

森林開発許可基準の強化 — 林野庁「森林保全・利用問題」検討委員会の報告 —

只 木 良 也

信州大学理学部

New criteria to conserve forest against forestland developments

Yoshiya TADAKI

Fac. Science, Shinshu University

Key words : forest conservation, forestland development, protection forest, golf links development

森林保全、森林開発、保安林、ゴルフ場開発

はじめに

ゴルフ場開発ラッシュに代表されるように、近年の森林地帯の開発はすさまじい勢いである。その一方で、森林に対する国民の要請は、ますます多様化・高度化しつつあり、水源の涵養や災害の防止をはじめとする環境保全の立場からの森林の保全も強く求められている。

一口に森林の利用というが、それには、森林を伐採して他の用途に転用する場合（森林の開発転用）と、環境保全的機能を維持した森林のままの状態を利用する場合（森林状態での利用）とがある。前者にはゴルフ場やスキー場あるいは宅地や工場用地等の利用、後者には休養林等としての利用が例としてあげられる。

こうした森林の土地利用についての法的処置として、森林法に規程する保安林制度と林地開発許可制度がある。森林を開発転用しようとする場合、それが保安林であればその指定の解除、保安林以外の普通林では林地開発の許可が必要であり、森林状態での利用の場合でも、保安林にあっては土地の形質変更の許可を要する。

しかし、これらの現行制度では想定しなかった態様の変化を伴った森林開発の急増は、これら制度の内容を再検討し、規制を強化することの必要を生じた。そこで、所轄官庁である林野庁は平成元年度から2年度にわたって、「森林保全・利用問題検討委員会」を設置し、森林の保全と森林の土地利用の調整を図る観点から、これらの制度の運用の実態と問題点を分析し、現行制度の改善方向や許可基準の内容等について検討した。その検討結果をまとめた報告書に基づく新基準は、

平成2年6月に各都道府県知事あて林野庁長官から通達され、6月11日付けで施行されている。

筆者はこの検討委員会のメンバーであったので、以下にその検討内容の概要を報告し、若干の私見を述べたい。検討委員会の構成は次のとおりであった。

稲本洋之助	東京大学教授
大井 道夫	国立公園協会理事長
北村 昌美	山形大学教授
熊崎 実	筑波大学教授
黒川 宣之	朝日新聞論説副主幹
只木 良也	信州大学教授
田中 惣次	林業経営者
筒井 迪夫	東京大学名誉教授
難波 宣士	日本大学教授
林 貞雄	全国町村会経済農林部長
福田 省一	全国森林レクリエーション協会会長
山口伊佐夫	東京農業大学教授（座長）

（事務局：林野庁指導部治山課）

保安林制度と林地開発許可制度

まず、この両制度について概略を述べておこう。

保安林は、森林の保全と適切な施業によって、森林の持つ環境保全等の機能を発揮させることを目的として、農林水産大臣又は都道府県知事が指定する森林で、その所有者には一定の作為・不作為の義務が課せられる代わりに、税制上の優遇処置が採られている。保安林制度は、旧藩時代の水林、用水林、水源林、土砂山林、砂防林などを母体として、明治30年に森林法の中

に制定されたもので、その後の数々の変遷を経て、平成元年3月現在、17種の保安林の合計面積は867.6万ha（重複指定を除く実面積811.6万ha）に及んでいる。これはわが国の全森林面積の34%にあたる（表1）。

表1 保安林の種類別面積

保安林種名	平成元年3月現在 ha(%)	
	全国 (比率)	長野県 (比率)
水源かん養	5,966,264(68.8)	360,610(69.7)
土砂流出防備	1,868,260(21.5)	130,799(25.2)
土砂崩壊防備	45,141(0.5)	671(0.1)
小計	7,879,665(90.8)	492,080(95.1)
飛砂防備	16,357	-
防風	54,714	25
水害防備	742	55
潮害防備	13,143	-
干害防備	38,195	750
防雪	-	-
防霧	51,323	-
なだれ防止	19,103	498
落石防止	1,690	148
防火	407	-
魚つき	27,827	-
航行目標	1,105	-
保健	544,057	23,859
風致	27,796	219
小計	796,459(9.2)	25,554(4.9)
合計	8,676,124(100)	517,634(100)
対森林面積比	34%	48%

