

ゴルフ場に関する行政対応の現状

伊 藤 達 也*

はじめに

かつてない経済の好況と週休二日制の導入等余暇の増大に伴い、ゴルフ人口は増加する一方である。日本ゴルフ場事業協会の資料によれば、全国のゴルフ場利用者数は、昭和50年の4,169万人が、63年には8,219万人と13年間でほぼ倍増している。

これに対応してゴルフ場数も当然増加しており、昭和50年1,093個所が63年は1,640個所と1.5倍になっている。その後もゴルフ場建設熱は衰えず、平成2年12月現在（平成2年12月4日付西日本新聞）、既設（建設中を含む）と開発承認済みのゴルフ場は2,239個所で、その総面積は約229,800ヘクタールに及び、東京都の面積を上回っている。

この背景には、昭和62年6月に施行された総合保養地域整備法（リゾート法）により、民間活力による地域開発の推進と、週休二日制の導入による余暇の積極的な利用促進があり、地域によっては過疎対策や地域振興の足がかりを、ゴルフ場等のリゾート施設の誘致に求める社会的状況がある。

しかし、最近のようにその建設場所が都市近郊から次第に豊かな自然が残されている地域に移っていくに従い、開発か自然環境の保全かという対立が激しくなって来た。

特に、ゴルフ場が多種多様な農薬を相当多

量に使用していることが表面化してからは、問題は単に自然保護にとどまらず、農薬による水道水源や河川の汚染が心配され、住民の健康や生活環境の保全の面から大きく取り上げられるようになり、反対運動が各地で活発に行われるようになった。

これらについて、国や地方自治体はどのように対応しているのか、その状況を述べる。

1. 開発行為に対する規制

ゴルフ場について見ると、法律では国土利用計画法・都市計画法・自然環境保全法及び自然公園法との関係が深く、更に、場所によっては森林法・砂防法・地すべり等防止法・農地法・文化財保護法等の規制を受ける。

この他各都道府県で定める自然環境保全条例等もあり、これらの全てに適合しなければ開発についての承認を得ることはできない。

実際には、大規模開発には種々な問題が派生するので、これを未然に防止するため、各都道府県では独自の指導要綱等を制定しており、事前協議や環境影響評価の実施等の行政指導が行われている。

「国土利用計画法」

この法律は、国土が現在及び将来の国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産の基盤であるところから、国土の利用

*当協会技術部参事

は公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念としている。

このため、国は国土利用計画（全国計画）を定め、都道府県知事はこれを基本として都道府県の全域を対象に「土地利用基本計画」を定め、各市町村はこれを基本にして市町村計画を定めることとなっている。

各自治体や関係機関の長は、この土地利用計画に即して適正かつ合理的な土地利用を図るよう、公害の防止や自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保全、治山・治水等に配慮して、関係法律と総合して土地利用の規制措置を講じるよう定められている。

また、土地取引の規制について都道府県知事は規制区域を指定し、区域内では土地の権利を移転する契約を行う場合は知事の許可を要し、区域外にあっても一定規模以上のものについては届出を要し、許可又は届出をした日から6週間後でないと土地売買の契約をしてはならないとされている。

許可等に当たっては、取引価格が適正かどうかの他、その開発が地域住民の福祉又は利便のために必要なものでその市町村長が認定したものか、地域の健全な発展のために必要と認められるものか、土地利用計画に適合し

表一 九州・山口のゴルフ場規制状況

担当課		規制内容	指導要綱等
福岡県	環境保全課	49年以降原則禁止 但し例外規定あり	県環境保全に関する条例 開発事業に対する環境保全対策要綱
佐賀県	土地対策課	県土の1.5%以内	ゴルフ場開発事業指導要綱
長崎県	土地対策課	新設は1市町村1場	土地利用対策要綱 環境影響評価事務指導要綱

ているか、又は周辺の自然環境の保全上明らかに不適当ではないものか等が審査され、知事はこれらに適合していなければ許可してはならないとされている。

したがって、ゴルフ場を建設する場合、まずその地域の土地利用計画に沿ったものかどうかが大きな鍵であり、用地買収の段階からこの法律の適用をうけるわけで、各都道府県では土地対策を担当する課が窓口となり、大規模開発についての指導要綱又はゴルフ場独自の要綱等を基に指導に当たっている例が多い。

このため、ゴルフ場建設への対応は都道府県の事情によって相違があるが、最近のゴルフ場開発ラッシュを抑制しようとする傾向が強まっており、新規開発を原則的として認めない「凍結」、県又は市町村の面積に対するゴルフ場総面積を制限する「総量規制」や、1市町村1個所以上を認めない「個所制限」等の行政指導が27都道府県（平成2年12月現在）でとられている。

