

# 緑資源幹線林道は「中止」の正念場を迎えた

(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。

俵 浩 三

## 本文の要点

緑資源幹線林道（旧森林開発公団の大規模林道）について、私は二〇〇六年の本誌第四号「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と効果を説明できなかった」で、この事業の概要と時代錯誤ぶりを紹介した。それ以来、昨年までに五回にわたって知事との質疑応答を繰り返したが、知事はこの事業に多額の道費負担を支出しながらも、「説明責任なし」と逃げの姿勢に終始した。

ところが昨年、この事業をめぐる「政官業の癒着」が露呈し「緑資源機構―不正の温床そのものだ」と世論の批判がまきおこったため、政府は緑資源機構を二〇〇八年三月までに廃止し、緑資源幹線林道は「山のみち」と名称を変更して、都道府県の事業に移管せざるを得ない事態におちいった。

すなわち緑資源幹線林道は、二〇〇八年度からは都道府県が事業主体の「山のみち」事業に継承されることになったのである。したがって知事は、今後は「説明責任なし」という逃げの手を使うことが許されなくなるので、私たちが提起した疑問点に対して真正面から答えなければならぬ。

また同時に知事は、森林開発公団による大規模林道は、いまから四〇年近くも前の大造林政策の「右肩上がり」を前提に計画・着手されたものでありながら、その後の林業情勢は「右肩下がり」に推移している事実を直視しなければならない。そして森林開発公団

の大規模林道が、緑資源機構の緑資源幹線林道に変更され、さらに都道府県の「山のみち」事業に変更されても、すでに「時代の変化」により森林・林業に対する価値観や役割も大きく変化し、大規模林道事業の目的、必要性、効果が消滅している実態を客観的に再評価し、事業の「中止」を決断すべきである。

## 一 緑資源幹線林道の現状と経緯

北海道における緑資源幹線林道は、現在の三路線が事業を継続中で、総事業費は約一〇八二億円（緑資源機構北海道地方建設部、二〇〇四の資料による）。その後一部区間が中止されたのでやや減額された）で、その事業進捗率は四五％（北海道水産林務部、二〇〇七の資料による）である。この事業主体は林野庁系の独立行政法人・緑資源機構であるが、北海道は約二〇％の事業負担金および道有林部分で五％の受益者賦課金を支出している。

	延長	事業費 (概算)	進捗率 (二〇〇六)
① 滝雄・厚和線	六五・四*	二六三億円	八三％
② 平取・えりも線	七二・一	五六三	三四
③ 置戸・阿寒線	六三・三	二五八	一九
合計	二〇〇・八*	一〇八二億円	四五％

北海道の緑資源幹線林道（旧森林開発公団の大規模林道）は、道央から道東にかけての（平成大合併前の）一市三三町三村にまたがる、国有林と

道有林が主体で一部に民有林を交える一七六万畝の森林地域（「北海道山地」という）を対象とした「北海道大規模林業圏開発計画」の幹線林道である（図1）。この計画は、いまから四〇年近くも前の新全国総合開発計画（一九六九〜七七）および第三期北海道総合開発計画（一九七一〜八〇）に位置づけられ、北海道により実施計画が策定された（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）北海道林務部、一九七四）。

その当時の日本の林業政策は、国有林を中心として「拡大造林」が重要視されていた。それは当時の高度経済成長を背景とする木材需要の増大に対応し、奥地の天然林を大規模に皆伐して人工林

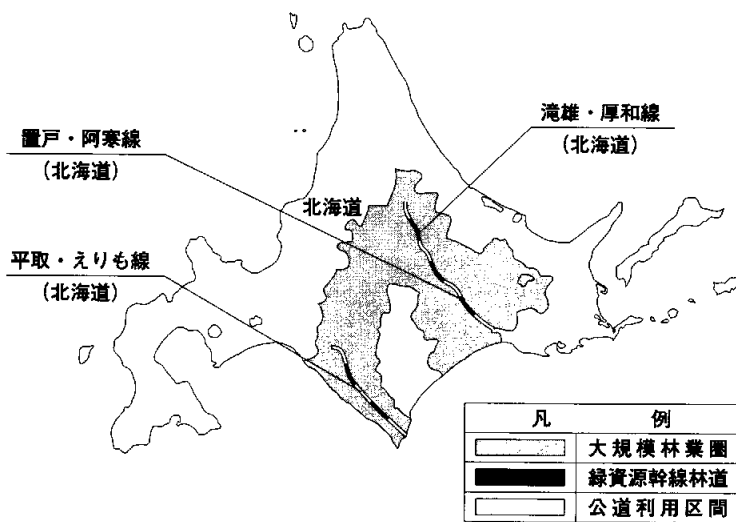


図1 緑資源幹線林道（大規模林道）位置図  
（森林ハンドブック、2006、日本林業協会）

に変え、林業の生産性を高めようとするものだった。したがって北海道大規模林業圏開発計画も「高生産性林業の確立」が最大の目的とされていた。

ところが実施計画が策定された一九七三年、まさにその時、日本経済は第一次石油危機に遭遇して失速し、高度経済成長時代は幕を閉じた。時代の流れは環境保全を重視する低成長時代に移行したのである。そして、ほぼ同時に拡大造林政策も失敗が顕在化し、国有林では拡大造林を否定する「国有林における新たな森林施業」に転換せざるを得なくなった。また、そのころから木材輸入が増加し、日本の林業は元気を失った。大規模林道事業の前提とされた「右肩上がり」の「高生産性林業の確立」への道は、出発と同時に赤信号がともり、現在にいたるまで日本の林業は「右肩下がり」に低迷を続けている。（三二頁の図を参照）

そればかりではない。国有林経営の特別会計は一九七〇年代以降に累積赤字が増大し、一九九七年にはそれが三兆八千億円にも達して自力再生が不可能なことが明白となったので、一九九八年に累積赤字の大部分を一般会計から返済する国有林の抜本改革が行われ、国有林経営は木材生産の重視から公益的機能を重視する「国民の森林」に脱皮した。さらに二〇〇一年には「林業総生産の増大」を目的とする林業基本法が、森林の公益的機能など「多面的機能の発揮」を目的とする森林・林業基本法に抜本改正された。すなわち二〇世紀から二一世紀へ移行する世紀の変わり目に、日本の「林業政策」は木材生産重視から環境保全重視の「森林・林業政策」に大転換したのである。

したがって「高生産性林業の確立」を最大目的とする北海道大規模林業圏開発計画は、「時代の変

化」に埋没し、いまや幻と化して事実上消滅している。

大規模林道は、大量の木材を生産し、それを遠距離に運搬することを前提として計画されたから、幅員七メートル、二車線、全面舗装の国道なみの規格で、延長六〇〜七〇キロ以上の広域を貫通させる林道である。しかし、環境保全を重視する森林の公益的機能を発揮するためには、高生産性林業を前提とした広域を貫通させる大規模林道を必要としない。

なお、この大規模林業圏開発計画の副次目的には「森林の公益的機能充実」も含まれていたが、それは大規模林道を観光道路として利用し沿線を大規模に観光開発する「保健休養機能充実」で、環境保全的な公益的機能の発揮とは無縁だった。したがって、これも環境保全重視時代を迎えて消滅した。

