

2008年6月27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

及び北海道自然保護連合 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

ザ・フォレストレンジャーズ 代表 市川守弘

### 北海道における「山のみち」（緑資源幹線林道）整備事業からの撤退を求める申入れ並びに関連質問書

北海道における「山のみち」事業に関しては、当ネットワークが2007年10月26日づけで知事あて事業からの撤退を申入れたのに対し、2007年11月16日づけ森林第905号で「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」について「平成20年度内に結論を得ることを目途に必要な作業を進めていく」旨の回答をいただきました。

そのため現在、北海道ではその「必要な作業」が進められていることと思いますが、当ネットワークでは本件に関し、すでに2005年8月から6回にわたって知事との質疑応答を重ねながら事業中止を求めてきました。ところが、これまでは北海道が事業主体ではないためか、「説明責任を負うものではない」と回答しなかったり、問題の本質を避けた抽象的な回答だったりしたため、残念ながら、基本的な重要問題についての論議を深められないまま積残しとされています。

しかし、本件の事業主体は従来の緑資源機構から北海道に移行したので、すべての説明責任が知事に帰したと同時に、事業を中止すべきか否かを知事が主体的に判断できるようになったことは明白です。

ところで2007年11月16日づけ森林第905号回答による「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」という評価方法には根本的な欠陥があります。

なぜなら、「区間ごとの必要性…」という評価方法では、大規模林道・緑資源幹線林道を継承する「山のみち」という事業そのものの「妥当性」や「必要性…」を検証する視点が、完全に欠落しているからです。公共事業の政策評価に際しては、部分的な「区間ごとの必要性…」の評価に先立って、全体的な「事業そのものの妥当性、必要性…」を検証することの方が、より重要であることは、いまさら申し上げるまでもありません。

それにもかかわらず北海道は、その重要な基本問題の検証を怠っているのです。そこで下記のとおり、「山のみち」の政策評価方法の合理化・適正化および従来から積残しとされている基本問題を中心に、改めて質問いたしますが、この質問事項からは「山のみち」という事業には合理的な「妥当性・必要性・有効性・効率性」が欠如していることが、浮き彫りとなってきます。

したがって当ネットワークとしては北海道が「山のみち」事業から撤退することを求めます。それと同時に、当ネットワークが指摘する「山のみち」の政策評価の方法や重要な基本問題に対し、知事がどのように認識しているかを明らかにする必要がありますので、下記の質問事項に対し、早急に具体的で明確な回答をくださるようお願いいたします。

なおこの質問は前回までも申し上げましたが、知事に対して行なうものであり、事業主管部局長の回答を期待しているではありません。とくに下記質問1の「特定政策評価」は事業主管部局長の判断を超える案件です。したがって回答は、道政の最高責任者である知事が、40年も前の高度経済成長時代の右肩上がりの「大規模開発」を前提とし、「高生産性林業の確立」のために計画された「山のみち」事業には、「森林の公益的機能重視」に転換した現在の森林・林業政策と即応する合理的な「妥当性」があるのか、北海道の危機的な財政状況の中で優先的に実施すべき「必要性」があるのかなど、幅広い視野から総合的に判断した上での、知事による回答を求めているものであることを申し添えます。

記

#### 質問1 「山のみち」の政策評価方法の合理化・適正化を求める質問

北海道における「山のみち」の政策評価については、2007年11月16日・森林第905号の回答によれば、「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及びそのために必要な調査」を、「平成20年度内に結論を得ることを目途に必要な作業を進めていく」とのことである。したがって現在、北海道ではその「必要な作業」が進められていることと思われるが、その方法などに関し、次の点を明らかにしていただきたい。

質問1-1-1 「山のみち」の交付金については、緑資源幹線林道（大規模林道）の「残区間」について、地方公共団体が「森林整備等を促進する観点から現行計画を柔軟に見直し行う路網の骨格となる『山のみち』の整備」に対して交付されるものとされているが、その場合は、①緑資源幹線林道をトータルにとらえた「現行計画」の「残区間」を継承する場合と、②局所的な区間ごとの「残区間」を「柔軟に見直す」場合の、二通りの選択肢があり得ると思われる。