全国で毎年5~10万haの森林が新しく保安林に指定され、保安林の面積は確実に増加している。しかしその一方で、開発等に伴う指定解除面積が年間3千ha程度、土地の形質変更の許可件数も年9千件ほどに上っているのが現状である。

もう一つの林地開発許可制度は、昭和40年代に無秩序に進んだ土地開発が、保安林以外の法的規制の無い普通林に多大の影響を与えることを抑制すべく、昭和49年に森林法の一部を改正して導入されたものである。保安林に指定されていない民有林が対象で、1ha以上の開発には都道府県知事の許可が必要というのがその要点である。知事は、その開発行為が土砂流出・水源確保その他生活環境に悪影響を及ぼさないと判断した時に開発を許可するが、開発個所に残置あるいは造成すべき森林の割合を、開発行為の目的に応じて定めている。

林地開発許可の面積は、全国で毎年2万ha内外に上っているが、その内訳をみると昭和61年度までは多かった農用地への転用許可が、その後ゴルフ場用地への転用に逆転され、今やゴルフ場やレジャー用地への転用は全林地転用面積の半ばに達しようとしている（表2）。

表2 森林地転用の状況

年度(昭和)	長野庁治山課調べ ha						
	49~58	59	60	61	62	63	49~63計
工場・事業場用地造成	10,791	1,775	2,020	1,998	1,613	1,478	19,675
住宅用地造成	18,901	1,444	2,089	1,439	1,324	708	25,905
別荘用地造成	899	100	14	25	61	23	1,122
ゴルフ場造成	15,681	1,778	2,414	4,348	5,394	7,497	37,112
レジャー施設造成	1,505	266	332	303	352	584	3,342
農用地造成	97,895	11,564	7,496	4,915	4,363	4,008	130,241
学校・博物館用地造成	1,739	205	140	134	102	105	2,425
公園・運動場等の造成	3,273	338	306	329	355	335	4,936
道路の新設・改築	9,180	1,169	865	941	1,027	1,144	14,326
鉄道等の新設・改築	238	31	27	19	1	0	316
ダム等の設置	7,196	299	1,453	410	238	434	10,030
土石の採掘	16,939	1,860	1,834	1,895	1,705	1,677	25,910
その他	11,459	1,064	1,188	1,143	1,078	1,083	17,015
合計	195,696	21,893	20,178	17,899	17,613	19,076	292,355

森林開発許可基準の強化

このような制度がありながらも、森林の土地利用の内容が多様化・複雑化する中で急増する森林の開発転用に係る事例は、全国で様々な問題を生じている。例えば次のようなことである。

保安林内での土地の形質変更の適否判定基準が、都道府県によって差異があること。保安林を解除するよりも、土地の形質変更許可によって保安林という森林状態のまま利用の方が望ましい利用方法もあること。

森林の開発転用が重要問題であればこそ、ほとんどの都道府県で条例・要綱等で開発規制をしているが、その基準にかなりの差異があること。

保安林解除や林地開発許可に当っては、そこに一定の森林の残置や造成を義務づけているが、それがその後開発許可の対象にならない面積規模で開発され、当初期待した森林の機能が損なわれる例が多いこと。

林地開発許可制度の対象にならない1 ha未満の開発が連続して行われる場合は、結果として大面積開発になること、また許可不要の1 ha未満の開発には、防災工事の義務づけや残置森林の再開発禁止等の規制のかけようがないこと。

個々の事案についての対応であるので、地域としての開発の集中やスプロール化に適切な処置ができないこと。

委員会では以上のような諸観点から、①保安林解除の要件等の見直し、②林地開発許可基準の見直し、③保安林内の土地の形質変更許可基準の見直しに関して検討が行なわれた。その結果を以下に述べる。

なお、残置森林とは、天然林人工林を問わず、森林現況のまま保全する森林のことである。ただし、森林機能がまだ十分でない15年以下の若齢林は、残置森林率を算定する際の対象としない。また、造成森林とは、若齢林及び一時的な土地の形質変更後に植栽等によって早期に森林復旧が見込まれるものをいう。ただし、硬岩切取面等で確実な成林が見込まれない部分は、森林率の対象としない。

