

2007年5月18日

農林水産大臣 松岡 利勝 様
林野庁長官 辻 健治 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
ナキウサギふぁんくらぶ	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

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

本年3月9日づけで当ネットワーク所属の畠山武道が情報公開請求を行った「平成15年度・大規模林道事業の整備のあり方委員会における平取・えりも線様似区間および平成15年度・大規模林道事業期中評価委員会における平取・えりも線様似えりも区間の費用対効果分析結果のうち木材生産等便益および森林整備費縮減等便益の積算に関する文書」（以下当該文書という）について、3月30日づけで林野庁長官から畠山武道に対し「行政文書不開示決定通知書」が通知されました。その不開示の理由としては、当該文書は「『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」と記載されております。

しかし当該文書は下記1の理由により、「随時発生し、短期に廃棄するもの」に該当させることはきわめて不当なので、廃棄したことに対し強く抗議するとともに、関連する質問をいたします。

また当該文書を「随時発生し、短期に廃棄するもの」に該当させ、「既に廃棄」したというのですから、数十年の長期にわたる林野公共事業の途中評価に関する重要な文書を短期に廃棄することが、林野行政としてなぜ合理的で適正な措置といえるのか、下記2のとおり、説明を求める質問をいたします。

さらに当該文書が廃棄されたか否かにかかわらず、当該文書に関連する内容に関して林野庁長官は国民に対する説明責任を負っていることが明白なので、また現に平取・えりも線は当該文書を含む評価結果に基づき建設工事が続行され、国費が支出されているので、下記3のとおり、当該文書に関連する積算根拠の説明を求める質問をいたします。

したがって以上の質問に対し、早急に文書による明確な説明・回答をくださるよう、お願い申し上げます。

記

- 1 当該文書を「随時発生し、短期に廃棄するもの」に該当させて廃棄したことは、(1)～(4)の理由により、きわめて不当なので抗議するとともに、次回以降は「長期保存」とすることを求める。また関連する文書管理体制について質問する
- (1) 当該文書は「随時発生」するものではない

「随時発生」する文書とは、「時に随って、いつでも、前から決まっておらず必要な時に発生」する文書と解される。しかし当該文書は「林野公共事業の事業評価実施要領」に基づき、5年ごとに、定期的に必ず発生するもので、随時に発生するものではない。したがって「随時発生」する文書に該当させて廃棄したことは、きわめて不当である。

ちなみに当該文書が対象とする平取・えりも線の当初計画による工期は昭和58(1983)～平成27(2015)年とされているが、着工後20年を経過した平成15(2003)年の評価時点での進捗率は28%に過ぎなかった。したがって、それまでのペースで今後も継続されるなら、完成までさらに50年以上を要することになり、5年ごとの事業評価は少なくとも10回程度は定期的に繰り返されることになる。これは決して「随時発生」するものではない。

(2) 当該文書は「短期に廃棄」すべきものではない

当該文書は「林野公共事業の事業評価実施要領」に基づく評価の過程で発生するものである。その事業評価では「森林・林業情勢、農山漁村の状況その他の社会経済情勢の変化等」を点検することが重要視されている。したがって当該文書は5年、10年…後の事業評価で森林・林業情勢や社会経済情勢の変化の有無などを点検するに際し、対比する基礎資料としてきわめて重要な存在となるので、5年、10年…後の評価に備えて保存するのが至当で、絶対に「短期に廃棄」すべきものではない。

また当該文書は事業評価において、「地元からの要望が強い」などという定性的なものではなく、ほとんど唯一というべき定量的・数値的評価資料なので、事後の再点検・検証に際し積算根拠が必要不可欠となるので、絶対に「短期に廃棄」すべきものではない。

それにもかかわらず「短期に廃棄するもの」に該当させて廃棄したことは、きわめて不当である。

(3) 当該文書は「試行」とされるが、試行は本格導入の基礎となるので「短期に廃棄」すべきものではない

「費用対効果分析」の手法は現段階では未確立の部分があるので、当該文書は「試行」とされている。試行だから正式文書に該当せず廃棄が妥当という見方があるかもしれないが、それは不当である。なぜなら本格導入は、「試行」の土台の上に築かれるべきものだからである。それにもかかわらず土台が「短期に廃棄」されれば、試行の結果を本格導入に活用することができなくなる。したがって「短期に廃棄」するものに該当させて廃棄したことは、きわめて不当である。

(4) 当該文書は農林水産省の「行政文書保存期間基準」に照らしても「1年未満・その他の行政文書」には該当しない

当該文書は「林野公共事業の事業評価実施要領」に基づく政策評価の一環として発生したものであるから、農林水産省の「行政文書保存期間基準」(別表第1)に照らせば、保存期間が5年の「5所管行政に係る意思決定を行うための決裁文書」の付属書類、もしくは保存期間が3年の「4所管行政に係る政策の決定又は遂行上参考とした事項が記載されたもの」に該当させるべきが至当で、保存期間が1年未満の「その他の行政文書」の「随時発生し、短期に廃棄するもの」には該当しないことが明白である。