その他、地元住民の意向を反映する方法として、当該市町村長の意見書や地権者、住民代表等の同意書を義務づけているものは34都道府県に及んでいる。

九州各県の状況は表一のとおりであるが、自然環境保全条例でゴルフ場を規制している福岡県は環境保全課が窓口となっている。

熊本県	地域振興課	県土の概ね 1 %以内 平成 2 年 2 月以降事前 協議停止	ゴルフ場の開発事業に関する指導要綱
大分県	土地対策課	県土の 1 %以内	ゴルフ場の開発事業に関する事前指導要綱
宮崎県	地域振興課	総量規制なし	大規模開発事業に関する指導要綱に基づく ゴルフ場建設設計画の取扱方針
鹿児島県	企画調整課	新設は 1 市町村 1 場, 増設は 9 ホール以下で 1 回限り	ゴルフ場建設に関する取扱方針 環境影響評価要綱
沖縄県	土地利用 対策課	総量規制なし	沖縄県土保全条例
山口県	企画課	総量規制なし	ゴルフ場の開発計画に関する事前相談取扱 要綱 環境影響評価等指導要綱

「都市計画法」

この法律は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることによって、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進を目的とするものであり、知事は都市計画区域を指定してその区域内での開発行為を規制するものである。

ゴルフ場は第二種特定工作物に該当し、都市計画区域内に建設する場合にはあらかじめ都道府県知事の許可を受けなければならない。

ゴルフ場開発に適用される許可基準は、同法第三十三条の排水施設の能力と排水による被害の防止、給水施設の構造と能力、当該地区的地区計画への適合、がけ崩れ、出水等に対する防災構造、地すべり防止、必要な樹木の保存と表土の保全、道路・輸送の便、地権者や工事の実施の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意の有無となっており、構造上の技術細目が施行令で定められている。

最近の著しい地価の高騰に伴い、もはや新しいゴルフ場を都市計画区域内に求めることは不可能であり、一方では高速道路網の整備や、リゾート法の推進ともあいまって、ゴルフ場は都市近郊から遠く離れた地域に計画さ

(平成 3 年 3 月現在)
れるようになったので、本法が適用される例は少ないのであろう。

「自然環境保全法」

この法律は、自然環境が人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであり、ひろく国民がその恵沢を享受するとともに、将来の国民に継承することができるよう、自然環境の保全を適正に行うことを基本理念としている。

このために、事業者はその事業活動の実施に当たって自然環境を適正に保全するよう必要な措置を講じるとともに、国及び地方自治体が実施する自然環境保全に関する施策に協力しなければならないと定めている。

その施策として、環境庁長官は、まず原生の状態を維持していくその保護が特に必要と認められている地域を「原生自然環境保全地域」として指定し、地域内の立入りや行為を厳しく規制している。次に、この地域以外の地域について、特に保全が必要な地域を「自然環境保全地域」として指定し、更に、その中でも特別な地区を「特別地区」及び「海中特別地区」とし、それ以外を「普通地区」と

して指定している。

「特別地区」では原生自然環境保全地域に準じた規制措置がとられており、地域内での行為は環境庁長官の許可を要し、ゴルフ場の建設は認められない。

「普通地区」においては、一定規模以上の建築物の建設や土地の形質を変更する造成工事等は環境庁長官への届出を要し、長官は自然環境保全上必要があると認めるときは、禁止その他制限を命じることができる。

なお、これらの指定地域には「自然公園法」で定める自然公園は含まれていない。

「自然公園法」

この法律は、わが国のすぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、国民の保健、休養及び教化に資することを目的としたもので、国立公園、国定公園及び都道府県立公園（以上を自然公園と言う）を定め、各々その地域内の開発行為等を規制するものである。

自然公園の区域は、特別地域（特別保護区を含む）と普通地域に分けられ、特別地域内での開発行為は、国立及び国定公園にあっては環境庁長官の、都道府県立公園にあっては都道府県知事の許可を要し、ゴルフ場の建設は認められない。

普通地域については、都道府県知事への届出が義務づけられており、知事には必要に応じて禁止等の措置を命じる権限が与えられている。

普通地域でのゴルフ場建設は、従来から、望ましいものではないが自然景観を著しく損なわない場合に限り認められた例がある。しかし、「リゾート法」が施行されてからは、特に自然公園の普通地域等が開発の対象として

