

緩衝緑地整備事業がわが国の環境行政に果たした役割

鈴木 弘 孝

【要旨】

本研究は、戦後の高度経済成長期において発生した産業公害を防止するため、住宅・市街地と工場地域との間に緩衝緑地を整備してきた共同福利施設建設譲渡事業を対象として、公害防止対策として当該事業が果たしたわが国の環境行政における意義と役割について事業制度面から検証しようとするものである。本稿では、当該事業創設の社会背景を踏まえた事業制度の意義と特色を整理し、公害防止事業団という専門機関の下で、国からの補助金等の財政支援措置と、事業団による技術支援措置の点から、早期の事業発現効果について検討した。この結果、ほぼ同規模の都市公園事業と比較しても平均事業期間が約4年という短期間で整備され、地方の財政負担も1/2以下に軽減されていた。この事業手法は、財政力基盤と緑地整備の技術者を有しない地方公共団体にとって、公害対策として整備の緊急性を有する緩衝緑地を早期かつ的確に整備し、緑地の環境保全効果を発現させる上で、有効な対策であったと言える。

キーワード：環境行政、公害防止事業団、共同福利施設建設譲渡事業、緩衝緑地、事業効果

1. 研究の背景と目的

わが国が高度経済成長を遂げた1960年代から70年代にかけて、環境への「負の遺産」ともいえる公害問題が顕在化した。熊本県の水俣病、新潟県の新潟水俣病、三重県の四日市公害、富山県のイタイイタイ病の4大公害を始めとして、全国津々浦々に公害^{補注1)}が顕在化していった。これらの公害は、「工場及び事業場が集中し、かつ、これらの事業活動に伴う大気汚染、水質汚濁等による公害」であり、公害防止事業団法第18条第1項第1号では「産業公害」と定義している¹⁾。産業公害は、環境に対する汚染負担の対策費（環境コスト）を汚染原因者である企業が外部化し、外部不経済として顕在化させたものである。環境政策としては、今日では当然のこととなっている「予防原則^{補注2)}」や「汚染者負担の原則^{補注3)}」も適用されずに、産業公害の原因について科学的根拠に基づく因果関係の立証を被害者側に求められたことにより、原因の特定に不測の時間を要し、さらに公害被害を拡大させていった。

産業公害の全国への波及が環境問題として社会問題化の様相を見せ始めるに至り、発生源規制という個別の応急的、対症療法的な対策では公害防止上有効な効果を発揮することが困難な事態に直面し、1965年に国会では衆参両議院に「産業公害対策特別委員会」が設置され、厚生省はにおいて「公害審議会」を設置し、公害に関する基本法的な施策のあり方について検討が開始された²⁾。翌1966年10月には同審議会から答申が出された。同答申を踏まえ、「公害」の定義、総合的、計画的な公害対策の推進を図るために「公害防止計画」の作成、国、地方公共団体、事業者の責務、環境基準の策定等を盛り込んだ基本法として「公害対策基本法³⁾」が1967年7月に制定され、同年の8月に交付、施行された。

産業公害による生活環境の悪化と国民の健康被害が深刻な社会問題となったため、産業公害の防止を効果的に推進する事業を行うことを目的に、公害防止対策の技術者と資金を集中化し、迅速な対策を効果的に実施する専門機関として、1965年に「公害防止事業団^{補注4)}」が設立された。産業公害を防止し、生活環境を保全改善するため、同事業団がコンビナート等の工業地帯と住宅地側との土地利用を明確に分離し、工場側からの公害緩和を図るとともに、住民と工場側の勤務者が共同で利用できる福利施設としての役割を有する緩衝緑地を整備する「共同福利施設建設譲渡事業」が、同事業団の事業として位置づけられた⁴⁾。公害対策基本法第12条では、「公害防止に関する施設の整備等の推進」として、「政府は、緩衝地帯の設置等公害の防止のために必要な事業及び下水道その他公害の防止に資する公共施設の整備の事業を推進する措置を講じなければならない。」と既定されており、当該事業は、公害防止計画に基づいて実施される公害防止のための「公共施設の整備」に位置けられるものである。

