

# ゴルフ場問題の5年間

神原 勝子 (A)  
神原 昭 (B)

かんばら・まさる  
1943年北海道浦臼町に生まれる。  
中央大学法学部卒業。  
北海道大学法学部教授  
(行政学・地方自治論)

かんばら・あきこ  
1942年東京都に生まれる。  
中央大学法学部卒業。  
北海道ゴルフ場問題情報ネットワーク代表、リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会事務局

## 反対運動の全国化

A 北海道でゴルフ場の問題が表面化したのは八年十一月だった。これは広島町のゴルフ場で土壌殺菌剤の有機銅が大量に流出して、下流にあった養殖場のヤマベとドナルドソンが九万匹死んだ事件だった。北海道に来たばかりのころでショックを受けた。そのころ本州ではどうなっていたのか。

B ゴルフ場問題が全国化する契機は、八八年三月、奈良県山添村のゴルフ場の排水溝から、除草剤が検出されたことだったが、広島町の事件はこうしたゴルフ場の農業問題の全国化に決定的な影響を与えた。山添村で最初に問題提起したのは、有機農業者と、提携する消費者グループだった。彼らが日本消費者連盟の総会で問題の深刻さを訴え、それが、ゴルフ場建設に反対する運動が全国化する発火点になった。

A それを受けて日本消費者連盟は、八八年十一月に全国集会を開いたわけだが、ここに集まった人たちはどんな人たちだったのか。

B 大きく分けると、有機農業者、消費者運動グループ、自然保護運動の団体や研究者、それら水問題にかかわってきた人々、の四つだった。そしてこの集会で「ゴルフ場問題全国連絡会」が結成された。メンバーは二百人くらい。東京、埼玉、千葉、栃木、群馬など首都圏と、長野、岐阜、それに近畿圏の参加者が多かった。

A つまり、全国連絡会の結成一年後に広島町の事故が起きたわけだが、これが問題の深刻さを浮き彫りにしたために、反対運動は一挙に全国化したわけだね。ところで、このころはパブルの最盛期で、リゾート法の制定をはじめ、土地

利用に関する規制緩和が行なわれたため、日本列島はゴルフ場計画に埋めつくされた。それは「燎原の火の如く」といわれたが、どんな規模で拡大したのか。

B 営業中のゴルフ場は、八九年の段階で約千六百か所、二年後の九一年には約千八百か所。そのほか造成工事中が三百か所弱で、合わせて約二千二百か所あった。総面積は二十二万三千ヘクタール。これはほぼ東京都の面積に匹敵する。このほかに事前協議中、計画中のものが一千か所以上あって、もしこれが全部建設されると、総面積は国土面積の一パーセント、まさに「ゴルフ場列島」という表現は誇張ではなかった。

## 運動の成果と特色

A そのなかで北海道は。

B 九〇年を見ると、一月には百十か所、十二月には百三十一か所。一年で二十か所も増えた。たしかこの年、北海道は兵庫県を抜いて全国で一番ゴルフ場の多い県になった。広い面積の土地が安く手に入ることで、農林漁業の衰退などから過疎化に悩む市町村が競って誘致したこと、当時は道の開発規制要綱もなく、アセスメント条例もザル法でチェック機能がほとんど働かなかったことなどが、北海道でゴルフ場が急速に増える要因になった。

A 「北海道ゴルフ場問題情報ネットワーク」をつくったのはこの年だったね。

B 全国連絡会が結成された後、各県で運動のネットワーク化が進んだが、北海道もその仲間入りをし、全国連絡会の事務局も担当することになった。ゴルフ場の問題は、本当に難しい。土地法

制に絡む法律・政令・通達などの解釈、開発規制・農業規制など各県の対応の相違、法的な対抗手段を含めた運動のノウハウ。これらの点で全国の運動の経験や学習を情報化し、その情報を通じて個別具体的な運動の発展に役立てようというのが、全国連絡会と各県ネットワークの役割だった。

