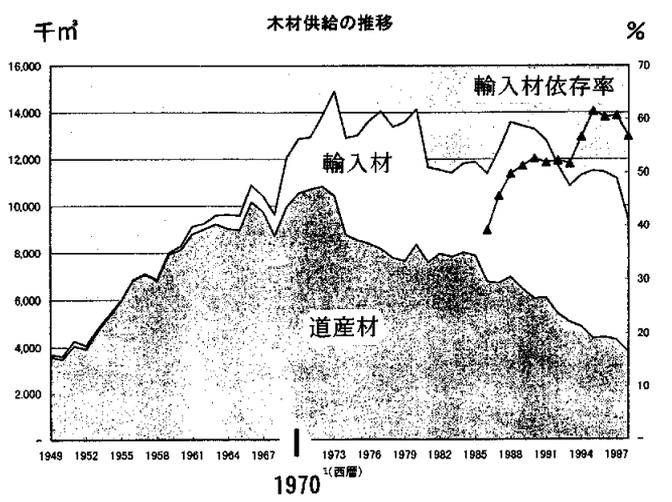
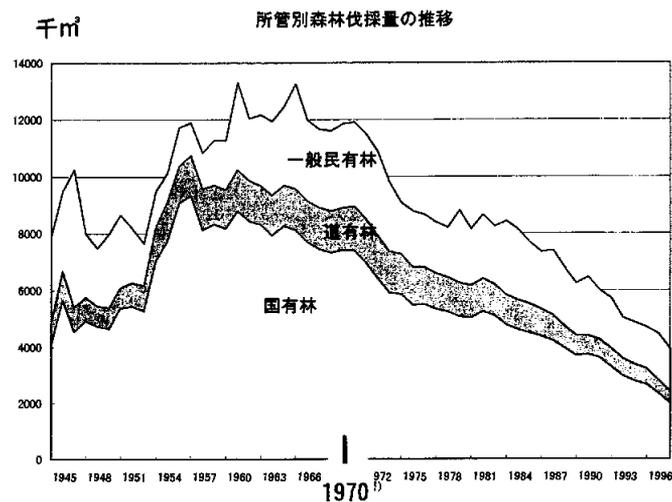
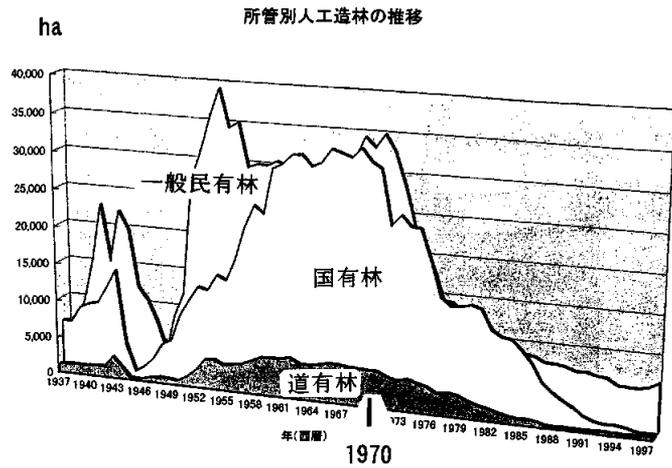


図4 北海道の人工造林面積、森林伐採量、木材供給量の推移
 (北海道林業統計・時系列版、2000)
 いずれも1970年ころから右肩下がり(輸入木材は右肩上がり)に推移

そして森林法は、森林計画の基本となる森林計画区について、「地勢その他の条件を勘案し、主として流域別に都道府県の区域を分けて定める」(第七条)と規定した。すなわち森林法にもとづく森林経営を行えば、流域を越えて広域な範囲を貫通する大規模林道は必要としないのである。もし「峠越し」する(トンネルを含む)広域の林業活動が必要であれば、それは国道、道道、市町村道のネットワークを利用すればこと足りる。

したがって〇二年に北海道知事と北海道森林管理局長が結んだ「北海道の森林づくりに関する覚書」でも、「環境の世紀」ともいわれる二一世紀の初頭に当たり、流域を単位とした民有林、道有林、国有林の連携により、「道民の財産」として一〇〇年先を見据えた多様で豊かな森林づくりを進めていくことをうたっている。ここでも多様で豊かな森林づくりは「流域」を基本としているので、「峠越し」の大規模林道は必要がない。

