

---

**論文**

---

**森林のゴルフ場開発に係わる環境保全と林地開発許可制度**

八木 俊彦\*

**Environmental Conservation and Forest-land Development  
Permission System in Constructing Golf Links**

Toshihiko YAGI\*

**Summary**

Recently the construction of golf links in forest areas is going on and progressing rapidly so that the environmental conservation of the forest is going to become a serious situation. Therefore I considered the problems of the present conditions and the solution. Consequently the following conclusions were obtained :

- (1) The recent boom of golf and construction of golf links was produced by a tradition 500 years old and the following realistic causes : the enjoyment of golf ; a profit oriented business investment ; the demand for golf links to be developed near local cities, towns and villages.
- (2) There are many unknown problems in the forest ecosystem that could cause disaster so the construction of golf links requires careful circumspection.
- (3) The level of the environmental standard for the Forest-Land Development Permission System should be raised in order to conserve the forest environment.

**I はじめに**

第三次ゴルフブームにより、森林のゴルフ場開発が急速に進展する昨今である。通産省やその他の調査機関の調査によると、1990年において、ゴルフ場の数は1,700余、造成中と計画中のものを加えると約3,400、その面積約23万 ha、年間延利用者数9,000万人弱、ゴルファー推定数1,200万人ということである。いずれも、他のレジャー（余暇活動）に比較してトップレベルの数値であり、急増

---

\* 鳥取大学農学部 農林総合科学科 森林生産学講座  
Department of Forestry Science, Faculty of Agriculture, Tottori University

ぶりがうかがえる。他方、農業による水質汚染や森林生態系の破壊あるいは森林保水力の低下さらには土砂流出などが懸念され、環境問題としても注目されるに至っている。したがって、今後は、森林のゴルフ場開発の進展とともに、環境問題の解決が重要な課題になってくると考えられる。

このような状況に鑑みて、森林のゴルフ場開発における環境保全について、林政学の立場より考察を行うことにした。森林の環境保全に係わる政策は幾多あるが、林政学の扱う範囲すなわち森林政策と林業政策の範囲に限定して考察を行いたいと思う。その中でも、考察テーマに最も係わりの深い林地開発許可制度を中心にして考察を進めることにする。

## II ゴルフブームの背景と問題点

### 1. ゴルフブームの背景

直径わずか4 cm余の球をクラブという打球用具で打ち飛ばし、目標の穴に入れる回数の少なさを競うゴルフというスポーツあるいはレジャーは、現在、大変な人気を博し隆盛を誇っている。その原因や背景について、まず、考えてみたい。

#### (1) 歴史的背景

ゴルフの起源は定かではないが、オランダ起源説が今日では最も有力視されている。この説によれば、昔、オランダで羊飼いの牧童が牧場で、先の曲がった棒を使って小石をたたいて飛ばし、牧犬に行く先を示していたが、これがやがて石を一定した方向へ飛ばす石遊びを生み出し、現在のゴルフの元祖になったという。もっとも、この石遊びからゴルフへの発展はオランダでは実現せず、オランダからスコットランドへ、そしてイングランドへと伝わり、さらにアメリカへと伝わって、アメリカで今日のような姿になったという。スコットランドへは15世紀に伝わり、そこで今日のゲーム形式が整えられたようである。16世紀にはセントアンドリュースという小都市に、世界最古のゴルフコースが作られ、1754年には世界初の公式競技が世界初の公式規則により、このコースで開かれた。

その後、19世紀前半まではスコットランドとイングランドで栄え、発達した。19世紀後半になるとアメリカへと伝わり、たちまちのうちに本場イギリスをしのごことになる。アメリカ最初のゴルフコースは、1888年にニューヨークに作られたということであるから、今日までのゴルフの歴史は、せいぜい100年少しという期間である。にもかかわらず、アメリカが短期間で世界一のゴルフ国に発展した理由は、第一次大戦後の好景気と気さくな国民性があげられる。イギリスは第一次大戦で国力を消耗し、伝統や格式を重んじる堅苦しい国民性は、ゴルフを貴族的趣味と化し、いずれもゴルフの発展を妨げた。これに対してアメリカは、国力の充実や気さくな国民性は、いずれもゴルフ発展の原因となり、今日の隆盛をもたらした。現在、アメリカのゴルフ場数15,000、ゴルファー2,000万人ということで、世界一の圧倒的な数を誇っている。

わが国においては、明治34年(1901年)に、神戸に住むイギリス人の茶商、アーサー・グルームが六甲山頂を削り、4ホールのゴルフコースを作り、初めて紹介をした。その後、大正・昭和と徐々に発展し、昭和2年にはわが国で最も歴史のある日本オープンが開催され、第一次ゴルフブームが