本稿は、戦後の高度経済成長の過程で産業公害が深刻化し、公害防止事業として緩衝緑地の整備を行った「共同福利施設建設譲渡事業」について、制度創設の社会的背景と制度の特色、事業実績について整理し、公害を防止し、良好な生活環境の保全・改善、公的な緑地という社会資本整備のストック形成等わが国の環境行政に果たした役割について検証し、今後の持続可能な都市環境の形成に向けた基礎資料を得ることを目的とするものである。

2. 公害防止事業団法の制定の経過

1950年代後半以降、わが国の産業活動の急速な発展に伴い、臨海工業地帯等の産業活動が集中的に行われる地域において、工場からの排出される煤煙等による大気汚染や排出水による水質汚濁等による生活環境の悪化やぜんそく等健康被害の発生がみられる等、産業公害は重大な社会問題として顕在化していた。1958年には本州製紙江戸川工場からの工場排水による漁業被害に対して漁民側と工場側との乱闘事件が起こり、これを契機として同年、「公共用水域の水質の保全に関する法律」と「工場排水等の規制に関する法律」が制定されている²⁾。

このような事態に対処するため、国においては1962年6月に大気汚染に対処する「ばい煙の排出の規制等に関する法律」が制定された。「工場排水等の規制に関する法律」の制定等

により、工場・事業場に対する規制を実施するとともに、企業が行う公害防止施設等の設置に対する助成策として、日本開発銀行（現日本政策投資銀行）、中小企業金融公庫等による長期低利融資のほか、税制上の優遇措置等が講じられた²⁾。

しかしながら、京阪神の工業地域を始め産業活動が集中して行われる地域では、工場の集中的な立地、工場と住宅の無秩序な混在等により、大気汚染と水質汚濁による環境汚染が一層深刻化していく傾向がみられ、より強力な産業公害対策が望まれるようになった。産業集中地域における公害を早急に解消するためには、従来の助成措置の強化に加えて、さらに積極的に効果的対策を実施する必要性が産業の維持発展を求める事業者側からも、生活環境の維持・改善を訴える地域住民側からも高まっていった⁴⁾。このような状況に対処し、産業集中地域における産業公害を防止するため、共同公害防止施設、共同利用建物の設置・譲渡、工場移転のための敷地造成、公害防止のための緩衝施設の設置・譲渡、公害防止施設に対する融資等の事業を国の立場で行う専門機関として、1965年5月の第48回国会において「公害防止事業団法」が成立し、同法に基づき公害防止事業団^{補注4)}（以下「事業団」という。）が同年10月に設立された⁴⁾。事業団は、公害規制の実効性を担保するため、「公害防止事業団法」に基づき長期かつ低利の財政投融资資金を活用して、自ら公害防止施設を建設、譲渡するとともに、公害防止施設等を設置する企業に対する融資等を行い、生活環境の維持改善及び産業の健全な発展を図ることを目的としている。

事業団の業務は、設立当初においては「工場及び事業場が集中し」、かつ「これらにおける事業活動に伴う大気汚染、水質汚濁等による公害が著しく、又は著しくなるおそれがある」地域における「これらの公害の防止に必要な」ものに限定されたのであった。「これらの公害」とは、「産業公害」を指している。事業団の業務の対象を「産業公害」の防止に限定した理由としては、産業公害の及ぼす公害の程度・範囲から一刻の猶予も許されない緊急性を有しており、その対策が急がれたこと等による⁵⁾。

わが国の産業活動の急速な発展の過程で、工場と住宅の無秩序な乱立、近年の技術革新による大規模工場の集中立地化等に伴い、産業公害が顕在化し、生活環境の悪化が社会問題化する中で、「産業集中地域」における公害を防止するための効果的対策として工場と住宅の土地利用を分離する緩衝施設として緑地を整備し、譲渡する共同福利施設建設譲渡事業が事業団の設立により制度化されたものである。

1964年当時、厚生省では国民の健康を守る立場から、公害被害の増大を憂慮し、年金積立て金を原資として公害防止のための投資を助成するため、事業団構想を検討しており、事業団が行う主要事業の一つとして、千葉県の市原地区を具体の候補に「共同保健福祉施設」の名称で、緩衝地帯としての施設を構想していた⁶⁾。このことは、その後共同福利施設が制度化され、事業団が発足後もその「業務方法書」において、「共同福利施設」の定義を「共同福利施設とは、公園緑地、運動場、その他の施設であって、当該地域の工場又は事業場の従業員及び住民の福利に資するもの」とされていることから伺える⁴⁾。