知事は質問にまったく答えられなかった

私たちは林業が振興されることを望んでおり、そのために必要な、きめ細かい林道は整備すべきと考えている。しかし大規模林道はこれまで検証したように、三十数年も前の高度経済成長の右肩上がりの時代を背景として、「高生産性林業の確立」をめざして計画されたものである。ところが計画直後から時代が変化し高度経済成長時代は終焉、とくに林業は国有林の累積赤字に象徴されるように右肩下がりに低迷した。そして二〇世紀から二一世紀への変わり目どきに、林業は木材生産重視から公益的機能重視へ大転換した。公益的機

能を発揮するためには大規模林道を必要としない。また木材生産を目的とする森林経営も「流域」単位を重視するので、流域を越える大規模林道は必要としない。それにもかかわらず、膨大な建設費をかけ、自然環境を傷つける大規模林道建設を継続することは、時代錯誤としかいいようがない。

ところが林野庁の「大規模林道事業の整備のあり方検討委員会」と「大規模林道事業期中評価委員会」は、このような「時代の変化」には目をつぶったまま事業継続を決めてしまった。そして北海道知事はその評価結果に追従し、北海道財政が赤字再建団体へ転落寸前というひびくした情勢にもかかわらず、北海道費の支出を続けている。

そこで大規模林道問題北海道ネットワークは〇五年八月二三日、知事に対し「北海道における緑資源幹線林道事業から撤退することを求める要望書並びに同事業の再評価に関する質問書」を提出した。それに対し〇五年一月一日づけ、北海道水産林務部林務局長から回答があった。質問は全部で一一項目あり、いずれの回答も抽象的で的外れなものであるが、ここではそのうち五項目について、質問の要旨と回答の全文を紹介する。

1 「時代の変化」の検証を欠落させた再評価

(質問要旨) 大規模林道の全体像を大局的に見る視点を欠き、時代の変化の検証を欠落させた再評価結果に基づき事業継続が決定され、知事もそれを是認しているが、そのような再評価が合理的で適切であるとすする根拠を明確に示すこと。

(回答全文) 道としては、林野庁が、「林野公共事業の事業評価実施要領」に基づいて、期中評価

委員会の意見を聞きながら、様々な角度から事業内容の適否を判断し、総合的な判断により評価結果を示したものであると認識しています。

北海道は「時のアセスメント(時代の変化を踏まえた施策の再評価)」の元祖である。その元祖の北海道知事からの回答は、「時代の変化」の検証を欠落させた結果が「合理的で適切」であるという根拠について、何ひとつ具体的に答えていない。

根拠からいえば知事だって「時代の変化」を欠落させれば「不合理」と思うはずである。しかしそれは口に出せず、ただ林野庁の再評価結果に追従するだけである。ここには「道州制」を推進し、地方の独自性発揮を掲げる知事の姿勢は、みじくも感じられない。

2 三本の幹線林道整備と林業圏(一七六万畝)との関係

(質問要旨) 〇四年に緑資源機構北海道地方建設部が発行した「北海道の緑資源幹線林道」のパンフレットによれば、建設中の三路線は一市三六町村の一七六万畝を対象とする大規模林業圏の幹線林道と位置づけるとともに、三路線の受益地を四万六〇〇〇畝としている。三路線の整備は、受益地(四万六〇〇〇畝)以外の地域と林業振興の上でどのような有機的関係を有し、なぜ、どのように三路線が一七六万畝の圏域全体の幹線機能を発揮できるのか、明確な根拠を示すこと。

(回答全文) 緑資源幹線林道は、地理的条件が極めて悪い地域において森林整備の推進や林業及び地域の振興を図る必要があるとの考え方にに基づき実施されているものであり、国道を始めと

