

## 地域森林計画策定と林道事業をめぐる諸問題

—沖縄北部地域森林計画事例から見た  
やんばる破壊と今後の課題について—

### Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

—Yanbaru Destruction and Agendas  
with Reference to the Case Study  
of Okinawa Northern District Forest Plan—

関根 孝道

Takamichi Sekine

Generally speaking, forest road projects are conducted under a local forest plan. This article examines the process of its formulation as well as the content itself with special reference to the Okinawa Northern District Local Forest Plan in which the total project amount of forest road projects in Yanbaru areas during the ten years beginning 2004 is decided. First, this article introduces the real status of forests and forestry in Okinawa with emphasis on Yanbaru areas celebrated with its peculiar bio-diversity. This works are significant in order to demonstrate the necessity and effectiveness of forest road projects in Yanbaru areas. Then this article moves to analyze the rationality of establishing the forest roads reaching as far as 61.0 km and of improving the specific sites of forest roads amounting to as many as 255 places, which are specified in the Okinawa Northern District Local Forest Plan. Are these projects are persuasively evaluated in light of necessity and effectiveness? What if these projects are completed as originally planned? While Yanbaru is admired world-wide for its academic values as a Galapagos island in the Orient, can it still survive such as one of candidate areas for the world natural heritage site? Is it true that an environmental impact assessment has never conducted despite the applicability of the Okinawa Environmental Impact Assessment Ordinance? Finally, as a conclusion, this article proposes to suspend the above Plan because it only results in destroying precious natural areas with eventually no merits even for the local communities.

キーワード：地域森林計画、林道事業、造林事業、沖縄北部地域森林計画、沖縄やんばる、環境アセスメント、森林法

**Key Words** : Local Forest Plan, Forest Road Project, Afforestation Project, Okinawa Northern District Local Forest Plan, Okinawa-Yanbaru, Environmental Impact Assessment, Forest Law

#### 目次

第1	はじめに—今、なお、やんばるの危機 .....	59
第2	沖縄の森林と林業 .....	60
1	森林をめぐる状況 .....	60
2	林業をめぐる状況 .....	61

3	林道をめぐる状況.....	63
4	造林をめぐる状況.....	66
第3	やんばるにおける林道事業計画 .....	69
1	計画概要.....	69
1.1	はじめに .....	69
1.2	事業箇所 .....	71
1.3	事業内容 .....	71
1.4	利用区域 .....	72
1.5	策定手続 .....	73
2	林道開設事業.....	74
2.1	はじめに .....	74
2.2	延長距離および利用区域について .....	75
2.3	環境影響評価について .....	76
3	林道改良事業.....	78
3.1	はじめに .....	78
3.2	箇所数および利用区域について .....	79
3.3	環境影響評価について .....	80
第4	結びにかえて .....	81

## 第1 はじめに

### —今、なお、やんばるの危機

宝の森、沖縄やんばるの保全がいわれて久しいが、開発の嵐は今も吹き荒れている。

やんばるの自然的な価値は世界的な認知—常識といってもいい—をえている<sup>1</sup>。やんばるの保全をアピールする国際決議がたびたび採択されているのも、やんばるの自然が世界的に貴重であり、その保全が国際社会の重大な関心事であることによる<sup>2</sup>。この世界的な自然遺産を21世紀に残せるのだろうか。やんばる保全のために、今、なすべき課題があるとすれば、一体、なにか。

やんばるの「開発」は、1972年の沖縄の「復帰」以降、本格化した<sup>3</sup>。

林道事業についていえば、1977年に始まる広域基幹林道大国線(以下、「大国線」「大国林道」などという)の建設がやんばる破壊の嚆矢であった<sup>4</sup>。爾来、1993年には、大国林道の北進線として、広域基幹林道奥与那線(以下、「奥与那線」「奥与那林道」などという)の建設が着工された<sup>5</sup>。これらは、やんばるの心臓部ともいえる山地脊梁部分を南北に縦貫するもので、やんばるの中樞を南北にわ

たって破壊するものだった。これらの広域基幹林道の建設はやんばる破壊の序章でもあった。

奥与那線が完成したとき、林道建設によるやんばるの破壊が終焉するというのは、甘い幻想でしかなかった。今、なお、やんばるでは、新たな林道事業が進行中であり、将来的な林道計画も目白押しである。南北縦断道路が完成した現在、やんばるでは、山地脊梁から東西に走る林道を建設し、この東西間の林道どうしを結び、あるいは、上述した南北縦断道路に東西の林道を接続する工事の槌音が鳴り響いている。のみならず、この南北縦断道路に併走するような南北間の林道建設もおこなわれ、あるいは、おこなわれようとしている。

本稿は、やんばるの林道事業をとりあげ、その根拠となる地域森林計画との関連において、その問題点を指摘するものである<sup>6</sup>。最初に、沖縄における森林と林業をめぐる状況を概観する。林道は、本来、林業の振興を目的とするから、林道事業の必要性を判断するためにも、森林や林業の実態を知ることが重要であろう。次に、奥与那線完成後の林道計画を概観し、現在、すでに実施され、あるいは、実施予定の林道事業の概要を検討する。この過程で、ポスト奥与那線ともいべき、現在、

- 1 やんばるの自然的な価値を紹介した資料・文献につき、拙稿「広域基幹林道奥与那線と法的諸問題について—世界的遺産が壊されるしくみと沖縄やんばるへのレクイエム—」関西学院大学・総合政策研究(2003年3月)14号30頁注2、3、参照。
- 2 たとえば、権威ある国際的な自然保護団体の決議をとりあげても、2000年にヨルダン・アンマンで開催されたIUCN(世界自然保護連合)の第2回世界自然保護会議の勧告決議は、前文で「沖縄島北部のやんばるの亜熱帯林は、ノグチゲラ(近絶滅種CR、IUCN2000)、ヤンバルクイナ(絶滅危惧種EN、IUCN2000)をはじめとする国際的に注目されている多くの固有種・固有亜種が生息し、それゆえ生物多様性の保全のためにとりわけ重要な地域であることに注目し、やんばるにおけるこれらの固有種・固有亜種の多くが、ダム建設、林道建設、森林伐採、移入種の侵入などもたらす生息環境の悪化のために、その生存が脅かされている」という懸念が表明され、日本国政府に対し、「やんばるの生物多様性と、絶滅を危惧されている種(中略)を保全する計画を可能な限り早急に作成し、これらの種とその生息地の詳細な調査を行うこと、やんばるを世界遺産候補地として指名することを考慮すること」が勧告されているし(訳は、IUCN勧告決議の履行を！沖縄のジュゴン保護のためにシンポジウム実行委員会編「SAVE THE LAST DUGONG OF OKINAWA」(2001)48頁に所収のものを一部改変)、2004年タイ・バンコクでの第3回IUCNの第3回世界自然保護会議においても、同じような勧告決議がくりかえし採択されている。
- 3 ここで「復帰」と括弧つきであるのは、その表現自体が「ヤマト」中心的であり、沖縄の歴史認識としてもバイアスがかかっているからである。いうまでもなく、沖縄はもともと琉球王国として独立国家であったのであり、それが日本に「復帰」したというのは、歴史的な事実の歪曲—少なくともヤマト中心の史観—でしかない。沖縄統治と沖縄の反戦の心を伝える必読文献として、阿波根昌鴻「米軍と農民—沖縄県伊江島—」岩波新書(1973)、同「命こそ宝・沖縄反戦の心」同(1992)。
- 4 大国線の事業概要につき、前掲拙稿31頁注7、参照。
- 5 奥与那線の事業詳細につき、同上32~36頁、参照。
- 6 森林の保護法制一般につき、畠山武道「自然保護法講義(第2版)」北海道大学図書刊行会(2004)59頁以下、とくに林道建設と自然破壊につき、同106頁以下、林道開設の法手続一般につき、西鳥羽和明「林道の開設法制」『山村恒年先生古稀記念論集・環境法学の生成と未来』信山社(1999)270頁以下、森林政策一般につき、遠藤日雄「第4章 日本における森林政策の推移」堺正統編「森林政策学」—FIC(2004)47頁以下、参照。

建設中および建設予定の東西を繋ぎ、あるいは、南北に伸びる各林道事業について、地域森林計画に焦点をあてつつ、いくつかの問題点を指摘していく。最後に、以上を踏まえ、地域森林計画による林道事業について、今後の課題を展望してみたい。本稿の主眼は、やんばるにおける林道事業の問題点を明らかにすることにあるが、同時に、この作業は、今後の林道事業のありかた一般に一石を投じることにもなる。

## 第2 沖縄の森林と林業

### 1 森林をめぐる状況

沖縄県全体の面積は22万7130haであるが、そのうち、後述する沖縄北部地域森林計画が対象とする北部地域<sup>7</sup>の面積は8万2380ha、同地域内の国頭村のそれは1万9480haとなっている<sup>8</sup>。面積的な割合でいうと、北部地域は県全体の36.26%、国頭村は、県全体の8.57%、北部地域の23.64%をそれぞれ占めている。森林面積は、沖縄県全体で10万4371ha、北部地域が5万2009ha、国頭村が1万6147haとなっていて<sup>9</sup>、北部地域は県全体の49.83%、国頭村は、県全体の15.47%、北部地域の31.04%の森林面積をそれぞれ占めている。

このように、沖縄県の森林は、北部地域とくに国頭村に集中している。森林率も、県全体では46%にすぎないが、北部地域では63%、国頭村で

は83%に跳ね上がっている<sup>10</sup>。これを全国平均の森林率67%と較べると、県全体では全国平均を大きく下まわりますが、北部地域は全国平均並みで、国頭村はそれを上まわっている。県全体についてみると、上記の森林面積10万4371haの内訳は、民有林7万3118ha、国有林3万1253haで、民有林の森林資源量は791万3000立方メートルとされるが、この民有林の森林資源量について、天然林・人工林別にみると、天然林の蓄積が87%で人工林よりもかなり高く、所有形態別にみると、市町村有林62%、私有林29%、県有林9%となっていて、市町村有林の比率が高い<sup>11</sup>。民有林の森林資源量の全国平均と比較しても、天然林蓄積の全国平均が35%、所有形態別の全国平均では、市町村有林8.53%、私有林85.52%、都道府県有林5.76%であるから<sup>12</sup>、沖縄では天然林と市町村有林の割合がかなり高いことになる。森林全体に占める天然林の割合を面積で示すと、全国の森林面積の総数は2512万1000ha、沖縄のそれは10万4000ha、全国の天然林面積の総数は1334万9000ha、沖縄のそれは8万4000haで、全国の森林面積全体に占める天然林の割合が53.13(=13,349÷25,121)%であるに對し、沖縄のそれは80.76(=84÷104)%で、面積的にも、沖縄では天然林の割合がかなり高いことが分かる<sup>13</sup>。

沖縄県について、地域森林計画対象の民有林の構成を人工林・天然林と針葉樹・広葉樹別に詳しく面積ベースでみると、次のようになって

7 北部地域というのは、国頭郡一円の2町7村、名護市、島尻郡の伊平屋村と伊是名村を指しているが、具体的には、名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武町、伊江村、伊平屋村、伊是名村がこれに属している。

8 沖縄県農林水産部林務課・みどり推進課「沖縄の森林・林業(平成15年版)」(以下「沖縄の森林・林業」として引用)5頁、119頁。

9 同上119頁。

10 同頁。

11 同上1頁。

12 林野庁編「森林・林業統計要覧2005年版」林野弘済会7頁「4 森林資源の現況」によると、民有林について、全国の森林蓄積は30億2883万2000ha、そのうち、天然林のそれは10億5877万1000haとされているので、天然林の森林蓄積の割合は34.95(=1,058,771÷3,028,832)%となり、所有形態別では、都道府県有林1億7449万8000ha、市町村有林(財産区有林をふくむ)2億5850万7000ha、私有林25億9034万9000haとされているので、割合的には、都道府県有林5.76(=174,498÷3,028,832)%、市町村有林8.53(=258,507÷3,028,832)%、私有林85.52(=2,590,349÷3,028,832)%となる。

13 全国と沖縄の森林面積・天然林面積の数字は、同頁の「4 森林資源の現況」、同13頁「7 森林面積、蓄積」からのものである。

## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

沖縄県の面積・森林面積・森林率(ha) 出典：沖縄の森林・林業119頁より抜粋改変

	面積	森林面積	{内訳	国有林	民有林	{内	県有林	市町村有林	私有林}	森林率
県全体	227,130	104,371		31,253	73,118		5,485	42,248	25,386	46%
北部地域	82,380	52,009		7,472	44,537		5,118	24,293	15,126	63%
国頭村	19,480	16,147		3,930	12,217		3,331	5,621	3,262	83%