(5) 当該文書が廃棄されたというのは、説明責任を回避するための「虚偽の疑い」を払拭できないが、その虚実の如何にかかわらず、「廃棄」という不当な措置に対して嚴重に抗議するとともに、次回以降は「長期保存」の扱いに変更することを求める

また当該文書は前記(1)～(4)の理由により「随時発生し、短期に廃棄するもの」に該当しない

ことは明白であるにもかかわらず、廃棄されたというのは「虚偽の疑い」を払拭できないが、個々の行政文書を「行政文書保存期間基準」に該当させる場合に、どのような手順で行い、そのチェック体制はどうなっているのか説明を求める

当該文書は前記(1)～(4)のとおり、「随時発生し、短期に廃棄するもの」には絶対に該当しない。それにもかかわらず、情報公開請求がなされた後の対応として、当該文書の内容が3で後記するよりに大きな問題点・矛盾点を含んでいるので、行政が説明責任を回避するため、「既に廃棄しており、対象文書を保有していない」と虚偽の通知をした疑いを払拭することができない。

「廃棄」が事実であるか否かの如何にかかわらず、事業評価の結果を、後から第三者が検証することを不可能にするような「廃棄」の措置を講じたことは、行政の意思決定の透明性確保の観点からもきわめて不当なことなので、嚴重に抗議するとともに、次回以降の評価に際しては、「長期保存」の扱いに変更することを求める。

また、個々の行政文書を「行政文書保存期間基準」に該当させる場合は、だれがどのように判断し、またその判断が適正であるか否かを、だれがどのようにチェックする文書管理体制となっているのか、今回の平取・えりも線の事業再評価に伴う費用対効果の積算根拠の文書の場合に即して、具体的に説明すること。

2 当該文書を「随時発生し、短期に廃棄するもの」に該当させた措置が、林野行政として合理的で適正であるという根拠を明確に説明すること

<質問1>

当該文書は前記1の(1)～(4)の理由により、「随時発生し、短期に廃棄するもの」には絶対に該当しない。それにもかかわらず林野庁長官通知によれば、「『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」というのであるから、工期が数十年の長期にわたる林野公共事業において、5年ごとに定期的に行う事業評価で発生する当該文書が、なぜ「随時発生」に該当するのか。また「短期に廃棄するもの」として当該文書を保有せず、次回以降の事業評価に活用する道を自ら閉ざし、さらに自らおよび第三者による事後の検証・再点検を不可能とする事態に陥らせたこと、しかも「行政文書保存期間基準」に反する「廃棄」の措置をとったことが、林野行政として合理的かつ適正であるとする根拠を明確に説明すること。

3 平取・えりも線のうち北海道有林にかかる部分は「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」したのに、林野庁による事業評価では、莫大な木材生産便益などが「効果」として計上されているので、なぜそのような「効果」が生まれるのか、評価の根拠を明確・具体的に説明すること

<質問2>

道有林では「木材生産目的の皆伐・択伐を廃止」したのに林野庁は木材生産の「事業量は増加」と事実誤認の評価を行った疑いが濃厚なので、事業量が増加する根拠を明確・具体的に説明すること

平取・えりも線のうち、様似・えりも区間は林道延長14.1 km、受益地面積4,600ha、様似区間は林道延長14.4 km、受益地面積4,600haである。このうち様似・えりも区間の受益地は100%が北海道有林であり、様似区間の受益地の62%も北海道有林である。

ところで北海道は平成 14 (2002) 年に「北海道森林づくり条例」を制定したが、その中で道有林の役割について「道は道有林野について、公益的機能の増進を図るため、計画的かつ適切な管理運営を行う」(第 20 条)と規定し、木材生産機能にはひとことも言及していない。また「道有林基本計画」(平成 14 年度～23 年度)によれば、道有林の経営は「公益性を全面的に重視する」とし、「木材生産を目的として伐採する皆伐および択伐を廃止」し、道有林には「資源の循環利用林」に該当する森林が存在しないことを明記している。すなわち道有林の経営方針は、木材生産目的から脱却する抜本改革がなされたのであり、この方針は当然のこととして平取・えりも線沿線の道有林経営にも適用される。

ところが林野庁が平成 15 年に行った様似・えりも区間と様似区間の事業評価に際して、例えば様似・えりも区間の「期中の評価個表」をみると、受益地は 100%が道有林であるにもかかわらず、「森林・林業情勢、農山漁村の状況その他の社会経済情勢の変化」の項目では道有林の抜本改革にひとことも言及されておらず、「評価結果及び実施方法」の項目で「受益地の事業量は増加する見込みであること、…から事業の有効性は認められる」と結論づけ、事業の継続を決定している。

しかし国民の常識からすれば「木材生産を目的として伐採する皆伐および択伐を廃止」し「公益性を全面的に重視する」することに大転換した道有林で、今後、木材生産を目的とする「受益地の事業量は増加する見込み」という評価は、とうてい信じることができない。すなわち林野庁は、道有林経営の抜本改革を無視ないし誤認した前提のもとに、「継続」を決定したとの疑念を払拭できない。