起こった。しかしながら、ゴルファーは一部の者に限られ、1万人に満たなかった。

戦後に至り、昭和32年にわが国で開催された第5回カナダカップで日本選手が団体優勝をして、第二次ゴルフブームが巻き起こった。このブームにより次々とゴルフコースが建設され、昭和40年頃にはその数500近くに達した。さらに、その後、日本選手の世界的活躍や日本列島改造ブーム、あるいは昨今のリゾート開発ブームにより、ゴルフブームは加熱し、先に述べた数値で示される世界第2のゴルフ大国に発展してきた。この間、わずか90年余である。

以上のようなゴルフ発展の歴史は、今日のゴルフブームの背景について、次の諸点を示唆しているように思う。その一つは、経済的余裕との関係が強いということである。趣味やスポーツには、ゴルフに限らず経済的余裕や時間的余裕が必要であるが、ゴルフは貴族や有産階級に愛好され、アメリカや日本で好景気の時代にブームとなった事実からして、経済的余裕を強く求める趣味あるいはスポーツといえよう。いわゆる金持の貴族趣味という性格が強い、と理解されるのである。もう一つは、野外スポーツとしての魅力が大きいことである。元々、牧草地帯で発生し発展したスポーツであるために、野外でのびのびとプレイをする特徴を有していたのが、次第に洗練され、野外スポーツとしての魅力を身につけるようになったと思われる。特に、アメリカの広大な国土と気さくな国民性により、爽やかでのびのびとした野外スポーツに発展していったと理解される。

以上の三点が、今日のゴルフブームの歴史的背景として重要なものであると考える。

## (2) 現実的背景

次に、今日のゴルフブームをもたらした現実的背景を見ることにする。その背景として、スポーツあるいは余暇活動としての魅力、資本の利潤追求、地域活性化手段への期待などが、主なものとしてあげられよう。

まず、スポーツあるいは余暇活動としての魅力について見る。ゴルフの歴史が示すように、金と暇を相当要するものの、広々とした屋外でのびのびと爽やかにプレーが出来る魅力は、他の追随を許さないものがあるのではなからうか。屋外で広大な自然に親しみ、爽やかさを競うスポーツや余暇活動は他にも多数あるが、ゴルフのように、スポーツ競技としての技術的魅力を兼ね備えたものは、稀れと思われる。例えば、登山や海水浴は自然に親しむには格好の種目であるが、スポーツ競技としての魅力には限界があろう。最近、流行しだしたジョギングやトライアスロンあるいは釣りやサーフィンさらにはハングライダーやパラグライダーなども、陸・海・空を利用し、親しむものであるが、スポーツ競技としての魅力は乏しいように感じられる。その他に、ゴルフの施設は広大な人工芝地を中心にして作られているが、これだけ広大な屋外の人工施設を利用することも、他の種目には見られぬ魅力といえよう。

以上のような魅力が、労働と生活において自然とのつながりを喪失し、余暇において自然をとり戻そうとする現代日本人の多くにアピールして、今日のゴルフブームをもたらしているものと理解される。

資本の利潤追求については、1980年代中葉より強まった資本の過剰流動性とバブル経済の進展とが注目される。資本の金余りあるいは金狂い現象として、ゴルフ場建設やゴルフ場会員券売買が投機的に行われ、資本の非生産的利潤追求が目立つようになってきたが、その根本原因は、次に述べ

る資本の過剰流動性とバブル経済の進展とにあると考えられる。

周知のように、1973年の石油ショックにより決定的となった世界資本主義の構造的不況を、日本経済は、1975年に始まる国債大量発行と輸出主導型成長経済により乗り切る道を選択した。国債大量発行は、国家債務を加速的に累積させ、日本経済の資金循環の流れを大きく変え、金融構造を180度転換させることになった。すなわち、1977年に国債流通市場が形成され、それが巨大な規模に発展する中で金融の自由化が進み、自由金利市場が拡大して行った。このような金融構造の大変化を前提にして、減量経営のために自己資本比率を高めた企業は、金融資産を積みまし、金融収益に依存する体質を一層強めて行った。そのために、現実資本から引きあげられた資本が貨幣資本として金融取引に投下され、まったく非生産的な金融収益の追求に狂奔することになったのである。資本の過剰流動性が極度に強まり、実体経済から遊離した泡（バブル）の如き経済の進展である。

このような金融構造の異常な発展が、輸出主導型成長経済と結びつき、日本経済の国際化を金融的にも一挙に進めることになった。それは、1985年以降の急激な円高進行の中で、日本経済に反発する諸外国、とくにアメリカが迫った「経済構造調整」の一環として、対外証券投資の著増という形で実現した。この事は、世界経済の大きな変動、たとえばドルや株価の暴落などの危険な変動と直結する金融構造に変化したことを意味する。概略以上のような日本経済の近年の動向は、より安全・確実な国内の金融対象をクローズアップさせ、土地や証券あるいは国債などの取引に、資本を狂奔させることになる。そして、ゴルフ場という土地やゴルフ場会員券も格好の投機対象として注目されるようになったと理解されるのである。

