

平成15年度

第9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15年12月25日(木)

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9に基づき、最近の新聞報道について説明
- ・ 資料4～6に基づき、指摘事項と現状等について説明

### [意見交換]

#### 委員

資料5の14ページで「受益地と関係があるとされる」というのは、誰かが言ったということか。我々が関係がありそうだとやったという表現ではないが。

#### 事務局

これは、県からの情報を基に事務局がそう説明したものである。

#### 委員

それなら良い。

#### 事務局

この点に関連して補足すると、下郷 区間は、下郷町東部の山間部、つまり町内を流れる大川の右岸に住む住民にとって、隣接する建設中の下郷 区間と併せて大川の左岸を通る国道のう回路の一つともなり、生活環境の向上に寄与するものであると考えられるということである。

- ・ 資料 7、8 により「「検討の基本的考え方」に基づく評価の基準（案）」について説明

[意見交換]

委員

資料 7 の 1 ページの「1 当該区間の建設の必要性」は、大規模林道としての当該区間の建設の必要性という意味か。それとも、当該区間に何らかの形で林道を建設することの必要性という意味か。

事務局

後者の点から出発している。ただ、林道の必要性が特に高ければ、ここの中では社会経済情勢も含めているので、そういう意味では、林道の必要性が高いということは、やはり大規模林道の必要性も高くなると考えている。

委員

つまり、1 の表現は、何を建設するかが少し分からないところがある。それで、いきなり「公道利用区間の整備率」というのがすぐ出てくるが、この前に何らかの林道が必要なのかということを持ってきてはどうか。

この部分は、意地悪く読めば、隣がもうできているからやらなければならないという理屈に読めかねない。何というか、大義を一番に置かなくて良いのかと思うが、いかがか。例えば、3 ページの「建設の必要性の評価」の中に、森林整備や林業振興といったことを書いている。これが大義である、言ってみれば、一番初めのところにそれがない。それはいかがなものか。

事務局

この順番については、第 2 回委員会で「検討の基本的考え方」を取りまとめたときにこうなっていたので、それをそのまま用いている。

委員

おそらく、その大義に相当するところは、その大規模林業圏自体の意義から説き起こし、この大規模林業圏はこういう機能を持ってできあがるべきで、その中で林道の要請は非常に強く、大事であって、その根幹になるのは大規模林道だという説明ができないといけないということだろう。おそらくこの大規模林業圏についても言えると思うが。そういうことの中でこの区間はどうかということが具体的になってくるので、大規模林業圏における林道の必要性というのは、やはり最初にうたわなければならないということではないか。

ここでは、そういう大義がまずあって、その中で、この区間が本当にその機能を果たすために必要かという、そこへ絞ってきているからこのような要因を取り上げたという考え方で良いのではないかと思うが。

委員

これは具体的な評価の基準だから、点数をつけなければならない。大義で点数をつけるということになるのかなと迷いながら発言をしているわけで。それ

とも、この前に鑑が1枚つくというような感じか。

委員

資料6のまとめをつけてもらえば良い。

委員

そう。これの大義のもう一つ前に、森林林業地帯、中山間地域の意義といったことがある。大規模林業圏はその中で、このような意味を持って設定されて、その中で、林道は根幹の問題だと。

委員

セットで考えるということか。

委員

そのとおり。

委員

それを前に入れてもらえば、評価の基準はここから入って良い。

委員

そういうことなら、分かった。

委員

森林整備や林業振興といったことは、採点を必要としないと言うか、分かっている、つまり有無不問、分かっているはずだというような格好で、臨むぐらいの重みがあるのではないかと思う。いずれにしてもまた、最終段階で報告書を作成するときに、それが話題になると思うが。

委員

必要性の関連で、全体の受益地や延長が区間によって随分違うわけである、その辺が、大規模林業圏の中でどうなのか、重要性があるのかといった項目が一つ必要なのではないかと思う。委員の指摘は、そういうことではないか。

