

平成15年度

第10回 大規模林道事業の整備のあり方検討委員会

議 事 録

平成16年1月21日(水)

於 KKRホテル東京
林野庁

1 大規模林道事業の整備のあり方検討委員会出席者

(1) 委員

(財)日本農業研究所研究員	岸 康彦
山形大学名誉教授	北村 昌美
東京大学農学部教授	小林 洋司
秋田大学工学資源学部教授	清水 浩志郎
住空間工房代表	早坂 みどり
(財)自然環境研究センター研究主幹	松島 昇

(2) 林野庁

森林整備部長	梶谷 辰哉
整備課長	沼田 正俊

(3) 独立行政法人緑資源機構

森林業務担当理事	日高 照利
森林業務部長	高木 宗男

2 林野庁森林整備部長挨拶

3 議 事

- ・ 資料12に基づき、最近の新聞報道について説明
- ・ 資料4～7に基づき、「検討の基本的考え方」に基づく評価の基準、評価の基本的な考え方等について説明

[意見交換]

委員

資料7では各項目ごとの評価がa b cで示されており、一番右側に「総合評価」の欄があって、そこが空欄になっている。これは、各項目ごとの評価を見て、委員会が総合的に判断してここに何を入れるのか検討するということを意図しているのか。

事務局

そのとおりである。当該区間の建設の必要性、大規模林道事業で実施することの妥当性、規格の見直しの可能性及び線形の見直しの可能性を大項目とし、それぞれの大項目ごとに委員会が各小項目のa b cを見て総合的に評価し、例えば、A B Cというランク付けを行うというイメージである。

委員

今事務局が説明したように、委員会が大項目ごとに総合評価を行い、A B C というランクを付けるという方法で検討を進めれば良いのではないかと。

各委員

(異議なし)

委員

資料7の各小項目は、数字と言うか客観的なデータで計算されるものが多いが、1ページの 環境への負荷の評価は、数字によるものではないということか。

事務局

基本的に数字ではない。いろいろな集めた情報を総合的に考えたということである。

委員

そのような小項目はどれなのか。

事務局

2ページにある 効率的・効果的な事業の実施等の中の一つである代替可能な公道の整備状況は、代替可能かどうかについて判断の部分があるかと思う。

また、 地元の推進や利用に向けた取組等の各項目も、事実に基づいて判断しているものである。

委員

例えば、冬は「使います」と言っているかどうかということか。

事務局

そういうことである。

それから、3ページ目であるが、これについては小項目のうち環境への負荷との関係と地元の意向については、判断の部分があるということである。

また、一部代替可能な公道等整備状況も、代替可能かどうかについて判断の部分がある。

委員

資料7の1ページに費用対効果分析結果が出ている。総合評価に当たっては、何と言うか、左から並んでいる a b c を例えば数字に換算して足し込んでいくようなイメージだろうが、これはそうならないので、どのように取り扱うのかという課題が一つ残る。

事務局

考え方としては、とりあえず指標としての a b c を出してみたので、その a b c の数を見て、この費用対効果分析の結果も踏まえて、その他のいろいろなものも踏まえて総合的に評価をしていただくということであろうかと考えている。

委員

例えば、こういう手法が考えられるか。費用対効果分析結果が1.3であれば

それを0.5とみなす。それから上下に振り分けていくということは難しいか。要するに、a b cに分けられるように1と0の間に振り分けるということであるが、これはやはり無理か。費用対効果は、あくまでも参考に置いておくということか。

事務局

ある程度の計画がたてられているのが大前提になるが、まず費用対効果分析を行ってみて、それで採択するかしないのかということが、現在の事業評価システムでは入口にある。そういった意味で、費用対効果分析はきちんと実施してみなければいけないだろうというのが、大前提としてあるのではないかと考えている。

ただ、今回の建設予定区間というのは、確かに計画はあるが、計画の立案段階から時間が経過しており、いろいろな角度から検討して、どうするか決めていくということになるので、費用対効果分析だけで判断して良いのかという議論が出てくるだろうと思っている。