ところで②の局所的な「残区間」を「柔軟に見直す」という場合、北海道における「山のみち」は、本州におけるような多くの所有者からなる民有林が介在する地域の「山のみち」とは異なり、滝雄・厚和線および置戸・阿寒線は国有林主体の地域であり、平取・えりも線は道有林主体の地域が中心となり、一般民有林の介在は少ない。

とくに国有林が主体となる地域の場合は、現在、国有林当局では「特別会計改革と総人件費改革」の一環として、特別会計から一般会計への移行、天然林地帯と人工林地帯の分割（人工林地帯は独立行政法人への移管）などが検討されている途上にあるため、その国有林の新たな管理経営体制の姿が明確とならない時点で、地方公共団体が国有林地帯を中心として「平成20年度内に結論を得ることを目途に」「柔軟に見直す」ことは、きわめて非現実的な施策とならざるを得ないと考えられる。

そのことを踏まえ、いま北海道が進めている「必要な作業」は、①緑資源幹線林道をトータルにとらえた「現行計画」の「残区間」を継承するのか、②局所的な区間ごとの「残

区間」を「柔軟に見直す」のか、いずれを選択するか明らかにしていただきたい。

なお質問2以降は、①を選択する場合を想定した質問が多いが、②を選択した場合であっても、本来は2005年の時点で知事が回答・説明すべき内容が未回答となっている「積残し」の懸案事項なので、必ず回答することを求めるものである。

質問1-1-2 現在、北海道が進めている「必要な作業」について、次の点を明らかにしていただきたい。

(1) 事業評価について

「山のみち」整備事業を事業評価するにあたり、

- ①評価の内容、項目は何か。  
目的は何か。森林整備の促進、地域の活性化以外のものも含まれるか。  
費用対効果は含まれるか。  
自然環境に及ぼす影響は評価されるか。
- ②評価の基準は何か。評価に際してマニュアルはあるか。
- ③評価は、だれがどのような方法で行うのか。
- ④評価のスケジュールはどのようなものか。
- ⑤評価手続きに、道民・NGOの参加は保障されているのか。その手続きはどのようなものを予定しているか。公開原則は保障されるか。

(2) 評価のための調査について

- ①調査内容、調査項目は何か。
- ②自然環境調査は新たに行うのか。緑資源機構の調査結果を利用するのか。
- ③その他の項目についても現地調査を行うのか、独自に資料を収集するのか。その場合はどのような資料を収集するのか。
- ④調査主体はだれか。選んだ理由と基準は何か。
- ⑤調査のスケジュールはどのようなものか。
- ⑥調査では、NGOの意見や調査結果を活用するのか。  
NGOがこれまで緑資源機構に提出してきた意見書などは、北海道への意見書として承継するのかどうか。あるいは、北海道が新たな意見聴取手続きを予定するのかどうか。
- ⑦その他、道民の意向の把握はどのように行うのか。

質問1-2 現在、北海道が進めている「必要な作業」は、水産林務部林務局という「事業主管部局」による作業である。ところで、その事業主管部局は旧林務部時代以来、長年にわたり大規模林道（緑資源幹線林道）の建設を進めてきた当事者である。

その大規模林道は、いまから40年も前の拡大造林政策の右肩上がり前提とする「高生産性林業の確立」をめざした「大規模林業圏開発計画」の幹線林道であるが、その後の時代の推移とともに大規模開発思想や拡大造林政策は挫折・否定され、森林・林業政策は、木材生産を重視する「林業基本法」（1964）から公益的機能を重視する「森林・林業基本法」（2002）に抜本改革されたことに象徴されるように、「高生産性林業の確立をめざす大規模林業圏開発計画」は、計画そのものが有名無実となっている。

それにもかかわらず「高生産性林業の確立をめざす大規模林業圏開発計画」の幹線林道を、林野庁の意向を受けつつ、つい昨年度まで延々と継続してきた当事者の「事業主管部

局」には、大規模林道（緑資源幹線林道・山のみち）が「現在の森林・林業政策と整合する妥当性・必要性があるか」「時代の変化に即応した適正な事業であるか」といった、事業そのものの「妥当性・必要性…」を客観的にとらえ、検証する視点が、残念ながら欠落している。（そのことは2005年以来、当ネットワークとの間に交わされた質疑応答文書に如実に表われている。）