A 全国連絡会の機関誌『ゴルフ場問題ニュース』や各種パンフレットの発行、それに単行本の出版などは多数に上っている。また、スキー場、リゾートホテル、マリナーなどの開発にも対応するため、九一年には全国連絡会の名称を「リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会」に改称した。全国規模の交流集会も年二回開催され、九三年には札幌で開いた。北海道でも全道規模の交流集会が九一年と九二年、二回にわたって開かれたほか、折に触れて個別に行われた学習会などの数はおびただしい。本当に時間が奪われ、お金もかかる運動だったが、どんな成果が上がったか。

B なによりもまず、運動の全国化を通じて、ゴルフ場・リゾート開発が大規模な自然破壊と環境汚染を招くという世論を喚起した意義が大きい。たしかにバブルの崩壊はこれらの開発をトーンダウンさせる大きな要因になった。しかし、幅広い市民運動の盛り上がりがあったからこそ、行政は乱開発に歯止めをかける措置を講じざるを得なかった。道のゴルフ場の開発規制要綱の制定も運動の側から見ればきわめて不十分なものが、成果の一つだと思う。

A この規制要綱は、市町村ごとに面積でパーセント、数で三か所以内に抑えるというものだ

ね。しかし、要綱制定以前に申請のあったものは対象外で、これが六十五か所もあった。全体として北海道のゴルフ場開発は、いまだんな状況になっているのか。

B 道庁の調査によれば、九四年十二月末現在ですでに完成しているゴルフ場が百六十五ある。これ以外に、森林法や都市計画法などの許可を得て着工段階にあるものが三十五、関係法令の許可申請手続中のもが三十二、道との事前協議に入っているものが十件。それ以外に構想段階のものが六十か所あまりもあり、これはもう全国でも群を抜いている。ため息が出るほどの数だが、根室、別海、壮瞥、浜益、弟子屈、旭川、厚真、白老、八雲、今金、鶴居、佐呂間、江差、長沼、千歳などは住民の反対運動や漁業協同組合の反対でストップした。

A 全国連絡会の調べ（別表参照）では、九四年八月現在で八百五十二件が中止になっている。茨城県と北海道の中止件数がともに六十六件で最も多い。バブル崩壊の影響や反対運動などによるものだが、各県に特徴があるのか。

B 北海道はバブルの崩壊によって開発企業が撤退したケースが圧倒的に多いが、茨城はほとんどが住民の反対運動で中止になっている。静岡県は住民の反対運動が県の方針に反映して、リゾート法の重点整備地区内のゴルフ場規制を行った。現在、開発申請を完全凍結しているのは、茨城、栃木、埼玉、山梨、香川の五県。事実上凍結は東京、神奈川、兵庫（神戸市を除く）。準凍結が熊本、福島、千葉などの十四県。北海道はもっとも規制のゆるい市町村別の総量規制となっている。

A 本州方面と北海道の反対運動には、何か違いが見られるか。

B 本州の反対運動は内容が多彩で、例えば、立ち木トラスト、公害調停委員会への調停の申請、開発許可取り消しの行政不服審査請求、監査請求、検察庁への告訴、水質・水溶性生物などの各種調査などが行われている。これに比べると北海道の運動は、反対の署名活動や行政への要望が中心になっている。しかし、トマムで住民と北海道自然保護協会が共同で独自の環境アセスメントを実施したことなどは、全国で初めてのことだった。

A 運動の担い手の面でも違いがあるようだが。B 北海道は自然保護運動家、漁業者、農業者、酪農家などが中心になっていて、本州に比べると、水や生産地周辺の汚染に敏感な消費者グループの参加が少ない。本州の消費者グループが、生産地である北海道の上士幌町や中富良野町のゴルフ場建設に反対する場面もあった。しかし、地元では、推進の側から圧力が加えられて反対住民の声が押え込まれ、開発許可が下りてしまった。

#### アセス条例の問題点

A 少し話は変わるが、環境面からゴルフ場やリゾート開発をチェックするためには、まず環境影響評価条例（アセス条例）が機能しなければならぬわけだが、道のアセス条例は網の目が粗すぎて、あまり役に立たない。この条例は各県に先駆けて条例化されたため、七九年に制定された当時は高く評価された。しかし、いまだこんなザルのようなアセス条例や要綱を持つ