地域活性化手段への期待は、農林業の不振や過疎に悩む地域において強い。農林業の明るい展望と過疎脱却の展望とを得ることがきわめて困難なために、ゴルフ場収入と効果にすぎる思いで期待する、ということであろう。このような切実な期待が生じる原因を把握しておくことが必要である。

農林業の不振は、先程見てきた日本経済の構造変化と密接な関係がある。1970年代の世界的不況の中で、国債の大量発行と輸出主導型経済の成長政策を主たる武器にして、苦境の打開を図ろうとした日本経済の支配層は、農林業や中小企業分野のような比較劣位のマイナー産業を効率化の名の下に切捨てる道を選んだ。このような農林業にとって厳しい動向は、1980年代に至り明確な日本経済の路線として、設定された。林業においては、すでに外材輸入放任政策によりこの路線は設定されていたので、検討の余地はないであろう。農業について見ることにしよう。

日本経済における農業のあり方は、1980年代に次々と提出された政策文書たる、臨調・行革審答申および「前川レポート」・「新前川レポート」により規定され、今日に至っている。まず、臨調・行革審答申では、農産物市場のいっそうの開放に向けての国際的要請にこたえ、さらに農業の保護助成のための財政の縮減をはかるためには、産業として自立し得る農業の確立が重要な課題であり、そのためには、構造政策が農政の中軸にすえられるべきである、と強調した。続いて、「前川レポート」（国際協調のための経済構造調整研究会報告、1986年発表）は、①「国際協調型経済構造への変革」が日本経済がめざすべき中期的政策目標であること、②そのためには、内需主導型の経済成長と輸出入・産業構造の抜本的な転換をはかることが不可欠であること、③農業政策と方向については、国際化時代にふさわしい農政、とくに構造政策を積極的に推進すること、などを打ち出した。

さらに、「新前川レポート」（経済審議会経済構造調整特別部会報告，1987年発表）では，内需拡大の切り札として，大都市圏における市街化区域内農地の宅地並課税による宅地への転換促進と，線引の見直し，つまり都市農業つぶしまで提言するにいたった。

以上の近年における，日本経済の支配層がめざす日本経済における農業のあり方は，従来の国内保護措置＝財政援助と，国境保護措置＝輸入制限措置の下で，国の基幹産業および環境保全営為として発展させようとしてきた進路を根本的に否定するものである。農業切り捨て路線といっても過言ではないであろう。今日では，貿易摩擦の激化によりこの路線を促す外圧は一層強まり，農業解体の危機が叫ばれている。このような動向の下では，林業の不振と相俟って明るい展望を見い出せず，農山村に暗い影を色濃く落すのみである。このような農林業不振と過疎に悩む地域はゴルフ場の建設と経営に期待し，地域活性化の決め手にしようとするのは無理からぬことといえよう。

## 2. ゴルフブームの問題点

以上，今日のゴルフブームをもたらした歴史的・現実的背景を見てきたが，このブームには考えるべき問題点も多い。ゴルフ場建設が会員券前売により資金を集め，自己資金は殆ど無しで可能であることや，会員券が投機的に売買されやすいこと，あるいは環境に対する影響について未知な点が多いこと，さらには，地球環境や地域環境が悪化する状況の下でブームになっていること，などにより多くの問題が生じると考えられる。ここでは，テーマとの関連で環境問題を中心にして考察を行う。

### (1) 社会的問題

ゴルフ場の建設や経営は，大規模な土地開発や高額な資金さらには多数の人間が関係するために，政治・経済・法律などの社会的問題が生じやすい。具体的な諸問題についてはマスコミや一部の学者が，かなり詳しく報道し，論述しているので，より根本的な問題について見ることにしたい。そのためには，ゴルフ場が造られるプロセスを知る必要がある。そのプロセスは，次の6段階のプロセスである。①用地の選定，②用地の確保，③開発の申請，④建設資金の見積り，⑤会員の募集，⑥工事の着工。これらについて，「ゴルフなんでも事典」（アルバトロス・クラブ編著，西東社，1990年発行）によりながら，検討を進める。

#### ① 用地の選定

ゴルフ場の建設ラッシュからすると，ゴルフ場用地の選定や確保は，比較的容易なプロセスであると思われるがちである。しかしながら，次のような諸条件を必要とし，容易ではない。それは，南斜面・用地内に水利がある・水をコース外に排水できる・公道に近い・従業員やキャディが確保できる，などの条件を必要とし，これらの条件を整えることは，容易ではないからである。さらには，用地のまとまりを必須条件とし，地価の低さも強く求められる。その他に，最近では，用地内に樹林地帯をかなり広く残すか造成しなければならなくなったので，従来より多くの土地が必要になってきた。このような用地に適した土地としては，入会林野や旧入会林野の里山がある。