このような基本的問題の検証を欠落させれば、「政策評価の客観的かつ厳格な実施」とは絶対にいえない。

ところで北海道では「時のアセスメント（時代の変化を踏まえた施策の再評価）」を発展させ、「時代の変化や道民の期待に的確に対応できる行政を実現するため」に「北海道政策評価条例」を2002年に制定した。そこでは「政策評価の客観的かつ厳格な実施」を図るための評価手法のひとつとして「特定政策評価」制度を設け（条例第11条）、また知事の付属機関として「北海道政策評価委員会」を置き（条例第14条）、知事は特定政策評価などを政策評価委員会に諮問することができるようになっている（条例第15条）。

北海道における「山のみち」事業は、次の①～④の理由により、事業主管部局長の事業評価に委ねるより、特定政策評価に該当させ、政策評価委員会に調査・審議させる方が、「政策評価の客観的かつ厳格な実施」のためにはより合理的・適正と考えられるので、知事は「山のみち」事業を特定政策評価に該当させ、政策評価委員会に諮問する考えがあるか否かについて、回答していただきたい。

なお、特定政策評価に該当させない場合は、なぜ該当させないのか、「政策評価の客観的かつ厳格な実施」のためには、該当させないで、長年にわたり延々と大規模林道（緑資源幹線林道）事業を執行してきた当事者である事業主管部局長に委ねる方が、「時代の変化や道民の期待に的確に対応でき」より客観的・合理的で適正であるとする根拠を明示していただきたい。

① 北海道が「山のみち」の事業主体となることは、通常の行政事務の検討を通じて決定されたものではない。それは多くの国民・道民が周知しているように、緑資源幹線林道（大規模林道）事業を実施する過程で、歴代の林野庁長官をはじめ林野庁官僚の重要な天下り先である緑資源機構（森林開発公団）と、その関連会社・団体の間で「官製談合」が繰り返され、事業を受注した会社・団体からは政治献金が恒常的に行なわれていた疑惑が2007年に浮上し、その疑惑をもたれた現職の農林水産大臣（林野庁OB）が自ら命を断つという異常事態が発生した。そのため農林水産省では、緑資源機構を2007年度末までに廃止せざるを得なくなり、また緑資源幹線林道を「山のみち」に衣替えし、2008年度から当該道県を事業主体とせざるを得なくなったのである。

このように「山のみち」という事業は通常の行政施策に伴って生まれたものではなく、政～官～業の癒着の構造が発覚したことの緊急避難的措置として生まれたもので、いままでも緑資源幹線林道（大規模林道）事業が継続されてきた背景には、政～官～業の癒着の構造を維持するため、必要のない事業を延々と継続させた疑いが濃厚と指摘されていることから、その政策評価に対しては通常の事業より以上に「客観的かつ厳格」な評価が要求されていること。すなわち特定政策評価に該当させる積極的な理由が存在すること。

② 「山のみち」の事業主管部局である北海道水産林務部林務局（旧林務部）は、林野庁との間で、法定受託事務（旧機関委任事務）・政策指導・補助事業・人事交流（出向）などの永年にわたる「縦の関係」が存在しているため、「山のみち」の政策評価でも、事業を継続したいと望む林野庁の意向に背くような、抜本的な見直しを行ないにくいのが実情である。

それに対して特定政策評価として政策評価委員会が調査・審議すれば、林野庁との「縦の関係」が存在しない第三者機関だから「客観的かつ厳格」な評価が可能となること。

③ 「山のみち」に限らず、事業主管部局長が評価を行えば、いつ、どのような論議・評価がなされたが不透明なまま、あるとき「結果」だけが公表されるのが常であるのに対し、特定政策評価として政策評価委員会が調査・審議すれば、委員会は公開で行なわれるのが原則だから、「透明性の確保」が担保された評価を期待できること。

④ 特定政策評価として「透明性の確保」が保たれた評価に対しては、政策評価委員会の調査・審議を道民が傍聴できるので、その経過に応じて随時に必要な意見・要望を行なえるなど、条例に定める「道民参加の推進」（第12・13条）が図られること。それに対して事業主管部局長が行なう評価の場合は、「透明性の確保」が不十分で審議過程が分からず結果だけが公表されるため、道民が臨機応変の意見・要望をする機会が失われること。

