

2006年4月25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
(社)北海道自然保護協会	会長	佐藤 謙
北海道自然保護連合	代表	寺島一男

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し入れ書ならびに質問書(第3回目)

このことについて、当ネットワークでは昨年8月23日づけで知事あて質問したところ、同年11月11日づけで回答がありました。しかし、その内容は抽象的でなんら具体的には答えていないため、同年12月16日づけ2回目の質問をしたところ、本年2月6日づけで回答がありました。しかし、その内容はまたしても具体的な回答・説明とはなっておらず、それでいながら「緑資源幹線林道については、引き続き着実に整備されるべきもの」とし、「議会の議決を経た上で、…賦課金、負担金を支出しています」と事業継続の必要性、妥当性を主張する回答でありました。

しかし当ネットワークは、大規模林道(緑資源幹線林道)は、事業の必要性も妥当性もないと認識しています。なぜなら、大規模林道は1970年代に、高度経済成長の持続と、林業生産が右肩上がりに増大する拡大造林政策を前提として立案、着手された事業であります。しかしその後、高度経済成長は終焉し、拡大造林政策も失敗を招いたことは、まぎれもない客観的な事実です。そして残念ながら産業としての林業は低迷し、森林政策は木材生産重視から公益的機能重視に大転換しました。当ネットワークは大規模林道の工事現場を長年にわたり何回も調査しましたが、森林の公益的機能発揮のためには大規模林道を絶対に必要とせず、むしろ大規模な工事が森林の公益的機能に阻害をもたらしているのが現実の姿であると、深く認識しています。

したがって2月6日の回答内容はまったく納得できません。そのため同回答の「林道整備の必要性について」「緑資源幹線林道と森林計画区との関係について」「事業評価について」の見出しに即して、下記事項を再再質問しますので、早急に文書回答と説明・討論の機会を設けてくださるよう、お願い申し上げます。

なお本件については前回も申し入れましたが、林務局長のみならず、知事政策部、財政などの幅広い部門を交え、道政の最高責任者も加わり、北海道として総合的で厳正な検証を行うこと、そして赤字再建団体への転落を回避するため、人件費を含むあらゆる分野の支出抑制に努めている北海道として、時代錯誤ともいふべき大規模林道(緑資源幹線林道)事業に無駄な支出をすることなく、また奥山の自然環境を傷つけることなく、敢然と撤退することを申し入れいたします。

記

1 林道整備の必要性について(その1)

第1回の質問書で提起した「すでに完成した部分の大規模林道の波及効果」の実績に関する回答・説明をするのが先決であること

私たちは、森林の適正な管理・育成のため林道整備が必要なことは理解している。しかし2月6日づけ回答の1にある、「林内路網、とりわけその骨格となる緑資源幹線林道については、引き続き着実に整備されるべき」という部分はまったく納得できない。

なぜならその前段で、「輸送・運搬を確保するための骨格的・基幹的な林道」と「効率的な施業等に資する支線的な林道や作業道・作業路など」を「効果的に組合せて整備することが不可欠」としている。

それにもかかわらず05年8月23日づけ質問3「完成した大規模林道の波及効果の実績に関する質問」の(4)、すなわち1979(昭和54)年に着工した滝雄・厚和線の完成部分はすでに完成後10数年の年月を経過しているため、その「骨格的・基幹的な林道」が完成したことにより、沿線にどのような「支線的林道や作業道・作業路など」が「効果的に組み合わせで整備」され、それがどのように「効率的な施業に資する」ことができたのか、またそれがどのように地元の木材関連産業に貢献したのか、実績を具体的に示すように質問したのに対し、その回答は「別途資料を添付」としながら地図1枚を添付しただけで、何も具体的な回答・説明をしていない。

それでいながら「緑資源幹線林道については、引き続き着実に整備すべき」と再回答されても、とうてい納得できない。したがって改めて05年8月23日づけ質問(4)に対し、具体的な回答・説明を行うこと。

2 林道整備の必要性について(その2)

代替性のない「支線的林道」整備より、代替性のある「幹線林道」整備を先行させなくてはならない必然性、合理性を明示すること

私たちは、「効率的な施業に資する」ために「支線的林道や作業道・作業路など」が不可欠なことは理解でき、これには他の公道による代替性がないと認識している。しかし、「輸送・運搬を確保するための骨格的・基幹的な林道」は、05年11月11日づけ回答の(2)にあるように、「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」することにより、相当程度は代替道路で補うことが可能と認識している。また森林の公益的機能を発揮するためには「支線的林道」などによる「効率的な作業」が必要であるが、「輸送・運搬を確保するための骨格的・基幹的な林道」は公益的機能を発揮するため不可欠とは認識していない。

すなわち林道整備の必要性の優先順位からいえば、とくに森林の公益的機能を発揮するためには「効率的な施業に資する」よう「支線的林道」など代替性のない林道の整備が、代替性のある大規模林道に優先すべきが当然と考えている。人体に例えれば、いくら立派な動脈があっても、毛細血管がなければ生体機能を維持できない。動脈は万一の場合は人工的補助器具で代替できて