委員

私が申し上げたのは、全体をカバーするような、建設するということに関しての大義名分みたいなものである。

委員

目的か。

委員

つまりは基本的考え方である。

委員

この全体の評価項目の中に、全体の位置づけや流域面積や延長といったことが必要なのではないか。例えば、延長が5キロメートルの区間と30キロメートルの区間では、当然違う。それから、例えば、木材加工施設等の年間生産量にしても、当然、延長の長いところは大きな数字になるし、短いところは小さいわけで、同じような評価はできないわけである。

事務局

延長については、大規模林道事業として実施することの妥当性の中で、延長を取り上げている。

また、資料7に基づき評価を行うとした場合、事務局としては、木材加工施設の年間生産量については、例えば、その市町村のエリアによって当然大きさは違うので、その市町村のエリアで生産される木材を加工できる以上のキャパシティがあるかないかということで。対象としている市町村の大きさによって、それが小さいところであれば小さいものでも良いし、大きいところは大きいものでも良いという形で評価してはどうかと考えている。同様に、森林の総合利用施設の年間利用者数についても絶対値ではなく、その市町村の人口を使って評価してはどうかと考えている。

委員

そういった基準を出す必要がある。

その前に、受益地の面積というのは非常に大事だと思う。それから延長の考え方。その辺をどうやって考えるのか。

事務局

確かに、延長については評価の基準（案）の中で取り上げているが、受益地面積自体の大きさの評価というのは、この中には入れていない。ただ、それは基本的には延長とある程度関係していると考えている。

委員

それはそれで良いが、基準としての何かがあれば示すべきではないか。

事務局

今回資料7として提示した評価の基準は、第2回委員会のときに整理していただいた項目の順番に沿った形で、とりあえず事務局がまとめたものであり、ここで各委員から指摘を受けて、順番を変えるなりするといったことは可能だと思っており、再整理してみたい。

また、先ほどいくつかの例を説明したが、実際に評価を行う段階では、評価項目ごとにどのような「ものさし」を使って評価したかという考え方は示すべきだと考えている。

委員

事務局から今再整理するとの説明があったが、この資料の出来は結構良いと思う。これで相当条件が網羅されている。だから、導入部分のところのインパクトを考え、委員の指摘したように、基本的な大規模林道の意義みたいなものを出せば、かなり良いものになっているのではないか。

委員

先ほどから話題になっている、冒頭の大義に当たる部分については、あとからでも書けるような課題で、むしろ全部答えが出てから表現を考えたほうが良いのではないか。本を書いた後から序文をあとから書くという、そういうところがあるのでないかと思う。

だから今、こういうことは課題として残っていると、報告書をつくる時にはその部分はやはりないと具合が悪いのではないかという、それはそのとおりなのだが、今日は、とりあえず採点して ×を決めるのにはどうしたら良いかということを検討するべきである。

委員

それで結構だが、私が言いたいのは、このケースの中に、流域面積と延長というファクターを入れないと、大きい延長の場合は大きく出ているわけである。それはおかしいということはないが、そういうファクターを、例えば、受益面積を単位として考えてはどうかということである。人工林率といったものは良い。そういうもの以外で、その基準の中の係数の整理のときに、受益面積当たりでどうだということを入れておいたほうが良いのではないかと思う。そういうことである。

事務局

事務局としては、対外的に説明しうる要素の整理が必要と思っている。先ほど申し上げたとおり、木材加工施設等の年間生産量や森林の総合利用施設の年間利用者数については、その地域の面積などで割った数字で評価してはどうかと考えている。さらに、関係集落の人口についても、基本的には人口密度のようなものに換算して、集落が多い少ないというのを評価してはどうかと考えている。資料7の評価の基準に具体的な数値を当てはめていく際には、なるべくそのような形で行い、誤解のないような説明ができるようにしておきたいと思う。

委員

もう一つ言えば、建設費も係数的には重要なファクターではないか。

事務局

資料7の評価の基準(案)を作成するに当たっては、建設費も考えてみた。しかし、建設費はかなり延長と関係している部分があるので、重複するのではないかということと、建設費の中には、環境への負荷の関係といったあたりも中に入ってくるファクターになってしまうので、それを使うよりも、別々に、延長は延長、環境の関係とかと分けたほうが分かりやすいのではないかということで、今は分けて考えている。