## 質問2 「山のみち」と「大規模林業圏開発計画」との関係

「山のみち」は大規模林道・緑資源幹線林道を継承するものであるが、大規模林道はいまから40年近くも前の高度経済成長時代の新全国総合開発計画および第三期北海道総合開発計画において、「苫小牧東部大規模工業基地開発計画」などと並ぶ大規模開発プロジェクトの一環として登場した「大規模林業圏開発計画」の幹線林道に位置づけられ、その最大目的は拡大造林政策を基調とする「高生産性林業の確立」にあった。

しかしその後は、「林業総生産の増大」を政策目標とした林業基本法が、「森林の有する多面的機能の発揮」を基本理念とする森林・林業基本法に抜本改正されたことに象徴されるように、森林・林業をとりまく情勢が時代の変化とともに激変し、拡大造林政策を基調とする「高生産性林業の確立」を重視する林業は挫折・否定され、大規模林業圏開発計画も事実上の幻影と化していることは、紛れもない客観的な事実である。

ところが北海道は当ネットワークからの質問に対し、「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考えています」と回答した（2005年11月11日・森林第942号）。しかしその回答は抽象的で、なぜ「現在もその基本的な考え方は否定されるものではない」のか、なぜ「今後とも継続して事業が実施されるべきもの」なのか、大規模林業圏開発計画の妥当性・必要性・有効性・効率性などについては、まったく言及がなく説明されていない。

したがって次の点について、具体的かつ明確な回答をすること。なおこの質問に対する回答は、本来は2005年の時点で回答されるべき内容のものが未回答だったので、時間をかけず直ちに回答すること。

質問2-1 大規模林業圏開発計画の「基本的な考え方」が拡大造林政策を基調とする「高生産性林業の確立」にあったことはいままでの間、北海道はその「基本的な考え方」は現在も否定されるべきではないと認めている。したがって大規模林道を継承する「山のみち」の「基本的な考え方」も、拡大造林政策を基調とする「高生産性林業の確立」ということになる。

ところで北海道の「山のみち」は主として国有林・道有林地帯を貫く計画となっているが、現在の国有林は、木材生産を主目的とする「資源の循環利用林」を激減させ（1998年の木材生産林54% → 2007年の資源の循環利用林6%）、また現在の道有林は、「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」政策に転換した（資

源の循環利用林ゼロ）。

そこで、「高生産性林業の確立」を否定せず「今後とも継続して事業を実施」することは、「森林の公益的機能重視」に転換した現在の森林・林業政策と、どのように整合・即応し、どのように合理的な「妥当性」があり「必要性」があるのか、具体的かつ明確に説明すること。

質問2-2 また「山のみち」事業を実施すると、1市33町3村（平成大合併前）に及ぶ176万haの「大規模林業圏」の全域に対し、どのような林道網（大規模林道から派生する中核林道や支線林道など）が整備され、造林地がどこにどれだけ拡大し、どのような森林施策が行なわれて「高生産性林業の確立」がどのように実現されるのか、その結果、1市33町3村の圏域における林業の振興や地域の振興に対して、大規模林業圏以外の地域と比較して、どれだけの「有効性」と「効率性」をもって寄与できるのか、「山のみち事業の妥当性・必要性・有効性・効率性など」を具体的かつ明確に説明すること。

## 質問3 流域を越える「山のみち」と「流域単位」による森林経営との関係

「山のみち」事業は、「大規模林業圏」の大規模林道・緑資源幹線林道を継承するものであるため、例えば滝雄・厚和線と置戸・阿寒線は、滝上町から阿寒町（現釧路市）に至るまで、公道利用区間を交えて山越え谷越えを繰り返す、複数の森林計画区を越境しながら、広大な「大規模林業圏」の東部を北から南に縦貫するように、百数十kmを超える超長大な規模で計画されている。

しかし現在の森林・林業政策では、「森林の多面的機能」をもっとも効率的・合理的に発揮するためには「流域を単位」とする木材生産・加工・流通システムを構築する「流域管理システム」が必要とされている。そのため森林法でも森林計画区を「流域を単位」に定め、また2002年に北海道知事と北海道森林管理局長が交した「北海道の森林づくりに関する覚書」でも、「流域を単位」とする森づくりが明記されている。

