

林道の経済的機能の変貌化について

九州大学農学部 渡 辺 昭 治

1. はじめに

資本主義の発展は商品市場、労働力市場の拡大を要請するが、それには交通部門の発展が不可欠である。現在我国では自動車が主な交通手段であり、そのため道路網の拡大に力が入れている（建設関係総投資のうち道路投資は約6割と巨大）。この結果、道路網も平地から山間部へと浸透してきている。こうした状況は当然林道へも影響するところとなり、林道も単なる林業生産直結的林道から輸送路としての林道の機能の拡大、さらにはその一般産業道路化へと変貌しつつある。本報告は林道の性格変貌化過程とそのもつ意味を、林道政策の展開過程と林道の経済的機能と林道関係予算の分析といった3段階を通して解明することを課題にしている。

2. 戦後における林道政策の展開過程

戦後、公共事業の発足にともなって林道事業もこの枠の中で、まず戦時中の一般林道、奥地開発林道を引継ぐ形で（北海道は北海道林道）遂行されることになった。昭和30年頃までは里山開発期と位置づけられるが、この期においては日本経済は戦後復興期であり、林道もこのために必要な木材を搬出するため手近な里山を中心に開設された。この時期は昭和26年に民有林道10ヶ年計画が策定されたが、達成率は38%にすぎず、この時期の林道開設はさほど進展しなかった。昭和30～40年頃までは奥地開発期と位置づけられよう。この期は里山から奥地へ開発された時期で、奥地開発は昭和30年の「森林開発公社」の設立でまず始まったが、その背景にはパルプ材需要の拡大があったと考えられる。こうした奥地開発の進展に伴って、昭和32年に林道補助体系も奥地→1・2号に、一般→3・4号にと4本建とされ、補助率も6, 5, 4, 3割に改訂された。さらに昭和36年からは林道改良事業を補助対象とするとともに、山村振興林道事業が昭和41年まで行なわれた。また昭和38年には基幹林道の制度がさらに追加されたが、これは利用区域森林面積5,000ha以上、他の道路と連絡するなど産業道路的な性格をもつ大

規模林道と位置づけられており、以後この種の林道が増大していくことになる。このように30年代は20年代に比べ、政策も徐々に整っていくわけだが、しかし、昭和33年からの民有林道5ヶ年計画の状況をみると達成率はわずか29%にすぎなく、この期はむしろ林道事業は停滞的であり、その意味で40年代以降の発展への準備段階といえよう。さて、昭和40年以降は高度成長も本格期に当り、林道政策もこの影響を強く受けるわけで、林道の機能の変貌期と位置づけられよう。昭和40年には特定森林地域開発事業（スーパー林道事業）が始まり、以後大規模林道も本格化していくことになるが、同時にこの年には非公共事業としての林業構造改善事業による林道事業も始まった。昭和41年には林業基本法による「森林資源に関する基本計画」にもとづく林道計画も策定され、さらに農免財源による峰越連絡林道事業も大規模林道の一環として始まった。

こうした状況の進展に伴い、昭和42年には林道補助体系も基幹→大幹線に、1・2号→幹線に、3・4号・山振→一般に、補助率もそれぞれ6.5, 5.5, 4.5割に改訂された。また昭和44年には改良事業に幅員拡張工事を追加するとともに、里山再開発林道を一般林道で実施した。昭和45年にはいわゆる「過疎法」による過疎基幹林道が広域基幹または幹線林道として地域社会の振興を期す名目で制定され、さらに46年には農免財源で既設林道舗装事業が開始された。昭和48年には再度、林道補助体系が広域基幹、普通林道の2つに、補助率はそれぞれ6.5, 5割に改訂されるとともに、大規模林業圏開発林道工事が新たに最大幹線林道として実施されることになった。このようにこの期は林道事業も本格化（たとえば昭和38年から全国森林計画10ヶ年計画による林道事業の達成率は80%余）していくわけだが、それとともに林道も大規模化し、林道というよりむしろ一般産業道路的に変貌していったといえよう。次にこの過程を現在の各林道の経済的機能の面から捉えていく。