保安林解除の要件等の見直し

一定要件を満足させれば解除できるとする現行の基準を厳しくする。

まず、次の保安林は第1級地として区分し、解除しないものとする。

①森林機能を回復するまでに一定期間を必要とする治山事業施工地で、施工後20年以内の保安林。

②開発転用に伴う事業区域内の保安林（区域内に残

置された保安林はそのまま保安林として機能させる）。

③海岸の樹林幅150m以内（本州日本海側と北海道では250m以内）の保安林。

つぎに、ゴルフ場、スキー場、別荘地、宿泊施設、レジャー施設、工場、住宅地等の森林の大規模な開発転用に係わる保安林が5 ha以上、又は事業区域内森林の10%以上が保安林（1 ha未満を除く）の場合、その解除については、その区域内に存在する森林が、次のような技術指針に適合しなければならない。

1) 共通事項

①事業区域内外縁部に、50m幅以上の森林を残置又は造成（現行20m）。

②造成森林は、確実かつ早急に森林に復旧する見込み又はそのための十分な処置（盛土や植栽方法等）あるところのみ森林率の対象。

③区域内森林には適切な維持管理が行われること。将来の開発転用は不認。

④防災等の代替施設が適正に措置されること。

2) 別荘地の造成

①事業区域内の残置森林率70%以上（現行は森林・緑地60%以上）。②別荘1区画の面積は1,000㎡以上、建物敷200㎡未満、残置森林率80%以上、建物・施設面積率は20%以下。③共用の施設等の面積は区域の30%未満。④建築物の高さは、当該森林の期待平均樹高以下。

3) スキー場の造成

①残置森林率は70%以上（現行は森林40%以上）。②コースは概ね50m幅以内、並列の場合はコース間中央部に100m幅以上の森林を残置。③コース作設に土地の形質変更無し。止むを得ない場合の切土量上限1,000㎡/ha。④1ゲレンデ面積は1箇所5 ha以内。⑤駐車場とゲレンデは50m幅以上の残置及び造成森林で隔離。⑥拡張する際には、既設区域を含めて残置森林率70%以上を確保。

4) ゴルフ場の造成

①残置森林率は60%以上、造成森林を含めた森林率は70%以上（現行は森林40%以上）。②各ホール間に50m幅以上の樹林帯（残置森林を40m幅以上）。③切土量及び盛土量は、18ホール当り各々150万㎡以下。

5) 宿泊施設・レジャー施設等の設置

①残置森林率は70%以上（現行は森林40%以上）。②宿泊施設建物敷は事業区域の20%以内、駐車場等付帯施設を含めて30%未満。③区域内に複数の宿泊施設を置く場合はその間には50m幅以上の森林を残置。④スポーツ施設、遊園地等のレジャー施設は1箇所当り5

ha 以内。区域内の複数の施設の間には50m 幅以上の森林を残置。

6) 工場又は事業場の設置

①残置・造成森林率40%以上(現行は森林・緑地25%以上)。②1 団地の面積は10ha 以内。区域内の複数の団地の間には50m 幅以上の残置及び造成森林。

7) 住宅団地の造成

①事業区域内の残置森林率は20%以上、造成森林を含めた森林率は30%以上、(現行は森林・緑地20%以上)。②1 団地の面積は10ha 以内、区域内の複数の団地の間には50m 幅以上の残置又は造成森林。

8) 土石等の採掘

①土石、砂利等の掘削跡地は全面緑化植栽。②岩石等の採掘法面は階段平坦部に盛土、植栽。硬岩切土面は可能な限り緑化。

9) 代替保安林の確保

上記により保安林が開発転用される場合、地域の保安林配備状況によって、代替保安林の指定が確保されること。

10) 海岸地域保安林の取扱い

海岸地域の保安林での開発は、幅150m 以上(本州日本海側と北海道では250m 以上)の樹林帯が確保されること。また、主風方向の伐採幅は周辺森林の平均樹高の15倍程度までを限度。

林地開発許可基準の見直し

この制度の対象となる事業区域や開発行為については、現行制度と変わるところは無い。しかし、その中の残置森林や造成森林の区別を明らかにし、その許可対象となる基準を見直す。