する公道など他の道路とのネットワークを形成することによってその目的の達成を図るものであると認識しています。

この回答は、一市三六町村の一七六万粉を対象とする大規模林業圏というまとまり(図2参照)が、幻影となったことを如実に示している。すなわち大規模林道は、そこから派生する中核林道、支線林道、作業道などの「高密度の支線路網の形成」があつてこそ、森林の整備・管理に有効に働くのである。しかし回答には林道ネットワークへの言及がなく、国道などとのネットワークしか書いてない。林業の低迷によって支線路網の形成ができないのである。毛細血管などはつくりだす動脈だけつければ「森林整備の推進や林業及び地域の振興」に役立つと、知事は本気で考えているのだろうか。

「国道を始めとする公道など他の道路とのネットワーク」の機能をいうなら、それは一七六万粉の圏域内だけでなく、稚内にも根室にも函館にもネットワークしており、北海道全域に拡大してしまふ。知事は一七六万粉の大規模林業圏の林業的なまとまりについて、何ひとつ具体的に説明できず、回答できなかった。一七六万粉の大規模林業圏の「実施計画」は七三(昭和四八)年に、知事が自ら策定したものであることを銘記してほしい。その知事が回答できないということは、大規模林業圏が崩壊しているからに他ならない。

3 峰越しする大規模林道と「流域」単位との関係

(質問要旨) 森林計画の基本は「流域」を単位とする森林計画区がもつとも有効適切であると定

められている。しかし置戸・阿寒線は網走・湧別川流域から十勝・釧路川流域へ峰越えし、平取・えりも線は沙流川流域から十勝・釧路川流域へ峰越しする計画である。森林計画区の基本に反し、必然的に工事費が高く自然環境への影響も大きくなる「峰越し」(トンネルを含む)の大規模林道が、なぜ不可欠なのか理由を明示すること。

(回答全文) 緑資源幹線林道事業については、森林整備の推進や林業の振興、さらには地域の振興を図るため、地理的条件が極めて悪い地域において実施されており、その受益範囲が著しく広いものとされていることから、複数の森林計画区が関わる場合があります。

この回答も、質問に何も答えていない。「森林整備の推進や林業の振興」のためには、「流域」単位がもつとも有効、適切であるとして森林法でも「流域」単位の森林計画区を設けることを規定している。したがって「流域」を越える大規模林道を建設するなら「森林整備の推進や林業の振興」のために、工事費が高く自然環境も傷つける「峰越し」(トンネルを含む)が、「流域」単位より合理的で、有効、適切であることを証明しなければならないのに、知事の回答は何も説明していない。

高度経済成長時代には拡大造林政策を推進するため、峰越し林道、スパー林道、大規模林道と、林道規模がつつぎと大型化した。しかし拡大造林は失敗し、その後の森林経営は、より自然になりむエコロジカルな方向へ小規模化し、「流域」単位の帰着したのが時代の流れである。したがって大規模林道の建設に固執するのは時代錯誤である。

ここで2の回答を見直してほしい。大規模林道は、「国道を始めとする公道など他の道路とのネットワークを形成することによってその目的の達成を図るもの」だという。それならば林道は森林法の定めるとおり「流域」内で整備し、流域外とのネットワークは「国道を始めとする公道」を利用した方が、より合理的ではないか。現にいま建設中の大規模林道の近くには、国道、道道などが走っている。大規模林道は必要がないのである。

道有林の当事者能力が疑われる他人まかせ

いま建設中の三本の大規模林道のうち、とくに平取・えりも線は道有林と関係が深い。平取・えりも線は延長八二・五^{km}で、それは①平取、②平取・新冠、③新冠・静内、④様似、⑤様似・えりも、の五つの工事区間に分かれている。

このうち①平取区間は林野庁の再評価結果により、建設が「取りやめ」となった。また③三年の台風一〇号にともなう豪雨により法面崩壊など壊滅的な被害を受けたのは、③平取・新冠区間である(本誌四三号、寺島一男「大規模林道は本当に必要か」参照)。さらに③三年、ナキウサギふあんくらぶが大規模林道建設予定地付近の道有林内でナキウサギ生息地(林野庁による調査では生息しないとされた場所)を発見し、林野庁に調査するよう伝えたところ、何者かによって生息穴が土で埋められる「事件」が発生したのは、⑤様似・えりも区間である(本誌四二号、市川利美「ナキウサギの岩穴はなぜ土で埋められたの?」参照)。