#### ② 用地の確保

以上のような諸条件を満たす用地が選定されると，次のプロセスはその用地の確保である。用地

は、大体100ha以上の大面積であるため、地権者が100～200人の多数に及ぶ場合が多い。この多数の地権者の内に1人でも反対があれば、用地を確保することはできない。したがって、このプロセスの中で、最も困難かつ重要なものとなる。現金や政治的圧力あるいは不法行為などが、問題的に係わりやすいプロセスでもある。

### ③ 開発の申請

用地の地権者から、用地の買収や借地の同意を大方得て、用地確保の見通しが立ったならば、次のプロセスは、開発の申請である。このプロセスは、多くの都道府県が開発の許認可に先だって、大規模土地開発事業に対する事前指導あるいは事前協議のプロセスとして扱っている。なお、事前指導を事前協議と本協議の二段階に分けて行うところもある。いずれにせよ、許認可処分に先立って入念なチェックを行い、問題の発生を最小にしようとする手続きである。

このプロセスで問題が生じやすい点は、開発申請に必要な地権者の開発同意と関係住民の意向、および地元自治体首長の意見である。地権者の開発同意については先に見たが、事前指導においては、地権者の多数とか3分の2とか、と具体的基準は多少異なるものの、大方の同意が得られれば申請できることになっている。したがって、不同意者は少数意見として軽視されやすくなる。関係住民の意向は、開発事業者が考慮しなければならない事項にはなっていないようである。事前指導を定めた各都道府県の指導要綱は未公表のものが多く、公表された事例により推測すると、はじめから関係住民や隣接地権者の意向は除かれている。例えば、広島県がそうである。富井利安（広島大学総合科学部）の研究（「ゴルフ場問題と環境保全 — 法的規制を手がかりに — 」広島大学総合科学部紀要II『社会文化研究』第16巻、1990年）によれば、同意を必要とする者は、地権者のみとなり、環境問題より見ればゴルフ場建設に密接な関係を有する隣接地権者や関係住民は、はじめから除かれている。環境問題の種類によっては、例えば、水源地帯にゴルフ場を建設し、下流の汚染や土砂流出あるいは水害などが心配される場合は、地権者よりもこれらの関係者の方が、より重視されねばならないであろう。同意を求められる範囲を環境問題も考慮して拡大するべきと考える。

自治体首長は、開発事業の地域振興への寄与と、開発区域の所在する市町村の総合的・計画的な土地利用との整合性についての意見書を都道府県へ提出する。この手続きは、自治体首長の見識が問われ、問題も生じやすい。開発事業の地域振興や土地利用上の是非についての判断は簡単ではなく、相当の見識を必要とし、利害関係にもとづく恣意も入りこみやすい。議会と住民の意向が食い違い、議会多数派の意向を重んじて住民多数派と対立する場合は、自治体政治の混乱が生じる。該当自治体の政治水準が問われる手続きと、いえよう。

④ 以下のプロセスについてはテーマとの関連性が薄いので、その検討を次のように若干にとどめる。

①～③のプロセスを事前指導によりクリアし、個別規制法に基づく開発許認可処分もクリアしたならば、いよいよ開発事業が着手されることになる。なお、開発許認可処分についても検討を要するが、テーマと密接にかかわるので節を改めて見ることにする。さて、開発事業に着手するには、建設資金を見積り、その資金を捻出しなければならない。今日、18ホールゴルフ場を造るには、

100～150億円かかると言われることが多い。しかしながら、建設費の大きな部分を占める土地代が区区であるため、一概にはいえない。それでも大体の標準的建設費として、土地代50億円、造成費36億円、クラブハウスなどの建設費15億円、諸経費5億円、しめて106億円という所のようなのである。

このような巨額な資金は、その殆どがゴルフ会員券により集められる。会員券を買う会員を募集し、その募集は縁故・一次・二次と数段階に分けて行われる。最初に行われる縁故募集が一番安い会員券で行われ、以後の募集は順次、会員券金額が高くなる。例えば、縁故募集会員券が1,000万円、以後、1,500万円、2,000万円と順次高くなる。このように縁故募集会員券が一番安いために、人気が集まり、特別な利害関係にもとづく売買がなされたり、投機的転売もなされやすい。

以上のプロセスを経て、最後に建設着工となる。この工程は、測量→伐採→進入路の確保→防災工事→基盤排水→荒造形→表面排水→造形→芝張り→竣工検査→芝育成→開場というもので、工期は約2年半(30ヶ月)である。途中、クラブハウスの建設にも着工するが、最近は規模が大きくなり、工期も1年近くかかるので、荒造形の段階前後に着工する人が多い。

以上がゴルフコース建設の全プロセスである。このようなプロセスは、大規模な土地開発のプロセスであり、巨額な非自己資金により進められるプロセスである点に特徴が見いだせよう。それだけに、政治・経済・法律などの社会的問題が発生しやすいと考えられる。