保安林以外の民有林であって、その土地面積1 ha を超える森林開発(幅員3 m 以下の規模の道路には1 ha を超える場合であっても不適用)の許可は、その区域内に存在する森林が、次のような条件に適合しなければならない。

1) 共通事項

①事業区域内外縁部、30m 幅以上の森林を残置又は造成(現行20m)。それ以外の事項については、保安林解除の技術指針②~④と同じ。

2) 別荘地の造成

①事業区域内の残置森林率は60%以上(現行は森林・緑地60%以上)。②別荘1 区画面積は概ね1,000㎡以上、その中の残置森林率70%以上。③共用の施設等として利用される面積は区域の40%未満。

3) スキー場の造成

①残置森林率は60%以上(現行は森林40%以上)。②コースは平均50m 幅以内、並列の場合はコース間中央部に100m 幅以上の森林を残置。③コース作設に土地の形質変更無し。止むを得ない場合の切土量上限1,000 m³/ha。④1 ゲレンデ面積は1 箇所5 ha 以内。⑤駐車場とゲレンデは30m 幅以上の残置又は造成森林で隔離。⑥拡張する際には、既設区域を求めて残置森林率60%以上を確保。

4) ゴルフ場の造成

①残置森林率は40%以上、造成森林を含めた森林率は50%以上(現行は森林40%以上)。②各ホール間に30 m 幅以上の樹林帯(残置森林を20m 幅以上)。③切土量及び盛土量は、18ホール当り各々150万m³以下。

5) 宿泊施設・レジャー施設等の設置

①残置森林率は40%以上、造成森林を含めた森林率は50%以上(現行は森林40%以上)。②宿泊施設建物数は事業区域の40%以内、駐車場等付帯施設を含めて50%未満。③区域内に複数の宿泊施設を置く場合の間には30m 幅以上の森林を残置。④スポーツ施設、遊園地等のレジャー施設は1 箇所当り5 ha 以内。区域の複数の施設の間には30m 幅以上の森林を残置。

6) 工場又は事業場の設置

①残置・造成森林率は25%(現行は森林・緑地25%以上)。②1 団地の面積は10ha 以内。区域内の複数の団地の間には30m 幅以上の残置又は造成森林。

7) 住宅団地の造成

①事業区域内の森林・緑地の割合は20%以上(現行は森林・緑地20%以上)。②1 団地の面積は10ha 以内、区域内の複数の団地間には30m 幅以上の残置又は造成森林。

8) 土石等の採掘

①土石、砂利等の掘削跡地は全面緑化植栽。②岩石等の採掘法面は段階平坦部に盛土、植栽。硬岩切土面は可能な限り緑化。

9) 上記以外の場合

開発行為の目的、態様、社会的経済的必要性、自然条件等に応じて措置。

保安林内の土地の形質変更許可基準の見直し

これは、保安林の解除とは趣旨を異にし、保安林をそのまま森林機能を維持した状態で利用又は一時的に転用しようとする場合に適用されるものである。これは、平成元年12月に制定された「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」に基づき、保安林を森林状態のまま利用する場合に対応する基準を制定することを

森林開発許可基準の強化

主目的としている。この法令にも、許可の技術基準が定められているが、その保安林版が以下に示す基準であるといつてよい。なお、以下に [] で示すものは、上記の法令に示されている基準である。

1) 森林の保健機能の増進に資するもの

保健保安林内の四阿、キャンプ場、バンガロー等の小規模な施設が、伐採許可及び土地の形質変更許可の対象である。ホテル、スキー場、ゴルフ場等大規模なものは保安林解除の対象であり、この基準は適用されない。今回、土地の形質変更許可基準を次のように定めた。

①災害等のおそれある区域は除外。植生状態の箇所の利用は傾斜25°未満、非植生状態の箇所の利用は15°未満 [同様]。

②1箇所の変更面積は、非植生箇所0.1ha [0.6ha] 未満、植生状態で傾斜15~25°の箇所0.2ha [1 ha] 未満、植生状態で傾斜15°未満の箇所0.6ha [3 ha] 未満。箇所複数の場合は50m 以上の間隔。

③1箇所の建物敷面積は、非植生箇所0.02ha [0.1 ha] 未満、複数建築物の場合の建物敷面積合計0.04ha [0.2ha] 未満、植生状態の箇所0.01ha [0.02ha] 未満。