いる。すなわち、県全体の立木地の合計面積は6万3544ha(内訳 針葉樹1万6800ha、広葉樹4万6743ha)で、そのうち、人工林1万0040ha(内訳 針葉樹6130ha、広葉樹3910ha)、天然林5万3504ha(内訳 針葉樹1万0670ha、広葉樹4万2834ha)で、人工林率は13.8%となっている<sup>14</sup>。北部地域では、立木地の合計面積は4万0984ha(内訳 針葉樹1万1263ha、広葉樹2万9720ha)、そのうち、人工林6202ha(内訳 針葉樹4330ha、広葉樹1871ha)、天然林3万4782ha(内訳 針葉樹6933ha、広葉樹2万7849ha)で、人工林率は、県全体とほとんど同じ13.9%となっている<sup>15</sup>。国頭村では、立木地の合計面積は1万1836ha(内訳 針葉樹2812ha、広葉樹9024ha)、そのうち、人工林2636ha(内訳 針葉樹1649ha、広葉樹987ha)、天然林9200ha(内訳 針葉樹1163ha、広葉樹8037ha)で、人工林率は21%と高くなっている<sup>16</sup>。

日本全体の民有林の人工林率は46%とされるから<sup>17</sup>、沖縄では、人工林が少なく天然林が多いのだから、自然保護上、保全すべき森林の割合が高いことになる<sup>18</sup>。優先樹種についても、沖縄が亜熱帯に属することから、針葉樹よりもイタジイを主体とする広葉樹が豊富なのは当然で、この点も、

沖縄には、経済的には商品価値の高い有用樹種が少ない反面、自然保護の観点からは、生物多様性を支える貴重な広葉樹林が多く遺存していることを意味する。上記のように、国頭村において、とくに人工林率が高いのは、やんばるの核心部分を占める同村で人工造林が盛んに行われていることを意味し、自然保護上も大きな問題をかかえている。

いずれにしても、沖縄の森林構成上、イタジイを主体とする広葉樹の天然林に恵まれ、かつ、公有林とくに市町村有林が多いということは、生物多様性の観点からも、自然保護上、保全すべき重要な森林が多く存在し、面積的にも公有林の割合が高く、経済的にも有用樹種に乏しいのだから、比較的容易に保護手段を講じうるのである。

## 2 林業をめぐる状況

ここでは、沖縄の林業をめぐる状況について、木材需給と素材生産を中心にみていく。

平成14年度における沖縄県の木材需給量は8万8200立方メートルで、その内訳は、外国からの輸入材3万0500立方メートル、内地からの移入材4万

14 沖縄の森林・林業2頁。人工林率は、立木地における人工林面積(1万0040ha)を地域森林計画対象の民有林面積(7万2908ha)で除したものである。

15 同頁、人工林率の計算方法につき、前注参照。北部地域の地域森林計画対象の民有林面積は4万4537haである。

16 沖縄北部地域森林計画書51頁、人工林率につき、前注14参照。国頭村の地域森林計画対象の民有林面積は1万2442haである。

17 沖縄の森林と林業1頁。

18 実際には、沖縄の人工林率が全国平均よりも低いことが逆にとられ、積極的な人工造林の必要性の根拠とされている。しかし、亜熱帯に属し、島嶼環境にある沖縄の自然条件は内地のそれと異なり、森林をめぐる諸条件もまったく異なるのだから、人工林率の比較は意味がない。むしろ、森林政策上、両者のちがいを無視して内地の基準をそのまま沖縄にもちこみ、沖縄の自然的・社会的・経済的な諸条件を無視し、補助金を餌にした霞ヶ関主導の林業施策をそのまま展開している点にこそ、問題の根源がある。中央集権システムによる限り、沖縄の森林は整備されるどころか、破壊される一方である。森林行政においても地方分権が急務であり、真に地方の自立発展に貢献する政策展開が必要である。

沖縄県の地域森林計画対象民有林の森林状況(ha) 出典：沖縄の森林・林業2頁、

沖縄北部地域森林計画書51頁より抜粋改変

	立木地面積	内訳	人工林	(内 針葉樹	広葉樹)	天然林	(内 針葉樹	広葉樹)	人工林率
県全体	63,544		10,040	6,130	3,910	53,504	10,670	42,834	13.8%
北部地域	40,984		6,202	4,330	1,871	34,782	6,933	27,849	13.9%
国頭村	11,836		2,636	1,649	987	9,200	1,163	8,037	21.1%

3400立方メートル、沖縄の県産材1万4300立方メートルで、各シェアはそれぞれ35%、49%、16%となっている<sup>19</sup>。移入材と県産材を比較しても県産材の比率が低く、県産材が沖縄の需要にこたえ切れていない。上記のように、沖縄の森林はイタジイを中心とする広葉樹が主体で、商業的な価値の高いスギ・ヒノキなどの針葉樹の生育に適していないことによるのであろう。

県産材の用途をみると、上記1万4300立方メートルの内訳は、製材用2800立方メートル、チップ用7500立方メートル、木炭原木としいたけ原木用のその他4100立方メートルで、利用価値の高い製材用は全体の約2割、利用価値の低いチップ用その他が全体の約8割を占めている<sup>20</sup>。県産材の今後の需給については、「平成14年度における供給量は、1万4300立方メートルで、チップ用材が増加し、対前年比168%となっている。これは、オガ粉の需要増に伴うもので、用途の拡大とともに今後の需給量の増大が期待される」として、将来的な県産材の主要用途がチップ用材であることが示唆されている<sup>21</sup>。さらに、チップ用の原木についても、「オガ粉の需要増に伴い増加しており、用途の拡大とともに、今後の需給量の増大が期待される」としている<sup>22</sup>。内地からの移入材は、九州産

杉材を中心とした製材品で、製材用のものはないようである<sup>23</sup>。

以上を要するに、沖縄県における県産材は、従来から主に、チップ用原木、公共事業による矢板・型枠等の土木用仮設資材、薪炭材・しいたけ原木等として用いられるのが一般的な用途であり<sup>24</sup>、県による積極的な奨励やPR策にもかかわらず、より付加価値の高い製品用途への利用は低迷している。今後も、県産材の用途として期待できるのはチップ用原木であり、県自身も、「チップ用原木については、オガ粉の需要増に伴い増加しており、用途の拡大とともに、今後の需給量の増大が期待される」と総括していることは、上述したとおりである<sup>25</sup>。いずれにしても、沖縄の県産材の主要用途が商品価値の低いチップ用材であり、将来的にも、この傾向は強まりこそすれ改善は期待できない。この点は、沖縄における林業、林道、造林政策のありかたを考える上でも重要である。簡単にいえば、本来の林業は商業的には成りたたず、したがって造林や林道事業も、この本来の林業のため—これは大義名分でしかない—というよりも、公有林を中心に公共事業—さらにいえば、森林組合を助成するために—として行われることを示唆している。

19 沖縄の森林・林業72頁。

20 同上73頁。

21 同上72頁。

22 同上70頁。

23 同上72頁。

24 同上70頁。

25 同頁。

## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

沖縄県における木材需給の状況(百立方メートル) 出典：沖縄の森林・林業73頁より抜粋改変

	輸入材				移入材			県産材			
	合計	計	製材用	製材品	計	製材用	製材品	計	製材用	チップ用	その他
昭和53	3,527	2,912	1,432	-	518	-	518	97	66	31	-
54	4,351	3,578	2,125	-	605	-	605	168	84	84	-
55	3,375	2,589	1,466	125	595	-	595	191	69	122	-
56	3,056	2,226	1,287	47	510	-	510	320	142	178	-
57	3,039	2,296	1,085	101	588	-	588	155	37	118	-
58	3,118	2,171	952	174	780	-	780	167	36	131	-
59	2,876	1,903	614	149	766	-	766	207	58	115	34
60	3,096	2,060	665	291	717	-	717	319	63	178	78
61	2,270	1,519	237	249	546	-	546	205	46	108	51
62	2,330	1,734	217	397	407	-	407	189	49	82	58
63	2,488	1,837	245	466	427	-	427	224	61	102	61
平成元	2,425	1,747	184	496	411	-	411	267	51	154	62
2	2,778	1,932	287	508	589	-	589	257	53	138	66
3	2,486	1,548	212	288	741	-	741	197	20	111	66
4	2,003	1,113	170	285	678	-	678	212	26	132	54
5	1,858	962	136	372	779	-	779	117	24	34	59
6	1,276	397	140	257	759	-	759	120	27	32	61
7	1,152	420	96	324	611	-	613	119	30	26	63
8	779	191	54	137	472	-	472	116	38	37	41
9	884	353	67	286	406	-	406	125	36	47	42
10	578	156	55	101	311	-	311	111	22	36	53
11	604	218	60	158	272	-	272	114	15	57	42
12	668	213	66	147	363	-	363	92	33	12	47
13	859	310	65	131	464	-	464	85	28	11	46
14	882	305	60	245	434	-	434	143	28	75	41

注 製材品は素材に換算した材積量、その他は木炭原木としいたけ原木である。

### 3 林道をめぐる状況

ここでは林道の現況と事業実績をみていく<sup>26</sup>。

沖縄県の林道延長は、平成14年現在において、合計で280kmにも及んでいる<sup>27</sup>。

そのうち、北部地域の林道延長は230kmで、国頭村におけるそれは117kmとなっている。これを割合で見ると、北部地域には県全体の82%もの林道が集中し、国頭村には県全体の42%、北部地域の51%もの林道が密集していることになる。沖縄

26 林道政策一般につき、岡田秀二「第11章 林道対策」前掲森林政策学131頁以下、参照。

27 同上56頁。

の「林道密度は3.9m/haとなっており、全国平均5.0m/haの78%である」とされ<sup>28</sup>、沖縄の林道整備率が低い—したがって、さらなる林道建設が必要である—かのような口吻であるが、注意が必要である。そもそも沖縄の森林率は46%で、全国平均67%の68.65%(=46÷67)でしかない。それゆえ、この森林率で補正した上での比較が必要であろう。単純に計算しても、森林率67%の林道密度が5.0m/haとすると、森林率46%の場合の林道密度は3.4m/haとなる。一方、上記沖縄の林道密度3.9は、この数字を上回っており、沖縄の森林密度はすでに全国平均よりも高いといえそうである。のみならず、上記のように、沖縄の林道は、北部地域とくに国頭村に偏在している。北部地域の林道密度は5.2、国頭村のそれは9.6となり、全国平均を著しく上回っている。要するに、林道密度の全国平均との比較からも、沖縄、とくに北部地域や国頭村の林道は過剰ともいえる<sup>29</sup>。

一方、林道の舗装率—林道延長に占める舗装された林道部分の割合—は88%にも達し、全国平均の39%を大きく上回っており、全国で最も高い水準にある<sup>30</sup>。

以上は、自然の宝庫であるやんばるの至ると

ころが舗装されたアスファルト・コンクリートの林道でガチガチに固め尽くされていることを意味し、自然保護上も大きな問題となっている。その原因も、後述するように、沖縄の林道事業の補助率が高いことから、林道が必要以上に開設されるとともに、同一路線についても開設・改良・舗装の各事業がくりかえし実施されたことによると思われる。

林道整備の事業費は、昭和47年から平成14年度までの合計で319億1834万円にも及んでいるが、その事業内容の内訳は、開設事業の総延長距離334km、改良事業のそれは189km、舗装事業のそれは94kmで総合計617kmにも達している<sup>31</sup>。

上記のように、県全体の林道延長は280kmであるから、林道整備事業の事業量が617kmにも及ぶことは、同一の路線について開設・改良・舗装の各事業がなんども行われたことを意味し、各事業の必要性・有効性・相当性には疑問符がつく。端的にいえば、不必要な事業や重複投資が繰り返されて、ムダな公金支出がなされた可能性を示唆している。もっとも、林道事業なるものが公共事業として行われる以上、当然のことなのかも知れない。

沖縄の林道現況 出典：沖縄の森林・林業57、119頁から抜粋加工

	①路線数	②延長距離(km)	③民有林面積(ha)	④林道密度(=②÷③m/ha)
県全体	75	279.6	73,118	3.8
北部地域	59	230.4	44,537	5.2
国頭村	29.5	116.7	12,217	9.6

注 国頭村の路線端数は同村と大宜味村に係る大國林道が0.5と計算されたことによる。

28 同頁。なお、林道密度というのは、森林の単位面積当たりの林道延長で、ha当たりの林道延長(m/ha)で表されるとされるが(森林・林業・木材辞典編集委員会編・林野庁編集協力「森林・林業・木材辞典」林業調査会(1996)185頁)、ここに「沖縄の林道密度3.9m/ha」というのは、林道延長280kmにたいし、県全体の森林面積(10万4371ha)ではなく、地域森林計画対象の民有林面積(7万2908ha)で除した数字のようである。もっとも、そうすると、正確には、林道密度は3.840m/ha(=280,000m÷72,908)となり、四捨五入しても上記3.9m/haとはならず、その算出方法ははっきりしない。