また、費用対効果分析という手法自体が完全無欠のものとして確立してないということもあるが、費用対効果分析は分析として行ってみる。それとは別に、そもそも情勢なりいろいろな必要性を踏まえて、改めて検討し、大きく言うとその二つを総合的に判断して委員会としてこういう結論を出した方が、費用対効果分析を情勢分析の一つとして判断したと言うよりも、個人的な考え方で恐縮だが、対外的に説得力をもつのではないかと考える。

委員

そうすると、費用対効果分析と別のところに評価が一応あって、それと費用対効果をもう一度比べて総合評価をするということになるのか。

事務局

その方が考え方の整理はしやすいと思う。

ただその時に、資料7の1ページでは から までのもので一応の評価をするということになるが、 から の間の重み付けをどのように行うのかということが必ず議論になってくるので、検討過程でそういうものを念頭に置くことは良いのかもしれないが、それぞれは独立で、総合判断の因子として考えるということではないかと考える。

委員

例えば、資料7の1ページの 森林・林業情勢は三つも小項目があるのに、路網整備の状況は一つしかないなど、これをやりだすといろいろです。

委員

今の委員の指摘と関連するが、資料7で費用対効果をここに入れるから、これが必要性の項目の一つであると理解されるわけである。我々はあくまで費用対効果は、費用対効果分析の結果こうだったとして使っているのであり、別のきちんとした項目を設けると非常に分かりやすいのではないか。

事務局

実際に判断していただく際、いわゆる全体の評価のシステムとして、費用対効果分析の結果というのを完全に横に置いて良いのかということがある。費用対効果分析は、そもそも建設して良いのかという必要性のところには必ず入ってくるわけである。資料7の表の中でどのように並べるべきか悩んだが、とりあえず今日の資料としてはここに記載したというのが実態である。

委員

費用対効果は、基本的には、総合評価を行うときの一つの参考として使うものである。しかし資料7では、 から まである評価項目の次の になっているような感じになる。だから、資料7の1ページの表では、延長と評価項目の間に記載すれば良い。それなら、総合評価の前になるので、それで良いのではないか。

事務局

委員の指摘のとおりとしたい。

それから、付言させていただくと、この費用対効果は現行計画に基づいた数字であり、先のことになるが、線形の見直しなどを行うことになれば、見直し後の姿に基づく費用対効果の概算の数字を最後には提示できるようにしたいと考えている。

委員

資料7を見ると、環境への負荷との関係だけは複数の大項目に入ってきている。つまり、この関係についてはダブルで評価に入れているわけである。私は重み付けのことを言ってるわけではない。ウエイトは非常に難しく、環境のウエイトが1で必要性が0.5だということを出してもきりが無い。しかし、環境が、必要性のところにも、規格の見直しのところにも、線形の見直しのところにも出てくる。このようにダブルで評価をする必要があるのか。

事務局

基本的に、規格の見直しや線形の見直しという部分の検討と、必要性や妥当性の検討とは、少し重複する部分もあるが別ではないか。まず必要性を検討し、次に必要性を踏まえて妥当性を検討したうえでそこで建設するかしないかということが出てくる。その次に、建設をするが、規格の見直しをする必要があるのか、あるいは、線形の見直しをする必要があるのかを考える時に、環境への負荷との関係の検討も必要ではないかということで、ここに入れてある。

委員

私は、環境への負荷との関係というのは、単独で出てくる項目だと思っている。つまり、アセスメントのような形で調べて、そこで非常に大きな環境問題が出てくれば、見直しも何もする必要はないわけである。例えば、イヌワシがそこにいて、現実にそこで営巣しており、林道建設は大きな問題だということになれば、そこではもう建設しないという結論もあるだろう。

だから、環境への負荷への関係というのは、そこでポンと出てくるだけの話であって、各項目で出てくるということがよく分からない。環境への負荷との関係だけで一つ項目を作っておけば、それで済むことではないかと思う。

事務局

資料7の1ページの必要性のところ、の項目の次にとして環境の負荷との関係を見る。それらを合わせて必要性はないということになれば、あとは妥当性もあるが、このところで中止にするかしないという判断もあるだろう。