したがって、受益地が 100%道有林で、その経営は「公益性を全面的に重視する」とともに「木材生産を目的として伐採する皆伐および択伐を廃止」し、「資源の循環利用林」に該当する森林が存在しないにもかかわらず、なぜ、木材生産を中心とする「事業量は増加する見込み」となるのか、事業量が増加する根拠を明確・具体的に説明すること。

<質問 3>

様似・えりも区間の「費用対効果分析」の結果によれば、木材生産等便益が約 70 億円も計上されているので、その積算根拠を明確・具体的に説明すること

様似・えりも区間の「費用対効果分析」の結果によれば、総便益(B) : 8,206 百万円に対し総費用(C) : 7,917 百万円で、分析結果は(B/C) : 1.14 となり、「費用以上の効果が見込まれることから、事業の効率性は認められる」としている。

ところで効果の 85%を占めるのは「木材生産等便益」で 6,997 百万円である。しかし国民の常識からすれば、「木材生産を目的として伐採する皆伐および択伐を廃止」し、「公益性を全面的に重視する」ことに大転換した道有林内で、約 70 億円もの木材生産便益(これは木材売上げ代金ではなく木材輸送のトラック運送経費の縮小など)が生み出されることはとうてい信じることはできない。

ちなみに平成 15 年の事業評価に先立って、平成 12 年に北海道は「様似・えりも区間の費用対効果分析」を行い、その結果を林野庁基盤整備課公団指導班担当係長へ送付している(北海道森林計画課林道管理係主任による平成 12 年 12 月 7 日付け報告書)。この報告書に付随する基礎資料によると、①木材生産等経費縮減効果として約 1,580 百万円、②間伐材等利用増進効果として約 47 百万円、③木材生産増進効果として約 840 百万円が算定されている。

すなわち 100%が道有林内の木材生産等便益について、道有林経営の当事者である北海道は、約 25 億円しか計上していない。ところが、その 3 年後に林野庁が行った費用対効果分析によれば、木

材生産等便益は約3倍の約70億円に水増し計上されたのである。したがって林野庁は、なぜ北海道が算出した数値の約3倍の便益が生まれるとしたのか、しかもその後の道有林では「木材生産を目的として伐採する皆伐および択伐を廃止」し、「資源の循環利用林」に区分された森林が存在しないにもかかわらず、約70億円の便益が生まれるとした算出根拠を、林野庁は国民に説明する義務がある。

この積算根拠となった当該文書は、林野庁としては「既に廃棄しており、対象文書を保有していない」というが、当該文書の存否にかかわらず、林野庁としては自ら行った事業評価の内容について、国民から問われれば説明する義務を負うのが当然である。したがって、「公益性を全面的に重視する」とともに「木材生産を目的として伐採する皆伐および択伐を廃止」し、「資源の循環利用林」に該当する森林が存在しない道有林内で、なぜ、6,997百万円もの「木材生産等便益」が生み出されるのか、「林野公共事業における事前評価マニュアル」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・加工施設へ運搬すると、どのような便益がどれだけ生まれるのかなど、その積算根拠を明確・具体的に説明すること。

<質問4>

様似区間の「費用対効果分析」結果によれば、森林整備経費縮減等便益が72億9千万円あり、それは隣接する様似・えりも区間の同便益の約10倍に当たるので、なぜ同規模の受益地でありながら約10倍の差異が生じるのか、その原因を明確・具体的に説明すること

様似区間は事業評価の結果、幅員を縮小(7m→5m)の計画変更が行われたが、その変更後の「費用対効果分析」の結果によれば、総便益(B):11,679百万円に対し総費用(C):8,372百万円で、分析結果は(B/C):1.40となっている。

その効果のうち最大のものは「森林整備経費縮減等便益」で、7,299百万円が計上されている。ところで様似区間は林道延長14.4km、受益地面積4,500ha、人工林率9%であるのに対し、隣接する様似・えりも区間は林道延長14.1km、受益地面積4,600ha、人工林率7%で、両区間は林道延長、受益地面積がほぼ同規模で人工林率もともに10%以下である(道有林は人工林であっても資源の循環利用林に該当しない)。しかしながら「森林整備経費縮減等便益」をみると、様似区間が7,299百万円であるのに対し、様似・えりも区間の同便益は763百万円に過ぎず、前者は後者の約10倍の便益を生じている。

国民の常識からすれば、ほぼ同規模の受益地で人工林率も似たような低率の隣接地でありながら、一方は他方の約10倍もの「森林整備経費縮減等便益」が生ずるのは信じられないことである。

したがって、なぜ様似区間(受益地の62%は道有林)では、隣接するほぼ同規模の様似・えりも区間(受益地は100%が道有林)に比べ、約10倍に相当する巨額の「森林整備経費縮減等便益」が生まれるのか、「林野公共事業における事前評価マニュアル」の内容に沿って、どの場所で、どのような森林施業が行われるのか、両者の「森林整備経費縮減等便益」の積算根拠を明らかにし、約10倍の差異が生ずる原因を明確・具体的に説明すること。