29 もっとも、より正確には、北部地域や国頭村の林道密度を全国平均のそれと比較する場合にも、森林率による補正が必要かもしれない。上記のように、北部地域、国頭村、全国平均の森林率は、それぞれ63%、83%、67%であるから、全国平均の森林率に換算し直したとしても、北部地域や国頭村の林道密度、とくに国頭村のそれは全国平均を大きく上まわっている。

30 同頁。

31 同上58頁。



## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

さらに、開設、改良、舗装の各事業の路線数合計は595になるが、平成14年現在における県全体の路線数合計は75とされているから、その8倍ちかくにも達する。路線数の計算方法もはっきりしないが、おそらく、上記延長距離の場合と同じく、

同一路線につき開設・改良・舗装の各事業がなんども行われたのであろう<sup>32</sup>。この点からもムダな林道事業が反復継続して実施されたといえそうである。

一方、台風常襲地帯である沖縄の場合、林道事

沖縄の林道事業実績(延長距離m 経費千円) 出典：沖縄の森林・林業58頁より抜粋改変

	開設事業			改良事業		舗装事業	
	経費	路線数	延長距離	路線数	延長距離	路線数	延長距離
昭和47	90,793	5	5,707	3	3,330	-	-
48	97,720	6	4,962	-	-	-	-
49	119,046	6	4,694	-	-	-	-
50	157,972	6	5,101	-	-	-	-
51	197,698	6	5,347	1	1,150	-	-
52	271,875	8	6,697	1	1,252	-	-
53	526,251	9	12,936	1	1,060	-	-
54	642,547	12	15,166	3	2,900	-	-
55	651,716	15	11,581	3	1,405	-	-
56	698,367	17	11,865	3	1,667	1	960
57	728,814	17	11,402	4	1,685	1	1,439
58	734,166	15	11,870	4	1,446	2	1,788
59	729,453	13	11,694	4	2,014	2	2,223
60	720,010	13	11,564	3	2,082	3	2,287
61	785,667	12	11,539	4	2,133	3	2,700
62	924,751	12	12,202	3	2,331	5	2,952
63	1,051,668	14	13,536	3	2,823	5	5,084
平成元	1,131,834	12	12,406	4	4,596	5	5,218
2	1,150,960	10	7,268	3	1,432	7	4,283
3	1,111,420	12	7,639	2	443	8	6,471
4	1,582,892	13	9,493	8	4,481	8	6,822
5	1,807,807	16	15,370	10	6,004	9	7,019
6	1,565,021	16	18,738	5	708	6	6,569
7	2,018,710	15	16,775	6	1,230	7	8,712
8	1,912,367	13	10,030	6	36,083	7	10,020
9	1,940,550	15	12,658	8	24,619	5	6,430
10	2,109,625	15	15,451	8	26,514	5	6,584
11	1,863,760	17	8,347	8	42,951	3	4,473
12	1,925,699	15	12,891	6	9,002	1	2,329
13	1,318,026	12	10,657	3	2,559	-	-
14	1,351,157	16	7,953	2	919	-	-
合計	31,918,342	383	333,538	119	188,819	93	94,362

32 あるいは、本文で述べたことと同時に、同一の路線を各工区に細分化して事業を行い、この各工区ごとに一路線として数えているのかもしれない。このように、同一路線を各工区に細分化するのは、環境アセスメントの適用を免れるための脱法手段としてよく行われる手口であること、後述するとおりである。

業の実施は必然的に林道災害をもたらす<sup>33</sup>。

この林道災害の経済的な損失のトータルは広汎におよび計り知れないが、林道施設災害復旧事業費だけをみても、平成5年から14年までの10年間で、合計33億1574万円もの公金が支出されている<sup>34</sup>。林業関係の県の災害復旧予算をみると、平成15年度当初予算額として、林業災害復旧費6億4900万円、治山災害復旧費1億9400万円の合計8億4300万円が計上されていて、同年度の林業関係予算総額51億2412万円の16.45%をも占めている<sup>35</sup>。同年度の林道費予算が11億7137万円とされているから、これと遜色ない額—割合的には、林道被予算の72%相当—の災害復旧費が計上されていることになる。

いずれにしても、林道がつくられると、山が荒れ果てて自然災害をひきおこし、林道や法面などが崩壊・崩落して、さらに、こんどは林業・治山災害復旧の公共事業がおこなわれる構図となっている。とすると、林道の事業評価にさいしても、林道事業の結果として不可避免的に発生する自然災害費—すくなくとも、そのうちの予算手当がされる林業・治山災害復旧費をその補助額分—もふく

めて、費用効果分析する必要がある<sup>36</sup>。

#### 4 造林をめぐる状況

造林(森林整備事業)事業には各種のものがあるが<sup>37</sup>、その意義について、次のような説明がなされている。すなわち、「森林は、木材生産を供給するとともに、土砂流失防止や水資源のかん養等の多面的機能を有しており、これらの諸機能を高度に発揮するためには、森林を適切に管理することが必要である。このため、森林整備事業(造林)では、健全な森林造成を行うとともに、森林資源の充実、山村地域の経済振興等を推進する」ためのものとされる<sup>38</sup>。これは建前論であって、実際の造林がいかなるものかは、別途、検証が必要である。造林(森林整備)という名目であっても、森林の人為的な攪乱要因でしかない場合、森林本来の健全性はむしろ損われ、森林資源の破壊につながる。山村地域の経済振興の点についても、補助金による安易なばらまき型の地域活性化策は、これまでの失敗例が教えるように、山村の真の自立を妨げ内発的発展の阻害要因となる。とくに、沖縄

33 さらにいえば、沖縄はキャパシティの小さい島嶼環境でもあるので、林道災害は土砂崩壊・流失などの原因となって赤土汚染をひきおこし、河川・海洋などの生態系を破壊する自然災害をも惹起する。この点の注意も必要である。

34 沖縄の森林・林業60頁。なお、災害復旧事業費33億1574万円のうち、国庫補助額は29億9393万円とされているので、沖縄の場合には特例措置として、中央政府から9割以上の国庫補助の大盤ぶるまいがなされている。沖縄振興政策の一環としての甘い汁であり、災害復旧事業をあてこんだムダな林道事業—いいかえると、災害目当ての林道建設—がなされる温床にもなっている。

35 同上112頁。なお、平成14年度の林業関係の災害復旧予算も、林業災害復旧費が6億4900万円、治山災害復旧費が1億9400万円で、同15年度のそれとびたりと一致している。この点も不可解である。このような災害復旧事業が毎年の恒例行事となり、予算の不動枠となって既得権化しているのであろうか。

36 林野公共事業関係の事業評価に係る通達類につき、「林野公共事業の事業評価実施要領」(平成12年3月13日12林野計第73号)、「林野公共事業の事業評価実施要領」の民有林森林整備事業に係る運用について、参照。

37 造林(森林整備)事業の補助体系は複雑であるが、まず、森林環境保全整備事業と森林居住環境整備事業の二つに分かれ、さらに、前者には、水土保全林整備事業(流域公益保全林整備事業)、共生林整備事業(森林空間総合整備事業・絆の森整備事業)、資源循環林整備事業(流域循環資源林整備事業)、機能回復整備事業(保全松林緊急保護整備事業・特定森林造成事業・被害地等森林整備事業)、後者には、フォレスト・コミュニティ総合整備事業などがある。これらの各事業内容のメニュー中には、育成単層林整備や育成複層林整備などがある。前者は、人工造林、保育(下刈り・施肥、除間伐)、作業路設置、後者は、受光伐、樹下植栽、改良、保育(下刈り・施肥、除間伐)などを行うものである。沖縄の森林・林業50頁、「森林環境保全整備事業実施要綱」(平成14年3月29日13林整第882号農林水産事務次官依命通知)、「森林環境保全整備事業実施要綱」(平成14年3月29日13林整第885号林野庁長官通知)、「森林居住環境整備事業実施要綱」(平成14年3月29日13林整第887号林野庁長官通知)、これらの通達類の解説につき、日本林道協会「民有林森林整備施策のあらまし・林道施策編」(平成16年11月)35頁以下、造林政策一般につき、井口隆史「第10章 民有林造林政策」前掲森林政策学117頁以下、参照。

38 沖縄の森林・林業49頁。

## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

沖縄の林道施設災害復旧事業実績 出典：沖縄の森林・林業60頁より抜粋改変

	路線数	箇所数	被害延長(m)	経費(千円)	国庫補助(千円)
平成5	3	7	161	30,425	26,360
6	19	56	2,403	729,103	628,800
7	7	30	944	488,253	453,539
8	7	12	342	105,905	90,255
9	7	12	410	172,607	156,701
10	15	46	1,415	548,277	514,630
11	9	17	475	135,749	117,909
12	23	53	1,736	421,353	380,097
13	14	35	1,600	402,842	377,012
14	19	53	2,136	281,230	248,634
合計	123	321	11,626	3,315,744	2,993,937

の場合には、内地よりも高率の国庫補助がつくために、造林事業も補助金を獲得するための公共事業化し、真に必要なかつ有益な造林がなされているか疑わしい。造林事業の実施主体も、森林組合が独占的に受注していて、地域振興というよりも森林組合にたいする間接的な財政支援策となっており<sup>39</sup>、既得権益化している。

昭和47年から平成14年までの造林面積の合計は3万8601ha、補助金の合計は91億0332万円となっており、多額の補助金が投じられている(次頁の「沖縄の民有林補助造林実績」の一覧表参照)。一般に、造林の国庫補助率は10分の7とされているので<sup>40</sup>、県その他の負担分を合算した造林事業費の総額は130億0474万円前後に達するであろう。上記のように、亜熱帯広葉樹を主体とした天然性林が大半を占める沖縄において、県産材の大部分がチップ材の用途にしか供されていないことを考えると、これだけの公金を投じて造林事業をおこなう合理性があるか疑わしい。実際には、造林本

来の目的に反した補助金目当ての事業がおこなわれ、安定していた森林環境を破壊して、山一したがつて、自然の連鎖により、川、海一を荒れさせる要因ともなっている。やんばるのように自然に恵まれた森林地帯であれば、生物多様性の破壊原因ともなる。

上記のように、造林には各種の事業があるが、今後は、その事業内容が造林目的に合致しているか、特定の場所で実施される具体的な事業がその森林整備に貢献するものか、造林事業の目的と手段を具体的な事業箇所に即して、厳密に検証する必要がある。この作業がないと、森林整備という大義名分はあっても、実際には、安定した森林環境を破壊して山地を荒廃させることになる。かくて、ムダな造林事業はさらに治山事業の口実となり、さらにムダな公共事業がつづくことになる。今後は、造林事業についても、事業の必要性・有効性・相当性などを、経済学、生態学、政策学的な観点から検証するとともに、

39 たとえば、国頭村森林組合の場合、平成14年度事業部門別実績(収益)について、造林を中心とする利用事業実績額は3億7369万円で収益全体の実績額合計4億4402万円の約84%にも達していて、この利用事業がなければ財政的に破綻している。県内5つの森林組合全体の利用実績額合計も17億7940万円で、収益全体の実績額合計21億247万円の約85%となっている。

40 たとえば、人工造林地や作業路開設等予定地で行われる不発弾等事前探査にかかる造林事業の場合、補助率は10分の10とされていて、すべての補助率が10分の7というわけではない。

林道事業をおこなう場合には、それによる森林 林道の事業評価においても、これにより必要と  
破壊が造林・治山事業の根拠とされるのだから、 される造林・治山事業のコストなども一体的に