ている県は北海道以外にない。適用されるのは複合施設で規模は三百ヘクタール以上となっている。だからゴルフ場やスキー場などが単体として建設される場合にはアセスの対象外になるし、通常の十八ホールのゴルフ場は百ヘクタール前後だから他の施設と複合して建設される場合でも、ほとんどが対象からはずれる。

B ゴルフ場建設の反対運動が盛り上がりすぎて、ゴルフ場の環境破壊が社会問題化したため、道は、開発規制要綱の中で事業者のアセスの実施を義務づけた。しかし、このアセス結果は公表されない。公表されないアセスではまったく意味がない。条例アセスの場合は、アセスの結果が公表され、続いてそれについて住民が意見を述べる公聴会が開催される。その結果、場合によってはアセスの修正が勧告される。しかし要綱アセスはこのようなアセス本来の生命線をまったく度外視している。

A だから条例を改正して、ゴルフ場やスキー場などの開発が単独で行われる場合でも、また小規模なものも対象にすべきであるという要求を自然保護団体が道に出しているわけだ。いってみれば各県並みに改正せよという要求だね。県はどこも五十ヘクタール前後の開発は対象にしている。それに自然保護団体は、アセスの有効期限の設定や、開発の当事者ではなく第三者機関によるアセスの実施と機関および調査者の公表という新しい提案も行っている。「北海道は面積が広いからアセスもゆるやか」なんていうアバウトな行政から脱皮しなくてはならない。

### ゴルフ場と行政手続

B ところで、去年の十月、行政手続法という法律が施行され、自治体でも行政手続条例の制定が話題になっているところもあるが、これはリゾート開発やゴルフ場問題とどんな関係があるのか。

A 日本の行政は国民には本当にわかりにくい。この不透明さの元凶といえるのが「許認可」「不利益処分」「行政指導」などが、これらを国民にもわかるはつきりしたルールで律して、行政の透明性とか公正性を確保しようというのがこの法律のねらい。税金を使って行われる行政は主権者たる国民のものだから、欧米先進国では、情報公開法などを含めて、この種の制度の創設が進んでいる。日本も遅ればせながらようやくその仲間入りすることになった。具体的には、許認可に当たって具体的な審査基準と処理にかかる期間を公表すること、許認可の取り消しや改善命令を出したりする際には処分相手の言い分を聴く機会を設けること、行政指導においては指導の内容や責任者を明確にすること、また指導に従わないことを理由に不利益な扱いをしてはならない、などというのがその主な内容。

B もう少し具体的に。自治体の側から見るとどういう問題になるのか。

A この法律が対象とする許認可や行政指導は国の行政の場合だが、法律は一方で、国の行政とは直接関係のない自治体の独自の行政についても、これに準じた行政手続条例を定めるべきだと努力義務を課している。だからいま各自治体はその条例づくりに取り組み始めた。しかし、

自治体にとっては、もうひとつ差し迫った問題がある。つまり、県などには、法律によって国から知事に委任された許認可の仕事がたくさんある。これらは自治体の独自の行政ではないので、行政手続法の主旨にのっとって関係省庁が定めた審査基準、審査期間に基づいて行わなければならない。そうするとこれらの基準と許認可を行う現場、つまり自治体の公益判断が衝突する場面がたくさん出てくるわけだ。

B なるほど、ゴルフ場やリゾートの問題でいえば、例えば土地確保に関連して許認可に係る法律がたくさんある。農振法、農地法、森林法、都市計画法などなど。これらの個別法律の許認可がそれぞれの基準でバラバラに行われたのでは、地域のみとまりと土地管理はメチャメチャになってしまうね。

A そうなんだ。よくいわれるように法律は全国画一に適用されるから地域の個別事情には対応できない、所管省庁が個別タテ割りで総合性にかける、それに法律というものはなかなか制定されず、いったん制定されると世の中の事情が変わってもなかなか改正れないから時代遅れになる。だから自治体はやむにやまらず要綱行政を発達させて、こうした法律の欠陥をカバーしてきた。不十分とはいえゴルフ場規制要綱もそのひとつ。

B 開発業者が農地や林地の確保のために許可を求めるとき、いままでは法律には適合していてもすぐには許可されなかった。自治体が独自の判断基準、つまり規制要綱に盛り込まれた「事前協議」をクリアしなければならなかった。これは許可の申請受理を先送りして、その間に行政指導