委員

延長の問題で、一番長いのが29.2キロメートルで、一番短いのが2.3キロメートルである。そうすると、例えば、29.2キロメートルを建設すると非常にコストがかかるが、2.3キロメートルくらいだったら、ほとんどコスト的に言うとかからない。

しかし、それを建設すれば、例えば、本当にわずかに残っているものを建設すれば、それがつながることによって非常に大きな影響を与えるといったこともあるのではないか。ネットワークする長さに対して何キロあるかというのが、

大きな意味だと思う。例えば、100キロメートルあるうちの2.3キロメートルなのか、あるいは50キロメートルあるうちの7.6キロメートルかというのは、全然またウエートが違ってくる。

事務局

検討してみたい。

委員

ネットワーク論としての議論は、やはりしておかなければならないと思う。

委員

環境の問題だが、これは資料7の4ページの大規模林道事業で実施することの妥当性のところで出てくるわけである。

しかし、極端な話をすると、本当に環境の負荷ということを考えてだめということであれば、いかなる林道もだめだということになる可能性があるわけである。だからこれは1ページか2ページに入れないといけないのではないかと思うが。

委員

一番最初に、アセスメントを行う。だから、必要性のところに環境への配慮といった何かを入れておくのが一番良い。

事務局

これは、最初のほうに位置付けたい。

委員

資料7の項目の順番だが、3番めの整備水準の見直しの可能性というのは、一番最初に来ても良い。その次に、2番目の大規模林道で実施することの妥当性が来て、最後に1番目の当該区間の建設の必要性ではないか。前提は大規模林道だが、その前に考え方として、整備水準を決めてからではないか。

事務局

整備水準という語句が、独り歩きしているのかもしれない。事務局がここで書いている整備水準というのは、規格をどうするかという意味の整備水準である。例えば、地域にトータルで何キロメートルの林道を入れなければいけないという、そういう意味の整備水準とは少し違う使い方をしている。ここは語句の意味をきちんと明確にしておく必要があるかと思う。

委員

順序のつけ方は、いろいろありうらと思うが、事務局が整理した方法は、分かりやすさということで、私はこの方法で良いと思っている。

全然別な方法も、もちろん私はあると思うが、事務局の整理は常識的だと思う。林道が必要なのか。必要ならどういう林道か。その林道について、もう少し工夫することができるのではないかというような順序を踏んでいる。これはこの線で良いのではないか。

委員

資料7の3の整備水準の見直しの可能性の中で、「可能性が高い」という表現を使っているが、可能性というのはどれなのかよく分からない。この意味は、見直すべきだという意味だろう。もし「性」を使うのなら、「必要性」だろう。あるいは見直すのが望ましいといった、そういう意味だろう。

事務局

見直すべきだという意味で用いている。第2回委員会で決定した検討に当たったの基本的考え方の中にある「可能性」という言葉をそのまま用いたものである。

委員

見出しは良いが、中の本文で可能性を云々というのはいかがなものか。例えば、「見直しを検討すべきではないか」といった表現が普通ではないか。

事務局

見直したい。

委員

資料7の5ページに「地元から幅員縮小の要請がある場合」と書いてあるが、これは少し違うのではないか。つまり意向か何かであって、好き好んで縮小してほしいと言っているわけではない。しかたがないから我慢してということで、要請とは少し違うと思う。

事務局

ここは、意向としたい。

委員

本当に、評価基準は大事なので、慎重にしなければならない。

委員

資料7のいろいろな基準は、確かにまだまだ課題を見いだそうすればするだけ出てくるといふ、そういった性質のものである。しかし、そうするときりのない話で、あまり出てくると混とんとして先に進めなくなるので、大体委員会としてこのくらいで良いのではないかと基本的に了承していただければ、次に進めるのではないか。本日の指摘を踏まえて修正することを前提に、了承としてよろしいか。

各委員

(異議なし)