沖縄の民有林補助造林実績 出典：沖縄の森林・林業51頁より抜粋・改変

	育成単層林整備				育成複層林整備				その他				合計	
	人口造林(拡大)		保育		樹下植栽等		保育		改良		面積	補助額	面積	補助額
	面積	補助額	面積	補助額	面積	補助額	面積	補助額	面積	補助額				
昭和47	355	36,542	261	9,547	0	0	0	0	33	1,021	13	2,203	662	49,313
48	289	42,392	285	8,477	0	0	0	0	31	1,628	22	4,781	627	57,278
49	134	26,719	379	19,666	0	0	0	0	37	2,220	16	4,705	566	53,310
50	157	38,590	242	15,052	0	0	0	0	105	7,006	18	5,611	522	66,259
51	224	58,892	231	17,435	0	0	0	0	97	7,211	20	6,834	572	90,372
52	164	49,667	243	19,627	0	0	0	0	214	17,614	19	7,227	640	94,135
53	167	60,172	275	24,878	0	0	0	0	518	50,503	20	8,030	980	143,583
54	167	87,145	465	52,392	0	0	0	0	705	90,923	13	7,281	1,350	237,741
55	137	83,220	694	90,788	0	0	0	0	462	62,649	0	0	1,293	236,657
56	172	93,128	599	80,361	0	0	0	0	381	54,275	0	0	1,152	227,764
57	144	87,380	728	99,256	0	0	0	0	383	50,956	0	0	1,255	237,592
58	129	78,592	749	99,879	0	0	0	0	432	60,028	0	0	1,310	238,499
59	131	89,977	671	96,706	0	0	0	0	368	52,196	0	0	1,170	238,879
60	109	80,892	759	109,197	0	0	0	0	353	50,302	0	0	1,221	240,391
61	92	68,140	873	125,987	2	2,518	0	0	405	57,989	0	0	1,372	254,634
62	95	72,644	899	136,663	12	1,160	0	0	454	65,473	0	0	1,460	275,940
63	101	77,752	889	132,024	19	11,687	2	192	493	70,986	0	0	1,504	292,641
平成元	84	63,253	941	140,062	39	32,228	17	2,146	549	79,852	0	0	1,631	317,541
2	57	42,409	842	129,353	79	52,332	59	8,142	635	95,489	0	0	1,672	327,725
3	35	30,869	734	118,297	104	70,001	122	18,050	600	96,519	0	0	1,595	333,736
4	21	21,478	685	118,139	93	66,499	243	37,737	618	105,720	2	0	1,662	364,641
5	17	19,604	570	112,713	78	63,629	361	63,046	543	105,781	2	32,523	1,571	397,296
6	14	15,429	482	105,473	67	59,267	430	83,608	501	107,994	5	48,490	1,499	420,195
7	12	17,410	485	118,277	65	62,105	602	129,963	470	110,339	2	50,560	1,636	488,652
8	17	24,069	464	126,627	72	84,835	541	130,077	263	71,731	3	63,362	1,360	500,699
9	21	31,935	328	94,502	43	48,639	625	167,587	275	84,148	146	95,224	1,420	522,035
10	32	54,568	356	104,688	64	76,662	906	241,990	318	99,671	93	78,024	1,770	655,603
11	33	80,671	288	81,458	45	25,397	807	215,060	254	77,862	69	56,050	1,496	536,498
12	15	49,532	329	95,481	43	24,168	828	220,827	148	44,131	50	31,509	1,413	465,648
13	17	59,592	314	88,504	32	19,294	654	171,163	130	40,260	40	17,027	1,187	395,840
14	22	58,052	282	75,179	22	12,705	549	113,066	119	43,367	39	39,856	1,033	342,225
合計	3,164	1,700,715	16,342	2,646,688	879	713,126	6,746	1,602,654	10,764	1,865,844	592	559,297	38,601	9,103,322

## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

評価対象とすべきであろう。

### 第3 やんばるにおける林道事業計画

#### 1 計画概要

##### 1.1 はじめに

一般に、林道事業は、地域森林計画に基づいて

実施される<sup>41</sup>。

地域森林計画には、その記載項目の一つとして、「林道の開設及び改良に関する計画」事項があり、ここに今後の林道事業計画が記載される<sup>42</sup>。もつとも、記載事項は極めて不完全であり、林道の情報公開という観点からも、多くの問題点を抱えている。この点は後述する。地域森林計画は、国が策定する全国森林計画に準拠して、都道府県知事が策定する<sup>43</sup>。計画期間は10年である<sup>44</sup>。

- 41 正確には、すべての林道事業が地域森林計画にもとづくわけではなく、林道事業の体系はきわめて複雑で分かりにくい。平成14年に、林道と造林の各関係事業が目的に応じて一本化事業に大きくくりされる以前の林道事業体系につき、林野庁「民有林道施策のあらまし」(平成13年6月)6頁以下、参照。これによると、林道は、大きく民有林道・国有林道に分けられ、民有林道も、国庫補助事業と非国庫補助事業に大別され、国庫補助事業も、公共事業と非公共事業の別があり、それぞれについて、さらに細かい事業類型がある。根拠法令も、林業基本法、森林法、緑資源公団法、山村振興法、過疎地域自立促進特別措置法、農林漁業金融公庫法、国有林野事業特別会計法などがあり、主管課も、林野庁整備課・経営課・企画課・業務課、農村振興局地域振興課、総務省財務調査課などにまたがり、事業主体も、都道府県・市町村、緑資源公団、森林組合等があつて、これらの組み合わせのバリエーションにより錯綜した事業体系となっている。平成14年の林道・造林の各事業の一本化後も、林道事業体系の分かりにくさが解消されたとはいいがたい。この林道事業体系の分かりにくさ、その各策定過程の透明性のなさが、林道事業にたいする外部からのチェックを困難にしている。
- 42 森林法5条2項5号、参照。なお、地域森林計画の計画事項をまとめると、①対象とする森林の区域、②森林の有する機能別の森林の所在と面積、その整備と保全の目標その他森林の整備と保全に関する基本的な事項、③伐採立木材積その他伐採に関する事項、④造林面積その他造林に関する事項、⑤間伐立木材積その他間伐と保育に関する事項、⑥公益的機能別施業森林区域の基準、その他公益的機能別施業森林の整備に関する事項、⑦林道の開設と改良に関する計画、その他林産物の搬出に関する事項、⑧森林施業の合理化に関する事項、⑨森林の土地の保全に関する事項、⑩保安施設に関する事項、⑪その他の必要な事項、などである。森林計画関係の法令・通達類を編集したものと、J-FIC編「林野庁計画課監修「森林計画業務必携平成16年版」」がある。
- 43 同条1項。法文上は、都道府県知事は「全国森林計画に即して」地域森林計画をたてなければならない、とされている。全国森林計画は、森林・林業基本法11条1項の森林・林業基本計画(平成13年10月26日閣議決定)に「即し」て、農林水産大臣が策定すべきものとされている(森林法4条1項)。森林・林業基本計画は、路網密度(林道・作業道等)につき、「育成単層林施業及び育成複層林施業の対象地にあつては、おおむね50m/ha」であるとし、「おおむね40年後における林道の整備目標」につき、平成11年度末現在における現状12万7000kmを27万kmと倍増以上にする整備目標をたてているが、その根拠は不明でありムダな公共事業のお墨付きでしかない。これを受けて、全国森林計画は、全国レベルで4万6700km、沖縄で200kmの林道開設量を計画しているが、その根拠も理解不能でムダな公共事業が既得権益化されている。公共事業の長期計画制度を根本的に見直さない一端的に言えば、廃止しない一かぎり、少子高齢化をむかえる日本の将来に明日はない。なお、農林水産大臣は、「全国森林計画の策定と併せて、5年ごとに」、森林整備保全事業計画を策定すべきものとされ、この計画は、全国森林計画の計画期間のうち最初の5年間になすべき林道の開設・改良などの森林整備保全事業の実施目標と事業量を定めるものとされている(森林法4条5、6項)。全国森林計画が長期計画だとすれば、この森林整備保全事業計画は中期の財政計画でもあり、具体的な数値目標が示されるわけであるが、上記のような数値目標と一体となって、いちど決められた事業量はそれ自体が正当化根拠となって一人歩きし、その達成が行政の至上命令となって、ムダな公共事業が止まらない要因となっている。さらに言えば、将来的な数値化された事業量なるものも、行政の仕事量とその予算枠を事前に確保し、その縦割組織—省庁・局課係、その外郭団体等—を維持するためのものでしかなく、そこには官益はあつても国益の視点はない。ちなみに、平成16年度における森林整備に係る公共事業関係予算は1824億6900万円、これに、同年度の治山に係る公共事業関係予算1347億2500万円を合算した林野庁の公共事業関係予算総額3171億9400万円となっている(前掲民有林道整備施策のあらまし107、108頁)。これは国の一般会計分であるが、特別会計・財政投融资・地方財政分その他を加えた公共事業総額は知る由もない。国家財政が破綻するのも当然であろう。農林水産省所管の公共事業予算のムダには批判が強いが、同年度における上記林野庁分を含めた同省の公共事業関係予算は1兆3519億9200万円、これに災害復旧等の192億2500万円を含めた公共事業費計は1兆3712億1700万円に達している(同上108頁)。そのうち、どれだけが真に必要・有益な支出であるかは疑問であるが、かりに必要・有益だとしても、この国の将来を考えた場合には、プライオリティのはるかに高い歳出分野、たとえば教育や少子・高齢化対策の予算はいくらでも存在する。同年度における公共事業関係予算は全体で7兆8159億3400万円にも及ぶが、上記のように農水省関係のそれは1兆3712億1700万円ですべての約18%を占めている。これは同省の既得権予算枠化しているが、この霞ヶ関の牙城を落せるかどうかにかかっている。なお、平成9年12月19日に閣議決定された森林整備計画は、森林整備事業の実施の目標として、「平成9年度以降の7カ年間に総額5兆3800億円に相当する事業を実施するものとする」とし、森林整備事業の事業量として、これを「(1)国が行い又は補助する事業2兆8500億円、(2)地方単独事業等8700億円、(3)調整費1兆6600億円」に充当し、合計5兆3800億円の使途を事業量で示している。財政再建などはどこ吹く風であり、国民増税の前になすべきことは沢山ありそうである。
- 44 同条項によると、都道府県知事は「5年ごとに」「10年を一期とする」地域森林計画を策定しなければならない。なお、地域森林計画の上位計画である全国森林計画は「5年ごとに」「15年を一期」として策定されるが(森林法4条1項)、この全国森林計画の上位計画である森林・林業基本計画には、計画期間の定めはなく、「5年ごとに」変更すべきものとされているだけである(森林・林業基本法11条)。

やんばるは、沖縄島の最北部に位置し、森林計画区域としては沖縄県の北部地域森林計画区にふくまれる<sup>45</sup>。この計画区域を対象として沖縄北部地域森林計画が策定されている。この計画書はたびたび改定されているが、現行のものは平成15年12月に策定された計画期間を同16年4月1日から26

年3月31日までのものである(以下、適宜、「北部地域森林計画」「北部地域森林計画書」という)。表1-1、表1-2は、北部地域森林計画書に記載された林道計画のうち、国頭村<sup>46</sup>で実施予定の林道事業を抜粋したものである。林道事業のうち、表1-1は開設、表1-2は改良についてのものである。各

表1-1 国頭村内の開設予定林道

(計画期間 平成16.4.1～同26.3.31)

出典：沖縄北部地域森林計画書23頁より抜粋改変

路線名	延長(km)	利用区域面積(ha)	備考
浜Ⅱ号	3.3	154	新設
奥支線(1)	1.8	45	同上
奥支線(2)	1.8	37	同上
奥支線(3)	2.0	50	同上
宇嘉支線(1)	3.8	92	同上
宇嘉支線(2)	2.7	75	同上
宇嘉支線(3)	1.5	55	同上
伊江Ⅰ号支線(1)	3.0	120	同上
伊江Ⅱ号支線(1)	2.2	95	同上
伊地	5.7	352	同上
宇良	2.2	120	同上
伊楚支線	2.0	120	同上
奥・チヌフク	1.5	34	同上
大国支線(1)	1.7	66	同上
大国支線(5)	2.8	102	同上
佐手	(1.9)	210	改築
伊楚	(7.1)	400	同上
謝敷	6.3	402	新設
宜名真	5.8	354	同上
我地・辺野喜	2.0	48	同上
合計	52.1(9.0)	2,931	

表1-2 国頭村内の改良予定林道

(計画期間平成16.4.1～同26.3.31)

出典：北部地域森林計画24頁より抜粋改変

路線名	箇所数	利用区域面積(ha)	備考
大国(大宜味村を含む)	70	3,648	局部・法面
奥与那	28	3,152	同上
辺野喜	6	186	同上
佐手	4	210	同上
伊楚	14	400	同上
楚洲Ⅰ号	2	61	同上
奥Ⅱ号	8	163	同上
佐手与那	10	272	同上
佐手辺野喜	5	64	同上
伊地	9	142	同上
我地佐手Ⅰ号	7	340	同上
我地佐手Ⅱ号	5	184	同上
我地佐手Ⅲ号	3	34	同上
伊江Ⅰ号	10	276	同上
伊江Ⅱ号	12	507	同上
謝敷	8	320	同上
チヌフク	14	328	同上
尾西	2	56	同上
宜名真	2	354	同上
奥間	4	189	同上
与那	8	146	同上
浜Ⅰ号	4	75	同上
浜Ⅱ号	6	154	同上
安波	6	61	同上
長尾	1	34	同上
辺野喜Ⅰ号	3	8	同上
辺野喜Ⅱ号	2	52	同上
辺土名	2	27	同上
合計	255	11,443	

筆者注 備考欄の「局部・法面」というのは、「局部改良・法面改良」の略称である。

45 沖縄県の森林計画区は、沖縄北部、沖縄中南部、宮古八重山の3つのブロックがある。やんばるは、沖縄北部地域森林計画区にふくまれ、前記のように、国頭村は、そのうちの約24%を占めやんばるの大半をなしている。沖縄の森林・林業5頁、参照。本稿が国頭村における林道事業計画をとりあげるのには、同村がやんばるの大半を占めその核心部分を構成しており、そこでの林道事業の実施がやんばるの自然破壊につながるからである。