共同福利施設が、緩衝緑地の形態を伴う上で制度的な裏付けとなったのが、1968年度以降から事業費に都市公園の国庫補助金を導入するようになった点が大きいと言えよう。制度化に当たって、市原、四日市、和歌山、赤穂、姫路、倉敷、徳山、大分の8つの市で構成された「緩衝緑地対策協議会」が、公害防止を切実な行政課題として取り組んでいた地方の立場から、厚生省、建設省他各方面に働きかけを行った⁷⁾ことも大きな役割を果たしたとも考えられる。

補助金の交付に当たって、建設省は実施要領⁸⁾により、以下の採択基準を定めている。

(参考) 参照

- 1) 都市計画事業として施行する緑地であること
- 2) 遮断効果を上げるために必要な配置と規模（原則として20ヘクタール以上）があること
- 3) 地方公共団体に譲渡するものであること
- 4) 事業費の1/4以上を企業が負担するものであること

補助率については、「公害対策基本法」に規定する「公害防止計画策定地域」については、1971年5月に制定された「公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律⁹⁾」により、1/2まで嵩上げされるため、用地及び補償費が通常の補助率は1/3が1/2まで嵩上げとなり、財政上の優遇措置が図られることとなった。また、1968年6月には新都市計画法が制定され、それ以前の旧都市計画法では、事業団は民間の都市計画特許事業として許可されていたが、新法では国の機関として都市計画の施行者としての位置づけがなされたのであった。このように、国庫補助金の財政上の優遇と都市計画上の主体としての位置づけは、その後の共同福利施設建設譲渡事業を緩衝緑地帯として強力に推進していく上において、国の制度的な裏付けを与えることとなった。

1971年7月には環境行政を総合的に推進するため、新たに「環境庁」が設置され、これに伴う公害防止事業団法の改正が行われ、事業団を監督する主務大臣が厚生大臣及び通商産業大臣から環境庁長官に改められた。さらに、1976年12月の特別交付税に係る自治省令の改正により、施設譲渡後の地方から事業団への割賦償還分について2分の1を上限に特別交付税が措置される⁷⁾こととなり、地方財政負担の軽減が図られることとなった。

一方、共同福利施設と工場立地法上の緑化義務とが制度的には併存していたため、企業が緩衝緑地帯として共同福利施設建設譲渡事業に企業負担を行うこととは別に、各企業敷地においても一定割合（25%以上）の緑化が工場立地法で義務づけられており、共同福利施設において費用負担を求められる企業にとっては、緑化について二重の負担を課せられる形となることから、制度上の矛盾を内包したまま両制度が併存し、このことは事業推進上の大きな制約要因になったと考えられる。

(参考)

国庫補助緩衝緑地造成事業の実施要領

昭和43年6月15日
建設省

第1 採択基準

緩衝緑地造成事業として国庫補助の対象となる事業は、次の各号に該当するものとする。

- 1 都市計画法（大正8年法律第36号）第16条に規定する緑地であって、都市計画事業として施行するものであること。
- 2 当該緑地は、火力発電所、化学工業、石油製品製造業、鉄鋼業を主体とする工業地域から発生するばい煙、騒音その他の公害を防止又は緩和するため他の地区と遮断することが都市構成上、有効かつ必要と認められるもの（以下「緩衝緑地」という）であって、その遮断効果をあげるために必要な配置と面積（原則として20ヘクタール以上）を有するものであること。
- 3 緩衝緑地は、同時に公害防止事業団法（昭和40年法律第95号）第18条第4号に規定する施設に該当するものであって、その全部又は一部を公害防止事業団が都市計画事業の特許を受けて造成し、造成後これを地方公共団体に譲渡するものであること。
- 4 緩衝緑地造成事業に要する費用（第2、2に定める補助の対象となる費用をいう。）の4分の1以上を企業（公害対策基本法（昭和42年法律第132号）にいう事業者をいう。）が負担するものであること。