④様似区間と⑤様似・えりも区間は、とくに道有林と密接に関係している。すなわち、⑤様似・

えりも区間は延長一四・一^{*}、受益地面積四六〇〇^{*}、その全域一〇〇%が道有林である。また④様似区間は延長一四・四^{*}、受益地面積四五〇〇^{*}、その六一・二%が道有林である。したがって④と⑤の区間に大規模林道が開通すれば、それがどう使われるか、使われないかは道有林の経営と直結する。

ところで先に記したように道有林の経営は、〇二年に抜本改革された。「北海道森林づくり白書」(平成一四年版)によれば、道有林は「今後は、木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止し、複層林化や下層木の育成を目的として行う受光伐を導入するなど、公益性を全面的に重視した道有林の整備を推進していきます」とあり、道有林には木材生産を目的とする「資源の循環利用林」に区分している森林はありません」と記されている。これは当然のこととして平取・えりも線沿線の道有林にも適用される。したがって今後は、⑤様似・えりも区間と④様似区間から木材が大量に搬出されることはあり得ない。

ところが林野庁による再評価を見ると、⑤の区間の平成一五年度中委員会の「期中の評価表」では「受益地において今後、事業量(間伐)は増加する見込みである」とあり、④の区間の平成一五年あり方委員会の「項目別取りまとめ表」では「受益地における事業量(更新、保育)は、今後、増加する見込みである」とあって、いずれも大規模林道の建設を認めた。「受光伐」すなわち森林中に太陽光を入れ、林の下層にある樹木の成長を促す程度の伐採しか行わない道有林地域で、「事業量が増加する見込み」というのは不可思議である。

そして林野庁では、工事区間ごとに公共事業の

投資効果を検証する「費用対効果分析」を行っている。まず沿線の受益地が一〇〇%道有林である⑤様似・えりも区間を見ると、費用が七一億九〇〇〇万円に対し効果は八二億円あるので、投資効率が一・一四で投資効果あり、となっている。ところが効果の内訳は「木材生産等便益」が六九億九〇〇〇万円もあることになっている。木材生産便益とは木材の売上げ代金ではなく、道路ができたことにより木材搬出の距離や経費が縮減されることにより木材搬出の距離や経費が縮減されるなどの効果だという。木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止した道有林として、これは信じがたい数字である。

また④様似区間は、費用が八三億七〇〇〇万円に対し効果は一六億七〇〇〇万円、投資効果は一・四〇と算出されている。その効果の内訳で最大なのは「森林整備経費縮減等便益」で七二億九〇〇〇万円となっている。これは道路ができたことにより、造林・保育が不十分だった森林の整備が促進され公益的機能が発揮される効果だという。ところが⑤様似・えりも区間の「森林整備経費縮減等便益」は七億六〇〇〇万円、④様似区間の一〇分の一程度しかない。④は一四・四^{*}、面積四五〇〇^{*}、人工林九%、⑤は一四・一^{*}、面積四六〇〇^{*}、人工林七%で、④と⑤はほぼ同じ規模であり、隣接地だから気候条件もほぼ同じである。それなのに④の「森林整備経費縮減等便益」が⑤の約一〇倍もあるのは、まったく理解できない数字である。

そこで道有林管理の責任者である知事に質問してみた。知事はどう答えただろうか。

4 様似・えりも区間の木材生産等便益
(質問要旨) 木材生産目的の施業を廃止した道有林の様似・えりも区間で、七〇億円もの木材生産便益が出るのは信じがたい。したがって七〇億円(正確には六九九七百万円)の具体的な算出根拠を示すこと。

(回答全文) 費用対効果分析については、「林野公共事業の事前評価マニュアル」に基づき、林野庁が算定したものです。

5 隣同士で一〇倍も差がある森林整備経費縮減等便益

(質問要旨) 様似区間と様似・えりも区間は、林道延長、受益地面積、人工林率がほぼ同じ規模の隣接地なのに、森林整備経費縮減等便益は、前者が七二億九〇〇〇万円、後者は七億六〇〇〇万と、約一〇倍の差がでることは理解しがたい。したがって両者の算出根拠を具体的に示し、なぜ差異が生じたのか理由を明示すること。