46 国頭村については、同村総務課発行の「国頭村村政要覧」、とくにその資料編に同村の概要的なデータの紹介がある。

## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

表の記載事項に固有の問題点は後述する。ここでは共通の問題点を検討する。

## 1.2 事業箇所

まず、「路線名」の表記であるが、各林道の通称(俗称)が表示されているだけで、工事予定箇所の起点(BP)と終点(EP)が示されていないので、各表記載の林道事業(工事)がどこで実施されるか特定されていない。つぎに、各林道の通称自体—たとえば、浜Ⅱ号、奥支線、伊楚支線、奥・チヌフク、等々—も、行政サイドが便宜上勝手に付けたもので、具体的に、どの林道を指すのかは行政内部と関係者にしか分からない。さらに、林道位置図も示されていないので、各林道の具体的な位置関係も不明である。

のみならず、同じ路線名でも、たとえば、奥支線には(1)から(3)、宇嘉支線にも(1)から(3)、伊江林道にもⅠ号とⅡ号、我地佐手林道にもⅠ号からⅢ号、浜林道にもⅠ号とⅡ号、辺野喜林道にもⅠ号とⅡ号がそれぞれあって、これらの林道がいかなる観点から区分されて、その起点と終点がどこかも不明である<sup>47</sup>。二つの林道が並列表記されて一つの路線名とされているもの、たとえば、奥・チヌフク、我地・辺野喜、佐手与那、佐手辺野喜、我地佐手のような各林道の表記方法もあるが、その範囲がどこからどこまでかも—その起点、連結点、終点などが明らかにされていないので—分からない。

いずれにしても、事業箇所の特定が不可欠であ

り、各路線の起点・終点と主要な通過地点を示し、これを林道位置図に落とすなどして、事業箇所が分かるようにする必要がある。

## 1.3 事業内容

表1-1および表1-2からは、だれが・いつ・どこで・どのような事業を、いくらで、いかなる国・県・村の負担割合にもとづいて実施するののかも知りえず、林道に関する事業計画の基本的な事項ですら情報提供されていない<sup>48</sup>。事業内容として知りうるのは、「開設」「改良」の別と、個別林道の「延長(km)」「箇所数」による事業量・事業数ぐらいである。後述するように、開設事業には新設と改築の種類があり、改良事業にも、橋りょう改良、局部改良、雪害対策、ずい道改良、幅員拡張、法面保全、山火事防止、ふれあい施設、交通安全施設、災害避難施設、林道情報伝達施設および自然共生施設の工事に係るものなどの種類がある。が、表1-1の佐手林道および伊楚林道—この二つの林道については、開設のうちの「改築」と明記されている—以外の林道の事業内容が、そのいずれに該当するののかも不明である。おそらく、「改築」と特記されたもの以外は「新築」を意味するのであろうが、それならば、その旨を注記すべきである。事業量・事業数といっても、工事の延長距離と箇所数を示すだけでは、何の意味もない。

のみならず、事業評価<sup>49</sup>のためには、事業の目的・必要性、有効性・経済性、社会的・文化的・環境的な影響、地元林業や森林組合の実態<sup>50</sup>、県

47 この点は後述する同一路線の意図的な分割と環境アセスメントの脱法と関係するのかも知れない。

48 ここでは情報提供と情報公開を意識的に区別している。前者は行政側の判断にもとづき一定の情報—それは得てして行政に都合のよいものであったり、籠絡の材料であったりして警戒が必要であるが—を公表するもの、後者は住民などからの請求にもとづき開示請求された情報を公開するものである。前者が行政サービスの一環とされるのに対し、後者は国民の知る権利に由来するもので、両者は本質的に異なる。

49 林野公共事業の事業評価に係る通達類につき前注36、参照。

50 やんばるの林業・森林組合の状況を知るには、沖縄の森林・林業、北部地域森林計画書、上記国頭村村政要覧、国頭村森林組合の業務報告書—これは同組合の通常総会資料に綴じられたもので、一般には入手できない—などから関連データを読みひろうしかない。やんばるの林業の実態につき、前掲拙稿48頁以下、林業構造改善事業と森林組合につき、同54頁、沖縄の林業に関する文献紹介につき、同49頁注81、参照。

内外の木材需給の動向、やんばるの森林の果たすべき機能などの情報も必要であるが、これらは知る由もない<sup>51</sup>。後述するように、開設の総事業量は延長合計61.1km、改良の総事業量の箇所数合計255であるが<sup>52</sup>、なぜ、これだけの事業が、平成16年から26年までの計画期間内に必要なのか、その算出の根拠と過程は闇の中である。この10年の計画期間に予想される国頭村の動向、具体的には、人口増減・構成、産業別・業種別の人口、森林・林業・林産品、森林組合の構成・事業などの各動向の客観的な予測をおこない、この予測結果との相対的な関係において、林道事業の事業量・事業数をはじき出すのでない限り、「初めに結論—すなわち、事業量、事業数—ありき」になってしま

う<sup>53</sup>。これでは、到底、合理的な計画策定とはいえない。

#### 1.4 利用区域

表1-1および表1-2には利用区域の記載欄があり、面積と材積が示されている<sup>54</sup>。この利用区域の記載は、各林道事業の要否・適否を明らかにする趣旨だとすると、事業評価上も、利用区域の大小・多寡により事業の合理性が左右され、その算出の根拠や方法いかんは非常に重要な意味をもつ。とすると、地域森林計画書において、単に利用区域の面積と材積の数字を示すだけでなく、その算出根拠や方法を一般に理解できる形で説明する必要

51 逆説的にいうと、林業事業の実体は山村過疎地域における振興政策として行われる「公共事業」であるので、事業の必要性・有効性・経済性といったことを考えなくてよいし、むしろ一事業が実施できなくなるか、数字の操作が必要となるので一考えてはならないのである。一般に、林道事業の国庫補助率は本土では50%であるが、沖縄ではこれが嵩上げされて80%以上に跳ね上がる。地元自治体の負担割合は20%以下であるが、地方交付金による補填もなされるので、わずかな地元負担と中央からの補助金・交付金によって、巨額の公共事業が行えるしくみとなっている。このわずかな地元負担分も地方債等の借金で手当することが認められており、たとえば、一般公共事業債の場合、その充当率は地方負担額のおおむね90%で、償還期限も10年とされており、その返済のための地方交付税措置として、財源対策債分の元利償還金の50%の地方交付税の算入率が各年度の地方債許可方針で定められている。これでは地元負担といっても国の丸抱えに近いものであり、財政難に悩む地方にはこたえられない撒き餌のようなものである。これもムダな公共事業が地方で実施される温床であり、国家財政破綻の原因でもあるが、公共事業にたいする地元一より具体的には、公共事業の受け皿となる土建業界一の要望は根強く、政官財癒着の原因ともなっている。このような公共事業による地域振興政策によるかぎり、地方の内発的発展はありえないし、沖縄では、かけがえのない貴重な自然の破壊原因になっている。換言すると、世界に誇るべき自然を犠牲にして、現世代が将来世代の犠牲において、うたかたの「繁栄」—それは虚栄という以上に、沖縄の存続基盤である自然を破壊するので、自滅的なものである—を謳歌するものでしかない。林業関連の平成16年度における地方債の充当率・地方交付税の算入率などにつき、前掲民有林整備施策のあらまし91頁以下、補助金関係の法令・通達類につき、日本林道協会「平成15年版林道必携・法令通達編」717頁以下、林業と財政一般の詳しい解説として、石崎涼子「第19章 森林政策の財政支出」前掲森林政策学223頁以下、参照。

52 後述するように、拡張の場合の延長距離と箇所数の総数は推測でしかなく、正確な数字は確認のしようがない。

53 同じことは、地域森林計画の上位計画である森林・林業基本計画、全国森林計画、森林整備保全事業計画の数値目標についても妥当する。

54 地域森林計画書には、利用区域の「面積」だけでなく「材積」についても、針葉樹と広葉樹に分けて記載されているが、表1-2および表1-2では割愛した。このように、利用区域の面積と材積が針葉樹・広葉樹別に地域森林計画書に記載されるのは、これにより開設・改良の各事業の合理性を各路線ごとに利用区域の面積・材積の側面から歯止めをかける趣旨であろう。実際、各林道事業の採択要件である後記林業効果指数などでは、当該林道に係る森林の蓄積(材積)、針葉樹・広葉樹の森林の各利用区域面積などから、当該林道の必要性・有用性を判断する指標としている。上記のように、亜熱帯に属する沖縄では、当然のことながら、針葉樹よりも広葉樹が圧倒的に多い。表1-1の開設事業の利用区域の材積を例にとると、材積合計は272,366立方メートル、そのうち、針葉樹の材積合計が49,990立方メートルであるのに対し、広葉樹のそれは222,376立方メートルとなっていて、約4.45倍の開きがある。表1-2の改良事業についても、針葉樹と広葉樹の材積合計は1,132,094立方メートル、針葉樹のそれは175,698立方メートル、広葉樹のそれは956,396立方メートルで、約5.44倍の開きがある。いずれにしても、沖縄では、商業的価値の高い針葉樹は育たず、採算性のある本来の林業が成り立たないことを意味している。なお、北部地域全体の立木地における材積合計は501万7000立方メートル(沖縄の森林・林業2頁による)、国頭村のそれは145万8000立方メートル(北部地域森林計画書51頁による)とされている。一方、国頭村における開設と改良の上記利用区域の材積合計だけでも140万4460(=272,366+1,132,094)立方メートルに達し、ほぼ国頭村全体の材積合計に匹敵する。この点も不可解であるが、地域森林計画書に記載される開設・改良の各事業の利用区域の材積が、各路線ごとになんども重複してカウントされるためだと思われる。同じことは、利用区域の面積の計算方法についても、当てはまるであろう。そうだとすると、地域森林計画書に記載された利用区域の面積や材積なるものは、青天井に何回でもダブル・カウントできるのであるから、林道事業の合理性を担保するものではなく、正当化するためのものでしかない。



がある。この点が不明なままでは客観的な事業評価は望むべくもない。

後述するように、アクセス逃れなどのために、林道事業の工区や工期の意図的な分割、すなわち、環境アセスメントの対象事業の規模以下となるように工区を細分化し、各部分を複数年度に亘って細切れに実施することが、公然とおこなわれている。米国では、「segmentation」(以下、「セグメンテーション」という)といわれ、アクセス脱法の典型とされる<sup>55</sup>。このようなセグメンテーションがなされた場合にも、利用区域は、同一路線であっても各セグメンテーション部分ごとに、そのセグメンテーションされた数を乗じてカウントされるのであろう。これでは、セグメンテーションすればするほど、事業評価上、事業効果の高いものとされてしまう。それゆえ、このような場合には、セグメンテーションされた全体を一つの事業とみなして、利用区域のカウントを全体で一回しか許さない—逆にいうと、セグメンテーションされた場合には、その細分化された範囲でしか利用区域の計算を認めない—ことが必要である。

一方、利用区域は、同一路線の同一事業であっても計画年度が変わるたびごとに、あるいは、同一路線でも開設と改良のように異なる事業であるごとに、何回でもカウントされるようである<sup>56</sup>。このような計算方法が許されると、利用区域は、単に林道事業の実施にお墨付きを与え、正当化するだけのものとなる。もともと、利用区域というのは、林道事業の無制限な実施に歯止めをかけ

るべく、林道事業による受益の範囲を明らかにし、この範囲との相対的な関係において、当該林道事業の実施が合理性—たとえば、地元林業との関係からみた必要性・経済性・採算性など—をもつか判断する指標であったはずである。とすると、同一路線について、過去の事業評価における使用分は、過去の事業と新規の事業とが、目的・内容などの点で重なる場合には、その重なる部分を差し引く必要がある。そのさい、同じ事業、たとえば、開設と開設、改良と改良のような場合だけでなく、異なる事業、たとえば、開設と改良、同じ改良であっても局部改良と法面保全のように事業目的が実質的に同じような場合には、利用区域の計算上、その重複する限度においてダブル・カウントを許してはならないであろう。

### 1.5 策定手続

事業計画の策定手続においても、少なくとも事業内容の情報公開を徹底し、説明会・公聴会を開催したうえ、一般市民の意見を計画内容に反映させるなどして、計画策定手続に実質的な市民参加の機会を保障する必要がある<sup>57</sup>。とくに、林道事業は一般に必要性・経済性・相当性などが疑わしく、また、脆弱な島嶼環境にあって生物多様性の宝庫であるやんばるでは、環境に与える影響も甚大なのだから、事前に事業評価や環境評価を行って結果を公表し、説明会・公聴会を開催するなどして、説明責任を果たす必要がある。とりわけ、やんばるには絶滅の危機に瀕した固有種が多く、

55 米国におけるセグメンテーションをめぐる諸問題につき、William H. Rodgers, Jr., "Environmental Law" West Publishing Co. (1977) pp787-792, 参照。