すなわち、現在の森林・林業政策のもとに求められる林道は、大規模林道のような超長大な規模で山越え谷越えを繰り返す必要がないのである。

ところで大規模林道・緑資源幹線林道は、「地勢等の地理的条件がきわめて悪い」地域に立地しており（旧森林開発公団法第1条、旧緑資源機構法第11条）、その整備工事の順序は、当然のこととして施工が容易な里地に近い公道接続地点から始まり、平坦地をへて山麓に達し、谷または尾根に沿って高度をあげ、山地・稜線に至るのが一般的である。したがって現実に、北海道における「山のみち」として残された工事区間は、「地勢等の悪い」「山越え谷越え」の部分がほとんどである。

そのような「地勢等の悪い」「山越え谷越え」の部分で大規模な林道を開削すれば、必然的に切盛土工量が増大し法面の長大化を招くとともに、擁壁、橋梁、トンネルなど工作物も多用しなければならず、したがって工事費も増加し「費用対効果」の低下を招くことになる。またそのような条件の箇所は、完成後の維持管理費も必然的に高くなる。それだけではなく、地形の改変や植生の破壊が大規模となることによって、「森林の公益的機能の維持増進」を阻害する（質問4参照）度合いが高くなる。

すなわち「山のみち」事業は、工事費の増大、自然環境に与える影響の増大などを招くことが必至なので、「有効性・効率性」が劣り、また「流域管理システム」を尊重すれば「山越え」を繰り返す超長大林道の「必要性」がないのである。

それと同時に、「山のみち」のとくに「山越え」部分の沿線は、亜寒帯的気候条件に支配されているので、造林の不適地であり、林地生産力も低地に比べて低く、林業的な「必要性・有効性・効率性」が劣るのである。

そのような問題意識のもとに当ネットワークでは、2005年8月、知事に対して「大規模林道と地域森林計画との整合性」を質問したところ、北海道は「(林道の)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」(2005年11月11日・森林第942号)と回答し、40年近く前の「大規模林業圏の幹線林道」の価値観による「受益の範囲が著しく広い」「複数の森林計画区が関わる」こと、すなわち山越え谷越えを繰り返す林道建設の継続を是認した。

しかしこれを是認することは、現在の森林・林業政策に即応しないなど、以下の①～⑥のような、不合理、非妥当性、非有効性、非効率性などのマイナス要因が顕存するので、北海道は「山のみち」事業から撤退すべきである。

それにもかかわらず「山のみち」事業を執行しようとするなら、次の各指摘事項に反論するとともに、40年近く前の大規模林業圏開発計画の価値観を是認することには、どのように合理的で積極的な「妥当性・必要性・有効性・効率性」が存在するのか、具体的かつ明確に説明すること。

①「山のみち」は40年近くも前の「大規模林業圏開発計画」を継承し、広域な範囲にわたり山越え谷越えを繰り返すものであるが、これは現在の「流域管理システム」を基本とする森林・林業政策に整合せず、「妥当性・必要性」に欠けること。

②「山のみち」として残された工事区間は、里地に近い平坦部ではなく、「地勢等がきわめて悪い」山間部が大部分であるため、そこでの大規模な林道の開削は必然的に土地の形状改変と植生破壊の程度が大きくなり、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全などの森林の公益的機能の維持増進に逆行し、それを阻害するので、「妥当性・必要性」が乏しいこと(質問4参照)。

③「山のみち」として残された工事区間は、里地に近い平坦部ではなく、「地勢等がきわめて悪い」山間部が大部分で、亜寒帯性気候の支配下にあるため、その沿線は人工造林不適地で、林地生産力も低く、林業生産の「有効性・効率性」がほとんどないこと。

④「山のみち」として残された工事区間は、里地に近い平坦部ではなく、「地勢等がきわめて悪い」山間部が大部分であるため、そこでの大規模な林道の開削は、必然的に長大法面による土工量の増大、擁壁、橋梁、トンネルなどの工作物の多用をもたらす、工事費の増大が必要となること。また、そのような箇所は、完成後も土砂崩落などを引き起こすので、維持管理費も増大すること。すなわち「費用対効果」の「有効性・効率性」が低いこと。

⑤以上のように「山のみち」は、現在の森林・林業政策と整合せず、森林の公益的機能を阻害し、林業不適地で、工事費や維持管理費も割高となるなど、「妥当性・必要性・有効性・効率性」が欠如するか、著しく低いが、ひとつだけ残った役割は「山越え」して広域に連絡できることである。