## (2) 環境問題

ゴルフ場の建設と管理をめぐっては、今日次第に、環境問題が懸念され注目されるようになってきた。建設における自然や環境あるいは生態系の破壊、管理における農薬と化学肥料の多用による環境汚染が、その代表的なものであろう。これらの問題の実態は、今日ではかなり明らかにしつつあるので、森林保全を図る林政の立場より、基本的問題について見ることにする。

まず、ゴルフ場建設における環境問題を見る。先にも見たように、ゴルフ場建設用地は種々の条件を必要とするが、経費節約からは地価の安い森林が選定されやすい。森林を開発して造られるゴルフ場は、山岳コース・丘陵コース・林間コースがあり、その他の土地に造られるコースとしては、河川敷コース・シーサイドコースなどがある。いずれのコースも環境問題が発生し得るが、森林に関係するコースは、複雑で高度に発達した生態系を傷つけやすいので、発生可能性が最も大きいと考えられる。この点について、先に見たゴルフコース建設プロセスとの係わりで検討してみよう。

用地選定の条件としての、用地内に水利があり、水をコース外に排出でき、公道に近いという条件を兼ね備えた場所は、里山水源地帯に多い。水質の良い水を豊富に供給し、気象を緩和する生活環境や精神的やすらぎを与える自然環境として、貴重な役割を果たすことの多い場所である。このような場所は、用地内の半分程の面積にわたり、樹木を伐採し、表土をはがし、谷を埋め、地中に排水土管を張りめぐらし、地表面に芝を張りつける建設工事を行えば、諸種の環境問題が発生しやすいと考えるべきである。水源の枯渇・水害の発生・土砂の流出・保水力の低下・生態系の破壊などである。さらに、水はけを良くしてあるために、芝の育成は栄養不足と病気に悩まされ、化学肥料と農薬を多用せざるをえない。このために、水・大気・土壌の汚染、とくに飲料水の汚染が心配される訳である。

これらの諸問題の発生を防ぐために、防災対策や環境保全対策が実施される。先に見た工程の内

で、伐採・防災工事・各種排水工事により、主な対策が実施される。伐採では、地形によりどの木を伐り、どれを残すか、あるいは伐らずに移植するかを、1本1本慎重に検討しながら伐採することになっている。これは、樹木がプレイ戦略上・景観上・環境保全上、重要な役割を果たすからである。防災工事は、工事中だけでなく、完成後の防災の上からも最も重要な工事で、すべてに優先して行われる。特に、最近のコースは山岳地帯に造られることが多いため、砂防ダム・調整池・河川敷などの大規模な工事が行われる。さらに、水はけを良くするために、基盤排水と表面排水のための工事も行われる。基盤排水は、地表面より約1mまでの深さに水はけが良いように造られたグリーン床の底に施設された吸水管により行われる。グリーン以外の場所でも吸水管が張りめぐらされている。この吸水管により集められた水は調整池へ流れこみ処理される。表面排水は、水が地中へ浸透しやすいように図られるために、土・砂・砂利・土壌改良剤などを使ってグリーン床が造られるが、最近では土を使わない砂を主体にしたサンドグリーンが増えてきている。このような対策は、水はけ（排水性）を良くすることが第一であるが、水害を防ぐ対策にもある程度はなるであろう。

概略以上のような問題発生の可能性と対策工事で特徴づけられる、ゴルフ場建設の防災・環境問題は、次のような不明な問題が多く、その問題解決は今後の課題として残されている。不明な問題の一つは、水循環のかく乱であろう。森林に降りそそいだ水は、半分近くの量が地中へ滲透し、地下水になる。この地下水は、森林の水土保持機能により貯留され、流量を調節されて地表に流出する。しかも、森林土壌の水質浄化機能により浄化されて、清冽な水として出てくる。このような地下水経路の水循環が、ゴルフ場建設により、降水の地中滲透が著しく妨げられて、かく乱される。森林の保水力の低下による水循環のかく乱である。この点について、村井宏静岡大学教授は、「ゴルフ場のように機械で造成された人工草地は、元の自然林地の4分の1に浸透能力が落ちる。それに見合う分だけ保水力も低下する」（「朝日新聞」1988年2月22日）と指摘している。竹下敬司九州大学農学部教授は、森林土壌の降水の浸透・貯留機能の高さと重要性を、基岩層と比較しながら説明している（「水源かん養と森林」、『水利科学』）。さらに、赤羽貞幸・斎藤豊・川上浩・桜井善雄らの諸氏は、氏らの共著『ゴルフ場・リゾート開発』（信州大学地域開発と環境問題研究班編、信山社、1990年）において、ゴルフ場建設による、水源破壊・湧水枯渇・地下水汚染などを懸念するものの、地下水の状況については分からないことが多いと、述べている。このような認識水準では、現地調査を入念に行い、慎重な工事を行うべきである、と提言している。