56 前注54参照。

57 森林法によると、地域森林計画を策定・変更しようとするときはその旨を公告し、計画案を公告の日から30日間公衆の縦覧に供すべきものとし、一方、当該計画案に意見のある者は、上記縦覧期間満了の日までに、理由を付した文書をもって意見提出できるものとし、この意見の要旨と意見処理の結果を、地域森林計画とともに公表するものとされている(6条)。上記のように、地域森林計画の内容はスカスカで一般には評価不能であり、このような鶴(ぬえ)のような計画案にたいし、公告の日から最大でも30日内の短期間に、有意義な意見をだせるはずもない。意見を提出しても、その要旨と処理の結果が決定済みの計画とともに公表されるだけでは意味がない。地域森林計画の策定についても、情報公開・説明責任・市民参加・不服申立などの適正手続保障が必要である。

その保全は全国的・世界的な関心事項なのだから、たとえ法的義務として環境影響評価が要求されない場合—実際には、意図的なアセス逃れが半ば公然と行われているのだが—であっても、これに代替しうる自主的な環境影響評価の措置を講じる必要がある<sup>58</sup>。

一方、前期の地域森林計画における林道事業の事後評価も実施し、その結果を踏まえて、当期林道事業の合理性—もちろん、あればの話であって、こじつけた、あるいは、数合わせの合理性ではない—を説明しなければならない。やんばるは、台風常襲地帯で雨量も多く、溪流が縦横無尽に走り、地表も起伏に富み、山地から海岸までの距離がわずかで、急勾配・急傾斜となっているので、林道事業の実施は必然的に自然災害をもたらす、新たな災害復旧事業を不可避とする。これには膨大な公金支出を伴う<sup>59</sup>。それゆえ、林道事業実施によって惹起された災害復旧事業費を、以前におこなわれた事業計画の事後評価によって明らかにし、その結果を新たに実施される事業評価に反映させる必要がある。同様に、やんばる山中での林道事業

の実施は赤土汚染の最大原因で、沖縄の河川・海洋を汚染しその生態系を壊滅させるので、この点も事後評価によって明らかにし、その経済的損失や赤土対策費用なども考慮して、事業評価する必要があるだろう。

## 2 林道開設事業

### 2.1 はじめに

表1-1は、「開設<sup>60</sup>すべき林道の種類別および箇所別の数量等」を示したもので、今後—正確には、10年の計画期間中に—開設される林道の「種類」「位置」「路線名」「延長(km)」「利用区域<sup>61</sup>(ha)」「備考」などの各欄がある<sup>62</sup>。「利用区域」の欄は「面積」と「材積」の二つに分かれ、「材積」の小欄はさらに「針葉樹」と「広葉樹」の二つに分けられている。「種類」の欄には「自動車道」の記載しかなく、これが何を意味するのかは一般の人には分かりにくい<sup>63</sup>。少なくとも注記による解説が必要であろう。「備考」欄を見ると、左手林道と伊楚林道

58 林道事業と環境保全に係る行政通達として、「林道事業に係る自然環境保全対策について」(昭和51年2月26日50林野道第465号林野庁長官通知)、「全体計画調査及び測量設計について」(平成6年10月31日林野庁指導部基盤整備課長発)、参照。なお、全体計画調査につき、日本林道協会「森林整備事業Q&A(林道編)」(平成16年)12頁以下、参照。

59 自然災害復旧事業が公共事業として行われ、沖縄での国庫補助率も90%以上で地元自治体の負担も少なく、逆に、この事業のうま味が林道事業実施の誘因となっていることにつき、前注51、森林災害復旧事業の概要につき、前掲民有林森林整備施策のあらまし74頁以下、林道施設災害復旧事業の概要につき、同79頁、参照。林道事業を実施すると、その後、不可避的に自然災害が発生し、半永久的に—地元土建業界のための毎年の新規事業として—災害復旧事業が実施できるので、実際には、この災害事業のために林道事業が実施されるきらいがある。その結果、過疎地であればあるほど土建事業に対する依存度が高く、土建業界が一大勢力となって地元の政財官の世界を牛耳り、「地元」自治体の「意向」として—その微々たる地元負担分を奇貨としつつ—公共事業を要請・採択することができ、中央政府からの巨額の補助金をえて公共事業が実施される。一方、公共事業・補助金の許認可権限をもつ中央政府も、自らの権益と組織維持のために公共事業・補助金制度を「活用」するので、地方の公共事業・補助金のムダをみて見ぬふりをしてくれる。これがムダな公共事業を支えるメカニズムであり、国家財政の破綻をもたらした元凶でもある。公共事業による地方とくに過疎地振興政策の見直しが必要とされるゆえんである。

60 開設事業の概要については、前掲「民有林林道施策のあらまし」11頁以下、前掲森林整備事業Q&A43頁以下、参照。

61 利用区域の概念につき、前掲森林・林業・木材辞典184頁は、「林道の利用対象となる区域。山間部にあつては原則として集水区域、平坦部にあつては、地形地物により区画された地域とされている」、林野弘済会発行・林野庁監修「森林土木」(平成9年3月)は、「森林の管理経営に必要な交通を当該林道(今後開発計画分を含む)に依存する区域とする」と説明しているが、いずれも客観的な基準とはいいがたく操作可能なものである。林道事業評価のさいのダブル・カウントをめぐる問題につき、前注54参照。

62 逆にいうと、開設予定林道の内容はこの程度のことしか地域森林計画書からは知りえない。少なくとも、工期、工事目的・方法・内容、予算額、環境影響評価の要否などの概略記載がないと、お話にならない。これでは、情報提供というよりも情報秘匿といわれても、仕方ないであろう。

63 林道規程4条によると、林道には、自動車道、軽車道、単線軌道の3つの種類があるとされ、さらに、自動車道には1級から3級までの区分が定められているが、地域森林計画に記載された自動車道というのはこれを指しているであろう。同条の解説につき、日本林道協会「林道規程—運用と解説」(平成15年6月)16頁以下、参照。

のところに「改築」の記載があるだけで、それ以外の林道の工事内容いかなは分からない。開設には「新設」と「改築」の二つの類別しかないので、仮に、「改築」の記載があるもの以外は「新設」を意味する趣旨だとしても、その旨を注記すべきであろう。以下、開設事業の問題点を中心に検討していく<sup>64</sup>。

## 2.2 延長距離および利用区域について

開設予定の延長距離をすべて合算すると61.1km<sup>65</sup>、その利用区域面積を合算すると2931haにもなる。国頭村全体の森林面積は1万6147ha、民有林面積は1万2217haとされているので、単純に計算しても、この利用区域面積は国頭村全体の森林面積の約18%、民有林面積の約24%をも占めることになる。後述するように、改良予定の利用

区域面積の合計は1万1443haとなるので<sup>66</sup>、これに上記開設予定の利用区域面積2931haを合算した利用区域面積合計は1万4374haとなり、ほぼ国頭村全体の森林面積がカバーされ、また、民有林面積を上まわってしまう。開設・改良の利用区域面積の合計が国頭村全体の森林面積を上まわるということは、上述したように、地域森林計画における利用区域面積の計算方法に問題があることを意味するであろう<sup>67</sup>。いずれにしても、この開設予定の総延長距離数の事業量が決定された根拠・過程は、まったく分からない。さらに、「利用」区域面積といっても、その利用のしかた—たとえば、伐採、造林、それ以外の事業など—により利用範囲も当然に異なるはずだが、この点の考慮もなされていない。上記のように、利用面積の定義自体あいまいなものであるが、この算出根拠・過程は検証可能なように示す必要がある。

64 開設事業が沖縄において補助事業として実施される場合の負担区分、採択基準などにつき、沖縄の森林・林業59頁、参照。すなわち、沖縄での採択基準は、森林基幹道につき利用区域面積が1000ha以上、森林管理道につき30ha以上であることに加えて、この利用区域面積・森林資源内容をもとに、以下の算式で計算される林業効果指数が、森林基幹道につき1.2以上、森林管理道につき0.9以上であることが必要とされている。

$$\text{林業効果指数} = \frac{V}{50F1 + 15F2} + \frac{F3 + F4}{F1 + F2}$$

V : 当該林道に係る森林(国有林を除く)の蓄積(単位は立方メートル)

F1 : 当該林道に係る針葉樹の森林(国有林を除く)の利用区域面積(単位はヘクタール)

F2 : 当該林道に係る広葉樹の森林(国有林を除く)の利用区域面積(単位はヘクタール)

F3 : 当該林道に係る人工植栽に係る森林以外の森林(人工造林予定森林(国有林を除く)に限る)の利用区域面積(単位はヘクタール)

F4 : 当該林道に係る林齢が15年以下の人口植栽に係る森林(国有林を除く)の利用区域面積(単位はヘクタール)

この林業効果指数によると針葉樹よりも広葉樹の多いほうが林業効果指数は高くなる。これは、針葉樹のほうが広葉樹よりも商業的価値がたかく、広葉樹から針葉樹への樹種転換を促進すべきだという、拡大造林政策を前提とした針葉樹優先の考え方によると思われるが、現在の森林政策に合致しているか疑問である。森林・林業基本法が改正され、森林の有する多面的機能の持続的な発揮が森林・林業の基本理念とされたのだから(2条)、今後のあるべき森林の姿からいえば見直しが必要である。さらに、上記算式によると、林業効果指数は人工造林予定森林や15歳級以下の人工林が多いほど高くなるが、人工造林政策が見直された現在、その合理性も疑問である。これら以外の林業効果指数の問題点については、前掲拙稿61頁注142、後注83、参照されたい。森林・林業基本法につき、森林・林業基本政策研究会編著「逐条解説・森林・林業基本法解説」大成出版社(2002)参照。

65 上記のように、佐手林道および伊楚林道の二つが改築でそれ以外はすべて新設とすると、開設事業の延長合計61.1kmの内訳は、改築が9km、新設が52.1kmとなる。なお、沖縄北部地域森林計画書によると、この延長合計は43.1kmと表記されているが、61.1kmの誤りと思われる。

66 正確には、改良予定の大国林道分の利用区域面積3648ha中には大宜味村のそれも含まれているので、国頭村内の改良面積の合計は1万1443haを下まわる。仮に、この大国林道分の利用区域面積3648haの半分1824haが国頭村内のものだとしても、改良予定の利用区域面積の合計は9619haとなり、これに開設予定の利用区域面積2931haを合算すると1万2550haとなり、国頭村全体の民有林面積合計1万2217haを上まわることに変わりはない。

67 開設・改良それぞれの各事業ごと、あるいは、開設・改良の事業間のダブル・カウントの問題につき、前注54参照。利用区域の材積のみならず面積についても、ダブル・カウントが許されているとすると、利用区域面積という受益範囲によっても林道事業の合理性は担保されないことになろう。

一方、前記のように、国頭村の林道密度は9.6で、全国平均の5.0を大幅に上まわっており、すでに林道過密の状態にある<sup>68</sup>。加えて、一般に、日本の林業は、安価な外材に圧倒されて経済的—これ以外にも、後継者難など第一次産業に共通の問題もある—にも成り立っていないが<sup>69</sup>、上記のように、沖縄は亜熱帯に属し、スギ・ヒノキなど商業的価値のある有用樹種が育ちにくく、育ったとしても県外産のものに対抗できず市場的な商品力にも乏しく、大半が利用価値の低いチップ用材などに供されている<sup>70</sup>。とすると、すでに林道密度が全国平均の2倍近くもあるやんばるで、上記事業量の林道開設事業の必要性は見だしがたい。のみならず、やんばるの「林業」の大半は公共事業として実施される造林事業であり<sup>71</sup>、この造林事業のためには、既存林道で十分に対応することができ、新たな林道の開設は不要である。産業別生産額・就業者数という観点からみても、国頭村の総生産額は111億7700万円で、そのうちの林業の生産額は4200万円で全体の0.37%にすぎず<sup>72</sup>、同村の就業者総数は2395名で、そのうちの林業就業者数は55名で全体の2.29%にすぎない<sup>73</sup>。林業の産業的な規模がこの程度のものだとすると、上記のような林道開設事業量の必要性・有効性などは疑わしい。

### 2.3 環境影響評価について

沖縄県環境影響評価条例<sup>74</sup>(以下、「県アセス条例」という)との関係で、環境アセスメントの要否という観点からいうと、北部地域森林計画の記載内容からは、個々の林道の開設事業が環境アセスメント対象事業なのかどうか分からない<sup>75</sup>。林道事業と環境評価は主管部局を異にするので、環境アセスメントの要否は、別途、情報提供する趣旨かも知れないが、いずれの部局も県の部局であることに変わりはなく、地域森林計画の策定主体はそもそも県なのだから、この点—すなわち、環境アセスメントの要否の点—も、計画書に併せて記載すべきだと思われる。