それにもかかわらず大規模林道は旧森林開発公団によって、①滝雄・厚和線が一九七四年、②平取・えりも線が一九八三年、③置戸・阿寒線が一九九四年にそれぞれ着工され、近年の林野庁による「公共事業再評価」の結果、ほんの一部の区間で事業休止や幅員縮小が行われただけで、基本的にはいずれの路線も事業継続とされ、延々と工事が続行されている。国の公共事業再評価制度は、北海道の「時のアセスメント（時代の変化を踏まえた施策の再評価）」を契機に始められたにもかかわらず、大規模林道事業は「時代の変化」を無視し、「始めに継続ありき」の再評価が行われた。そして北海道は、林野庁の再評価結果に追従し、多額の道費支出を続けているのである。

## 二 北海道知事からの回答の問題点

本誌第四号で私は、北海道自然保護協会も構成員となっている「北海道大規模林道問題ネットワーク」が知事と質疑応答を行ったことを紹介した。その後もこの続編が繰り返し返され、二〇〇七年五月までに五回に達した。

質問年月日

回答年月日

- |     |           |           |
|-----|-----------|-----------|
| 第一回 | 〇五年 八月二三日 | 〇五年一月二日   |
| 第二回 | 〇五年二月一六日  | 〇六年 二月 六日 |
| 第三回 | 〇六年 四月二五日 | 〇六年 六月一九日 |
| 第四回 | 〇六年 八月一八日 | 〇六年一〇月 三日 |
| 第五回 | 〇七年 二月 六日 | 〇七年 五月二五日 |

この五回の回答の中には、私たちが納得できない問題点がたくさんあるが、その代表的なものをつつだけ紹介する。

なお質問は北海道知事に提出したもので、毎回の提出時には知事政策部、水産林務部および広報・広聴課の幹部が同席する場で、質問趣旨を説明している。しかし回答は北海道水産林務部林務局長名となっているので、「当ネットワークとしては知事あて質問しているもので、実務担当の林務局長だけの判断でなく、より多角的視野と高度な政策判断を伴う知事からの回答を期待している」旨を繰り返し申し入れたところ、第四回目には高橋はるみ知事名で「当事業を担当している林務局長から回答させていただいているところですが、今後道として責任をもって回答・説明すべき事項については、引き続き誠実に対応するよう、あらためて指示したところだ」との回答が添えら

れていた。したがって以下に紹介する回答は、知事名のもののみならず以下に紹介する回答は、知

(1) 大規模林業圏開発計画はいまや幻の存在

(質問の要旨) 北海道の大規模林業圏開発計画は三〇年以上も前に、拡大造林を推進する「高生産性林業の確立」を目指して策定されたが、その後時代の变化により林業をとりまく前提条件が崩壊し、「大規模林業圏」はその実態を失っている。

したがって計画策定時に、伐採量、造林量、林道網などどのような目標をもち、その後、目標の何が達成され、何が達成されなかったかを具体的に明らかにするとともに、なぜ大規模林業圏の幹線として大規模林道事業を継続する必要があるのか、根拠を明示すること。

(回答の全文) 大規模林業圏開発計画は、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の振興、さらには地域の振興を図る必要があるとの考え方に基づくものであり、現在もその基本的な考え方は否定されるものではなく、今後とも継続して事業が実施されるべきものと考えています。

(納得できない理由) 質問は、林業をとりまく情勢変化により伐採量、造林量はともに「右肩下がりに激減している実態、また大規模林道を整備しても派生する中核林道、支線林道、作業道などの林道網の形成が進まない実態を具体的に示すことを求めているのに、回答はひとつも触れていない。都合の悪いことには口を閉ざすのである。そして「地理的条件が極めて悪い地域において」と抽象的な表現だけで「基本的な考え方は否定されるものではなく、今後とも継続」が必要と

答えている。

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)」の生みの親である。それにもかかわらず知事は、時代の変化により「高生産性林業の確立」という林業政策が否定された事実を無視し、三〇年以上も前の大規模林業圏を肯定している。大規模林道事業を継続することは時代錯誤といわなければならない。

(2) 流域単位の森林計画区を越境する林道がなぜ必要

(質問の要旨) 大規模林道が計画されたこの林道は、峰越林道、スーパール林道、大規模林道とつぎつぎに大規模化、長大化していった。しかし、その後の森林経営は流域単位とすることが合理的で自然環境にもやさしいとして、一九九〇年代からは「森林の流域管理システム」が導入され、森林法(第七条)の「森林計画区」も「流域別」に定めるように改正された。

したがって現在の森林計画制度に従えば、流域を峰越えして越境する長大な大規模林道が必要としないのに、また峰越えすれば必然的に自然環境に与える影響が大きくなって公益的機能が阻害されるのが必至なのに、なぜ大規模林道事業の継続が不可欠なのか、その理由を明示すること。

(回答の全文) 緑資源幹線林道については、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、その受益の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。

(納得できない理由) 質問は、現在の森林計画

様似・えりも区間の残工事分に関する  
費用対効果分析結果

	効果額 (百万円)
■木材生産等便益	6,997
1) 生産等経費縮減便益	4,282
2) 利用増進便益	13
3) 生産確保・促進便益	2,701
■森林整備経費縮減等便益	763
1) 造林作業経費縮減便益	35
①歩行時間等経費縮減便益	0
②作業道作設経費縮減便益	35
2) 治山経費縮減便益	7
2) 森林管理等経費縮減便益	2
3) 森林整備促進便益	719
(1)水源かん養便益	355
1) 洪水防止便益	201
2) 流域貯水便益	66
3) 水質浄化便益	88
(2)山地保全便益	170
1) 土砂流出防止便益	158
2) 土砂崩壊防止便益	12
(3)環境保全便益	195
1) 二酸化炭素吸収便益	195
■一般交通便益	400
1) 走行時間短縮便益	291
2) 走行経費減少便益	109
■森林の総合利用便益	0
1) アクセス短縮等便益	0
①アクセス時間短縮便益	0
①アクセス経費減少便益	0
2) ふれあい機会創出便益	0
4) 森林副産物収入増大効果	0
■災害等軽減便益	10
1) 災害時迂回路等確保便益	10
2) 防火帯便益	0
3) 災害復旧経費削減効果	0
■維持管理費縮減便益	0
■山村環境整備便益	0
4) 残土用地利用効果	0
■その他の便益	36
1) 通行安全性向上効果	21
2) 環境保全確保便益	15
3) 森林内施設管理経費縮減便益	0
4) ボランティア誘発便益	0
効果額計	8,206
■事業費	7,082
■維持管理費	115
費用計	7,197
投資効率	1.14

図2 様似・えりも区間の費用対効果分析結果  
林野庁による分析結果。費用が71億円に対し効果は82億円なので「効果あり」の結論。しかし効果のうち69億円は「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」した道有林からの「木材生産等便益」。効果の「水増し」疑惑を指摘された林野庁は文書を廃棄した？

制度に従えば流域を峰越えする長大な大規模林道は必要とせず、また峰越えすれば後の七(2)で説明するように、必然的に自然環境に与える影響が大きくなって森林の公益的機能の発揮にも逆行するにもかかわらず、なぜ大規模林道事業の継続が不可欠なのかを聞いているのに対し、その「なぜ」にはまったく答えていない。

時代の変化で古くなってしまった事業を継続する場合には、現在の制度と矛盾しても、古い計画の方が現在の制度より合理的であることを立証しなければならぬのに、この回答は「その受益の範囲が著しく広いものとされていることから、複数の森林計画区に関わる場合がある」と、古い制度の内容を説明するだけで、それが流域管理システムより合理的であるとする根拠を何も示していない。