委員

それでは、資料7は修正することになるが、とりあえず現在の案に基づき資料8の数値などを当てはめて評価を行うとした場合の事務局の考え方などを説明してほしい。

事務局

それでは、資料7に基づき評価を行う場合の事務局としての現在の考え方に

ついでご説明させていただきたい。

当該区間の整備の必要性に関する評価基準については、例えば、公道利用区間の整備率は、起終点の両方又は一方で56パーセント以上であるか、あるいはそれ未満であるかでランク付けをしてはどうかと考えている。林道整備による時間短縮効果については、既存の道路を利用した場合に対して時間短縮が10パーセント以上か、あるいはそれ以下かでランク付けをしてはどうかと考えている。木材加工施設等の年間生産量については、ある程度関係市町村の大きさによって判断できるように、関係市町村で生産される見込みの素材以上の量を加工できる施設を有する区間かどうかでランク付けをしてはどうかと考えている。代替公道の整備状況については、整備済みか否かでランク付けをしてはどうかと考えている。

それから、大規模林道事業で実施することの妥当性に関する評価基準については、例えば、区間の延長について、大規模林道全区間の平均15.0キロメートル等との比較でランク付けをしてはどうかと考えている。また、代替可能な公道等の整備状況といった定性的なものによってもランク付けしてはどうかと考えている。

さらに、整備水準の見直しの可能性に関する評価基準については、例えば、関連集落の人口では、関係集落の人口を受益地面積で除した数値が、振興山村地域の平均人口密度以上か否かランク付けをしてはどうかと考えている。また、規格や線形の見直しに関する地元の意向といったかなり定性的なものも、それがあるかないかでランク付けをしてはどうかと考えている。

ランクは基本的に2段階又は3段階として点数化する。項目ごとの重みについては、どれが大きいということはなかなか言いがたいということで、必要性や妥当性の評価ではとりあえず重み付けはしない。

そして、合計の数字を出し、例えば、平均値はどうなっているのか、平均からどのくらい離れているのか等から評価のA B Cを出すようにしてはどうかと考えている。

委員

公道利用区間の整備率が56パーセント以上という説明があったが、その数字はどこから出てきたものなのか。

事務局

これは、大規模林道事業の全体の整備率ということであり、要するに平均である。

ここで、とりあえず考えたのは、そもそもこの大規模林道事業をこれから進めていくわけである。その中で公道利用区間というのは、基本的に公道ということで整備をしていただくということになっている。公道の整備の具合が、整備が進んでるか進んでないかの判断をするときに、どこで判断をしようかという、われわれは今まで大規模林道としての路線として考えているので、大規

模林道としての平均の整備率56パーセントなので、公道も同じぐらいの整備をしてもらってるか、それよりも遅れているかで分けてはどうかということである。

委員

これは、我々が検討している20区間に関する部分の平均か。

事務局

大規模林道全体の平均である。

委員

全体であれば非常によく分かる。全体でこのぐらいの整備率だから、この区間がどうだということ、これは相対的な理論にできる。

事務局

そういうことである。

委員

林道整備による時間短縮効果については、10パーセント以上か、あるいはそれ以下かでランク付けという説明があったが、その数字はどこから出てきたものなのか。

時間短縮を絶対的な短縮時間でみれば、延長が長ければ長いほど短縮時間が大きくなり、非常に乱暴な話になってしまうので、率でみる方が良いと思うが、その根拠は必要である。

事務局

この10パーセントについては、所要時間の短縮とそれによる交通量の転移に関する模擬的な式があり、一つの道路があってもう一つ新しい道路ができたときに、所要時間が10パーセント短縮されると約半分の交通量が新しい道路へ移るというもので、それから10パーセントとしている。

委員

分かった。ランク分けの基準については、対外的に説明できるようにしておく方が良いと思う。

事務局

そのようにしたい。

委員

それから、代替公道等の整備状況について、代替公道等が整備済の区間という説明があったが、これはどういう意味か。

事務局

今回、「整備済」というのは100パーセント整備されているということで定義してはどうかと考えている。

委員

先ほど、例えば、受益面積当たりとしてはどうかということを行ったが、そのようにしてランク付けするという考えであると分かった。

委員

aやbといったランク付けを点数化し、総合評価をするときに、統計的な数字だけで行うのならそれでも良いが、例えば、総合評価をA B Cで行うとしても、データからはBの若干マイナスとなるが、委員会において、現地を見て判断したところではBプラスが相当であるとしたり、逆にCが相当であるとしたりといった、そういう議論を行っても良いのではないか。