一方、個々の開設事業の延長距離数をみると、表1-1から明らかなように、2km未満のものが、奥支線(1)の1.8km、同(2)の1.8km、宇嘉支線(3)の1.5km、奥・チヌフクの1.5km、大国支線(1)の1.7km、佐手の1.9kmの合計6路線となる。2km丁度の路線も、奥支線(3)、伊楚支線・辺野喜の3つを数える。2kmをこえるものは、浜Ⅱ号の3.3km、宇嘉支線(1)の3.8m、同支線(2)の2.7km、伊江Ⅰ号支線(1)の3.0km、同Ⅱ号支線(1)の2.2km、大国支線(5)の2.8km、伊楚の7.1km、謝敷の6.3km、宜名真の5.8kmの9路線を数える。

68 林道密度の計算方法と国頭村の林道密度につき、前注28, 29参照。

69 林業をとりまく統計的データにつき、農林水産省統計部編の2000年世界農林業センサス、木材需給報告書、林業経営統計調査など、参照。

70 北部地域森林計画書2頁は、林業の概要として、「伐採、造林等各種の施策は公有林に集中し、森林、林業の拠点になっている。私有林については、海岸線のいわゆる里山に偏在し、地理的には有利であるが、所有規模が零細であり、しいたけ原木、パルプ用材、木炭材の生産が一部において行われている程度である」と解説している。やんばるの林業は公有林を対象に公共事業として行われる造林事業が中心となっている。

71 やんばるにおける造林事業の実態につき、前掲拙稿52頁以下、参照。

72 北部地域森林計画書45頁。

73 同上46頁。

74 平成12年12月27日条例第77号。これは以前の沖縄県環境影響評価規程(平成4年9月18日沖縄県告示代763号)に代わるものである。

75 県アセス条例によると、アセス対象事業の一つとして「道路の新設及び改築の事業」が挙げられており(2条2項1号)、これを受けて、同条例施行規則3条、同別表第1は、林道事業のうち「林道の新設の事業(車道幅員が4メートル以上であり、かつ、長さが2キロメートル以上である林道を設けるものに限る)」と「林道の改築の事業であって、改築後の車道幅員が4メートル以上増加し、かつ、長さが2キロメートル以上であるもの」の二つをアセスの対象事業としている。各都道府県アセス条例の対象事業・規模要件と林道事業の関係は、今後の研究課題として重要である。

## T. Sekine, Formulation of Local Forest Plan and Legal Issues Related

上記のように、県アセス条例によると、開設事業のうち新設事業の環境アセスメント対象規模要件は、延長距離については「長さが2km以上」であるから、これらの林道事業のうち2km未満とされたものは、アセス逃れのために意図的な、いわゆる裾(スソ)切りがなされた疑いがある<sup>76</sup><sup>77</sup>。さらに、延長距離が2km以上のものであっても、これは各路線の全体計画上の延長距離であって、実際の工事は工区ごとに分断し、このコマ切りにされたものを工事実施計画の対象として、この工事実施計画ごとに環境アセスメントの対象規模要件が判断されるので、各路線の全体計画の延長距離が2km以上であっても、環境アセスメントの対象外とされるのであろう。実際、たとえば、謝敷林道の延長距離は6.3kmにもおよぶが、事業がほぼ完成した現在においても、環境アセスメントが実施された形跡はない。

環境アセスメントの要否は、一つの事業について、全体計画にもとづき工区・工期ごとに個別の実施計画が策定される場合には、細分化された実施計画ではなく全体計画について判定すべきである。たとえば、謝敷林道の場合、地域森林計画上、当初から全体計画として延長距離6.3kmの開設事業が予定されているのだから、これを対象として環境アセスメントの要否が判定—上記のように、「長さが2km以上」なので、延長距離の点では対象

規模要件を充足する—されなければならない。そうでないと、全体計画を細分化することにより、もともと環境アセスメントの対象事業であったものが対象事業でなくなり、強行法である県アセス条例が脱法されてしまうからである<sup>78</sup>。環境アセスメントの趣旨から考えても、計画当初から延長2km以上の事業が予定されていて、最終的にも延長2km以上の林道が完成されるのだから、この延長2km以上の林道が環境に及ぼす影響の評価がなされなければ意味がない。

上記のように、県アセス条例が適用されるためには、「車道幅員が4メートル以上」という幅員の要件をも充足する必要がある。が、地域森林計画書にはこの幅員の記載がないために、幅員要件との関係から環境アセスメントの要否を判定することができない。たしかに、地域森林計画書には林道の種類の記載欄があり、ここに「自動車道」と記載されているが、上記のように自動車道には1級から3級までの等級があり、各等級ごとに車道幅員が決められているが<sup>79</sup>、地域森林計画書にはこの等級の記載がないので、車道幅員を知りえないことには変わりはない。この車道幅員いかんも重要な情報なのだから、地域森林計画書の記載事項とされるべきである。

のみならず、個々の林道については環境アセスメントの対象規模要件を満たさないとしても、林

76 米国では、意図的な裾切りによるアセスの脱法行為は違法評価されることにつき、前注55参照。

77 県アセス条例自体の制度の空撃ち設計—たとえば、アセス対象外の事業とするために、当初から敷居(閾値)の高い規模要件を設定するなど—の問題点についても、今後の研究課題として重要である。なお、前注75、参照。開設のうちの改築の事業についても、上記のように、対象規模要件のハードルはかなり高く設定されていて、これを満たすような改築事業は相当に大がかりなものに限られよう。なお、県アセス条例では、特別配慮地域の制度をもうけ、環境の保全にとくに配慮すべき自然保護区などでアセス対象事業をおこなう場合には、たとえ対象規模要件以下の事業であっても環境アセスメントが実施されるように、本来の対象規模要件のスソ下げ—おおむねその2分の1程度—をおこなっているが(2条2項2号)、林道事業については、このようなスソ下げは特別配慮地域であってもなされていない。つまり、林道以外の「道路の新設及び改築」が特別配慮地域でおこなわれる場合には、アセス対象事業の規模要件は2分の1程度にスソ下げされているのに、林道の場合にはこのような扱いがなされない。これは環境にとくに配慮すべき特別地域内であっても、林道建設を断固として強行する意図がみえみえであって、露骨な林道促進政策にほかならない。

78 林道事業が補助事業として実施される場合には、補助を受けるための補助要件を満たす必要がある。たとえば、改築事業の場合には、補助要件の一つとして、「全体計画延長が広域基幹林道で10km以上、普通林道2km以上であること」という規模要件がある。沖縄の森林・林業59頁、参照。このような補助要件を充足するために、全体計画延長2km以上として補助を受ける以上、環境アセスメントの要否の判定においても、この全体計画延長を対象とするのは当然である。

79 林道規程10条。これによると、自動車道1級で1車線のものは車道幅員4m、2級は3m、3級は2mまたは1.8mと定められている。同条の解説につき、前掲「林道規程—運用と解説—」42頁以下、参照。

道は相互に連絡して全体で一つのネットワーク—  
 そもそも、このネットワーク化を図ることが林道  
 整備の目的とされている—なっていること、当初  
 から、一つの地域森林計画において同一計画期間  
 内における全体の事業量—上記のように、総延長  
 距離61.1km、総利用区域面積2931m<sup>2</sup>—が決定さ  
 れているのだから、やんばるの環境保全のためには、  
 この全体の事業量を前提とした計画アセスメン  
 トを実施すべきであろう<sup>80</sup>。百歩譲っても、や  
 んばるは貴重かつ脆弱な生態系なのだから、環境  
 アセスメント対象事業であるか否かに拘わらず、  
 自主的な環境影響評価がなされるべきである<sup>81</sup>。

### 3 林道改良事業

#### 3.1 はじめに

表1-2は、「改良すべき林道の種類別および箇所

別の数量等」にかかる記載事項であり、開設の場  
 合とだいたい同じく、「種類」「位置」「路線名」「箇  
 所数」「利用区域面積(ha)」の項目がある。「種類」  
 の欄には「改良」の記載があり、林道事業の範疇—  
 すなわち、改良事業であること—が示されている。  
 改良事業というのは、「車輛の大型化、重量化に  
 伴い、開設当時の構造・規格では対応できなくな  
 った既設林道について、輸送力の向上と通行の  
 安全確保を図るため、その局部的構造の質的向上  
 を図るほか、自然環境の保全など、最近の社会的  
 要請に対応するよう整備するものである」とされ  
 ている<sup>82</sup>。改良事業には、橋りょう改良、局部改良、  
 雪害対策、ずい道改良、幅員拡張、法面保全、山  
 火事防止、ふれあい施設、交通安全施設、災害避  
 難施設、林道情報伝達施設および自然共生施設の  
 工事に係るもの、などがある<sup>83</sup>。

「備考」欄を見ると、「局部・法面」と記載されて  
 いるが、これは上記の局部改良および法面保全の

80 このような計画アセスメントは、県アセス条例上、要求されていないという反論も考えられる。が、上記のように、各林道は、  
 やんばるという限定された地域に張り巡らされネットワーク化されていて、各林道開設事業の影響は相互に関連して不可分  
 体のも—すなわち、その影響の正確な評価は個別事業だけではなしえない—であり、全体の事業量もすでに確定しているの  
 だから、県アセス条例との関係では、全体を一個の林道開設事業とみて、この全体を対象とした環境アセスメントが必要とい  
 うべきであろう。そもそも、個別林道の区分は人為的なもので、自然環境に対する影響評価という点では、この区分は意味を  
 なさない。さらに、環境アセスメントの脱法対策—上記のように、セグメンテーションといわれるもので、アセス逃れのために、  
 事業規模を意図的に対象事業以下に切り下げる—という点からも、事業全体を対象とした計画アセスメントの必要性が痛感さ  
 れる。計画アセスメントないし戦略アセスメントにつき、B. サドラー、R. フェルヒーム著、原科幸彦監訳「戦略的環境アセ  
 スメント」ぎょうせい(1998)、寺田達志「戦略的環境アセスメント(SEA)の導入に向けて」ジュリスト1149号(1999)、環境アセ  
 スメント研究会編「わかりやすい戦略的環境アセスメント・戦略的環境アセスメント総合研究会報告書」中央法規(2000)、Maria  
 Rosario Partidario, Ray Clark “Perspectives on Strategic Environmental Assessment” LEWIS(2000)、参照。

81 林道事業をめぐる自然環境保全対策と全体計画調査につき、前注58参照。

82 前掲民有林林道施策のあらまし17頁。林野弘済会発行・林野庁監修「森林土木」(平成9年3月)11頁は、改良事業について、「固  
 定資産の価値を増加し、能率を向上し、又は耐用年数の増加する工事をいう。例えば、木橋から永久橋への架替工事、車道  
 を自動車道に改良する等の既設林道の格上げ工事等である」と解説している。沖縄において林道補助事業として実施される改  
 良事業の負担区分、採択基準などにつき、沖縄の森林・林業59頁、参照。

83 前掲民有林林道施策のあらまし18頁以下、参照。改良事業が補助事業として採択されるためには、当該事業が本文で述べた  
 橋りょう改良以下のいずれかに該当し、かつ、一箇所の事業費が900万円以上であることに加えて、利用区域の森林面積・資  
 源内容をもとに、以下の算式で計算される林業効果指数が、幹線林道につき1.2以上、その他の林道につき0.9以上であるこ  
 が必要とされている(同17頁)。

区分	面積	算式	林業効果指数
幹線林道	500ha (200)	$\frac{V}{50F1+30F2} + \frac{F3+F4}{F1+F2}$ 〔25〕〔15〕	1.2
その他の林道	50ha (30)	同上	0.9

(注)〔 〕は沖縄、( )は過疎、〈 〉は振興山村または過疎とされている。同表中、V、F1、F2、F3、F4の意味については、  
 前注64参照(それぞれの意味は共通である)。この採択基準からも、沖縄や過疎地において事業実施しやすいように数字操作  
 がなされており、林業事業が沖縄や過疎地振興の政策手段とされていることが看取できる。

事業を意味するのであろう。とすると、改良事業というのはこの二つの事業にすべて帰着するが、この点も不可解である。すべての改良事業がつねに局部改良と法面保全の二点セットになっているのは、いかなる理由によるのであろうか。その一つだけ、あるいは、他のものとの組み合わせによる事業実施パターンがないのは、単なる偶然でしかないのであろうか。

一方、同じ改良事業であっても、局部改良と法面保全の二つは典型的に区別されていて事業内容も異なるのだから<sup>84</sup>、各事業箇所ごとに、そのいずれが行われるのか明記すべきである。のみならず、各林道ごとに事業箇所の合計数を掲記するだけでは、具体的・個別的に、だれが、いつ、どこで、どのような事業が、どのような理由で、いくらの予算で実施されるのか分からない。それゆえ、各事業箇所ごとに、少なくとも事業の実施主体・期間・箇所・内容・目的・費用などを個別に明示すべきである。そうでないと事業評価も不可能である。