に確かに脚光を浴びてきたといえる。

リゾート法は、「良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域について、国民が余暇等を利用して滞在して行うスポーツ・リクリエーション・教養文化活動・休養・集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を、民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進することによって、ゆとりのある国民生活のための利便を増進するとともに、地域の振興を図ること」を目的としている。

このため、まず国は基本方針を定め、これに基づいて都道府県知事は基本構想を作成して主務大臣の承認を申請し、国の承認を得た基本構想を民間事業者の能力を活用しつつ整備に努めなければならない。この際、課税の特例や必要な資金の確保、関連した公共施設の整備に努めることとされている。

そもそも、この法律による地域整備計画は、良好な自然条件を有する相当大規模な地域を対象とし、しかも民間活力を利用するものであり、従来民間事業者にとって自然公園法等の壁で手がつけにくかった地域でも、この計画に乗れば行政のバックアップを得て開発が可能となり、これほど好都合なものはないと言えよう。

一方、過疎対策や地域振興策に悩む地方自治体にとっても魅力のあるものであり、きっと基本構想の作成が進められ、すでに承認を得て整備が進められているものもある。

これらの構想のなかに、今人気絶頂のゴルフ場が取り入れられているのは当然のことであり、ゴルフ場建設計画がめじろ押しという状態を生み出した。

このような状況を背景に、環境庁自然保護局長は、平成2年6月1日に「国立公園普通

地域におけるゴルフ場造成計画に対する指導指針について」各都道府県知事宛通知を発し、指導の強化を図っている。

この指針は、国が示したゴルフ場造成に対する基本的な姿勢と言えるので、参考にその全文を表－2に掲げる。

表－2 国立公園普通地域におけるゴルフ場造成計画に対する指導指針について

[平成2年6月1日 環境庁自然保護局長通知]

貴都道府県管下におけるゴルフ場造成計画については、開発関係要綱の適用等により種々指導が行われているものと想料する。

さて、ゴルフ場の造成を目的とした土地の形状変更については、国立公園特別地域の場合これを許可しないこととしているが、近年普通地域において、樹林地等の人工的な改変を伴うゴルフ場建設構想の事案が増加する傾向にある。

国立公園の自然環境を一体的に保全する観点からは、普通地域においても植生や土地形状に大規模な影響が及ぶことを避けるため充分な配慮を行う必要があるので、今後、国立公園の普通地域におけるゴルフ場造成に関しても、他の法令及び開発関係要綱等による規制に加えて別添指導指針に準拠した計画対象地の選定等について適切な指導が行われるようお願いする。

なお、造成計画を容認する場合においても、指導指針に掲げる事項について充分な措置が講じられるようあわせてお願いする。

[別添] 指導指針

1 計画対象地の制限

計画対象地の選定に当たっては極力自然樹林地を避けるものとし、自然樹林地を含む場合であっても、敷地面積の70%を超えないものであること。

2 土地形状変更の限度

(1) 現地形に順応したコース設計とするなど土地形状の変更を必要最小限とすること。

なお、土地形状を変更する面積は、敷地面積の50%を超えないものであること。

(2) 急傾斜地における土地形状の変更は極力避けることとし、土地形状を変更する区域の中で地形勾配が20度を超える傾斜地の面積は、土地形状変更面積の30%を超えないものであること。

3 自然植生の保全等

敷地内の自然樹林地を極力保全するとともに表土の有効な活用を図るほか、コースに使用する芝は極力日本芝を使用する等、郷土種を使用した修景緑化に努めること。

また、野鳥、昆虫、水生生物等の生息環境の保全、創出についても、適切な配慮が行われるものであること。

さらに、水質・水源の保全等についても、必要な措置が講じられるものであること。

4 樹林地の確保

(1) 原則として造成後の樹林地の面積は、自然樹林地を中心として敷地面積の60%以上とし、かつ、造成前の樹林地面積の70%以上とすること。

(2) コース間及び敷地の内周に存在する樹林地については30m以上の幅をもって残すこと。

5 自然環境影響の調査等

計画にあたっては、事前に当該行為が自然環境に与えることとなる影響について総合的に調査し、その結果を計画に反映させるとともに、ゴルフ場の造成中及び共用開始後を通じて、当該地域及び周辺地域の自然環境に及ぼす影響を監視し、その結果を自然環境の保全に反映させること。

「自然環境保全に関する条例」

自然環境保全法及び自然公園法に基づく指定地域以外の地域で特に自然環境の保全が必要な地域については、各都道府県の条例により地域を指定して開発行為の規制ができる（自然環境保全法第四十五条）。