ゴルフ場数(中止・計画数)94.8 現在

	県名	中止件数	計画件数 (許可前)
1	北海道	66	118
2	青森県	15	21
3	岩手県	32	27
4	宮城県	10	41
5	秋田県	9	26
6	山形県	9	27
7	福島県	27	98
8	茨城県	66	17
9	栃木県	10	13
10	群馬県	30	63
11	埼玉県	12	7
12	千葉県	29	78
13	東京都	0	0
14	神奈川県	3	0
15	新潟県	20	50
16	富山県	4	7
17	石川県	9	15
18	福井県	5	6
19	山梨県	30	9
20	長野県	22	51
21	岐阜県	22	33
22	静岡県	46	34
23	愛知県	10	10
24	三重県	43	49
25	滋賀県	2	16
26	京都府	14	14
27	大阪府	4	2
28	兵庫県	26	51
29	奈良県	8	12
30	和歌山県	8	32
31	鳥取県	6	13
32	島根県	27	7
33	岡山県	12	42
34	広島県	18	25
35	山口県	23	22
36	徳島県	42	0
37	香川県	6	12
38	愛媛県	3	9
39	高知県	7	13
40	福岡県	18	7
41	佐賀県	2	7
42	長崎県	8	26
43	熊本県	11	15
44	大分県	38	24
45	宮崎県	15	12
46	鹿児島県	20	27
47	沖縄県	5	34
合計		852	1,222

リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会調べ

するというやり方だったと思う。今度の行政手続法をタテにすると、もし業者が事前協議に応じず、「ただちに申請を受理せよ」と迫ったら、自治体は拒めなくなるのか。

A 理屈の上ではそうなる。ゴルフ場問題ではないが、土地利用の規制をめぐって、この種の問題がすでに起こり始めている。しかし、そんな業者は数少ないわけだから、依然として要綱行政は意味を持ち続ける。ただ、いまのままの要綱行政でよいというわけではない。まず自治体は、地域の公益を判断する手続きを無視するような業者に対しては、裁判を受けてたつ姿勢をもたなければならぬ。そうすると次に二つの問題が出てくる。第一は、確固たる政策方針を確立すること。あやふやな政策方針では対抗できない。第二は、早く行政手続条例を整備すること。すべての要綱、規則、条例を点検して、

これに情報の公開、関係者の聴聞手続、紛争の調整手続などを盛り込んだ行政手続条例を制定しなければならぬ。

ゴルフ場の今後の問題

B 話を移したい。ゴルフ場を取り巻く情勢は全国的に厳しくなっている。ゴルフ会員権の野放図な募集を規制する「会員契約適正化法」が九三年五月に施行されて以来、新規着工数、開発許可件数、計画数は減り続けている。「ゴルフ場開発冬の時代」の到来と同時に、バブル期に着工されたゴルフ場が続々と完成したため、営業中のゴルフ場の収益確保と建設中のゴルフ場の資金確保が企業サイドの緊急課題となっている。自治省府県税局が調査した九二年度の全国のゴルフ場延べ入場者数は、一億二千三十二万五千四百七十八人で初めて一億人を突破した。

しかし、前年度に対するゴルフ場増加数の伸び率(五・三%)が入場者数の伸び率(三・五六%)を大きく上回り、一ゴルフ場平均では一・六五%のマイナス成長となっている。

A 北海道はどのような情勢になっているのか。B 北海道は、入場者数が三・二五%、ゴルフ場数が十・二九%の伸び率で、一ゴルフ場平均では入場者は六・三八%減少している。これは沖縄、熊本、群馬、広島について低い伸び率である。全国で見たと同じ傾向が現れているが、ゴルフ場が増えたために、一ゴルフ場当たりの収益は下がっているし、入場者数の多い道央圏でも過当競争になっている。今後、現在造成中のゴルフ場がオープンすれば、北海道のゴルフ場経営はますます厳しくなっていく。