もう一つの問題は、ゴルフ場の管理も含めての環境変化の問題である。地球環境や地域環境が深刻になりつつあり、その中で森林の環境要素としての役割が重要になってきた。このような環境問題状況において、ゴルフ場の建設と管理は、ゴルフ場附近一帯と地域環境を悪化させるような変化を生み出すのではなからうか。その理由は次のとおりである。

森林を開発してゴルフ場を建設し、農薬や化学肥料により管理すると、森林生態系はかなり破壊され、この森林生態系を中心とする環境は次第に悪化して行くであろう。樹木や草などの森林生態系生産者は根こそぎはぎとられ、激減し、代ってきわめてひ弱な芝が張りつけられる変化は、この生産者を殆ど無くすることを意味する。そして、この生産者を餌とする鳥獣などは生存が困難とな



る。さらに、土壌微生物などの分解者も生存基盤を破壊され、激減し、分解機能が低下する。その上に、生物をとりまく水・空気・光・土などの無機的环境も生物が生存し難いものへと悪化する。これらの環境悪化を示す現象として、鳥の鳴き声が殆ど聞こえないことを注目したいと思う。ゴルフプレーヤーからしばしば聞かされる話であるが、レイチェル・カーソンの『沈黙の春』という名著の題名を想起させられる話でもある。

以上、概略的ではあるが、ゴルフ場の建設と管理に係わる基本的な環境問題を見てきた。防災上・環境保全上、未知な問題が多く、問題発生につながる環境悪化も見られることも理解できたと思う。これらの問題に対する事前・事後の対策については、先にそのあらましを見たので、次に、その対策の有効性と問題点を考察してみよう。なお、考察の中心を森林保全対策、とくに、森林法の林地開発許可制度に基づく森林保全対策に置いて、考察を行う。

### III 林地開発許可制度による森林のゴルフ場開発における環境保全

今日のゴルフブームは、多くの社会的問題と環境問題を含み、それら問題に対処する対策もそれなりに実施されている。そのあらましを見てきたが、ここでは環境問題対策の有効性についてゴルフ場で発生した災害事例を検討し、その上で林地開発許可制度の有効性と問題点を検討する。

#### 1. ゴルフ場災害と環境問題対策

まず、ゴルフ場災害の事例を見ることにする。

##### ① 神戸市市ヶ原の災害

ゴルフ場開発に伴う災害として有名なものである。1967年7月、西日本各地に大きな災害をもたらした台風により、神戸市でも多くの土砂崩壊が発生した。市ヶ原では、9日午後9時15分、ゴルフ場の盛土が崩壊し、土石流となって山腹下の民家を襲い、21名の犠牲者を出す災害となった。現場は、花崗岩の風化した真砂土よりなる標高411mの世継山の山腹の等高線沿いに造成されたコースである。盛土部の法尻はコンクリート方格枠で土留めが施工されていたが、延長30mにわたって盛土部がそっくり崩壊し、高さ130mの斜面を約5,200㎡の土砂が流出した。

この災害は、日雨量319mmという神戸市气象台開設以来最大の雨によってひきおこされたとはいえ、工事のずさんさも大きな原因となった。その責任について、神戸地方裁判所はゴルフ場開発業者に対して、「地形、地質を無視し、安全性より営業を優先させた人災である。」として、懲役1年6ヵ月、執行猶予3年の判決を言い渡した。

##### ② 静岡県小山町の災害

1972年7月、静岡県小山町では、集中豪雨によって、死者3名、倒壊・流出家屋戸数64などの被害が生じた。この町を流れる須川・野沢川・佐野川の流域には、この当時すでに、8ヶ所のゴルフ場があり、保水力のないゴルフ場から流れる大量の水が川に流れ、氾濫が起きて、被害が生じたのである。行政当局もこのゴルフ場災害の重大さを認め、ゴルフ場に砂防堰堤23ヶ所、調整池110ヶ所をつくるよう命令した。

##### ③ その他の地域での災害

1974年9月、群馬県藤岡市の日野地区では、釜の沢上流のゴルフ場付近からガケ崩れが起こり、増水した泥流がおしよせ、橋ゲタが流されたり、家屋を浸水したり、淡水魚が激減する被害が生じた。

香川県小豆島では、1974年、伊豆川流域において、ゴルフ場の斜面と建設地進入道路が崩壊し、土石流となり、下流に被害を与えた。新潟県柏崎市のゴルフ場では、1986年、造成中に盛土部が崩壊し、土砂約5万 $\text{m}^3$ が沢沿いに約600m流下し、波打際まで達している。北海道広島町では、1989年11月、ゴルフ場で使われた有機銅水和剤（商品名、キノンドー）という殺菌剤農薬が、下流の養魚池に流れこみ、一夜にして、ドナルドソン約5万匹、ヤマベ約4万匹、時価にして約400万円相当の被害が出た。農薬が被害の原因であることを、行政当局は直ちに認め、農薬問題の恐ろしさを世間に知らしめた事件であった。