④建物敷0.01ha 未満の小規模建築物(例えばバンガロー)を分散して設置する場合の区域面積は3 ha [6 ha] 未満、それに係る伐採面積は区域面積の1/10未満。

⑤建築物の高さは上層木の期待平均樹高以下 [同様]。

⑥遊歩道、管理道等の幅員は3 m 未満。

⑦切土高及び盛土高は1.5m [4 m] 未満。

⑧舗装等による林地被覆には地表水の浸透及び排水処理に配慮 [同様]。

2) 森林施業に必要な施設

林道、作業道等のいわゆる施業路は許可対象、大規模の林道(大規模林業圏開発林道、広域基幹林道等)は対象外(現行は森林施業用幅員3 m 未満の林道、作業用索道、木材集積場等を許可対象)。

3) 一時的な変更行為

期間中の災害防止及び事後の森林復旧確実なもののみ許可の対象とし許可期限は2年以内(現行は2年以内の許可期限のみ)。

①木場作等の一時的農業利用の場合は、現地形を改変せず、枝条横筋置配置で、土砂流出のおそれないこと。

②土石、樹根等の採取の場合は、土砂流出、崩壊のおそれの無い箇所であること、事後植栽復旧のこと。

③土砂その他の堆積の場合は0.2ha 未満。産業・一般廃棄物は不認。

④仮設建築物・工作物等の場合、切土・盛土高は1.5m 未満。

4) その他

幅1 m 未満の水路等線的な利用、又は面積が0.05ha 未満で切土・盛土高1.5m 未満のもののみを許可対象、ただし、建築物・工作物等については面積50㎡未満で高さが周囲の樹木の期待平均樹高以下(現行は単独的かつ小規模なものにかぎり許可対象)。

今後の対応

勿論その地域々々に土地利用の構想があり、それを尊重することは大切であるが、森林保全の重要性は、一般に考えられているよりはもっともっと重要なことである。森林の開発転用は、環境保全的な機能の高い森林を避けるよう誘導すること、そして可能な限り森林状態での利用を促進させるべきであろう。

そもそも保安林は、その開発転用を抑制すべき森林である。したがって、やむなくそれを解除するに当たっても、それがその地域や下流域に及ぼす影響を十分考慮すべきはいうまでもない。

保安林解除及び林地開発許可の条件について、今後さらに各都道府県の実施している条例や要綱等との照合を行いながら、残置森林・造成森林等に関する基準をより強化する方向で検討していくべきであろう。とくに、原則として解除対象としない第1級地保安林の範囲を拡大する必要がある。また、林地開発許可の運用面において、開発の進行状況や森林保有状況等地域の実態に応じた適用の途を探る必要がある。

できるだけ早く検討しておくべきことに次の事項がある。

①事業区域内の森林の再開発規制と森林機能維持のために、区域内に残置された森林を保安林に指定することや地方自治体と事業主との施業管理協定等を、保安林解除や林地開発許可の要件とすることの可能性。

②開発進行地域やそのおそれのある地域等に対して、保安林解除及び林地開発許可の条件を厳しくすることの可能性。

③開発により既に森林が著しく減少した地域及びその周辺、今後その可能性の高い地域において、将来も一定水準の森林を確保するための制度。

④地域の多様な要請を踏まえたそれぞれの自治体の「あるべき土地利用の構想」に従いつつも、それを秩序ある森林土地利用の実現に誘導する方策。

ゴルフ場問題—長野県に関連して

以上が「森林保全・利用問題検討委員会」報告の要点である。単に規制枠となる基準の数値をいじったに過ぎず、またその数値に確固たる根拠薄弱との誹りは免れないかも知れない。しかし、その数値を定めるに十分な「確固たる根拠」を得ることは、ここ当分の間は望めそうにない。そして、それを待ってはられない現実、すなわち急速度な森林の喪失がある。だから、経験に基づく「見繕いの数値」でも対応せざるを得