3. 林道の経済的機能

主に利用区域面積、幅員、公道との連絡等により性

格規定をしていく。

林業構造改善事業による林道では利用区域面積 100～500ha、幅員 4m の幹線林道は輸送路としての林道として機能しており、面積 30～100ha の、その他林道は作業道的林道と位置づけられるが、どちらもほぼ奥地入込道型であり、林業生産直結道路と規定できよう。普通林道は利用区域 30ha 以上で、広域基幹林道等を補完して林道網を形成する林道として、さらには直接林業経営に必要な林道として位置づけられており、これも林業生産直結道路と規定できよう。広域基幹林道は利用区域 5,000ha 以上（例外は 2,000ha 以上）、幅員 5m（路肩 0.5）、起・終点は国・県道に連絡とされていることから産業道路的性格をも合わせもつ広域森林地域の骨核的林道と規定できよう。農免峰越連絡林道は利用区域 500ha 以上、幅員 3.6m 以上の幹線林道と利用区域 100ha 以上のその他に区分されているが、林道沿線に相当程度の人家が連なっている区間を対象、簡易な舗装、公道との連絡の必要あり、などとされており、生活道・産業道路的性格が強いといえよう。スーパー林道は利用区域 10,000ha 以上、幅員 5m（路肩 0.5）他の公道との連絡といった大規模林道だが、林業経営のみでなく公益的機能（森林観光レクリエーション）に役立ち地域振興を図ると位置づけられており、'60年代の「全国総合開発計画」による新産都＝拠点開発方式の林野版を狙ったものといえよう。大規模林業圏開発林道は利用区域は広大（たとえば九州の場合 92万 ha の対象面積）で、幅員 7m（路肩 0.75）、完全舗装 2 車線の 1 級国道並みといった道路である。一応、未開発薪炭林地域の開発のためとされているが、広域的観光開発、山間地域への工業誘致のための産業用道路として他の高速道路との連絡を図り、高速道路網の一貫として機能するよう位置づけられており、「新全総」でいう地域開発に必要な広域的交通ネットワークの一環としての道路といえよう。このように林道の経済的機能も単なる林業生産用だけでなく、生活・産業・観光用へと拡大しているが、最後にそうした林道の機能の姿貌過程を林道関係予算の分析から捉えてみよう。

4. 林道関係予算の分析

表 1 林野予算の諸指標

区 分		年度期					
		26-29(I)	30-35(II)	36-39(III)	40-45(IV)	46-48(V)	49-51(VI)
農林予算／一般会計総額		14.3	8.8	10.2	11.5	11.9	10.8
林野予算／一般会計総額		1.29	0.96	0.89	0.87	0.90	0.73
林道予算／林野予算		15.4	17.5	17.9	19.5	21.5	20.9
林野一般公 共の費目別 構成比	治	48.8	46.9	53.3	58.3	59.2	57.7
	造	31.3	31.8	26.7	17.1	15.3	15.8
	林 道	19.9	21.3	19.7	24.6	25.5	26.5

表 1 によると、一般会計総額に占める林野予算の割合は I～VI 期にかけて、1.29→0.96→0.89→0.87→0.90→0.73% へと徐々に低下していつているが、一方林野予算に占める林道予算の割合は I～V 期までは、15.4→17.5→17.9→19.5→21.5% へと着実に増加（VI 期には 20.9% と若干低下するが）している。このように林道予算は戦後着実に伸長しており、特に昭和 40 年代後半以降の伸びが目立つ。これをより明確化するため林野一般公共予算に占める林道費の割合をみると、I～VI 期にかけて、19.9→21.3→19.7→24.6→25.5→26.5% と増加の傾向がみられ、やはり昭和 40 年代後半以降の伸びが特徴となっている。さらに昭和 39、47、51 各年度の林道事業予算を比較分析してみるが、その際各年度事業のうち大幹線林道の事業費分を取り出し、その割合の推移過程をみてみよう。昭和 39 年度にその事業費に相当する分は基幹林道開設事業 14.7、山村振興林道事業 10.5、森林開発公団林道補助 0.4 の計 25.6% である。47 年度は、大幹線林道事業 14.4、農免林道事業 9.6、スーパー林道事業 12.7 の計 36.7% である。51 年度は、広域基幹林道事業 26.3、農免林道事業 8.3、スーパー林道事業 9.7、大規模林業圏開発林道事業 8.3 の計 52.6% である。このように昭和 39 年の 25.6%→47 年の 36.7%→51 年の 52.6% へと地域開発等多目的効果をもたう林道の比重が最近増加していることが分かる。

5. むすび

以上から林道の経済的機能が昭和 40 年以降、特に最近急速に、単なる林業生産直結道路の機能だけでなく生活・産業・観光用道路まで拡大、変貌化しつつあるといえるが、その背景には日本経済の急速な発展、その山間部への波及が根本的には影響しているといえよう。それを予算面からみると、林野予算は毎年減少しているにもかかわらず、その中で林道予算、中でも多目的林道予算が増えているというように、林道に名を借りての産業基盤用の一般道路網の拡大が特徴でありそれはまた、本来土木建設費でなされるべき一般道路建設がますます乏しくなっている林野予算の枠内で行なわれているという問題をもはらんでいるわけである。