(3) 道有林を貫通する大規模林道は知事が「われ聞せず」  
(質問の要旨) (a) 平取・えりも線のうち「様似・えりも区間」は延長一四・一キロ、受益面積四六〇〇ヘクタールで、その全域一〇〇%が道有林である。近年の道有林の経営は「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」し「公益性を全面的に重視する方針に転換」したのに、林野庁の「費用対効果」の評価では様似・えりも区間の「木材生産等便益」が六九億九千万円も出るという信じがたい数値となっている(図2)。したがって「道民の理解と参加」をとる道有林管理者として、この算出根拠を明示すること。(この質問は類似のもの、関連するものを含め五回を通じて繰り返し返された。)

(b) 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」と明記されているので、もう道有林内には大規模林道は必要ないはずである。それなのに、なぜ大規模林道

を継続する必要があるのか説明すること。  
(回答の要旨) (a) (第一回)「費用対効果分析については、林野庁が算定したものです。」  
(第三回)「費用対効果分析は北海道が自ら評価結果を事業に反映させ得る立場にないことから、北海道は説明責任を負っていません。」  
(第五回)「一〇〇%が道有林内の大規模林道でその森林経営は道有林が行うものであっても、また道費負担金を支出していても、費用対効果分析の算定根拠を説明しないことは」「説明責任を回避した」とのご指摘は当たらないと考えております。」

(b) 「(道有林基本計画は)道有林の計画的かつ適切な管理運営を行うために定めるものであり、道有林の区域にとどまらない広域的な森林整備の推進や地域振興等を考慮した路網整備のあり方を定めるものではありません。(したがって道有林内には大規模林道が必要ないと指摘すること

は)次元の異なるものを比較するものであり、当を得ないものと考えます。」

(納得できない理由) (a) 近年は、公共事業の妥当性を判断するひとつの指標として費用対効果分析を行うことが一般化している。様似・えりも区間の分析は林野庁が行ったものであるが、そこで木材がどれだけ生産されるかは、もっぱら道有林の経営内容に関わってくる。したがって本当に六九億円もの「木材生産等便益」が出るか否かを検証し、誤りがあれば林野庁に訂正を求め、また道民から質問があれば説明するのが、道有林管理者としての当然の責務である。

それにもかかわらず知事は「北海道は説明責任を負っていません」と逃げの姿勢に終始している。「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」した道有林から六九億円もの木材生産便益(木材売上金ではなく木材輸送の燃料費軽減など)が出るという数字は、費用対効果で「効果」を大きく見せるための「偽装」と疑わざるを得ない。

(b) 道有林の「適切な管理運営」のために定めた道有林基本計画で「幹線林道の基盤整備は終了」としながら、広域的な大規模林道は道有林の経営と「次元が異なる」というのでは何の説得力ももたない。国が行う事業であれば、道有林内の森林がどのように扱われても(道有林の基本に反する過大な木材生産が行われる計画内容となつていても「次元が異なる」から)よいとして、道有林賦課金や事業負担金を支出しつづける姿勢には、道州制を推進し「国と勝負する」といった知事の独自性はみじんも感じられない。

(a)にしても(b)にしても、北海道は林野庁に追従するだけである。

### 三 林野庁は費用対効果の文書を廃棄した

以上のように北海道知事は、道有林内の大規模林道の費用対効果分析の根拠を説明することをかたくなに拒み続けている。そこで私たちは二〇〇七年三月九日づけで林野庁長官に対し、情報公開制度による「行政文書開示請求」を行った。

ところが三月三〇日づけで林野庁長官から「行政文書不開示決定通知書」が送られてきた。そこには、平取・えりも線の木材生産等便益の積算に関する資料については、農林水産省の行政文書管理規則の「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既に廃棄しており、対象文書を保有していないので、不開示とした」と記載されている。

これは信じられないことである。なぜなら、この費用対効果分析は「林野公共事業の事業評価実施要領」に基づき、五年ごとに、定期的に必ず発生するもので、決して「随時発生するもの」ではない。またこの「要領」に従えば、森林・林業情勢や社会経済情勢の変化などを五年ごとに点検しなければならぬとされているから、次回の再評価に備えて少なくとも五年以上保存すべきもので、絶対に「短期に廃棄するもの」に該当しない。この文書が廃棄されたというのは、費用対効果の積算根拠がずさんなため公表するわけにいかないので、情報公開を回避するための「偽装廃棄」の疑いを払拭できない。

そこで五月一八日づけで北海道ネットワーク加盟団体名により、農林水産大臣および林野庁長官に対して、「緑資源幹線林道に関する行政文書不開

示決定に対する抗議および質問書」を提出した。ここでは文書を廃棄したことに対し嚴重に抗議するとともに、仮に文書が廃棄されたとしても、現に執行中の事業なので林野庁の「評価マニュアル」の内容に沿って、どのような森林施業に基づき、どの伐採現場で、どのような木材がどれだけ産出され、それをどの場所の流通・加工施設に運搬すると、どれだけ木材生産等便益となるのか、再計算が可能なので再計算し、その算出根拠を明確・具体的に説明するように求めた。

なお五月一八日は、大規模林道問題全国ネットワークの河野昭一代表が林野庁幹部と話し合いできる日程調整がついたので、北海道ネットワークからは寺島一男代表と市川利美事務局次長が上京、この抗議・質問書を林野庁幹部に直接に説明している全国ネットワークは、五月一八日に「独立行政法人・緑資源機構の解体を求める声明」を公表し、北海道ネットワークは「北海道における緑資源幹線林道の即時廃止を」を公表して緑資源幹線林道の問題点をアピールした。

ちなみに二〇〇八年一月末現在、林野庁からの回答(再計算の結果)はなしのつぶてである。

### 四 緑資源機構をめぐる政官業の癒着の構造

先に記したように、北海道知事からの五回目の文書回答は二〇〇七年五月二五日づけだった。知事はこの回答で、あいかわらず説明責任を回避しながら、緑資源幹線林道の事業継続の必要性を強調した。ところが五月二五日というまさにその日

の各新聞には、緑資源機構の腐敗ぶりが大きく報じられていた。例えば北海道新聞には「林道談合／緑資源理事ら6人逮捕／独禁法違反・天下り紹介し癒着」という大きな見出しがあり、「緑資源機構／不正の温床そのものだ」と題する社説が掲載されていた。

当時のことを『週刊ダイヤモンド』（六月二三日号、特集・天下り全データ）の記述によってふりかえってみよう。

緑資源機構（以下、緑資源）の前身は、一九五六年に近畿と四国の山林開発を目的に設立された特殊法人・森林開発公団である。だが、山林開発は六〇年代に完了し、公団の存在理由がなくなってしまう。そこで、天下り先を失いたくない農水省と林野庁は六九年の「新全国総合開発計画」に基づき、「大規模林業圏開発計画」をぶち上げた。全国に七つの大規模林業圏を設け、二九路線、二八〇〇<sup>※</sup>にわたる大規模林道を建設しようというものだ。

…（その後は日本の林業が低迷しているが一九九八年までに）林道建設に投じられた資金は金利まで含めるとじつに一兆円に達していた。存在理由のなくなった森林開発公団はそれでも廃止されることなく、九九年には農用地整備公団と統合して生き長らえ、林道建設にまい進し続けた。