ないのである。森林喪失に危機感を持つ側としては、すでに開発側から、新基準は現実味の無い数値であり、これでは開発不能だという声も聞く。例えばゴルフ場の土工量を18ホール当り150万㎡以下としたことである。今とどん山地の急傾斜地へと登っているゴルフ場では、土工量がこの2倍3倍に達するのは普通である。しかし、もし開発不能だというのなら、それは新基準の大成功といえよう。環境を守るためには、無理に開発して欲しくないのだから。ちなみに、急ピッチで進む全国のゴルフ場開発の動向を表3に上げておく。

表3 全国のゴルフ場の開発動向

地域	平成元年12月末現在					林野庁治山課まとめ	
	営業中 箇所数	許可済 件数	審査中 件数	計画中 件数	合計 件数	地域森林面積 (千ha)	森林1万ha 当り箇所数
北海道	116	26	12	59	213	5,570	0.38
東北	116	25	27	128	296	4,736	0.63
北関東	214	65	167	48	494	988	5.00
南関東	235	30	72	21	358	480	7.46
北陸	61	15	34	59	169	1,740	0.97
東山	88	18	19	21	146	1,415	1.03
東海	233	32	117	146	528	1,984	2.66
近畿	266	31	132	70	499	1,834	2.72
山陰	16	4	4	9	33	784	0.42
山陽	113	14	35	88	250	1,546	1.62
四国	56	5	15	42	118	1,402	0.84
福岡	48	4	8	15	75	226	3.32
他九州	128	35	62	80	305	5,551	1.20
合計	1,690	304	704	786	3,484	25,255	1.38

北海道：北海道。東北：青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島。北関東：茨城、栃木、群馬。南関東：埼玉、千葉、東京、神奈川。北陸：新潟、富山、石川、福井。東山：山梨、長野。東海：岐阜、静岡、愛知、三重。近畿：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山。山陰：鳥取、島根。山陽：岡山、広島、山口。四国：徳島、香川、愛媛、高知。福岡：福岡。他九州：佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄。

長野県においても、森林転用開発が急速度であることは周知の事実である。そしてその圧倒的な開発面積を占めるのがゴルフ場開発である。昭和35年に県内2箇所であったゴルフ場は、昭和40年代から急増し、平成元年には55カ所となった。2年度完成見込みを含み現在工事中と環境アセスメントを実施中の計画は39件に及ぶ。大規模開発に対して、長野県が環境影響評価指導要綱を施行し、いわゆる環境アセスメント制度を出発させたのは、昭和59年のことであったが、それ以降平成2年12月までの7年間に計画されたその対象となる大規模開発は47件、そのうち別荘団地3件、飛行場拡張、道路、廃棄物処理各1件を除く41件がゴルフ

場関連計画である。

長野県当局も、上記指導要綱に伴って環境影響評価技術委員会を設置した後、ゴルフ場問題に関して幾つかの対応を示してきた。昭和63年6月の自然保護条例改正によって、傾斜30°を超える土地の形質変更禁止、18ホール当り150万㎡以上の土石移動禁止、ホール間及び周辺部の樹林残置、標高1,600m以上で樹林伐採及び土地の形質変更禁止が決められ、平成元年2月には農業等の使用に関する指導要綱を制定した。また、昭和63年度、平成元年度には環境影響評価フォロー調査を実施し、さらに平成元年11月からは環境影響評価技術委員会に水環境専門部会を設置した。そして、平成