ただし、現在でも事業を実施している中で、環境への配慮から線形の見直しを行ったり、規格の見直しを行ったりしている。資料7における表現ぶりが皆同じなので誤解を生じるのかもしれないが、事業を行う場合についても、やはり規格や線形をある程度見ておく必要があるであろうということで、ここに小項目を設けている。表現ぶりについては検討したい。

委員

規格の見直しを行う場合も線形の見直しを行う場合も、どんなところでも環境への負荷を考えるのは当たり前である。例えば、それがゼロであるような場所はあり得ないではないか。

事務局

そのとおりだが、それが多いかどうかということで小項目を設けている。環境への負荷を考える中で、特によく考えなければならない因子があるものについては、それを踏まえて検討することが必要なのではないかとということで設けているところである。

委員

私は、線形を変えた時に、前の計画の時にはそれほど環境に負荷を与えなかったが、線形を変えたことによってメリットやデメリットが出てくるというのがその一つの要因で、それでわざと入れたものと解釈していた。何も問題なければ良いが、少し変えることによってかなり環境に影響が出たり出なくなったりということがあるのかなと思ったので、この小項目はあっても良いと考えていた。

事務局

今の委員の指摘のような場合もあるし、もう一つには、現行の計画の線形では、非常に地形の厳しいところを通るといったことがあれば、そこはやはり見直しをしていく必要があるのではないかと考えている。

規格についても、非常に地形の厳しいところで、切土盛土を行えば環境に対する負荷が高まるわけだから、そういう部分についてはやはり規格をもう少し柔軟に見直すということが出てくる。そういう意味での因子として考えている。

委員

資料7では、同じ環境への負荷という項目で、1ページの必要性のところは

bである。一方、規格の見直しの可能性のところはcである。さらに、線形の見直しの可能性のところはaである。このような矛盾について、どう説明するのか。

事務局

委員の指摘を踏まえ、それぞれの項目の表現ぶりを変えて、誤解のないようにしたい。

委員

資料7の1ページの必要性における の環境への負荷との関係というのは、言わば、やるかやらないかを定めるための問題である。一方、3ページの規格の見直しの可能性と線形の見直しの可能性における環境との負荷との関係は、仮にやるとして、現行計画でやるとしたらどうなのかということである。そう理解すれば良いのか。

事務局

そのとおり。

委員

それなら、言葉は変えた方が良いと思う。

規格の見直しの方でcがあって、線形の見直しの方でaがあってもおかしくない。つまり線形は、まあ今のままで良いが、規格の方ではしっかり見直さなければだめだという意見があっておかしくない。

委員

私の解釈からすれば、少なくとも必要性の中で議論しているはずである。そういう線形であっても問題が起きるかもしれないということを、頭の中で議論しているはずである。だから、前で書いてあることと後ろで書いてある値が違えば、委員会はどのような議論をしたのかと問われた時に困るのではないか。

委員

考え方としては、やはり難しい問題はある程度具体的に小分けして出しているわけである。確かに必要性のところの で網羅されれば良いが、でもそうとばかりは言えないから、その局面局面で、規格や線形といったものに小分けして、またその面で検討している。だから、やはり言葉を少し変えればこれは良いのではないか。

委員

同じような項目が出てくるから、そういうことを変えれば良いが、そういうことなら、少なくとも誤解のないようにしてもらいたい。言葉を変えないと、同じことをまた議論することになる。

事務局

なるべく具体的な書きぶりで、分かりやすく誤解がないようなものを考えてみたい。

委員

資料7の1ページの必要性において、 の環境への負荷との関係は一つの小項目であって、aというのはいわば1点である。ほかの各小項目のa b cの点数と同格で良いかどうかという問題は残らないか。先に委員から指摘があったように、要するに環境の負荷という問題について、だめだったら他の項目がいかに良くてもだめである。だから、これは少し別格ではないか。

委員

私は、独立した項目にした方が良いと思う。ここでcが出てきたら、もう完全にそこでは建設できなくなるというものではないのか。

事務局

本委員会における検討のための情報として、なかなか環境影響評価等と同等のレベルの資料が集められていない中で、これを独立した項目として取り扱うことは事務局としてはかなり難があるのではないかと考えている。建設する場合、環境影響評価等は、今回の検討を踏まえて次の段階で実施されることになる。