…緑資源の発注先企業には、驚くなかれ二一九人も林野庁OBが天下りしており、彼らを食べさせるために談合で仕事を回すしかなかった。

…ところで、天下りOBは事業発注先の企

業だけにいるのではない。当の緑資源の理事長ポストが、歴代の林野庁長官の天下り指定席となっており、合計では一三人もの天下り幹部がいる。

…林野庁から緑資源には年間六一九億円もの「税金」が流れこむ。その税金を使って、同じ天下り官僚を食べさせるために仕事を発注し、その一部が政治家に還流する仕組みになっていったわけだ。天下りを介した政官業の癒着が生んだ腐敗構造の根はあまりにも深い。

その政治家への還流は、「緑資源談合強制調査先／松岡農水相に献金」という新聞見出し（北海道新聞、四月一九日）からも、その一端がうかがわれる。ところがそれから間もなく、驚くべき方向に事態が進展した。「松岡農水相自殺／議員宿舍で首つる／政治献金強い批判／安倍政権に打撃」（北海道新聞、五月二八日夕刊）、「緑資源機構／旧公団の理事自殺／談合疑惑・東京地検が前日聴取」（北海道新聞、五月二九日）という衝撃的な事件がつついたのである（図3）。

## 五 緑資源機構は廃止、林道は都道府県事業に

現職の農林水産大臣が自ら命を断つという異例



図3 緑資源機構をめぐる政官業の癒着を報道する新聞見出し（2007年4月～5月の北海道新聞から）

の事態を受けて、政府の規制改革会議は五月三日の第一次中間答申で、「（緑資源機構は）現在着工している路線の工事が終了した時点で事業の廃止」をうちだし、当時の安倍首相も「（緑資源機構は）新規事業を凍結し、着工済みの工事が完了した時点で廃止」の方針を明らかにした。

しかしこれでは何の解決にもならない。なぜなら緑資源幹線林道はすべての路線が「現在着工中」なので、それが終了した時点で機構を廃止しても意味がない。問題なのは「現在着工中」のもので、それが無駄な公共事業であり、自然を破壊しつつづけているからである。

そこで大規模林道問題全国ネットワークは同じ五月三日、内閣総理大臣あてに「独立行政法人・緑資源機構の解体を求める要望書」を緊急に提出、北海道ネットワークは同じ五月三〇日に「北海道緑資源幹線林道の即時中止と緑資源機構の解体を求める声明」を農林水産大臣、環境大臣、林野庁

長官、規制改革会議、北海道知事あてに提出した。

この緑資源機構と緑資源幹線林道を今後どうすべきかは、農林水産省が設けた第三者委員会の意見を聴いて農林水産省が六月下旬ころに方向を出すことになっているが、論議は後向きとの情報が入ったので、北海道ネットワークは全国ネットワークと協調して、六月二二日、「緑資源幹線林道の着工済み区間の即時中止を求める声明」および「緑資源機構談合等の再発防止のための第三者委員会の解散及び緑資源幹線林道事業の即時中止を求める要望書」を内閣総理大臣、農林水産大臣、林野庁長官、緑資源機構理事長、規制改革会議、北海道知事あてに緊急提出した。

六月二五日の北海道新聞はつぎのように伝えている。

農水省は二十四日、林道整備をめぐる官製談合事件で元理事ら二人が起訴された同省所管の独立行政法人「緑資源機構」を二〇〇七年度限りで廃止し、同機構の主要業務の大規模林道事業を〇八年度から都道府県に移管する方針を固めた。

：緑資源機構については、赤城徳彦農水相が廃止の方向での検討を表明。同省内で継続する事業の取り扱いなど具体的な対応策を協議していた。参院選を前に、談合の舞台となった同機構の処分決定を急ぐ必要があると判断したとみられる。

緑資源幹線林道は大きな曲がり角に達したのである。

## 六 北海道の「山のみち」事業はいらない

緑資源機構を二〇〇八年三月までに廃止し、緑資源幹線林道事業を都道府県に移管することを決めた農林水産省は、二〇〇八年度の予算要求に「山のみち地域づくり交付金」として六〇億円を盛り込んだことが明らかになった。しかし私たちは、緑資源幹線林道は旧森林開発公団の大規模林道が看板を掛け替えただけの、まったく整備の意義を失った公共事業であり、奥山の自然環境を破壊し生物多様性を減衰させる無用な林道なので、即時中止を求めつづけてきた。したがって都道府県にこれを継承させることに承服できない。

そこで大規模林道問題全国ネットワークは九月二八日、全国から集まったメンバー（北海道からは市川利美事務局次長が出席）が財務省と総務省を訪れ、大臣あての「山のみち地域づくり交付金」の予算措置をされないことを求める申入書」を提出した。財務省の担当官は「予算をつけるなどという陳情は初めて」と珍しがって話を聞いてくれたという。

また北海道ネットワークとしては、万一にも「山のみち」の予算がついたときに備え、あらかじめ北海道知事に対して「北海道における『山のみち』（緑資源幹線林道）整備事業から撤退を求める申入書」を提出する必要があると考え、事前連絡のうえ一〇月二六日に北海道水産林務部を訪れ、知事あての申入書を提出し、それに対する知事の見解を回答するように求めた。

水産林務部の幹部も、二〇〇七年五月以降の緑資源機構の「事件」および「山のみち」事業の急

浮上は予想外のことです戸惑いがあり、また二〇〇五年八月以降の北海道ネットワークと知事との五回におよぶ質疑応答の経過を踏まえても、北海道が「山のみち」事業を簡単に受けるわけにはいかないことを自覚しているようで、私たちの申入書に一定の理解を示してくれた。

すなわち、今後は北海道が事業主体となるので道民に対する説明責任がある。したがって二〇〇八年度は「山のみち」の補助事業を受けることなく、二〇〇八年度中に事業の必要性、有効性、効率性の観点からの評価、現地の環境調査、地元市町村の意向調査、費用負担などを慎重に検討する方針であることを初めて明らかにした。翌日、一〇月二七日の北海道新聞は、「緑資源機構廃止で移管／道、林道建設見送り／来年度・一部中止も視野に検討」という見出しで、このことを報じている（図4）。

なお同様趣旨の文書回答（水産林務部林務局長名）は一一月一六日づけで送付されてきた。ただしこの文書によれば、口頭説明の「事業の必要性、有効性、効率性の観点からの評価」といった部分は、「区間ごとの必要性・有効性・効率性といった幅広い視点からの事業評価」に変わっていた。「事業の必要性」と「区間ごとの必要性」というのは次項で説明するように大きく意味が異なっており、今後の重要な争点となるだろう。しかし、いづれにしても緑資源幹線林道は「中止」の正念場を迎えたのである。

## 緑資源機構廃止で移管

# 道、林道建設見送り

### 来年度 一部中止も視野に検討

独立行政法人「緑資源機構」の本年度廃止に伴い、道が年度予算編成で大規模林道建設について、道は16日、来年度は建設事業を凍結する計画の見直しや、一部中止も視野に、年少動機の年度予算の編成を方向性を決め、工事進行の勢いで道の予算担当(道内)との巨額に膨らんでいく道は「費用負担のあり方も事業の必要性を再検討する必要がある」(本誌特別取材員)として、道は「費用負担のあり方も事業の必要性を再検討する必要がある」(本誌特別取材員)としている。