も、毛細血管機能の代替はできないのである。それにもかかわらず今回の回答によれば、「本道における林内路網の整備状況は、林道・林内公道ともに全国的にも低位な状況にあり」とした上で、「とりわけその骨格となる緑資源幹線林道については、引き続き着実に整備されるべき」としている。

したがって代替性がなく公益的機能の発揮に必要な「支線的林道」は未整備のまま放置し（「全国的にも低位な状況にあり、…支障となっています」と回答しながら）、なぜ、代替性のある大規模林道は「とりわけ…引き続き着実に」優先させなくてはならないのか、その必然性と合理性はどこにあるのか、明確な回答・説明をすること。

3 林道整備の必要性について(その3)

大規模林道の整備は、176万 ha の「大規模林業圏」と林業振興の上でどのような有機的関係を有し、どのように幹線機能を果たすのか、明確に回答・説明すること

緑資源機構北海道地方建設部が04年4月に発行した「北海道の緑資源幹線林道」というパンフレットによれば、北海道の緑資源幹線林道は1市33町3村におよぶ176万 ha を対象とする「北海道大規模林業圏」の幹線道路と説明、さらにその受益地は46,300ha と説明している。

したがって05年8月23日の質問(2)では、この幹線林道の3路線は、受益地以外の170万余 ha 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3路線が176万 ha の大規模林業圏全体の幹線機能を発揮することができるのか、明確な根拠を示すことを求めた。

これに対する05年11月11日の回答は、「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」と抽象的に答えただけで何の具体的な説明もない。「他の道路とのネットワーク」というなら、それは稚内、根室、函館にもネットワークできるので全道一円に拡大してしまい、176万 ha の「大規模林業圏」の林業的まとまりの説明としてはまったく不十分である。

この事業主体は緑資源機構であり、北海道でないことは承知しているが、そもそも「北海道大規模林業圏開発」の「実施計画」を策定したのは、北海道林務部に他ならないから（北海道大規模林業圏開発・昭和48年度実施計画策定調査報告書・北海道林務部）、北海道の大規模林道（緑資源幹線林道）が、北海道大規模林業圏全体に対してどのような幹線機能を果たし、どのような林業的効果を発揮するかを具体的に説明する責務は、北海道にもあるのが当然である。

したがって05年8月23日づけ質問(2)に対し、明確で具体的な回答・説明をすること。

4 緑資源幹線林道(大規模林道)と森林計画区との関係について(その1)

高度経済成長時代に決定された大規模林道(旧法)を、環境保全重視時代に決定された森林計画区(新法)に優先させることが、「後法優先」の原理に反せず、かつ合理的で適切であるという根拠を示すこと

今回の回答によれば、「緑資源機構法第11条第1項では、緑資源幹線道路事業」は「その事業による受益の範囲が著しく広く、…広域的な幹線林道として構想されているため、複数の森林

計画区に関わる場合もある」とのことである。しかし「その事業による受益の範囲が著しく広く…」という規定は、緑資源機構法によって始めて規定されたものではない。旧「森林開発公団法」にまったく同様の規定（1973・昭和48年ころ追加）があったものが、機構改革によって緑資源機構法に横滑りしただけの規定である。

そもそも大規模林道は、高度経済成長時代の林業政策である「拡大造林」（低位利用の広葉樹林などを皆伐し、高生産性の針葉樹人工林へ大規模に転換）を前提とし、「峰越し林道」「スーパー林道」「大規模林道」と林道規格がしだいにエスカレートしながら、広域を対象とするようになったものである。しかし拡大造林政策は結果的に失敗し、その後は拡大造林が否定され、森林施業の単位が小規模化する方向に軌道修正されたことは周知の事実である。

一方、森林法第5条では森林計画区を「地勢その他の条件を勘案し、主として流域別」に定めることとしているが、これは1991（平成3）年の森林法改正によって規定されたもので、旧森林開発公団法の大規模林道規定よりもずっと新しい時代のものである。

それは主要な河川の「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整備・管理を行うことが、より自然環境になじみ、木材生産・加工・流通などの活動も効率的に行えるし、また「国民のニーズにこたえる質の高い森林の整備・保全を推進すること」に結びつくと判断から、「森林の流域管理システム」が生まれたものである。

したがって現時点で林道建設事業を行う場合には、「峰越し」をしない流域単位の森林計画区内に納める方が、より時代に即応していることは明白である。

ところで法律の世界には「後法は前法に優先する」という原理があるが、高度経済成長時代の古い価値観で定められた旧森林開発公団法の「その事業による受益の範囲が著しく広く…」という「前法」による大規模林道（緑資源幹線林道）事業を執行することが、環境保全を重視する時代の価値観で新しく定められた「後法」の森林法による「流域内」の森林計画区の規定に抵触するにもかかわらず、「引き続き着実に整備されるべき」（今回の回答）というのであるから、「流域内」を越え、広域に峰越しすることが、より現代に即応しており、合理的で適切であるという根拠を明確に回答・説明すること。