その内容は各都道府県の事情により異なるが、例え福岡県にあっては「福岡県環境保全に関する条例」を昭和47年10月に制定して保全地域を指定している。

保全地域は特別地区（野生動植物保護地区を含む）と普通地区に分けられ、特別地区での開発行為は知事の許可を要し、普通地区については知事への届出を義務付け、知事は禁止等必要な措置を命じることができる。

なお、福岡県では、生活環境の適正な保全に著しい影響を及ぼすおそれのある工場の設置や開発行為は、地域指定のいかんにかかわらず知事の許可を受けなければならない（条例第二十八条）としており、3ヘクタール以上のゴルフ場開発はその対象となっている。

これに関しては「開発事業に対する環境保全対策要綱」があり、事前協議や許可の基準が定められているが、特にゴルフ場については昭和49年2月26日以降当分の間は事前協議の受付を停止している。ただし、ぼた山等の土地利用上劣悪な条件の不良地を植栽により緑地として再生する場合、廉価なパブリック制で経営する場合、市町村の国土利用計画に位置づけられている場合、他への利用が困難な地域で、知事が市町村長から意見を聞いた上で地域環境の適正利用の観点から適当と認めた場合は例外としている。

自然環境保全法、自然公園法及び県条例による指定地域の関係は表-3のとおりである。

表-3 「自然環境保全法」と「自然公園法」による指定地域の関係

[自然環境保全法]		[自然公園法]
原生自然環境保全地域		自然公園（国立・国定・県立） 特別地域
特別地区		特別保護地区
自然環境保全地域 特別海中地区		
普通地区		普通地域
都道府県自然環境保全地域		
特別地区		普通地区
その他の地域		

〔都道府県条例〕

2. 農薬対策

わが国のゴルフ場は、一般に高級レジャーのイメージを保つためや、夏期高温多湿という風土から、芝生の管理に多大な努力をはらっており、除草剤・殺虫剤・殺菌剤等多くの農薬を使用している。これらのゴルフ場に使用された農薬による水道水源や井戸水の汚染が心配されるようになり、ゴルフ場問題は開発か自然保護かという対立の構図に加えて、人の健康への影響が案じられ、当該市町村のみではなく隣接する市町村も含めた環境問題として論議されるようになった。

農薬の使用等については「農薬取締法」があり農林水産省の所管であるが、この法律では、農薬とは「農作物を害する菌の防除に用いられる殺菌剤・殺虫剤その他の薬剤及び農作物の生理機能の増進又は抑制に用いられる薬剤」と定義づけているため、ゴルフ場の芝生は「農作物」に該当しないという観点から、これに対する指導をためらい、いわば野放しの状態であった。このため、ゴルフ場では多種多様な農薬が使用され、なかには未登録の物が使用されたり、単位面積当たりの使用量も田畠に比べて多量であるという状況であっ

た。

勿論わが国での農薬使用量のうちゴルフ場が占める割合は約3%程度ではあるが、その所在地や表面の状況から、流出や地下水への影響等周辺環境の汚染が問題となってきた。

このため、産林水産省は昭和63年8月25日付農蚕園芸局長名で「ゴルフ場における農薬の安全使用について」という通達を各農政局長へ発し、初めてゴルフ場の芝や樹木等の管理のために行う病害虫の防除等は、その目的や環境保全を図るという観点からすれば、農業生産物における病害虫の防除と何ら異なるものではないとし、そこで使用される薬剤は農薬取締法に基づいて取り扱われる必要があり、登録農薬を使用することや使用上の注意を遵守すること、地形等環境条件を考慮して危害防止対策を行うこと等の指導を指示した。更に、平成元年12月には「ゴルフ場等非農耕地における農薬使用に伴う危被害防止の徹底について」を通達し、事故防止のため指導の徹底を図っている。

このような状況のなかで、平成元年に入つてからは各都道府県で次々にゴルフ場における農薬の安全使用に関する指導要綱や指針が作られ、農薬使用状況の報告や自主検査の実施等が指導されるようになった。なかでも千葉県では、新設のゴルフ場は無農薬を前提とする方針をいちはやく打ちだし注目を浴びた。

一方、厚生省では、平成元年から飲料水の水質基準を見直す作業に着手していたが、ゴルフ場で使用される農薬による水道水源の汚染が心配される状況から、急遽生活環境審議会水質部会水質専門委員会に諮問し、「ゴルフ場使用農薬に係る水道水の安全対策について」答申を得て、平成2年5月31日厚生省生活衛