森林開発許可基準の強化

元年12月にはゴルフ場を、各市町村の標高1,600m未満の森林面積の2%以下、県下の標高1,600m未満の森林面積の2%以下に制限することを骨子とするゴルフ

場総量規制を打ち出したのである。

全国各都道府県の森林開発規制の現状について、ゴルフ場関連のものを拾い出して表4としておく。

表4 都道府県の森林開発規制（ゴルフ場開発を例として）

都道府県	条例 要綱等	協議対象 面積 ha	平成元年12月末現在		土工量等制限	林野庁治山課調べ	
			残置森 率 %	林 幅 m		アセス メント制度	ゴルフ場 総量規制
北海道	条例	>1	>40	周・間>20	<230万m ³ /18H	有	—
青森	要綱	>5	>40	周・間>20		無	—
岩手	条例	>10				無	—
宮城	要綱	>20	>40	周>30,間>20	<300万m ³ /18H	有	一部規制
秋田						無	—
山形	条例	>20		間>20		無	—
福島	要綱	>9 H				有	一部規制
茨城	要綱	>1	>40	間>20	<250万m ³ /18H	有	一部規制
栃木	要綱	>20	>60	周・間>30		有	一部規制
群馬	条例	>5	>40	周・間>20	<230万m ³ /18H	有	—
埼玉	要綱	>10	>50	周・間>20		有	凍結
千葉	要綱	>10	>50	周・間>20		有	一部規制
東京	条例	>0.1				有	全面凍結
神奈川						有	凍結
新潟	条例	>2	>40	周・間>20		無	—
富山	要綱	>5				有	—
石川	要綱	>1	>50	周>40,間>30		無	—
福井	要綱	>1				無	—
山梨	条例	>5	>50	周・間>20	<150万m ³ /18H	無	一部規制
長野	条例	>1	>40	周・間>20	<150万m ³ /18H	無	一部規制
岐阜	要綱	>1	>40	周>30,間>20	傾斜>30° 禁	有	—
静岡	要綱	>2	>40	周・間>30	傾斜>30° 禁	有	一部規制
愛知	要綱	>1	>50	周・間>20		有	—
三重	要綱	>5	>50	周>30,間>20		有	凍結
滋賀	要綱	>1				有	—
京都	要綱	>20				有	—
大阪	方針	>20	>65	周・間>20		有	—
兵庫	要綱	>20				有	凍結
奈良	要綱	>9 H				有	凍結
和歌山	通達					無	凍結
鳥取	要綱	>1	>50	間>20		無	—
島根	要綱	>1				無	—
岡山	条例	>10	>50	周・間>25	<200万m ³ /100ha	有	一部規制
広島	要綱	>10	>40	周・間>20		有	—
山口	要綱	>9 H				有	—
徳島	要綱	>1				有	—
香川	要綱	>5	>40	周・間>20		有	—
愛媛	要綱	>5	>40	周>50,間>20	<10万m ³ /1 H	有	凍結
高知	要綱	>1	>40	周・間>20		有	—
福岡	要綱	>3	>40	周・間>20	<150万m ³	無	凍結
佐賀	基準		>40	周・間>20		有	—
長崎	要綱	>10	>40	周・間>20		有	—
熊本	要綱	>20	>40	周>30,間>20	<300万m ³ (<150ha)	有	一部規制
大分	要綱	>10	>40	周・間>20		無	—
宮崎						無	—
鹿児島	要綱	>1	>40	周・間>20		有	一部規制
沖縄	条例	>3	>50	周・間>40		無	—

* H：ホール、>：以上、<：以下。 残置森林幅幅 周：周辺部、間：コース間。
 * 協議対象面積は、全般的なものであって、とくにゴルフ場対象の数値ではない。
 * 長野県では上記のほか、傾斜>30°及び標高>1,600mでの土地の形質変更を禁止している。また総量規制としては、1市町村又は同県の、標高1,600m未満の森林面積の2%以下と決めている。なお、ゴルフ場に関する協議対象面積は、>30haである。

この表で見る限り、長野県はこの方面に関しての先進県といってもよいであろう。環境アセスメントの制度すら無い県が22県もあるなかで、その制度を持ち、またゴルフ場開発に関する上記のようなかなり厳しい基準を持ち、総量規制も行っているからである。本稿で報告した今回の検討委員会の基準を当県に適用することは、そんなに難しいことではないであろう。

おわりに

今後の対応として前々章で述べたこと以外にも、いろいろ問題は残されている。例えば、今回の委員会検討結果のなかには、建物高を樹高以下とすること以外に景観に関する規制に触れられていない。景観は立派な環境要素であり、今後相当重要な意味を持つと思われるので、景観改変規制についての検討を急がねばならない。長野県では平成2年11月、景観がアセスメントの段階で問題となり、環境影響評価技術委員会が計画変更を助言する例があった。これ以後、県の技術委員会では、景観問題の検討が開始されている。

保安林自体の見直しも必要である。まず現在17種という多岐にわたる種別の整理、そして面積的には増えてきた保安林ではあるが、必ずしもすべてにその内容が伴っているとは言い難いようにも思われるので、その再検討である。