第2 実施方針

1 補助事業者

公害防止事業団に対し、補助するものとする。

2 補助対象事業費の範囲

補助の対象となる事業費の範囲は、用地の取得費、敷地の造成費、園路、広場、植栽工事費及び維持管理のため通常必要とする管理施設に要する費用とする。

3 補助率

補助対象事業費から企業が負担する額を控除した残額の3分の1を補助するものとする。

4 補助条件

補助金の交付決定にあたっては、次の旨の条件を附するものとする。

- (1) 緩衝緑地造成事業に要する費用についての地方公共団体及び企業の費用負担について費用負担協定書を締結させ、それぞれの負担金額、負担方法を明らかにしなければならないものとする。
- (2) 当該緩衝緑地造成事業の全部又は一部が完了し、地方公共団体に譲渡するときは、公害防止事業団法第条に規定する業務方法書の定めるところに基づいて、譲渡価格及びその支払い方法を明らかにし、譲渡しなければならないものとする。
- (3) 譲渡を受けた地方公共団体は、当該緩衝緑地を補助金の交付の目的に反して逆用し、譲渡し、交換し、貸し付け又は担保に供してはならないものとする。ただし、補助事業者が、あらかじめ建設大臣の承認を受けて承認した場合は、その限りでないものとする。
- (4) その他、他の補助事業に附される条件については同様とする。

5 その他

その他の事項については、他の一般補助事業に準じて取扱うものとする。

3. 共同福利施設建設譲渡事業制度

共同福利施設建設譲渡事業は、「公害防止事業団法」第18条第1項第4号に基づき、「産業公害が著しく、又は著しくなるおそれがある地域のうち産業公害が発生するおそれが特に著しい地域において、その発生を防止するために、工場・事業場の共同の利用に供する施設であって当該地域の工場又は事業場の従業員及び住民の福利の向上に資する施設（「共同福利施設」という。）」を設置し、施設完成後に地方公共団体に譲渡する事業である。

環境事業団の緑地事業は、「建設譲渡方式」により財政的支援措置と技術支援措置を一体的に行うことにより、緊急性の高い緑地を早期に整備するものであり、組織としての技術・人材の活用と国の財政的支援を一体的に講ずることにより環境保全と改善のための対策を適切に行うことが可能となる事業団独自の事業方式として成立し、事業団の緑地関係事業の推進を図る上で重要な役割を担ってきた。

3.1 事業の内容

当該事業の対象施設は、「工場又は事業場の共同の利用に供する施設であって、当該地域の工場又は事業場の従業員及び住民の福利に資するもの」に限定されている。このような限定が行われたのは、事業団の目的が生活環境の維持改善と産業の健全な発展を図ることであり、産業の側と地域住民の側が共同で利用できるような福利施設を緩衝地帯に設置することが事業団の設立趣旨からみて最も適当と考えられたからである⁴⁾。また、「産業公害が発生するおそれが特に著しい地域」とは、「工場又は事業場が集中している区域に隣接している等の理由で、産業公害の発生の危険度が特に高い地域⁴⁾」を対象としている。

当該事業は、「汚染者負担の原則（P. P. P. : Polluter Pays Principle）^{補注3)}」により、事業費の一部を企業等に負担を求める仕組みを制度化しており、かつ用地費については補助率の嵩上げ措置がなされている。前者については、1970年に制定された「公害防止事業費事業者負担法⁹⁾」第2条の2に基づき、当該事業により整備される緑地、広場その他の空地については、事業費の一部（1/2～1/4）に企業負担を求めている。また後者については、「公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」により、「公害防止計画」に基づいて実施する緑地整備のうち用地・補償費については補助率の嵩上げ措置により、通常の補助率1/3が1/2に嵩上げされている。

当該事業の採択要件は、事業団の「業務方法書⁷⁾」において、以下のように規定されている。このうち、整備面積については、既に整備された面積又は今後予定される整備面積を含めることができるとされている。

(事業要件)

- 1) 工場又は事業場の配置の状況、当該地域の地理的、気象的条件等により産業公害が発生するおそれが特に著しい地域であり、かつ、都市計画法第4条第1項にいう都市計画において産業公害を防止する見地からの配慮がなされている地域に設置されるものであること。
- 2) 当該施設の位置及び構造並びに利用の状態が産業公害の発生を防止するために適切なものであること。
- 3) 整備面積は5ヘクタール以上であること。

事業費負担の割合を模式的に表すと図1のとおりである。これより、高上げ後の補助率は、2分の1であるが、企業負担が事業費の3分の1となることから、国費は補助対象事業費に対して3分の1の割合となる。