A ゴルフ場は過疎化の歯止め、地域振興のエースだといって、自治体は安易に開発をすすめて

きた。ゴルフ場利用税、固定資産税、雇用の確保、土木事業の日銭、農産物の活用など、何もかも過大にプラス判断して夢を増幅させてきた。しかし初めからわかっていたことだが、現実には予想された通りに厳しい。ちなみに、北海道の二百十二市町村でゴルフ場のある市町村はいくつか。

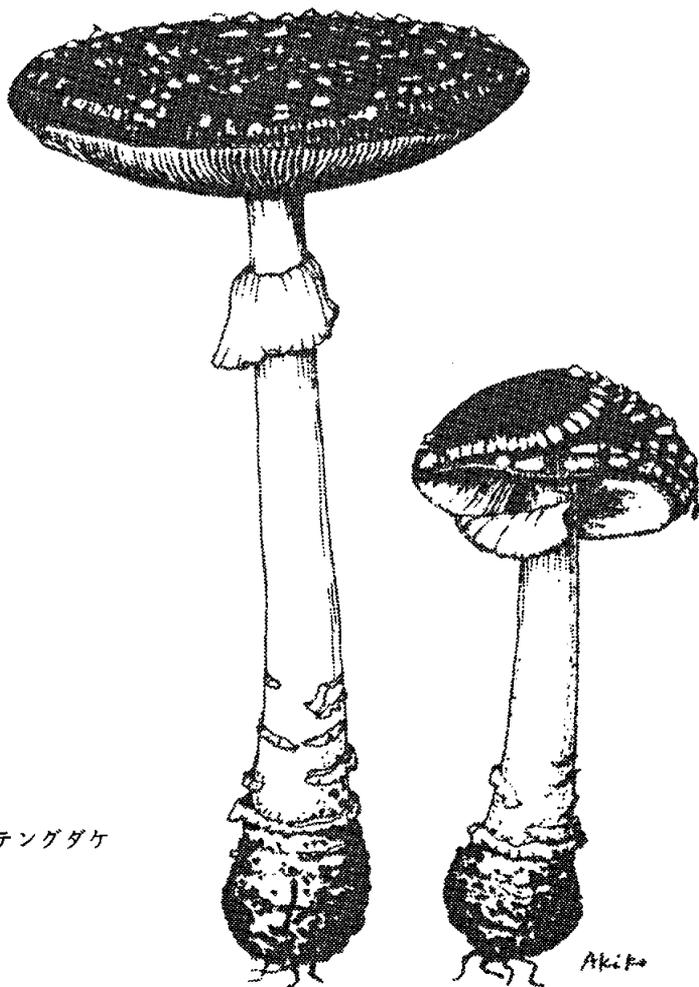
B 九四年十二月末現在で八十五の市町村がゴルフ場を持っている。しかし、この五年間のリゾート・ゴルフ場情勢を冷静に眺めていた市町村では、認識に大きな変化が生まれている。例えば、池田町は、逆手にとって「ゴルフ場のないまちづくり」をキャッチフレーズにしている。浜中町では、歴代町長が自然保護を強調する立場から「ゴルフ場とリゾート開発はお断り」の町政を続けている。

A しかし、一方では、いまなお厳しい状況にあることを知ろうともしないで、依然ゴルフ場開発に異常な期待を持ち続けているところも多い。北海道の各地域を回ってみて、確実に言えることは、いいまちづくりをしている市町村は、何がその地域の財産かを見極めて、「必然性のある政策」を吟味しながら、着実にまちづくりを進めている。そうした知恵と力を磨く市町村と安易な市町村との差は今後ますます開いていくだろう。

B 北海道の産業を支える農林漁業と観光産業の基盤は豊かな自然環境だ。だから必然性のある政策とは、まずこれを大切に守り育てながら、それぞれの町の生き方を探っていくことではないか。例えば、下川町。ゴルフ場などはない。「森こそがわが下川の生きる道」と、どんどん

国有林を買い取って森を育てながら、それを計画的に活用して地場産業を育成している。その一方で、水源ダムや湖の上流のゴルフ場開発を、水環境の汚染や地盤災害の危険を指摘する声を

無視し、平然と進める自治体がある。そんなところの農水産物は、消費者の安全意識が高まるにつれて、厳しい市場競争から振り落とされていくことになるだろう。



ベニテングダケ

Akiito