委員

私は、主観というのは必ずしも排除するべきものではないと思う。主観というものは、他に認めさせるような内容であれば、特に委員会の委員として堂々と行って良いと思う。

また、評価に当たって、項目ごとの重みをどうするのかという議論がありうるので、最終的に委員会が総合評価するということになるのではないかと思う。

委員

私もそう思う。

委員

まったく関係ない人と言うか、興味があって見られる方に対し、この数字のつけ方や裏づけについて説明ができれば良いが、主観が入ったときに、なぜそうなったのと追及されると困るのかなと思う。だから数字できちんと説明できれば良いが、その部分をどうするか。

現地を見て判断したところという点で言えば、例えば、美土里区間に関しては、林道をつけようと思えば、だれでも簡単につけられるようなところで、本当になぜここが残ったのだろうと思った。険しくもないし、既設の林道もある。だから、例えば、大規模林道事業で実施する必要はなくて、ほかの補助林道事業などでも整備ができるのかなというようなものだと思う。

また、上市・立山区間につきましても、これも結構道路が整備されていた。意欲的にあの辺は整備されていたので、もしかしたら大規模で整備しなくても良いのかなと。ただ、もし大規模林道として整備すれば、もっと便利というか、道路としては使われるのかなとは思う。

委員

上市・立山区間は、すでにきれいな林道ができています。

委員

これを少し広げたら良いくらいのものがあつた。ただ、線形が悪いところがあり、きちんと直すということをししないと、ネットワークとしてはまずいなという感じを受けた。

委員

いくつかの区間の取扱いについて委員から指摘があつたが、個別区間について、これまでの委員会における議論に関して事務局から補足することがあればここで説明してほしい。

## 事務局

それでは、何点か補足説明させていただきたい。

まず、様似区間について、5、6キロメートル離れたところに並行して町道があるが、現行計画路線と別の小流域であり、機能を代替することは難しい点があるのではないかと考えている。

また、平取・えりも線全体としてのことを考えても、今の区間の線形の方が短くつながっていく。

置戸・陸別区間については、ここができれば置戸町と陸別町を結ぶ道路として迂回路的な役割も期待される。また、ナキウサギの生息の問題については、当然いろいろな環境の調査も行うし、仮に工事が始まったとしても、必要な調査を行いつつ適切な線形を検討するなど、いろいろな対策をとっていくことになる。

下郷 区間については、人工林のところを中心に整備されつつある補助林道とのネットワークという意味に加え、先に県からの追加情報として紹介したが、国道の迂回路等として地域振興上の意義もあるのではないかと考えている。

八面山・稲が窪区間については、線形を変更すれば、延長も短くなり、また、途中の路線が折れ曲がる部分もなくなるので、委員会の中であった、折れ曲がる部分についてトンネル化した場合の検討の必要はなくなるのではないかと考えている。

田ノ川・古尾区間については、区間に接続する市道が今後とも7メートルで整備するのはなかなか難しい状況にあると考えられる。

これらの点も含め、次回委員会においては論議していただきたいと考えている。

費用対効果分析についてふれさせていただきたい。費用対効果分析を早く出すとそれですべてが決まってしまうのではないかとのご意見もあったし、それだけですべてが決まるわけでもないだろうが、事務的にも大変な作業だったということで遅くなってしまったが、次回の委員会では提出させていただきたいと考えている。これについても改めて議論していただきたいと考えている。

## 委員

今日はいろいろ指摘があったので、事務局は資料7の内容について修正することが次回までの宿題となる。また、事務局は費用対効果分析を資料として提出したうえで、修正した資料7に基づいて項目別取りまとめ表で整理された各区間の状況等を当てはめ、評価結果を整理するとともに、その評価結果を踏まえて区間ごとの検討結果のたたき台を作成してほしい。また、それらの作業と並行して、項目別取りまとめ表については、委員のコメント等を随時聞きながら再整理することとし、改めて論議することにしたい。

(以上)