ゴルフ場災害の事例は以上にとどめ（引用は、前出『ゴルフ場・リゾート開発』、谷山鉄郎著『日本ゴルフ列島』（講談社、1991年）、ユニヴァーサル双書編集委員会編『ゴルフ危険白書』（マルジュ社、1989年）などによる。）、次に、これら事例からゴルフ場問題環境対策の有効性を考えてみたい。

ゴルフ場災害は、土砂の崩壊・流出に係わるものが圧倒的に多いようである。この事は、ゴルフ場建設が地形や地質に対して無理な改変を行い、埋め土や盛り土により作られるもろい人工地盤を多く造成し、保水力を著しく低下させるために、水害に非常に弱い施設造成事業であることを物語るものと理解される。このような危険な事業の防災および環境保全のための対策、一括して環境問題対策と考えられる対策としては、砂防堰堤や調整池の設置、あるいは、切・盛土量の制限、林地の残存などが実施されるようになってきた。しかしながら、災害と環境保全の科学と技術は、多くの専門家が指摘するように、不明な点が多く、災害の発生は跡をたたない。しかも、最近ではゴルフ場適地が少なくなり、地形や地質、位置などの点で条件の悪い場所に造られる例が多くなってきた。環境問題対策も状況変化に対応して改善・強化されねばならないであろう。最近のゴルフ場災害の事例紹介は省略するが、やはり、土砂の崩壊・流出に係わる災害が多い。環境問題対策も一定の有効性を発揮しているものの、限界もあると思われるのである。

## 2. 林地開発許可制度による森林のゴルフ場開発における環境保全

以上のようなゴルフ場の建設と管理に係わる環境問題と環境問題対策の状況において、森林の環境を保全する林政はいかなる役割を果たしているのであろうか。森林の環境保全を目的とする政策は、林政以外にも自然環境保全法や自然公園法・鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律などに基づく政策がある。それらの政策も重要であるが、筆者の専門の立場（林政学）と森林法に基づく林政が歴史の実績が最大で適用範囲が広いので、他の政策より重要であると考えて、林政による森林環境保全に限定して考察を行う。

まず、先に見たゴルフ場建設に係わる許認可手続きにおける林政の役割から見ることにする。ゴルフ場建設の開発申請が事前指導をクリアすると、申請を許認可する段階となり、諸種の手続きがとられる。その手続きは、適正な土地利用と環境保全を図るためのもので、土地利用の規制を目的とする法律を適用して、許認可処分を行うというものである。いかなる法律が適用されるかは、ゴ

ゴルフ場がいかなる地域で建設計画されるかによる。すなわち、国土利用計画法上の土地利用基本計画に基づく五地域（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）に照応して、都市計画法、農地法、森林法、自然公園法、自然環境保全法の各個別規則法が存在する。このような地域に係わる規制法がそれぞれ適用され、森林地域には森林法が適用される訳である。したがって、森林地域でのゴルフ場開発が急増しつつある今日においては、森林法の土地利用規制は、森林の環境保全のために、きわめて重要な規制であると考えられる。このような政策を担当する林政は、ゴルフ場建設の許認可手続きにおいて、最も重要な役割を担っているといっても過言ではなからう。

それでは、森林法に基づく開発許認可の内容はいかなるものであろうか。それは、保安林制度と林地開発許可制度により規制され、許認可するものである。保安林制度は、周知のように、森林の公益的機能を守り、発揮させる制度であり、水源涵養・土砂の流出防備と崩壊防備・保健などの機能が重視され、これらに係わる保安林が全保安林の大部分を占めている。このような重要な役割を果たしている保安林にゴルフ場を建設するには、保安林に指定される理由が消滅し、必要な措置を行うことが義務づけられる。指定理由の消滅は、保安林を解除するだけの社会的理由が必要であるが、ゴルフ場を造ることにそれだけの理由が認められるか否かは、慎重に考慮されるべきであろう。社会的問題や環境問題が憂慮されるゴルフ場を、森林の公益的機能が益益、重視されて行く時代に、保安林を解除してまで造る意義は、一般的には無いと考えるのが妥当と思われるからである。必要な措置は、リゾート法施行後に林野庁が打ち出した「特定施設等の設置に係る区域を保安林以外に求めることができないか著しく困難と認められること」などいくつかの条件がある場合には、転用解除を認める方針（1987年11月5日付林野庁地域林業対策室長通達「総合保養地域整備法に基づく基本構想の作成に当たっての留意事項について」で示された。）によりゴルフ場建設のための転用解除が認められ、その上で行われるものである。具体的には、1990年6月11日に林野庁が制定した「保安林の転用に係る解除の取扱い要領」で定められる、代替施設の設置・災害防止・周辺環境保全等の基準及び細則に基づいて行われる。その基準及び細則は、転用に係わる保安林面積が5ヘクタール未満の場合などは、林地開発許可制度の基準及び細則が適用される。5ヘクタール以上の場合などは、前記の基準及び細則に代って、「別表に示す基準」が適用される。この基準は、前記基準を強化したものである。