環境を護るという観点に立って、望ましい開発主体を育てることも重要であろう。経済性が優先する現在、開発行為はどうしても環境面への配慮を置き去りにしがちである。しかし、長い目を見て、俗に自然との調和といわれるような心構えで行われる開発の方が、一開発会社だけの経済性を満足させる開発よりは、社会経済的な経済性が高いことに気付くべきであろう。地元根ざした開発行為の事業主体を望みたい。ただしこの場合、地元が目先の金銭的利益にのみ始終する態勢を改めることが前提条件となる。

理想をいえば、森林を維持していることが、森林地をゴルフ場に売り渡すより経済的に有利となるような社会的システムを作ることであるが、これはそう容易にできることではないであろう。

さて最後に、「開発」という言葉についてであるが、筆者は常々この言葉に疑問と不満を持っている。講談社日本語大辞典(1989)によれば、開発とは、①生活に利用できるようにすること、②産業をおこすこと、③実用化すること、となっている。ほかの辞典類でも大同小異である。「森林開発」という言葉に、「森林は無駄なものだから開発」という感覚が感じられて仕方がないのである。

森林開発許可基準の強化

付表 保安林解除及び林地開発許可の要件（新基準）の対比

事項	現行	保安林解除	林地開発許可
共通事項 区域内外縁部の残置又は造成森林幅 森林率算定対象の造成森林 森林復旧見込み 盛土や植栽方法等 区域内森林の維持管理 将来の開発転用 防災等の代替施設	(林地開発許可制度) 20m以上	50m以上 確実・早急 十分な処置 適切な施業 不認 適正な措置	30m以上 確実・早急 十分な処置 適切な施業 不認 適正な措置
別荘地の造成 事業区域内の残置森林率 別荘1区画面積 残置森林率 建物敷 建物・施設面積率 共用の施設等の面積 建築物の高さ	森林・緑地 60%以上	70%以上 1,000㎡以上 80%以上 200㎡未満 20%以下 30%未満 平均樹高以下	60%以上 1,000㎡以上 70%以上 - - 40%未満 -
スキー場の造成 残置森林率 コース幅 並列コース間中央部残置森林幅 土地の形質変更 止むを得ない場合の切土量上限 1ゲレンデ面積(1箇所) 駐車場ゲレンデ間の残置及び造成森林 拡張時の残置森林率(含既設区域)	森林40%以上	70%以上 概ね50m以内 100m以上 無し 1,000㎡/ha 5ha以内 50m幅以上 70%以上	60%以上 平均50m以内 100m以上 無し 1,000㎡/ha 5ha以内 30m幅以上 60%以上
ゴルフ場の造成 残置森林率 造成森林を含めた森林率 外縁及びホール間樹林帯幅 うち残置森林幅 18ホール当り切土量及び盛土量	森林40%以上	60%以上 70%以上 50m以上 40m以上 150万㎡以下	50%以上 40%以上 30m以上 20m以上 150万㎡以下
宿泊施設・レジャー施設等の設置 残置森林率 区域内の宿泊施設建物敷面積 建物敷・付帯施設面積合計 区域内複数施設間の残置森林幅 スポーツ・レジャー施設面積(1箇所) 区域内複数施設間の残置森林幅	森林40%以上	70%以上 20%以内 30%未満 50m以上 5ha以内 50m以上	50%以上 40%以内 50%未満 30m以上 5ha以内 30m以上
工場・事業場の設置 残置・造成森林率 1団地の面積 区域内複数団地間残置・造成森林幅	森林・緑地25%以上	40%以上 10ha以内 50m以上	25%以上 10ha以内 30m以上
住宅団地の造成 事業区域内の残置森林率 造成森林を含めた森林率 1団地の面積 区域内複数団地間の残置・造成森林幅	森林・緑地20%以上	20%以上 30%以上 10ha以内 50m以上	森林・緑地 20%以上 10ha以内 30m以上
土石等の採掘 土石、砂利等の掘削跡地 岩石等の採掘法面の階段平坦部 硬岩切土面		全面緑化植栽 盛土、植栽 可能緑化	全面緑化植栽 盛土、植栽 可能緑化
代替保安林の確保(配備状況によって) 海岸地域保安林の取扱い		指定確保	
確保されるべき樹林帯幅 本州日本海側と北海道 主風方向の伐採幅限度(樹高比)		150m以上 250m以上 15倍程度	