しかし現実の「山のみち」(大規模林道・緑資源幹線林道)のロケーションは、いずれもほど遠くない距離に国道・道道などの公道が存在し、各工事区間の起終点は必ず公道と接しているため、広域の連絡が必要な場合は「山のみち」でわざわざ多額の工事費をかけて「山越え」するより、最寄りの公道を利用した方が、はるかに合理的な「妥当性・有効性・効率性」があること(質問5参照)。

⑥現在の北海道の財政は道債残高が5兆6千億円もあり、財政再建団体へ転落する寸前

の危機的状況にあるため、道職員の給与カット、公共事業費のカットなどを含む「行財政改革」を実施中である。そのような状況の中で「山のみち」のような不合理、非妥当性、不必要性、非有効性、非効率性などのマイナス要因に満ちた公共事業を実施することは、愚策であり、道民の理解が得られないこと。

#### 質問4 「公益的機能」を「林産物供給」以上の価値観で評価すること

「山のみち」として残された工事区間の大部分は、「地勢等がきわめて悪い」急傾斜地の山間部で、従来は積極的な土地利用が行なわれなかった豊かな自然性を保つ天然林や自然草原(植生自然度9・10)が多い。その山間部で大規模な林道を開削すれば、必然的に大規模な土地形状改変と植生破壊を伴うため、森林の公益的機能の維持増進や生物多様性保護に逆行し、それを阻害することになる。

その実情は、工事区間によって状況が異なるため一概にはいえませんが、例えばシマフクロウ、クマゲラ、ナキウサギ、リシリシノブ、マルバチャルメルソウなど、「絶滅の恐れのある希少野生動植物」を含む生態系や、希少種に限らぬ動植物の生育・生息環境の分断や破壊などを伴うことになる。

ところで旧林業基本法における森林の公益的機能の確保は、「林業総生産の増大」に伴って「考慮」されるだけの位置づけ(第3条第2項)だったが、現在の森林・林業基本法(第2条)では「森林の有する多面的機能の発揮」の基本理念として、先ず「国土の保全・水源のかん養・自然環境の保全」などの公益的機能を列挙した後に、「林産物の供給」を最後に位置づけている。したがって現在の森林・林業政策に伴う公共事業の評価に際しては、「森林の公益的機能」を「林産物の供給」と同等以上のウエイトをもって評価しなければならないことになる。

とりわけ国有林については、森林・林業基本法(第5条)で「国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るとともに、あわせて、林産物を持続的かつ計画的に供給し…」と定めている。すなわち、国有林の役割としては公益的機能の維持増進が主体で、林産物の供給は副次的な位置づけとなっている。

また道有林については、北海道森林づくり条例(第20条)で「道有林野について、公益的機能の維持増進を図るため、計画的な管理運営を行う」と定め、「林産物の供給」は、道有林の役割としては条例に明記されない程度の軽い位置づけに過ぎない。

したがって主として国有林・道有林地帯を貫通する北海道の「山のみち」事業を評価する場合には、林産物供給の「必要性・有効性・効率性」以上のウエイトをもって「公益的機能の維持増進」の「必要性・有効性・効率性」を評価(公益的機能が阻害される場合は「不必要性・非有効性・非効率性」を評価)しなければならないことになる。

森林の公益的機能の維持増進のためには、森林が健全に育つようきめ細かい施業が必要となるが、そのために必要な林道は、土地形状改変や植生破壊が最小限となる作業道程度の林道があれば充足され、「山のみち」のような大規模な幹線林道を必要としない。

以上のことを踏まえて、北海道が現在進めている事業評価においては、「地勢等がきわめて悪い」急傾斜地の山間部で大規模に開削される「山のみち」に伴う、大規模な土地形状改変や植生破壊によって必然的に惹起される森林の公益的機能阻害という「不必要性・非有効性・非効率性」を、どのように評価するのか、基本的な考え方を具体的かつ明確に説明すること。