同年度は二九七年から計画、事業費九百千45・4を繰り、昨年度では、建設予定地周辺に林道開設(北海道)として、道は16日、来年度は建設事業を凍結する計画の見直しや、一部中止も視野に、年少動機の年度予算の編成を方向性を決め、工事進行の勢いで道の予算担当(道内)との巨額に膨らんでいく道は「費用負担のあり方も事業の必要性を再検討する必要がある」(本誌特別取材員)としている。

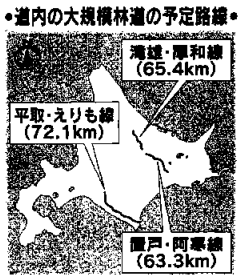


図4 「山のみち」となっても北海道は簡単に補助を受けられず「見送り」(2007年10月27日、北海道新聞)

## 七 北海道に課せられた〇八年度の「宿題」

以上のように大規模林道は、緑資源幹線林道、山のみち、とつぎつぎに看板を掛け替えて存続・継続を図ろうとしてきた。しかし二〇〇八年度はいままでと異なって北海道が事業主体となり説明責任を負うことになるから、知事は道民の理解を得るためにも、ていねいな事業評価を行わなければならない。

その評価に際して北海道に課せられた「宿題」をいくつか記してみたい。ただしこれはまだ組織として論議したわけではなく、俵の個人的見解であることをお断わりしておく。

### (1) 大規模林業圏の有名無実を認めるべき

二〇〇七年一月一六日づけ文書回答による、「区間」ごとの必要性・有効性・効率性といった幅広

い視点からの事業評価」という方法には致命的欠陥がある。なぜなら「区間ごと」という細切れ評価では、全体像に対する評価が欠落するからである。そもそも「山のみち」は、一七六万鈔の「北海道山地」に「高

生産性林業の確立」をめざす幹線林道として計画された大規模林道を継承するものである。前記の「北海道知事からの回答の問題点」で記したように、知事は「大規模林業圏開発計画は、現在もその基本的な考え方は否定されるものではなく、今後とも継続して事業が実施されるべきもの」と回答した。しかし「区間」ごとの必要性をい

ら評価しても、大規模林業圏開発計画の全体像には結びつかない。したがって知事は「山のみち」を整備すれば、大規模林業圏開発の「基本的な考え方」に示された、(平成大合併前の)一市三三町三村におよぶ一七六万鈔の「北海道山地」に対して、「山のみち」(および大規模林道)から派生する中核林道、支線林道、作業道などの林道網が具体的にどのよう

にネットワークし、造林地がどこでどれだけ増え、高生産性林業の確立」がどう実現できるのか、「北海道山地」ではそれ以外の森林地域に比べ、「森林整

備や林業の振興、さらには地域振興」がどれだけプラスとなるのか、抽象的な言葉でなく、具体的な数値を示して立証しなければならぬ。しかしこの立証は不可能であろう。なぜなら大規模林道が立案された当時は、拡大造林の「右肩上がり」が前提とされていたが、その後の林業は「右肩下がり」に低迷を気づけており、拡大造林も否定され、木材生産を重視する林業政策は、環境保全など森林の公益的機能を重視する森林・林業政策に大転換したからである。すなわち大規模林業圏開発計画は有名無実となって、事実上消滅したのである。

環境保全を重視する森林・林業政策では、大規模林道が必要としない。現在の森林・林業政策では以下の(3)で説明するように「流域管理システム」が導入されており、森林法が定める森林計画区も流域単位(北海道では一三森林計画区)となっている。

それにもかかわらず「北海道知事からの回答の問題点」で記したように、知事は「緑資源幹線林道は」受益の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必要がある」と、大規模林業圏開発計画を肯定して回答した。したがって知事は、流域を越える「山のみち」の方が、「流域管理システム」より合理的で適正であることも立証しなければならない。

しかしこの立証も不可能であろう。なぜなら森林法の規定だけでなく、「森林・林業基本計画」でも、また北海道知事と北海道森林管理局長が二〇〇二年に締結した「北海道の森林づくりに関する覚書」にも「流域を単位とした」森林づくりが明記されており、知事はそれを尊重するのが当然だ

備や林業の振興、さらには地域振興」がどれだけプラスとなるのか、抽象的な言葉でなく、具体的な数値を示して立証しなければならぬ。しかしこの立証は不可能であろう。なぜなら大規模林道が立案された当時は、拡大造林の「右肩上がり」が前提とされていたが、その後の林業は「右肩下がり」に低迷を気づけており、拡大造林も否定され、木材生産を重視する林業政策は、環境保全など森林の公益的機能を重視する森林・林業政策に大転換したからである。すなわち大規模林業圏開発計画は有名無実となって、事実上消滅したのである。



からである。さらに以下の(2)(3)に記すように、流域を越える(稜線を越える)林道は自然破壊をもたらすからであり、また林業を振興するためは流域を越える林道が必要としないからである。

このように、知事がいくらか大規模林業圏開発計画は「否定されるものではなく、今後とも継続」が必要といっても、大規模林業圏開発計画は「時代の変化」により、事実上消滅し有名無実となっている客観的事実を、知事は素直に認めなくてはならない。

これまでの北海道は林野庁(緑資源機構)からの補助事業を受けて事業を継続中だったから、「否定されるものではなく、今後とも継続」と答えざるを得なかったかも知れないが、今後は自らが事業主体となって執行するのだから、事業の原点に立ち返って冷静に、抜本的な見直しを行わなくてはならない。ただし一月一六日づけ文書回答による「区間ごとの必要性・有効性・効率性といった幅広い視点からの事業評価」という方法は、総論が欠落して、またなぜか「妥当性」が欠落して、「区間ごと」の各論だけがひとり歩きする、きわめて不合理な評価方法である。

したがって知事は、まず総論で大規模林業圏開発計画が事実上消滅した事実を率直に認め、その継続には「妥当性」がないことを確認したうえで、各論としての「区間ごとの必要性」の評価は、すでに完成した、あるいは工事が相当程度に進行した部分の「終戦処理」として、どのように既存の国道、道道などと連携させるかを検討すべきである。

## (2) 「山のみち」は公益的機能を阻害

「山のみち」は長年にわたって工事がつづけられてきた大規模林道、緑資源幹線林道を引き継ぐものであるが、ここで注意しなければならないことがある。

まず事業の原点となった旧森林開発公団法を見てみよう。その第一条には森林開発公団の目的が、「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特定地域内の森林を急速かつ計画的に開発するために必要な林道の開設、改良」と定められており、その「特定地域」が大規模林業圏であり「林道」が大規模林道なのである。

「北海道山地」でも「地勢等の地理的条件がきわめて悪い」地域を、山越え谷越え、また山越え谷越えしながら、延々と六〇〜七〇<sup>\*</sup>を上回る長大な林道が計画されている。その着工以来の、実際の林道工事ほどのような順序で進められただろうか。当然のこととして、それは里に近い平坦地から始まり、山裾に達し、中腹に登り、谷が深くなり、やがて稜線に近づくという順序である。そして現実には「山のみち」として残されたのは、ほとんど中腹から山稜へかけての部分だけである。