事務局として、各小項目に重み付けをしないでそのまま点数化してみたり、例えば、環境の負荷との関係については3倍の重みを付けて点数化してみるといったことを計算することはもちろんできる。ただ、最終的な判断はやはり数字ではなく、委員会として総合的に判断していただくということになるのではないかと考えている。

委員

環境の問題が出てきてこれでアウトだったらもう後は何も考える必要がないということであれば、はじめ大項目を持ってきて、合か否か決めて、次へ行くというやり方が成り立つわけである。

こういう方法もあるが、これだけ複雑な状況で、事務局の説明にあったようにあまねくデータを集めることは不可能な中では、総合評価をしていくのが良いのではないかとということで進んできたわけである。

その中で、林道をつけてどれだけ得があるかというような費用対効果的な頭ももっておかなくてはならない。他の因子と同格で総合評価の中に組み込むことはできないが、別に実施した。別に実施したので、検討が終わったあとでなく、1番目の項目の前のゼロ番目のところに持ってくるという扱い方になるわけである。そこまで言い切って良いかどうか分からないが、そういう体裁にしておけば、別個に扱ったということが理解されると思う。

それと、環境を同じにするかと言うと、環境についてはもう一つ複雑であり、これはわれわれが外すこともできないし、合否を決める重大問題として最初に持ってくることもできかねるのではないかと、そういう要素があるので、やはりそれぞれの立場で評価の因子として環境問題を取り上げて、まず必要かどうかについて、これが必要性を完全にひっくり返すほどの要素にはなるのかならないのかということだ。先ほどから出ているように、このままの格好で第

三者の納得を得られるような位置付けにしていただければ良いと思う。

委員

私も今の委員の意見に賛成する。

委員

やはり、必要性のところの の環境への負荷との関係を、他の小項目と同じウエイトで見るということについては、批判が出ないか。

委員

一要因としては、何時間かけて検討したとしても表のうえの見かけは一要因に過ぎないわけで、環境問題を一ファクターとしてしか取り上げずに、採否を決定したのかという話にもなる。

事務局

これまでの議論を踏まえて記載ぶりを見直したい。

委員

資料の5の3ページの環境との負荷との関係の説明は「地形や地質及び自然環境の観点から」となっているが、我々は現地でヒアリングを行った。だから、例えば、「地形・地質及び自然環境の観点や地元でのヒアリング等から」とすべきではないか。

事務局

修正したい。

- ・ 資料7～10に基づき、北海道内の3区間の評価の詳細(案)等について説明

[意見交換]

委員

資料7の3ページ目に「検討委員会での試算」とあるが、これでは意味が分からない。これは、例えば「線形の見直しにおけるコスト削減の云々」といったかたちで、具体的に、分かるように少し直してほしい。

事務局

見直したい。

委員

ほかに、事務局から補足することがあれば説明してほしい。

事務局

資料8の項目別取りまとめ表にある委員会における主な議論に関し、補足説明させていただきたい。

2ページ目の平取区間だが、「通行可能な既存林道の改良であることの確認」とあるが、ここは、周辺の公道の整備や受益地における林道網の整備も進

んでいるということである。

4 ページ目の様似区間だが、「5 ～ 6 km 離れているが予定線に平行して町道等がある」という議論があったが、それらの町道等はほとんど整備が進んでおらず、また計画路線とは流域が異なり、森林整備上は予定路線を代替することは困難と考えられる。また、隣接の静内・三石区間及び様似・えりも区間と連結して路線を形成する観点から、延長的には計画路線が有利と考えられるということである。

6 ページ目の置戸・陸別区間については、一つには「既設の公道や林道があり交通ネットワーク、森林施業の点からは整備による効果は高くないのではないか」という議論があったが、置戸町と陸別町を結ぶ唯一の道路である国道を補完することが期待され、また、人工林の間伐や主伐に必要な路網の整備を効率的にすすめることが可能となると考えられる。

もう一つには、「ナキウサギの生息の問題がある」ということについては、どの区間にも共通することではあるが、大規模林業圏開発林道の整備に当たっては、環境影響評価等を実施し環境保全対策を検討・実施しているということは改めて申し上げておきたい。