なおこの問題は「区間ごとの必要性…」に先立って検証すべき基本事項なので、時間を

置かず直ちに回答すること。

## 質問5 「山のみち」と公道利用の比較代替案の作成・検証の導入

質問5-1 北海道は当ネットワークからの質問に対し、緑資源幹線林道は「受益の範囲が著しく広い」から「複数の森林計画区が関わる」すなわち「山越え」を繰り返すのが当然と回答し、その「広域の必要性」の論拠として、（置戸・阿寒線の場合を例として）「受益区域周辺の森林から産出される木材が、北見地域、釧路地域、十勝地域、旭川地域の何れの方にも効率的に運搬できるようになる」と主張した（2006年2月6日・森林第1249号）。

ところで、これら木材が産出される伐採予定地の大部分は、山麓・中腹部の既存造林地（資源の循環利用林）に所在し、「山のみち」として残された山間部の沿線にはほとんど所在しないのが実態と考えられる。したがって、これらの木材を広域の遠距離へ運搬する必要がある場合は、わざわざ「山のみち」を開削し、標高の高い稜線（またはトンネル）を越えることを繰り返しながら遠距離に運搬するよりも、山麓・中腹の伐採予定地から、最寄りの標高の低い公道接続地点へ下ろして、公道を利用する方が、はるかに「有効性・効率性」が高まり、したがって「山のみち」の「必要性」が低下すると考えられる。

ちなみに「山のみち」は、「地勢等の地理的条件がきわめて悪い」地域を意図的に選んで立地している（旧森林開発公団法第1条、旧緑資源機構法第11条）のに対し、国道・道道などの公道が「山越え」する場合は、同じ稜線でも通過しやすい低みの「峠」部分を開削するのが道路工学の常識である。したがって木材などの物資を大量に山越えして遠距離に運ぶ効率（ガソリンの消費量、運転の快適性その他）は、「山のみち」より公道の方が「有効性・効率性」に優れるのが当然である。

現に北海道は公道利用の「有効性・効率性」を認め、先と同じ回答のなかで「緑資源幹線林道は、国道を始めとする他の道路とともに一体的な道路ネットワークの一部をなるものであり、緑資源幹線林道のみをもって地域全体の路網が充足されるものではないことを理解していただきたい」と主張している（2006年2月6日・森林第1249号）。

したがって「区間ごとの必要性…」の評価に際しては、「山のみち」をつくることを前提とした「必要性…」の評価に入る以前に、「山のみち」をつくらず公道を利用する比較代替案との利害得失（「山のみち」に多額の整備費を費やし、しかも森林の公益的機能を阻害するマイナス要因を含む）を評価・検証する必要がある。

この比較代替案を作成・検証する評価方法を導入することに関し、知事はどのような考え方をしているのか、基本認識を道民の前に明らかにすること。また導入しない場合には、導入しないことが、公共事業の評価方法として合理的な「妥当性」があり適正であるとする根拠を明示すること。

なお、このことは「区間ごとの必要性…」の評価に先立つ基本問題なので、時間を置かず直ちに回答すること。

質問5-2 北海道は、「広域が必要」のもう一つの論拠として、（置戸・阿寒線の場合は）「（北見地域など遠距離の）都市圏からの森林レクリエーション利用者のアクセスや利便性が向上する」と主張した（2006年2月6日・森林第1249号）。

しかし当ネットワークは、北海道の大規模林道・緑資源幹線林道・「山のみち」の沿線には、自然性の高い生態系は存在するものの、遠距離の都市圏から「森林レクリエーション

利用者」を誘致し、魅了させるような、例えば阿寒国立公園のような優れた風致景観資源は、存在していないと認識している。

したがって先の北海道の回答は、大規模林道・緑資源幹線林道・「山のみち」沿線の、どの部分には、どんな優れた森林の風致景観資源が存在し、遠距離の都市圏から利用者を誘致することが可能となるのか、どのようなマーケット・リサーチによって「必要性・有効性・効率性」を判断したのか、具体的かつ明確に説明すること。

## 質問6 林野庁の「費用対効果」分析と北海道による説明責任との関係

北海道で始まった「時のアセスメント」を契機に、国の公共事業にも事業評価制度が導入されるようになり、大規模林道に対しては林野庁による「大規模林道事業期中評価委員会」（既着工分）、「大規模林道事業の整備のあり方検討委員会」（新規着工分）が設置され、各工事区間ごとに再評価が進められてきた。

その結果、平取・えりも線の様似・えりも区間の「費用対効果」分析は別紙Aの通り、総便益（B）＝8,206百万円に対し総費用（C）＝7,197百万円なので、投資効果（B/C）＝1.14となっている。その総便益の大部分（85%）の6,997百万円は木材生産等便益が占めている。