具体的に記そう。まず進捗率がすでに八三%に達している滝雄・厚和線の「残り」は、「地勢」が「きわめて悪く」いずれも峰越えである。

(a) 滝上・白滝区間は、滝上町と旧白滝村(遠軽町)の境界稜線である雄柏山付近に一五〇〇<sup>※</sup>の長大トンネルを掘る工事などが残っており、これは網走西部森林計画区から網走東部森林計画区への越境となる。(b) 白滝・丸瀬布区間も、旧白滝村(遠軽町)と旧丸瀬布町(遠軽町)の境界に

あたる稜線を越える工事が残っている。

つぎに進捗率が一九%の置戸・阿寒線は大部分が「残り」であるが「地勢」が「きわめて悪く」、(a) 未着手の置戸・陸別区間は、置戸町と陸別町の境界稜線である新常呂山付近を越え、これは網走東部森林計画区から十勝森林計画区への越境となる。(b) 足寄・阿寒区間は、足寄町と白糠町の境界にあたる阿寒富士に連なる稜線を越え、これも十勝森林計画区から釧路根室森林計画区への越境となる。

最後に進捗率が三四%の平取・えりも線では二区間だけ例示すると、(a) 未着手の様似区間は、顕著な峰越えはないが「地勢」が「きわめて悪く」相当な難工事が予想され、(b) 様似・えりも区間は、様似町からえりも町の境界にあたる急峻な日高山脈南端の主稜線を越えなければならない。

これら「地勢」が「きわめて悪い」山越え谷越えの林道は、森林計画区を越境するしないにかかわらず必然的に、トンネル、橋梁、擁壁など、それも規格の大きいものを多用しなければならぬから、自然環境の改変が大きくなって森林の公益的機能を阻害し、工事費も高つくことになる。

このように、北海道が事業主体となる「山のみち」として残された部分は決して「平坦な道程」ではなく、「胸突き八丁」ばかりなのである。

そこで実際にこれまで行われてきた大規模林道の工事現場を見てみよう(図5)。急傾斜地では道路幅員の何倍もの幅で天然林が伐採され、山肌が醜く削られ、長大な切取り法面ができ、盛土となる谷側へは土砂が崩落し、溪流を狭めたり汚濁させ、また余った土砂は付近の森林地に堆積される。それに伴って奥山や溪流の風致景観が損なわれ、



①急傾斜地の山肌を削って、なぜこんな大規模な林道が必要なのか？（滝雄・厚和線）



③奥山の良好な森林地帯を切り刻んで、生態系を分断する大規模林道（平取・えりも線）



②道路幅の何倍もの広さで森林が伐採され、土砂は谷側に落とされる（滝雄・厚和線）



④「地勢等」が「きわめて悪い」地帯の大規模林道だから、台風襲来で法面や路面の崩落がいたるところで発生（平取・えりも線）

図5 大規模林道（緑資源幹線林道）の工事現場（撮影・寺島一男）

多くの樹木や野草が姿を消し、小型哺乳類や野鳥、それに昆虫、魚類などの生息場所が奪われ、絶滅の危機にある希少動植物も含む生態系が蝕まれ、生物多様性が減衰している。

そして工事が完成した後は、法面に外来種の草場ができたり長大な擁壁が連続したりするが、それも安泰ではない。「地勢等」が「きわめて悪い」の「等」には、地滑りや崩落しやすい「悪い」地質も含まれるが、残念ながら「北海道山地」の地質は悪いところが多く、雪解け時や大雨の後には、法面崩壊や土砂崩落が跡を断たないのである。例えば二〇〇三年八月の台風一〇号の時には、平取・えりも線の平取・新冠区間の多くの箇所で大規模な土砂崩落を起し、路面や法面が大きく決壊した「事件」は記憶に新しい。「山のみち」は、地元負担となる維持管理費も膨大となることを忘れてはならない。

以上のような大規模林道工事の問題点は、会誌第四二号、市川利美「ナキウサギの岩穴は、なぜ土で埋められたの？・山奥で密かに進む巨大プロジェクト」「大規模林道」事業」、第四三号、寺島一男「大規模林道は本当に必要か」、佐藤謙「大規模林道平取・えりも線の「様似・えりも区間」の植物的自然について」、柳川久「日高山脈南東部のコウモリ類・大規模林道予定地でのコウモリ調査」、第四四号、佐藤謙「緑資源幹線林道（大規模林道）置戸・阿寒線の植物的自然」にも、その一端が具体的に報告されているので参照していただきたい。

「山のみち」事業を実施すれば、確実に、森林の公益的機能が大きく阻害されるのである。知事は「山のみち」の検討・評価に際して事業の「効果」

ばかりでなく、森林の公益的機能が失われる「逆効果」についても、的確に評価しなければならぬ。

### (3) 林業振興には峰越えの林道が不要

私たちは大規模林道、緑資源幹線林道に反対しているわけではない。むしろ林業が振興されることを願っている。しかし「山のみち」が越えなければならぬ。「北海道山地」の稜線部分は、標高数百メートル前後で林業には不適地である。

「地勢等」が「きわめて悪い」という「等」には「気象条件が厳しい」ことも含まれている。置戸・阿寒線のうち置戸・陸別区間の「陸別」は寒さで知られる町で、小利別はマイナス三八度Cの低温記録をもっている。陸別町では「寒さ」をテーマにしたまちづくりを進めており、冬には「しばれフェスティバル」も行われ、二〇〇六年には自動車エンジンの耐寒テストを行う日産の陸別試験場も稼働を始めた。このことに象徴されるように、北海道の「山のみち」の沿線は「気象条件が厳しい」のである。

ところが緑資源機構が二〇〇四年に発行したパンフレット「北海道の緑資源幹線林道」には、「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」と記されている。しかしこれは誇大広告で、少なくとも「北海道山地」の中腹から山稜へかけては、気象条件が厳しく「林地生産力が優れている」とはいえない。

「北海道山地」の中腹から山稜へかけては亜寒帯性植生が支配的で、そこは造林の適地では決して

ない。また天然林施業も気象条件が悪いため、きめ細かい人為的な補助作業を行わなければ木材生産を望めない立地である。その天然林施業のために必要な林道は、毛細管のような高密度の支派線林道網であって、動脈のような「山のみち」ではない。まして「山のみち」が、山稜を越えなければならぬ必然性はまったくない。

文部科学省が農業高校用の教科書として著作した『森林経営』（〇五年版）では、二〇世紀から二一世紀への変わり目の、「新たな環境の中で、わが国の林政は、流域管理システムの登場、国有林の抜本改革の実施、新たな森林・林業基本法の制定等が行われ」と記述した後に、「森林の流域管理システム」をつぎのように解説している。

①森林の公益的機能を高め、質の高い森林を国民に提供するために、緑と水の源泉である多様な森林の整備を行うこと（が必要であるため）、森林の様々な機能が総合的にみて最大限に発揮されるよう、流域を基本単位として、国有林・民有林を通じた適切で合理的な森林整備を行うこと（とし）、②第二次大戦後に造林した人工林資源が伐期を迎える時期にさしかかっており、この資源を利用して「国産材時代」を実現するために、林業生産・加工・流通における条件整備を行うこと（が必要であるため）、流域を基本単位として、生産・加工・流通の合理的システムを構築（することとした）。