- ・ 資料 7 ～ 10 に基づき、福島県内の 4 区間の評価の詳細（案）等について説明

[意見交換]

委員

事務局の説明に対する質問や意見はないか。

各委員

（なし）

委員

ほかに、事務局から補足することがあれば説明してほしい。

事務局

資料 8 の項目別取りまとめ表にある委員会における主な議論に関し、補足説明させていただきたい。

まず 8 ページのところの西会津区間であるが「周辺に公道があり、幅員は 5 メートルでもよいのではないか。」という議論については、特に西側の半分について、その機能の多くを代替可能な公道等の整備も進んでいることである。10 ページの昭和区間であるが「昭和村は駒止湿原への来訪者を村の他地区へ大規模林道を使って誘導したいようである」という議論があったが、同区間は、全線が通行可能な既存林道の改良であり、これを拡幅し、来訪者の便を図ろうとするものである。

12 ページの会津若松・下郷区間であるが「地形的に工事が非常に難しそう

ある。」という議論があった。このことについて言うと、会津若松市部分については比較的地形が緩やかな部分があり、森林整備等のための林道の建設は可能であると見込まれ、また、下郷町部分については、既存の林道を活用すれば森林整備等を適切に実施することが可能であると見込まれると考えている。

14ページの下郷 区間については「天然林が多く、森林施業よりも一般的な道路としての要請が高いのではないか。」という議論があった。この議論に対して説明すると、予定路線は、中腹の比較的地形の緩やかなテラス状の部分を通り、人工林部分を中心に整備されつつある林道を接続して林道ネットワークの基幹となると考えられる。

また、「既存の複数の林道を接続し、ネットワークの形成に寄与すると考えられるが、生活道路としての必要性には疑問が若干残り、林業用のみであれば、必ずしも大規模林道でなくても良いかもしれないと思った。」という議論があったが、これについては、下郷町東部の山間部にある集落に住む住民にとっては、下郷 区間と併せて、大川左岸を通る国道の迂回路の一つとなる新たな道路網として、生活環境の向上に寄与するものと考えられるということも補足しておきたい。

- ・ 資料7～10に基づき、富山県、岐阜県内の4区間の評価の詳細（案）等について説明

[意見交換]

委員

事務局の説明に対する質問や意見はないか。

各委員

(なし)

委員

ほかに、事務局から補足することがあれば説明してほしい。

事務局

資料8の項目別取りまとめ表にある委員会における主な議論に関し、補足説明させていただきたい。

まず16ページの大山()区間であるが、「水土保持林、共生林が半々のところまでむずかしい林道が必要なのか。」という議論があった。これについては、水土保持林、共生林においても、その機能を十全に発揮するためには適切な森林整備が必要であり、その効率的、効果的な実施のためには一般的に高性能林業機械の導入が可能な道路網の整備が必要であると考えている。

18ページの大山・大沢野区間であるが「ダム工事のための道路を活用するよう研究する必要がある。」という議論があった。これについては、検討した結果、ダム工事のための県道付け替え道路を活用するように線形を変更すること

が可能であると見込まれる。

20ページの上市・立山区間であるが「森林環境教育のために使うことは賛成だが、それを理由に大型バスが通行できる林道が必要かどうかは、十分議論すべきと思う。」という議論があった。これについて補足すると、立山少年の家までのアクセスは大型バスでも可能であり、同施設からは基本的に徒歩で森林環境教育が実施されているということである。

- ・ 資料7～10に基づき、鳥取県、島根県、広島県内の5区間の評価の詳細（案）等について説明

[意見交換]

委員

事務局の説明に対する質問や意見はないか。

各委員

（なし）

委員

ほかに、事務局から補足することがあれば説明してほしい。

事務局

資料8の項目別取りまとめ表にある委員会における主な議論に関し、補足説明させていただきたい。

24ページの若桜・智頭区間であるが「幅員5メートルで計画されている智頭町内は、一般的にかなり地形の悪いところである。」という議論があった。これについて補足すると、当該部分については、代替可能な公道等の整備が進んでいる。また、幅員7メートルで計画されている智頭町内の一部や若桜町の部分についても、地形的に整備が容易な地区では必ずしもないと考えられる。