また様似区間の「費用対効果」は別紙Bの通り、総便益（B）＝11,679百万円に対し総費用（C）＝8,372百万円なので、投資効果（B/C）＝1.40となっている。その総便益で最大なのは森林整備経費縮減等便益で、7,299百万円である。

しかし、これらはどうも信じられない結果である。なぜなら、①様似・えりも区間は全域が道有林で、その道有林は「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」したので、70億円もの木材生産等便益が出るはずがないし、また②様似区間と様似・えりも区間は、同規模の森林面積、人工林率、林道延長なのに、様似区間は様似・えりも区間の10倍もの森林整備経費縮減等便益が出るのは理解できないからである。

そこで当ネットワークが知事に、その積算根拠の説明を求めたのに対し、北海道は、①②とも「林野庁が算定したもの」と説明を回避し（2005年11月11日・森林第942号）、再三にわたる繰り返し質問に対しても、「北海道は説明責任を負っているものとは考えていない」（2006年6月19日・森林第421号）、「（全域が道有林内の森林施業に関係していても）『説明責任を回避した』とのご指摘は当たらない」（2007年5月25日・森林第283号）と、一貫して説明を拒んできた。

ところが「山のみち」（緑資源幹線林道・大規模林道）の事業主体は、緑資源機構から北海道へ移行したので、現在、これらすべての説明責任が知事にあることは明白である。したがって「費用対効果」分析に関する次の質問に答えること。なお本件は本来は2005年の時点で回答すべきものが、未回答のまま今日に至ったものなので、時間を置かず直ちに回答すること。

質問6-1 様似・えりも区間の受益地は全域が道有林であり、その道有林は「木材生産を目的とする皆伐・択伐を廃止」したのに、「費用対効果」分析で木材生産関係の「事業量は増加する見込み」とし、木材生産等便益が6,997百万円もあるのは、どうも信じられない。したがって、①なぜ事業量が増加するのか、②どの場所（森林の林小班）で、どのような木材がどれだけ生産され、それをどの市町村の流通・加工施設へ運搬すると、約70億円もの木材生産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」の算出根拠に基づき、具体的かつ明確に説明すること。

質問6-2 様似区間と様似・えりも区間は、受益地面積、人工林率、林道延長が、ほぼ同規模の隣接地であるのに、様似区間の森林整備経費縮減等便益は7,299百万円もあり、様似・えりも区間の同便益(763百万円)の約10倍も生ずるのは信じがたい。したがって、なぜ様似区間では様似・えりも区間の約10倍もの森林整備経費縮減等便益が生ずるのか、「林野公共事業における事前評価マニュアル」の算出根拠に基づき、両者の差異が生じた原因を具体的かつ明確に説明すること。

質問6-3 前記の様似・えりも区間、様似区間の他、すべての工事区間で、林野庁による「費用対効果」の分析が行なわれ、その結果「費用以上の効果が得られるので『効率性』あり」と評価されたと考えられるので、「山のみち」に該当するすべての区間の「費用対効果」の算出根拠を、「林野公共事業における事前評価マニュアル」に基づき、具体的かつ明確に説明すること。

なお、北海道が事業主体となる「山のみち」については、当然のこととして該当する全区間の「費用対効果」を北海道が主体となって分析すべきであるが、その分析を行なうのか否か、知事の認識を明らかにすること。

#### 質問7 国有林の幹線林道を地方自治体が整備することの妥当性

北海道における大規模林道・緑資源幹線林道は、国有林・道有林地帯を貫通しているので、今後の「山のみち」も必然的に国有林内の事業が多くなる。しかし「山のみち」は従来と異なり地方自治体が事業主体となるので、常識的に考えると、国有林内の幹線林道を地方自治体が整備することは奇異に感じられる。

この場合、受益者は国有林となるが、民有林(道有林を含む)が受益者の場合に課せられる「賦課金」はどうなるのか、そもそも、なぜ地方自治体が国有林の林道を整備しなければならないのかなどの疑問が湧く。

したがって、国有林内の幹線林道を地方自治体が整備することには、どのような「妥当性・必要性・有効性・効率性」が存在するのか、説明すること。