（そのために）従来の森林法に規定されている森林計画制度を改正し、それまで国有林と民有林において別々に作られていた森林計画を統一した上で、全国を一五八の流域・計画

区に分け、各流域の林業を活性化させるというのが、流域管理システム政策のねらいであった。

すなわち現在の日本の森林・林業政策では、「流域管理システム」が「国有林の抜本改革」「森林・林業基本法の制定」と並ぶ重要な位置を占めており、その「流域管理システム」は、①森林の公益的機能など「様々な機能が総合的にみて最大限発揮」されるように導くには「流域を基本単位」とする森林経営が必要であり、②造林地から木材資源を得るためには「流域を基本単位として、生産・加工・流通の合理的システム」が必要ということを中心として、「流域単位」の「森林計画区」が定められていることを、文部科学省は高校生に教えているのである。

したがって北海道の「山のみち」のように、山越え谷越えを繰り返しながら、網走西部森林計画区から網走東部森林計画区へ越境、そして網走東部森林計画区から十勝森林計画区へ越境、さらに十勝森林計画区から釧路根室森林計画区へ越境しながら、その間を延々と貫通する大規模林道が必要などという考え方は、高校生からも批判される不合理な森林経営であり、「妥当性」がなく否定されるべきものである。

先に紹介した知事の回答のように、「緑資源幹線林道は、その受益の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」と他人事のような無責任な考え方で、「山のみち」事業を評価することは絶対に許せない。

#### (4) 適正な費用対効果の分析を

前項では「森林計画区」を越境する峰越えを例示したが、森林計画区を越境するしなやかにかわらず、峰越えの林道工事は森林の公益的機能を阻害し、工事費が高つくものである。したがって客観的な視点から「費用対効果分析」を適正に行うことが肝要である。その場合、①従来の費用対効果の計算では「失われる公益的機能」は、「不都合な真実」のため無視されてきたが、失われる「逆効果」を「効果」から差し引くなど、逆効果も勘案して評価する手法を工夫して導入する必要がある。また、②原設計にこだわらず、発想を転換した代替案も含めて比較する必要がある。

②について例示すれば、もともと進捗率の高い滝雄・厚和線の滝上・白滝区間は、これから雄柏山付近の稜線を一五〇〇以上の長大トンネルで貫通することになっているが、このトンネルの「必要性」は何だろうか。滝上側の標高の低い場所を生産された原木（それも一九七〇年代の当初計画に比べればはるかに少ない量）を、わざわざ標高の高いトンネルを通過して白滝側に運ばなくてはならない必然性はなく、また白滝側の標高の低い場所で生産された原木を、わざわざ標高の高いトンネルを通過して滝上側に運ぶ必然性もない。なぜなら滝上側の大規模林道のわずかに数キロ西側には、国道二七三号が平行して走っているから、大規模林道から国道二七三号へアクセスする道路を改良した方が、長大なトンネル工事費よりはるかに安くなるし、白滝側は出発点が国道三三三三号で、しかも林道そのものが長くない距離だから、標高の高いトンネルへ行くより、国道三三三三号へ引き返す方がはるかに合理的で「妥当性」がある。

大規模林業圏開発計画が立案された当時は「縦割り意識」が強く、また高度経済成長期でもあったので、林道は林道の自賄いで長大距離を貫通させようという考え方が支配的だったのだろう。しかし各工事区間の起点終点の多くは国道・道道などの公道に接続しているから、その公道とのネットワークを考える方が、峰越えの「山のみち」を開削するよりはるかに経費も安く合理的である。「北海道山地」の「山のみち」は、ほとんど国有林と道有林地帯の奥山を貫通するから、国有林や道有林内には地域住民の集落もなく、生活道路として期待される側面はきわめて薄い。

そのような実情の大規模林道（緑資源幹線林道）だから、費用対効果を分析しても、投資効果が大きいという結果はおそらく得られないだろう。したがって先に紹介した平取・えりも線の様似・えりも区間の「木材生産等便益」のような、「効果の水増し」としかいいようのない分析結果も出てくることになる。そのため北海道知事は一〇〇%が道有林で「木材生産等便益」はもっぱら道有林の施業内容にかかわってくるにもかかわらず、「北海道には説明責任がない」と逃げの姿勢に終始し、一方の林野庁は自ら分析し、そのデータは五年後に必要となるにもかかわらず「文書は廃棄した」と、「偽装廃棄」を疑われる対応を余儀なくされるのである。

しかし「山のみち」は北海道が事業主体となるから、今度は「北海道には説明責任がない」と逃げるわけにはいかない。知事はまず、一〇〇%が道有林で「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」した様似・えりも区間で、六九億円もの「木材等生産便益」が出ること、積算根拠を示して

立証し公開しなければならない。それが立証できなければ、様似・えりも区間は投資効果がないから、また道有林は「幹線となる林道の基盤整備は終了した」のだから、真つ先に様似・えりも区間を中止すべきである。

私たちは費用対効果の疑問点について、様似・えりも区間を典型例としてクローズアップさせたが、私たちが入手した他の複数区間の費用対効果分析結果も疑問点がたくさんある。したがって知事は様似・えりも区間に限らず、「山のみち」の対象となる全工事区間について、林野庁が行った費用対効果の分析結果を客観的に検証し、それから前記の「逆効果」分を差し引いて評価すべきである。そうすれば「山のみち」はいずれも「効果が小さい」という結果がでるだろう。もちろんチェックや評価の過程は、すべて道民に対して透明性を高める必要がある、また説明責任を伴うものでなければならぬ。

#### (5) 第三者の客観的な目が必要

二〇〇七年一月一六日の北海道の回答書では、「区間」ごとの必要性・有効性・効率性といった幅広い視点からの事業評価の実施」を明らかにしたが、なぜかそこには道民参加がうたわれていない。しかし過去五回にわたる北海道の回答書を見れば明らかのように、事業者側の回答は客観性を欠き、自己に都合の悪い部分を隠している。その事業者側が自ら「山のみち」の評価をするというのは、いままですべてプレーに加わっていた選手が、いきなりレフリーに変身するようなものである。自分が所属するチームに対して公平な判定を期待できるだろうか。

そうした意味からも、情報公開と道民参加は絶対が必要で、また客観的な目をもつ第三者を中心に推進・反対の者も含めた検討委員会を設置することも必要である。

その第一歩として北海道はまず、①一七六万畝にわたる大規模林業圏の全体像が把握できるような資料として、(a)大規模林業圏開発計画書および付属図、(b)圏域全体の二〇万分一程度の自然環境関係図(地質・地形、植生、主な動物分布)および林業関係図(森林所有別、林相)、(c)圏域全体および北海道全体の林業(林道、造林、伐採など)の一九七〇年ころ以降の推移が理解できる統計図表、

②「山のみち」の「区間ごと」の林道受益範囲を中心とした、(a)大規模林道計画図(完成、計画)、(b)環境アセスメント報告書、(c)五万〜二万五千分一程度の森林所有別図、森林機能類型区分図(森林と人との共生林、水士保全林、資源の循環利用林)、道路網図(林道および公道)、造林地分布図、(d)関係市町村の森林・林業の動向が理解できる資料など、「山のみち」を考えるに際して参考となる資料をととのえ、道庁、関係支庁で閲覧できるようにし、また希望者には必要な資料を複製でコピーさせるようにすべきである。なおその概要は、インターネットでも情報公開すべきである。

さらに「山のみち」の要点を分かりやすく解説した資料を用意し、だれでも関心のある人が意見を述べられるようなパブリックコメント募集の実施、あるいは道民意向調査なども実施すべきである。