(回答全文) 費用対効果分析については、「林野公共事業の事前評価マニュアル」に基づき、林野庁が算定したものです。

この二つの回答はまったく同文で、質問には何も答えていない。これは知事として無責任きわまりない態度である。なぜなら、⑤の一〇〇%、④の六一・二%は知事が管理する道有林だからである。林野庁の「マニュアル」は算定方式を示しただけで、その方式に当ってはめる「数値」は、もっぱら道有林の施業内容によって左右される。したがって道有林の大規模林道の費用対効果分析に道民から疑問ができれば、知事は率先して林野庁に算定根拠の開示を求め、林野庁の認識に「今後、事

業量は増加する見込み」という錯誤があれば、道有林管理者として「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止した」と是正を求めると同時に、錯誤の有無にかかわらず、道民に対して説明するのが知事の責務である。

それにもかかわらず知事は、費用対効果は「林野庁が算定したものです」と他人事のように「われ聞せず」の態度を貫いている。少なくとも費用対効果分析の結果として公表された数字から判断する限り、林野庁の認識には道有林の施業内容と反する錯誤があると疑わざるを得ない。もし錯誤があれば、公共事業としての投資効果の根底が崩壊することになり、ことは重大である。しかも道有林は大規模林道に対して九億円もの賦課金を課せられている。

もういちど「北海道森林づくり白書」（平成一四年版）を見てみよう。そこには道有林について、「今後は、道民の理解と協力を得ながら、道民全体に支えられた森林の整備・管理を推進していきま」す。「道有林を広く開放して、日常的な道民参加を促進するとともに、計画や実績の積極的な公表といった情報公開を推進していきます」と記されている。

これでは行うことと言うことがまったく不一致で、道政不信を増大させるだけである。知事は「計画や実績の積極的な公表といった情報公開を推進」しなげばならない。「林野庁が算定したものです」と他人事のような回答をするのは、道有林管理者としての当事者能力を疑わざるを得ない。

ということ、大規模林道問題北海道ネットワークは、○五年一二月一六日、北海道知事に対して（知事政策部と水産林務部の関係課長に説明

の上で）、「知事として事業の必要性も効果も具体的に説明することができないのに、多額の道費負担をしている『緑資源幹線林道』事業から撤退することを求める申入書並びに再質問書」を提出し、事業からの撤退と○五年八月二三日づけの質問への再回答を求めた。この原稿が印刷段階に入った○六年一月一六日現在（再質問から一カ月）、知事からの再回答はきていない。

おわりに

以上、北海道の大規模林道（緑資源幹線林道）に対して「市民版・時代の変化を踏まえた施策の再評価」を行ってみた。どう考えても大規模林道は、自然を破壊するだけの無駄な公共事業の典型としか思えない。

大雪山の土幌高原道路建設に反対する市民運動の盛り上がり为契机となって、一九九七年に北海道で生まれた「時のアセスメント」は、「始まったら止まることを知らない」という日本の公共事業に、「止まる」仕組みを含む事業再評価制度を確立させる契機となった。いまや政策評価、事業再評価制度は、実効性が発揮されているか否かは別として、制度としては行政のなかに定着したとみてよい。でも残念ながら大規模林道に対する事業再評価は「おざなり」で、実効性があるとはとうてい言い得ない。

公共事業を担当する行政からは最近、「Plan・Do・Seeの徹底」という言葉が聞かれるようになった。Planは計画、Doは実施、Seeは評価で、施策を進めるそれぞれの段階で、厳正にチェックを重ね、適正に執行するということだろう。今回

の北海道知事との質疑応答を通じてみた北海道の大規模林道の場合はどうだろうか。

Plan: 「時代の変化」で賞味期限切れ。

Do: 何がなんでもDo!

See: 知事は「われ聞せず」

こんな公共事業で税金が無駄に使われ、北海道の自然環境が蝕まれるのは許せない。大規模林道（緑資源幹線林道）に反対する世論が高まることを期待したい。



奥山の自然を切り刻んで進む大規模林道（置戸・阿寒線）