生局水道環境部長名で各都道府県へ通達した。このなかで、当面の措置として農薬21種について水道水の暫定水質目標が示され、モニタリングの実施やその結果への対応策が指示された。

なお、この暫定水質目標は、生涯にわたる連続的な摂取をしても人の健康に影響が生じない水準を基とし、更に安全性を見込んで定めたもので、一時的にある程度目標値を超える状況があっても、直ちに健康上の影響が生じるものではなく、年間を通じた平均値で評価するものとされている。

また、環境庁ではかねてから各自治体の協力を得て、ゴルフ場使用農薬に係る周辺水域の水質調査を実施していたが、平成2年5月24日にその結果を公表した。

それによると、30都道府県の394ゴルフ場で74種の農薬が調査され、50種が検出されたが、いずれもごく微量であり、かつ検出地点が限られていることから、直ちに環境に影響を及ぼすものとは考えられないとしている。

しかし、ゴルフ場で使用される農薬による水質汚濁を未然に防止するためには、登録農薬の適正使用や使用量の削減等の指導を徹底する必要があり、その際、ゴルフ場から排出される水に含まれる農薬について指針が必要であるところから、「ゴルフ場で使用される農薬による水質汚濁防止に係る暫定指導指針」を定め、5月24日に水質保全局長名で各都道府県へ通知している。

この指導指針は、水道水と同様の農薬21種について指針値を定め、排水口における流出実態調査の実施や指針値を超えた場合の措置等を具体的に示している。

ただし、この指導指針は排水口での調査を

原則とするもので、排水口での調査が困難な場合には場内の調整池等での実態把握を示してはいるが、地下水系統については触れていない。

これによって、各地方自治体も定期的な水質調査を実施し始めるとともに、既に定めていた農薬使用に関する指導要綱等も次々に改正を進めており、その際、対象農薬を追加したり、魚毒性A・B類の物に限る等より厳しい内容を盛り込む等極力農薬の使用を制限する方向へ進んでいる状況になった。

厚生省の目標値及び環境庁の指針値は表一4のとおりである。

表一4 ゴルフ場で使用される農薬に係わる基準

対象農薬	水道水の暫定水質目標 (mg/l)	ゴルフ場排出水の指針値 (mg/l)
殺虫剤		
イソキサチオൺ	0.008 以下	0.08 以下
イソフエンホス	0.001	0.01
クロルビリホス	0.004	0.04
ダイアジノン	0.005	0.05
トリクロルホン (D.E.P.)	0.03	0.3
フェニトロチオൺ (M.E.P.)	0.01	0.1
殺菌剤		
イソプロチオラン	0.04	0.4
イプロジオン	0.3	3
オキシン鋼 (有機銅)	0.04	0.4
キャブタン	0.3	3
クロロタロニル (T.P.N.)	0.04	0.4
チウラム (チラム)	0.006	0.06
トルクロホスメチル	0.08	0.8
フルトラニル	0.2	2
除草剤		
アシュラム	0.2	2
シマジン (C.A.T.)	0.003	0.03
ナプロバミド	0.03	0.3
ブタミホス	0.004	0.04
プロビザミド	0.008	0.08
ベンスリソ (S.A.P.)	0.1	1
ベンディメタリン	0.05	0.5

むすび

以上、ゴルフ場問題について開発と農薬使

用の面から行政の対応状況を述べた。

現在のゴルフ場建設ブームは過熱とも言えるものであり、一県当たり平均50箇所にもなるとすれば、「もうゴルフ場は要らない」という声があがるものも当然とも思われる。

上空から見るゴルフ場の群れは、私に巨大なカイコの群れを連想させる。

緑のクワをもりもり食べたカイコは、やがて糞と言う産物を吐き出す。緑の樹林を食い潰したゴルフ場は、雇用の促進や税収等地域経済の発展を生み出すであろう。

しかし、この巨大なカイコの排泄物は農薬汚染と言う問題を抱えていた。

これに対する自然保護団体や地域住民の反対運動は各地で起こり、国及び地方自治体の対応も次々にとられて、「調和のとれた持続可能な開発」が望まれるようになっている。

すでに承認されていたリゾート構想のなかからゴルフ場計画を取り止めようとする自治体もあると聞く。

この狭い国土のなかで、一億二千万人の国民が健康で文化的な生活を維持していくための賢明な選択が求められているのではなかろうか。

参考資料

「リゾートと地域開発」'89 九州経済白書
九州経済調査会

「公告と対策」 Vol. 126 No.10 (1990)