26ページの匹見・美都区間であるが「林道と県道の調整が必要である。」という議論があった。これは、計画線形が平行する林道と県道の調整が必要であるということであり、公道利用区間となっている既設県道の整備も重要であると考えている。

28ページの美土里区間であるが「その気になればすぐに完成する区間であり、長年待った地元としてはもう一息という気持ちもあるだろう。」という議論があった。このことについては、代替可能な公道等の整備も進んでおり、また延長が短くどの事業で実施しても工期は短いと見込まれるということを補足しておきたい。

30ページの庄原・三和区間については「既存の林道等を組み合わせることで当初の目的はかなり達成されるのではないか。」という議論があったが、林道等の整備が進んでいない部分もあるということを補足したい。

32ページの吉和区間については「高速道路の迂回路としての役割がある。」

という議論があったが、この区間付近の高速道路の迂回路としては、当予定区間の代替公道となる整備済みの公道を利用することも可能である。

委員

事務局の補足説明の中で、美土里区間は、延長が短くどの事業で実施しても工期は短いと見込まれるということだったが、その趣旨は何か。

事務局

もう一息という議論について、大規模林道事業以外の事業で実施したとしてももう一息ではないかという意味で申し上げた。

委員

そのような説明では、代替公道の整備も進んでおり、と説明しておきながら、大規模林道事業ですぐ完成させられるから建設してはどうかと言っているように受け取れる。よく分からない説明である。

事務局

誤解を招かないようにしたい。

- ・ 資料7～10に基づき、愛媛県、高知県内の5区間の評価の詳細（案）等について説明

[意見交換]

委員

事務局の説明に対する質問や意見はないか。

各委員

(なし)

委員

ほかに、事務局から補足することがあれば説明してほしい。

事務局

資料8の項目別取りまとめ表にある委員会における主な議論に関し、補足説明させていただきたい。

34ページの鬼が城・薬師谷区間であるが、一つには「急傾斜であっても既に造林が進み既設林道もあるところにあえて計画した理由をもう少しきちんと示してほしい。」という議論があった。このことについては、一般論として、植林の大部分が実施された頃は、徒歩を中心に作業を実施したが、山村の過疎化・高齢化や林業の労働形態の変化により、森林整備を効率的、効果的に実施するためには、林内路網の整備が必要である。もう一つには「地元市長から薬師谷に入る路線は必要ないとの話があった。」という議論があった。これについては、薬師谷に入る部分だけではなく、鬼が城の部分についても全線が幅員4.6メートル舗装済であり、県及び市から地形の改変を最小限にするように求められているということを確認したい。

36ページの八面山・稲が窪区間であるが「トンネルにより代替案も検討すべきではないか。」という議論があり、試算によると事業費は減少する見込みであることをすでに報告した。これに加え、森林整備を面的に実施するための基盤である林道としては、トンネル化が必ずしも適切ではないこと、地元から民有林内をより多く通過するような線形の変更要望があり、これによれば結果的に延長が短縮される可能性があることを付け加えておきたい。

38ページの田ノ川・古尾区間については「長い目で見れば7メートル幅員の方が良いのではないか。」という議論があったが、公道利用区間について早期に7メートル付近で整備することは困難と考えられる。

40ページの大正・東津野区間であるが「既設の林道で国有林がしっかり森林の管理を行っており、これに生活、観光が結びついたらよい道路になるのではないか。」という議論があった。これについては、国有林を中心とする受益地は人工林率が高く、今後も積極的に森林整備を推進する必要がある、既設の林道では不十分であると考えられる。また、関係町村に線形の見直しを求める声があるということも補足しておきたい。

- ・ 資料11に基づき、報告書（骨子案）について説明

[意見交換]

委員

全体を見るとものすごい大論文になるような格好である。我々の請け負った部分、結論を出す部分は短くて良いのではないかと思うが、構成としてはこれで良いのではないか。

各委員

（異議なし）

委員

今日はいろいろな意見が出たが、事務局は、評価の基本的な考え方、評価の詳細、項目別とりまとめ表などについて、それらの意見を反映させるよう資料を修正するとともに、今日了承された報告書の骨子に基づき報告書の案を作成し、次回委員会に提出してほしい。

（以上）