

2008年11月27日

北海道水産林務部森林計画課林道計画グループ御中

## 「山のみち地域づくり交付金」事業に係る参考意見について

提出者 俵 浩三

(前北海道自然保護協会会長)

(自宅・札幌市南区真駒内緑町3-5-3-106)

このことについて、私は北海道自然保護協会会誌第46号に「緑資源幹線林道は『中止』の正念場を迎えた」を2008年1月時点で執筆しましたので(発行は2008年3月)、その別刷り10部を添え、下記のとおり参考意見書を提出いたします。

### 記

#### 1 環境に与える影響等について

「山のみち」は、林野庁が予算要求に際して作成した「山のみち地域づくり交付金の創設」によると、緑資源機構の廃止に伴う「移行対策」であり、その事業内容は「山のみち(旧幹線林道またはこれを見直した路網)の整備」および「地域の創意工夫を発揮した取り組み」となっており、後者は総事業費の20%以内とされているので、前者に80%以上が費やされることになる。すなわち「山のみち」は「旧幹線林道」を継承することが主要な事業内容である。

ところで前者の「旧幹線林道」は、いうまでもなく「北海道大規模林業圏開発計画」の幹線林道としての大規模林道・緑資源幹線林道であるから、「地勢等の地理的条件が極めて悪く、豊富な森林資源の開発が十分に行われていない地域」で、当時の拡大造林政策を基調として沿線に大規模な造林地を造成し、大量の木材を産出させ、それを遠隔地まで大量に搬出することを前提に計画された林道である。しかし当時の木材生産重視の「林業政策」は、その後、環境保全を含む森林の多面的機能の発揮を重視する「森林・林業政策」に大転換したことは周知の事実である。したがって「大規模林業圏開発」はいまや時代の変化により、事実上消滅した幻の計画と化している。

その工事状況は路線(区間)によって進捗率が異なるが、いずれも山麓部分から着工され、しだいに中腹へ至るから、「山のみち」として残された部分は「地勢等の地理的条件が極めて悪く」「峰越し」の部分が多い。したがってそこで行われる大規模な林道工事は(a)大量の支障木発生と植生破壊、(b)急傾斜地での大規模な切盛法面の出現、(c)溪流・河川への土砂流出による水質汚濁、(d)残土処理場の造成などにより、生態系の破壊や風致景観の阻害など、環境へ与える影響が必然的に大きくなることは、これまで行われてきた「旧幹線林道」の工事現場が実証的に物語っている。

とくに「豊富な森林資源の開発が十分に行われていない地域」は、逆にいえば「生物多様性に富む地域」であり、このような地域は「林業開発」の対象地とするより「森林の公益的機能の発揮・環境保全」の対象地とする方が、21世紀の北海道によりふさわしい森林・林業政策であることが明白である。

また現在の環境アセスメントでは「失われる公益的機能」を適正に評価する手法が不十分で、ほとんど無視されているが、「山のみち」を整備しても、所期の目的である大規模林業圏開発による林業振興は実現不可能であるのに対し、林道工事によって「公益的機能が阻害」されることは確実である。

したがって「山のみち」事業は絶対に執行すべきではない。

(詳しくは別添の「緑資源幹線林道は『中止』の正念場を迎えた」を参照)

## 2 上記1以外の「検討事項」にかかる項目について

### ①事業の必要性

前記1で述べたように「山のみち」は「旧幹線林道」を継承するものであるが、「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ているため、「山のみち」を整備しても所期の目的を達成することが不可能で、整備する意義はなく、事業の必要性は認められない。

なお森林開発公団・緑資源機構により、大規模林道・緑資源幹線林道が長年にわたり継続されてきたのは、2007年に露呈した「政官業の癒着の構造」「天下りによる官製談合」事件で明らかのように、「歪んだ必要性」に基づくもので、適正な公共事業の「必要性」に基づくものとは認められない。

### ②事業内容の適切性

事業内容は、いまや事実上消滅している「大規模林業圏開発計画」を実現することを前提に計画された「旧幹線林道」を継承するため、路線は、(a)「峰越し」を繰り返し、(b)複数の森林計画区に越境しながら、(c)数十キロに及ぶ長大林道を整備することである。

しかし、(a)「峰越し」は前記1で述べたように自然環境改変の度合いが大きく、生態系などへの影響が甚大であるばかりでなく、当該地は気候条件が厳しく林業不適地が多い、(b)複数の森林計画区へ越境することは現在の林業政策の基本である「流域管理システム」に逆行する、(c)数十キロに及ぶ長大林道は、多くの場合は近接地に公道が走っているため最寄りの公道と「短い林道」を併用する方が、遠距離輸送に効率的である。