さらに、これらの事業は開設後の自然条件等により行われうるものであり、このことは林道事業の事後評価や事業評価のさいに欠かせない情報である以上、以前の林道事業との関係性などを注記すべきであろう。たとえば、以前に実施された林道事業の結果として、当該改良事業が必要となったのであれば、それ以前の林道事業と当該改良事業の関係性をたどれるように記載すべきであろう。そうすれば、フィードバックが可能となって、以前の林道事業の事後評価に活用できるし、新たな林道事業の計画策定のさいにも、これらの改良

事業の必要性や費用額などをも織り込んで、当該事業を実施すべきかどうかの事業評価をおこなうことができる。このようなフィードバックがないと、延々と林道事業のための林道事業が、開設から改良、改良から改良、改良から開設へと、半永久的に続くことになろう<sup>85</sup>。改良事業の箇所数は合計98カ所となっている。

### 3.2 箇所数および利用区域について

改良事業の路線数は大國林道を筆頭に合計28路線あり、これらの改良事業の箇所数は合計255カ所にもおよんでいる。上記のように、改良事業には、橋りょう改良、局部改良、雪害対策、ずい道改良、幅員拡張、法面保全、山火事防止、ふれあい施設、交通安全施設、災害避難施設、林道情報伝達施設および自然共生施設の工事に係るものなど12の類型がある<sup>86</sup>。が、各路線の備考欄をみると「局部・法面」の記載しかないので、この28路線の255カ所でおこなわれる改良事業は、すべて局部改良と法面保全と考えるほかはないが、その工事箇所は特定されていない。具体的な工事の場所が分からなければ、事業の必要性・有効性なども判断できないであろう。それゆえ、箇所数についても、各工事箇所がどこなのかピン・ポイントで分かるように、その場所を特定する必要がある。そうすれば、どこで、どのような改良事業が必要となったかも分かり、ひいては、その場所に林道を開設したことの当否も明らかとなる。

利用区域についていえば、上記のように改良

84 前掲民有林林道施策のあらまし18頁によると、局部改良は、開設後5年以上を経過した林道について、①勾配修正、②曲線修正、③待避所の新設または改築、④排水施設の新設または改築、⑤防護施設の新設または改築、⑥路側施設の新設または改築、⑦路床・路盤の改築、⑧踏切道の改築、⑨土場施設の新設または改築などを行い、法面保全は、開設後の自然条件等により保全施設を必要とする箇所について行うものとされている。これによると、法面以外のところで行われる所定の工事が局部改良、法面で行われるすべてのものが法面保全とされるようである。

85 実際には、このような事業内容ののしなを変えた各林道事業のくりかえしが、地元自治体に林道事業という公共事業を恒久的に保障し、地元土建業界を支えて、公共事業依存の地方行財政システムができあがってしまっている。

86 橋りょう改良以下の各事業内容の詳細については、前掲民有林林道施策のあらまし17頁以下、局部改良と法面保全につき、前注84、参照。たとえば、幅員拡張は「開設後5年以上を経過した林道」を対象として実施される。

事業には12の類別があり、それぞれの事業内容はまったく異なるのだから、各事業内容ごとに算出根拠や方法も異なるのが当然である。たとえば、局部改良と法面保全とでは、また、同じ局部改良であっても、排水施設と路側施設の新設・改築とでは、それぞれ事業の内容や効果も異なるし、さらに、ふれあい施設整備<sup>87</sup>や自然共生施設<sup>88</sup>などの場合には、もっぱら人間の憩いや自己満足のためのもので、林業そのものとの関連性がないのだから、本来の林業<sup>89</sup>を前提とした利用区域の考え方とは無関係のはずである。以上のような点を無視し、すべての改良事業について、一律に、利用区域面積が算定されたとすれば問題である<sup>90</sup>。

### 3.3 環境影響評価について

上記のように、県アセス条例の対象事業は「道路の新設及び改築」すなわち開設の事業に限られ、改良の事業はアセス対象外となっている<sup>91</sup>。しかし、改良であっても、もともと狭隘な島嶼環境にあって自然的なキャパシティが小さく、また、生物多様性の宝庫でもあるやんばるで実施される場合には、環境におよぼす影響は大きい。しかも、上記のように、やんばるの核心部分を占める国頭村だけでも、合計255カ所もの改良事業が予定されているのだから、これら多数の事業がやんばるという狭い地域において集中的に実施された場合の累積的な影響は無視できない。上記のように、

87 前掲「民有林道施策のあらまし」18頁によると、ふれあい施設整備には、さらに「(a)林道周辺の樹木植栽による修景(b)自然環境に配慮した林道施設(c)林道沿線遊歩道の整備(d)林道沿線広場(e)簡易な休憩舎」などの事業の別がある。

88 同上19頁によると、自然共生施設には、「(a)スロープ付側溝(b)スロープ付集水柵(c)誘導植栽」などがある。

89 林業とはなにかを定義することは、日本の補助金漬け林野行政のもとでは、非常に難しくなっている。本来の林業とは、前掲「森林・林業・木材辞典」143頁の説くように、「土地(林地)の上に林産物(有用樹木・竹類・きのこ類など)の蓄積をはかり、不動産としての林道、動産としての流動資産、資本財としての機械器具などの生産手段を用いて商品としての用材をはじめ竹類・きのこ類を生産する産業」であったと思われる。が、林業が山間僻地や離島の過疎振興政策の錦の御旗一より端的には、大義名分、手段・口実とされるようになると、林業は、林産物の生産という本来の第一次産業性を失い、単なる中央政府からの補助金の受け皿に墮してしまっただけで、その結果、林業の大半が公共事業として実施される造林事業へと軸足を移してしまっただけで、林道事業もまた、本来の林業の目的からかけ離れて自己目的化してしまっただけで、いつしか、林道事業においても、本来の林業との関係性からみた必要性・有効性・経済性などはどうでもよく、事業の実施それ自体が至上命題としかく事業を実施して現地土建業界を潤し、過疎に悩む地元経済にうたかたの活況をもたらせばよい一となってしまった。しかし、過疎地の振興策は第一次産業と第三次産業の活性化以外にはありえず、公共事業により地域の宝ものである自然を破壊することは、この過疎地対策の真の処方箋を破り捨てるものでしかない。以上を要するに、高率補助金による中央依存・支配の過疎地振興政策は、地方にとっては、地域の内発的発展の阻害一むしろ麻薬のようなもので、最終的には、人が廃人となるように地域の自滅をもたらす一要因でしかなく、国家的には財政破綻要因でしかない。やんばるのような生物多様性の宝庫においては、世界的な自然遺産の喪失という余毒をとまらう。

90 利用区域面積の算出方法と問題点一般につき、前注61参照。いずれにしても、利用区域の算出方法が窺知しえないので、当該事業の受益範囲を明らかにし、この受益範囲の有無・広狭との関係で討議事業の必要性・有効性などを評価するという、利用区域本来の役割が果たされていない一逆にいうと、利用区域の記載が無意味となっている一点に問題がある。

91 これは、環境影響評価法が道路につきアセス対象事業を「新設及び改築」に限定している(2条2項1号イ)、県アセス条例も右へならいをしたのであろう。しかし、林道の場合には開発による影響をうけやすいセンシティブな地域において事業がおこなわれ、とくに、沖縄では林道事業は北部地域のやんばる一前記のように、東洋のガラパゴスと讃えられ、生物多様性の宝庫である一に集中してすることを考えると、立法政策的には、改良事業であってもアセス対象事業に含めるべきであった。環境影響評価法も、同法の対象事業以外の事業について、地方自治体が独自にアセス条例の対象事業とすることを妨げていないのだから(80条)、沖縄では林道については改良事業をも対象事業とすべきであった。一般に、ある事業の環境影響を考える場合には、事業自体の内容と事業実施の場所一英語では、Settingsという一の両面から相関的に判断される。すなわち、事業そのものとしては環境影響が小さいとしても、それが実施される場所いかんによっては環境にあたる影響も大きいものとなるので、事業の内容と場所の両面から環境影響が評価されるのである。とすると、一般的には、道路の改良事業の環境影響は小さいとしても、林道については別のあつかいが必要とされよう。とくに、自然的価値の高い地域で実施される林道事業については、改良であっても環境にあたる影響には大きいものがあるので、アセス条例の対象事業とされるべきである。地方公共団体の責務として、環境基本法7条は、当該「地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定めているし、森林・林業基本法6条も、当該「地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」とし、さらに、森林法5条3項は、林道事業の根拠となる「地域森林計画は、良好な自然環境の保全及び形成その他の森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」と定めている点も、上記のような立法政策論の根拠とならう。



林道の改良も地域森林計画の必要的記載事項であり、「地域森林計画は、良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」と定められているが、この「適切な考慮」をするためにも環境アセスメントが必要であろう。それゆえ、少なくとも地域森林計画に記載された改良事業の全体を対象として、これらが実施された場合の環境影響評価が自主的になされるべきであろう。個々の改良事業についても、事業内容と場所の両面から判断して環境影響が著しいと判断される場合—やんばるで実施される改良事業は原則的にそのようなものである—には、同じく、自主的な環境影響評価がなされるべきだと思われる。

#### 第4 結びにかえて

以上、沖縄の森林・林業の状況を前提に、北部地域森林計画における林道事業の問題点を検討してきた。そのさい、本稿の主題がやんばるの保全にあるので、その核心部分を占める国頭村に焦点を当てて論じてきた。ここで検討結果を要約してまとめたい。

第一に、やんばるにおける林道事業は北部地域森林計画を根拠として実施されるが、この計画がやんばるの特殊性を考慮して策定されていない。森林・林業基本法や森林法自体も、当該計画地域の「自然的経済的社会的諸条件」「良好な自然環境の保全および形成」に配慮したものでなければならないとされているのに、この点が無視されている。やんばるの自然環境に照らすと、この地域は保存を前提とすべきであるのに、現行計画のもとでは破壊される一方である。

第二に、北部地域森林計画をふくめ地域森林計画一般について、その策定手続を改める必要がある。この点は、窮極的には、地域森林計画の策

定手続を定めた森林法改正の立法論となってしまうが、現行法の枠内でも、情報提供・公開を徹底し、説明会・公聴会を開催するなどして説明責任を果たし、計画策定過程における市民参加を保障するなどして、透明性・民主性を高めていく努力が必要である。現行の策定手続のままでは、行政による密室での独断的な決定といわれてもしかたない。

第三に、上記と関係するが、地域森林計画の記載内容、とくに林道事業のそれについても、根本的な見直しが必要である。この点は現行法でもできることである。現在のような記載事項—北部地域森林計画を例にとると、「開設拡張別・種類・位置・路線名・延長・利用区域・備考」の記載だけ—のままでは、事業内容を評価するのは不可能である。最低限の情報提供すらなされていない。いずれにしても、事業評価を徹底しておこない、林道事業の社会的・経済的な必要性・有効性—一言で言えば、合理性—が外部に検証可能なかたちで公表されなければならない。

第四に、北部地域森林計画の林道事業量についていうと、国頭村内のそれだけでも開設延長62.1km、改良255箇所にもおよぶが、同村における森林・林業の実態からみて明らかに過剰である。同村の森林は広葉樹の天然林が大半を占め、林業も公共事業として実施される造林中心なのだから、現存する未舗装の林道で十分に対応可能である。林業や地域振興を口実に、ムダな公共事業として林道・造林事業が強行されるメカニズムを変える必要がある。

最後に、やんばるの自然的価値を前提とすると、個々の林道事業についてはもちろん、北部地域森林計画に記載された事業全体を対象とした環境アセスメントが実施されなければならない。実際には、環境アセスメントの実施を免れるために、さまざまな脱法手段が講じられているが、これでは必要性・有効性のないムダな事業が実施されるだけ

でなく、自然そのものが破壊されてしまう。

以上を要するに、現在の北部地域森林計画のとおり林道事業が実施されてしまうと、やんばるは、有害・無益なコンクリート・アスファルト林道でガチガチに固められてしまい、その生物多様性は破壊され尽くしてしまう。その早急な見直しが必要である。

#### 追記・謝辞

本稿の校正には、現在、私の学部ゼミ生で4回生の中野大君と教務補佐の方々にお世話になった。中野君には、本稿で引用した数字データについても、原典にあたって正確性のチェックをしてもらった。その緻密さは脱帽するばかりであった。本学部総合政策研究科博士課程後期課程に在学していた藤岡慎吾君には、たびたび沖縄やんばるの現地調査に同行してもらい、貴重な調査レポートや資料づくりに多大の貢献をもらった。本稿は同君との共同研究の成果といえるものである。ご協力いただいたみなさんに感謝申しあげる。最後に、沖縄やんばるの保全に生涯をかけて取り組んでいる玉城長正氏に本稿を献呈することをお許しいただきたい。

なお、やんばるの状況をビジュアルに詳しく知りたい方は、私のHP([www.yanbaru.biz/](http://www.yanbaru.biz/))を見ていただければ幸いである。