以上が保安林制度によるゴルフ場建設の許認可に係わる規制内容である。この規制が森林の環境保全に成功するかどうかは、保安林の指定解除の理由についての判断と、転用解除に伴う必要な措置との適否によると思われる。そして、転用解除に伴う必要な措置は、林地開発許可制度の基準及び細則を基礎としているので、林地開発許可制度の適否が重要になってくる。その林地開発許可制度について、次に見ることにしよう。

この制度は周知のように、1974年に森林法の一部改正により新設されたもので、当時の林地の買占め・乱開発を規制することが目的であった。森林法第10条の2及び3として定められ、その目的は次のようなものである。「森林の有する多角的機能を総合かつ高度に発揮させることが、国民生活の安定と地域社会の健全な発展にとって重要であることにかんがみ、地域森林計画の対象となって

いる民有林における開発行為について許可制をとることにより、森林の有する公益的機能の発揮に配慮した森林の土地の適正な利用を確保しようとするものである。

すなわち、森林については、森林法制定以来とくに公益的機能の高い森林については保安林制度に基づきその保全および形成に努めてきたところであるが、森林は保安林以外の森林であっても、水源のかん養、災害の防止、環境の保全といった公益的機能を多かれ少なかれ有しており、それを通じて、国民生活の安定と地域社会の発展に寄与しているものであり、そして、これらの森林は、一度開発してその機能を破壊した場合には、これを回復することは非常に困難な場合が多いからである。」(森林法制研究会『特別法コンメンタール改訂森林法森林組合法』、第一法規出版、1980年、P45)。そして、公益的機能の把握方法についても解説されているが、環境保全機能の把握方法は、次のようにしてなされると考えられる。「開発行為をする森林の樹種、林相、周辺における土地利用の実態等から自然環境および生活環境の保全の機能を把握し、……」(前出森林法制研究会著書P53)。

このような森林法の公益的機能への配慮をした上で、保安林以外の森林において、ゴルフ場建設を許認可しようとするのが、林地開発許可制度である。この制度により森林の公益的機能がある程度は確保されると思われるが、先にも見たように、森林の環境保全機能については不明な点が多い。水源かん養や防災の機能についても同様である。それらの機能把握が不十分な今日においては、機能維持対策つまり環境問題対策も不十分なものととどまらざるをえないと、考えるべきである。現に、基準や細則において、切土・盛土・残置林などの規制は最近強化されてきている。今後も機能把握が進み、ゴルフ場災害や周辺環境の悪化が増大すれば、規制はさらに強められるものと思われる。

以上より、林地開発許可制度による森林のゴルフ場開発における環境保全は、多くの課題が残されており、制度の運用は慎重を要するものと、理解して良いであろう。

#### IV おわりに

今日のゴルフブームは、それなりの背景を有し、問題を含みながら推移している。愛好者や利用客は、今後も増える気配である。ゴルフの魅力が第一の原因であろう。このようなブームは、大きな問題がない限り、肯定的に評価したい。しかしながら、昨今のゴルフスキャンダルの激増を見ると、大きな問題があると思わざるをえない。環境問題が深刻化し、その中で森林の果たす役割が増大する今日、森林を無くし、環境を悪化させてまで、ゴルフ場を造る意味は見出し難い。森林を減少させ、環境を悪化させるのではなく、増やし、資源を充実整備して社会に貢献することが、わが国林業の課題ではなかろうか。したがって、森林におけるゴルフ場開発に対して林政は、環境を守る立場より、規制を強化すべきものと考えている。

#### 文 献

- 1) 長野県ゴルフ場等対策住民運動連絡会・自由法曹団長野県支部編：警告・ゴルフ場開発、信州の教育と自治研究所 (1990)

- 2) 山田国廣編：ゴルフ場亡国論，新評論（1989）
- 3) 谷山鉄郎著：恐るべきゴルフ場汚染，合同出版（1990）
- 4) 日本消費者連盟編：ゴルフ場はいらない，三一書房（1990）
- 5) 宮本憲一著：環境経済学，岩波書店（1989）
- 6) 石弘之著：地球環境報告，岩波書店（1988）
- 7) 阿部泰隆著：国土開発と環境保全，日本評論社（1989）
- 8) 佐藤誠著：日本リゾート列島，岩波書店（1989）
- 9) 自然保護年鑑編集委員会編：自然保護年鑑2，日正社（1989）
- 10) 半田良一編：林政学，文永堂出版（1990）