したがって「山のみち」の事業内容は適切性を欠いている。

### ③緊急性・優先性

前記のように事業の必要性が認められず、事業内容も適切性を欠く「山のみち」には、緊急性・優先性が認められない。さらに前記1の環境への影響、次項以降で述べる事業の妥当性、事業効果は、いずれもネガティブに評価されるので、これらの観点からも、緊急性・優先性は認められない。

なお緊急性・優先性を検討する場合には、北海道の財政状況を直視する必要があるが、その危機に直面した財政の、乏しい財源の中から「選択と集中」を考慮すれば、「山のみち」には何の緊急性・優先性も認められない。

### ④環境への影響・配慮

前記1に記載

### ⑤事業の妥当性

全国的な視野からの「大規模林業圏開発」の本来のねらいは、山村地帯における薪炭林の「低位利用の広葉樹林」で拡大造林を実施し、「林種転換を積極的に推進」することが大きな柱とされていた。したがって本州方面の対象地は民有林を中心に、土地所有が複雑に入り組んでいる所が多い。

ところが北海道の場合は、これらの地域と異なり、「豊富な森林資源の開発が十分に行

われていない地域」が選定されたので、とくに滝雄・厚和線および置戸・阿寒線の「山のみち」部分は、国有林地帯を貫通することになり、その受益範囲も国有林地帯である。国有林内の林道整備は当然のこととして森林管理局（または林野庁・緑資源機構）が行うべきである。それを地方自治体が事業主体となって「山のみち」として整備し、維持管理も地方自治体が行うのは、筋違いであり、妥当性が認められない。

また現在の国有林では行政改革推進法に基づく大改革により、天然林は一般会計で、人工林は独立行政法人で管理するという方向の、分割案の検討が進行中である。その新しい国有林の全体像が明らかにならない段階で、国有林地帯の「山のみち」事業を行うことには妥当性が認められない。

## ⑥事業効果

現在の日本の林業経営は、1990年代の国有林特別会計が累積赤字で破綻したことに象徴されるように、不採算性がつよく厳しい状況にある。したがって林道を開設しても「費用対効果」は一般的には〔1〕に満たない。そのため「旧幹線林道」の事業評価における費用対効果計算では、〔1〕を上回るように「偽装」したと疑われる数値が多い。

例えば平取・えりも線の様似・えりも区間は、全域が道有林で、その道有林では「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」したにもかかわらず、「費用対効果」では「木材生産等便益」が70億円も計上されている。これは信じられない数値なので、大規模林道問題北海道ネットワークでは、2005年から07年にかけて5回にわたり知事に算出根拠を説明するよう求めたのに対し、北海道は道有林管理者であるにもかかわらず「説明責任なし」と説明を拒み続けた。そこで林野庁に算出根拠の「情報公開請求」を行ったところ、林野庁から当該文書は「廃棄」したとの回答がきた（緑資源機構廃止決定以前の段階）。しかし事業評価は5年ごとに必ず繰り返されるため、少なくとも5年以上保存するのが当然で、このように短期に廃棄されることはあり得ず、これも「偽装廃棄」の疑いが強い。

このことに象徴されるように、「旧幹線林道」の「費用対効果」計算はまったく信頼がおけない。したがって「旧幹線林道」を継承する「山のみち」も「費用対効果」は〔1〕を下回ることが予想される。

## ⑦代替案の検討

北海道では「山のみち」の整備効果として、「それぞれの森林の特性に応じた間伐や植栽、天然更新補助作業など、よりきめ細かい森林整備」の必要性をあげている（平成20・8・19、森林第567号文書）。しかし、このような「きめ細かい森林整備」のためには、沿線に大規模な造林地を造成し大量の木材を遠距離に搬送することを前提として計画された、「旧幹線林道」は不要である。

したがって「旧幹線林道」を継承する「山のみち」事業は執行せず、必要がある場合は代替案として、「それぞれの森林の特性に応じた」「きめ細かい森林整備」が可能な、作業道を含む小規模な林道網を整備すべきである。その方が環境へ与える影響が小さく、事業費も小さくなることが明白であり、妥当性がある。

（以上の各項目に関連する詳しい内容は、別添の「緑資源幹線林道は『中止』の正念場を迎えた」を参照）