なぜなら従来の公共事業の「必要性」について、

国や北海道が使ってきた常用語に「地元市町村からの要望が強い」があるが、それは「長」の意見で「民」の意見ではないことが多いからである。とくに大規模林道(緑資源幹線林道)の場合、地元市町村には事業負担がかからず(山林所有者には賦課金がかかるが)、「長」としては自らの負担がなく建設工事が行われれば、地元の雇用の機会が増大するから、また場合によっては少しかり便利になるから、要望するのが当然である。したがって、その「長」だけの要望書を「必要性」の根拠とすることは「妥当性」がないからである。

#### (6) なぜ国有林内の林道を地方自治体が?

「山のみち」は、地域住民の生活道路としての側面はほとんどない。なぜなら、先にも記したように「山のみち」は里地から遠く離れた中腹から山稜へかけての奥地にあり、そのほとんどが国有林、道有林地帯だからである。とくに滝雄・厚和線および置戸・阿寒線の「山のみち」部分は、全域が国有林と思われる。

そうすると、またひとつ新たな疑問が生ずる。国有林の管理経営は林野庁・北海道森林管理局の専管事項だから、国有林の経営に必要な林道の整備は当然のこととして北海道森林管理局が執行すべきだろう。それをなぜ地方自治体の北海道が事業主体となって「山のみち」として整備しなければならないのか。

会計規則に照らして云々…という論議をする知識が私にはないが、常識的に考えれば、国有林内の林道を地方自治体が事業主体となって整備するのは「妥当性」がない。北海道は林野庁から賦課金を徴収するのだろうか? 前代未聞の珍事とい

うべきである。それなら国有林内の「山のみち」は森林管理局が事業主体となればよい、ということになると、そもそも緑資源機構を廃止したのは何だったのかの原点に戻ってしまう。緑資源機構を廃止したとき、同時に緑資源幹線林道事業も廃止すればよかったのに、「山のみち」などという生き残り作戦を考えるから、矛盾が露呈したのである。

また政府部内ではいま、国有林の扱いについて、天然林は一般会計で管理し、人工林は独立行政法人へ移管して管理する、という方針が検討されているという話も聞こえる。もしそうなれば「北海道山地」の「山のみち」部分は、人工林が少なく天然林が大部分だから一般会計管理のエリアとなるだろう。そうなれば道有林が特別会計から一般会計へ移行したとき、「公益性を全面的に重視する森林経営」となって「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」したと同じように、国有林の天然林は「公益性を全面的に重視する」管理方針となるだろうから、「山のみち」は不要となる。

北海道は二〇〇八年の事業評価に際して、そのような「先読み」もして、悔いを後世に残さないようにしなければならない。なお全域が道有林の様似・えりも区間が事業を中止すべきなのは、繰り返して言及するまでもない。

#### (7) 財政破綻の危機にある北海道

以上、北海道に課せられた二〇〇八年度の「宿題」をいくつか提案したが、その答えを客観的に導きだせば、つぎのようになるだろう。

① 「山のみち」が拠って立つ「大規模林業圏開

発計画」は、時代の変化の中ですでに実態を失い、有名無実となっている。

② 「北海道山地」の「山のみち」は、「地勢等」が「きわめて悪い」条件の山稜を峰越えするので、自然環境改変の度合いが大きくなり森林の公益的機能を阻害する。

③ 林業を振興させるためには、現在の森林・林業政策では「流域管理システム」が導入されているので、「北海道山地」の「山のみち」のように、延々と山越え谷越えを繰り返す長大林道の計画は「妥当性」を欠き、否定される。

④ いままで林野庁が実施した費用対効果分析は「効果の水増し」疑惑があるので、北海道による厳正な再チェックが必要で、その場合は「効果が少ない」結果が予想される。

⑤ 従来の事業執行者による事業評価は客観性に乏しい傾向があるので、「山のみち」の事業評価には客観的な第三者の目と道民参加、透明性の確保が必要である。

⑥ 「北海道山地」の「山のみち」には国有林部分が多いが、国有林内の林道を地方自治体である北海道が事業主体となって整備することは疑問で、「妥当性」を欠く。

以上のように「北海道山地」の「山のみち」は問題点だらけで、これらが必要・有効・効率性などの視点から総合的に評価すれば、事業を「中止」するのが当然である。

そして最後に立ちほだかる壁は北海道が直面する「財政危機」である。現在の北海道は五兆六千億円の借金（道債残高）をかかえており、それは道民ひとり当たり百万円の借金に相当し、財政再建団体への転落寸前の状況だという。

そのため北海道は三年前から行財政改革を中行で、北海道職員の人件費も過去二年間にわたり一〇%カットされた。ところが、それでも財政再建団体転落の危機をまぬがれないため、二〇〇七年一月には道職員の人件費を四年にわたり九%カットする歳出減らし案が浮上した。しかし労使交渉がもつれた結果、二〇〇八年一月に一般職員七・五%、管理職九%カットで落ち着いた。そのつぎに登場するのが公共事業費減らし案である。北海道は公共事業費について、〇八年度は〇七年度より補助事業費を一〇%、国の直轄事業負担金を五%減らしたが、来年度以降も削減を継続しなければならぬという。

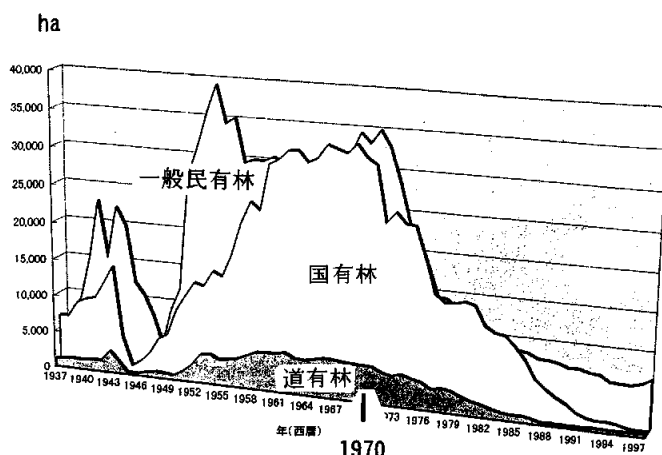
そのような状況のなかで、「目的」がすでに破綻し「必要性」もなく「効果」も疑問だらけの大規模林道事業を、「山のみち」事業として北海道が継承するのは「愚策」としかいいようがない。北海道知事は、財政的なツケを後世に残さないためにも、奥山の良好な緑の環境を後世に残すためにも、「山のみち」事業を中止すべきである。

#### 参考文献

緑資源機構北海道地方建設部「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）

北海道林務部「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）

俵浩三「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と効果を説明できなかった」（北海道の自然No.四四、二〇〇六）



参考図 北海道の人工造林面積の推移 (北海道林業統計・時系列版、2000)

北海道の大規模林業圏開発計画は1960年代の「拡大造林」の右肩上がり前提とし、「高生産性林業の確立」をめざして計画された。

しかし1970年代以降は「拡大造林」の時代が終わり、造林面積は右肩下がり到低迷している。

したがって「大規模林道」の必要性も消滅した。それにもかかわらず林野庁、緑資源機構、北海道は、延々と大規模林道（緑資源幹線林道）の建設工事を継続し、2008年からは「山のみち」に継承させようとしている。