5 緑資源幹線林道(大規模林道)と森林計画区との関係について(その2)

知事と森林管理局長が結んだ「森林づくりに関する覚書」では「流域を単位」とした森づくりを謳っているにもかかわらず、「流域を越える」大規模林道を建設することが、合理的で適切である根拠を回答・説明すること

02（平成14）年2月7日、北海道知事は北海道森林管理局長と「北海道の森林づくりに関する覚書」を締結した。そこでは「『環境の世紀』とも言われる21世紀の初頭に当り、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100年後を見据えた多様で豊かな森林づくりを進めていく」ことを謳っている。

すなわち100年後を見据えた多様で豊かな森林づくりは、「流域を単位」として進めるべきと明記している。それにもかかわらず北海道は「流域を越える」広域な大規模林道の建設を「引き続き着実に整備されるべき」（今回の回答）としている。ところで流域を越える道路建設は、稜

線の近くになれば必然的に地形が急峻となり、土工量も増大し、工事の支障となる森林伐採量も多くなり、風致景観や生物多様性など自然環境に与える影響が大きく、森林の公益的機能を阻害し、工事費も増大する。またトンネル工法を採用すれば工事費がいっそう増大する。

したがって大規模林道を「引き続き着実に整備されるべき」(今回の回答)とすることが、「流域を単位」として森づくりを進めると定めた知事と森林管理局長の「覚書」に適合し、かつ自然環境を傷つける度合いが高く、工事費も高くなることが、森林の公益的機能を阻害せず、流域内より合理的で適切であるという明確な根拠を回答・説明すること。

6 事業評価について(その1)

「様似・えりも区間」の沿線は 100%道有林であり、その道有林は木材生産を目的とする択伐・皆伐を廃止したのに、木材生産便益が 70 億円も出ることはとうてい信じられないので、その算出根拠を明示し説明すること

様似・えりも区間に関わる「期中委員会」の費用対効果分析結果によれば、70 億円(正確には 6,997 百万円)の木材生産便益が出ることになっている。しかし当該路線の沿線・受益地は 100%が道有林で、その道有林の管理経営は木材生産を目的とする択伐・皆伐を廃止したので、70 億円もの木材生産便益が出ることはとうてい信じられない。したがって 05 年 8 月 23 日づけ質問の(8)で、このことを質問した。

ところが 05 年 11 月 11 日の回答では、「林野庁が算定したものであり、期中委員会での意見を聞いた上で評価に用いられています」という他人事のような回答であり、今回の回答も、「北海道といたしましては、林野庁の評価結果に加え、…総合的な判断から」緑資源幹線林道事業が必要とし、具体的な説明はいっさいない。しかしこれでは、道有林管理者の知事として無責任きわまりない態度といわなくてはならない。

なぜなら当該林道は道有林地域を貫通し、沿線受益地の 100%が道有林である。たとえ林野庁が算定したとしても、その算定方式に当てはめるべき数値は、もっぱら道有林の施業内容に左右されるものである。したがって木材生産を目的とする択伐・皆伐を廃止し、「道有林野について、公益的機能の維持増進を図るため、計画的かつ適切な管理運営を行う」(北海道森林づくり条例第 20 条)北海道としては、様似・えりも区間で具体的に実施される予定の、公益的機能を発揮する森林施業内容に照らし、70 億円の木材生産便益が出る評価結果が果たして妥当であるか否か、厳正に検証する責務を有するのである。また同時に「道は、森林づくりに対する道民の理解を促進するため、情報の提供… 必要な措置を講ずる」(同条例第 14 条)責務をも有している。

したがって 05 年 8 月 22 日質問 6「平取・えりも線の検討委員会検討結果に関する質問」の(8)について、早急に算出根拠を明示し説明すること。

7 事業評価について(その2)

「様似・えりも区間」の森林整備経費縮減等便益が7億6千万円なのに、隣接する「様似区間」は路線延長、受益地面積、人工林率のいずれもほぼ同じ程度なのに、森林整備経費縮減等便益は約10倍の73億円となっており、信じがたいので、その算出根拠を明示し説明すること

このことに関しても05年8月23日の質問6「平取・えりも線の検討委員会検討結果に関する質問」の(10)で質問したにも関わらず、前記6と同じように05年11月11日の回答、今回の回答ともに、何も具体的に答えず、ただ「緑資源幹線林道事業は必要なものとの総合的な判断から、議会の議決を経た上で、…賦課金および負担金を支出しています」と答えているだけである。

このことは前記6と同じように道有林管理者の知事として、無責任きわまりない態度といわなくてはならない。

したがって05年8月23日質問6「平取・えりも線の検討委員会検討結果に関する質問」の(10)について、早急に算出根拠を明示し、様似区間と様似・えりも区間の沿線の森林施業内容には具体的にどのような差異があるため、様似区間の森林整備経費縮減便益が、様似・えりも区間の約10倍にもなるのか、明快に説明すること。