事業に係る資金の流れを模式的に表したものが、図2である。財政投融资等の事業団において措置した低利の有利子資金については、緑地完成後に事業団から地方公共団体に譲渡された後に、据置き期間2年以内を含み、20年以内に地方公共団体から事業団に対して割賦償還されるしくみとなっている。地方公共団体からの割賦償還金については、地方負担の2分の1を上限に特別交付税が措置される。

		企業負担	地方公共団体	国庫補助	
総 事 業 費	用地・ 補償費A	1/3A	1/3A	1/3A	補助対象事業費
	施設 整備費B	1/3B	1/3B	1/3B	
	その他C	1/3C	2/3C		補助対象外経費 (事務費の一部、 建設利息等)

注1) 総事業費＝用地・補償費＋施設整備費＋事務費＋建設中の財投借入利息＋消費税

図1 事業費負担の内訳

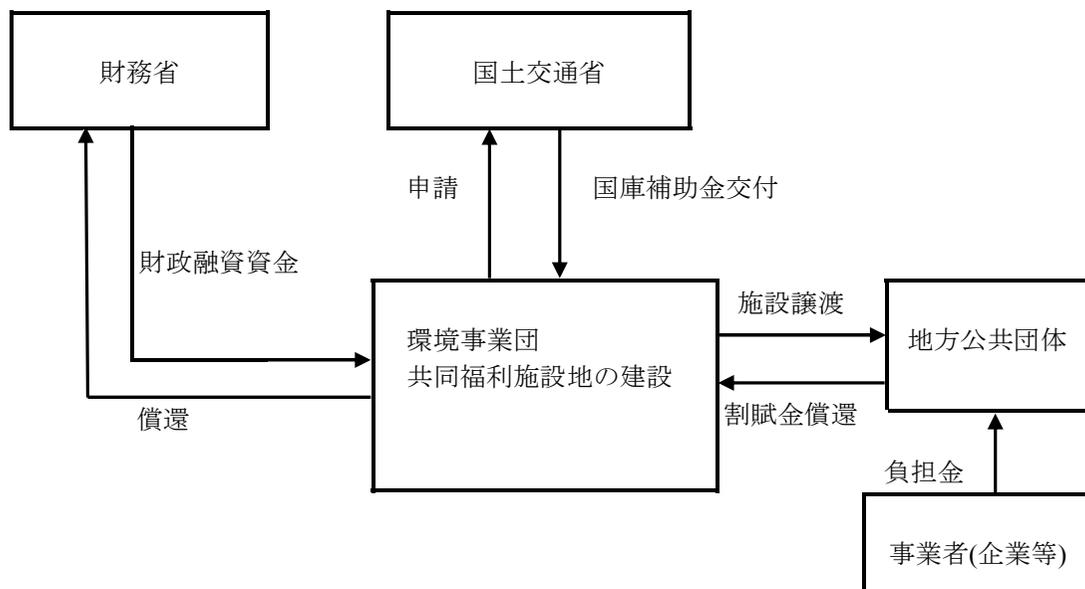


図2 資金フロー図

3.2 事業の特色

当該事業は、「産業公害が発生するおそれの特に著しい地域¹⁾」において工場等の集積地と住宅市街地との間に緩衝緑地を整備するものであり、「汚染者負担の原則 (P. P. P.)」の考え方により事業費の一部を企業等が負担する仕組み等を事業に取り入れるとともに、事業団の保有する技術力の活用と財政支援措置を一体的に行う「建設譲渡方式」により、効率的に事業が遂行され、緑地の早期整備が図られている点が当該事業の特色となっている。

当該事業は、環境対策上早期整備を必要とする緑地について、「建設譲渡方式」により事業期間が平均して約4年という短期間で整備が行われ¹⁰⁾、早期の整備効果の発現を可能とした¹¹⁾。当該事業の対象とする緩衝緑地は、「公害対策基本法」第19条第2項に基づき都道府県知事が作成し、内閣総理大臣の承認を受けた「公害防止計画」に位置づけされた緑地である。同法第20条には国の責務として、「国は公害防止計画の達成に向けて、必要な措置を講ずるよう努めること」と規定されており、事業団の行う当該事業は、公害対策の専門機関として国の実施する事務を補完するものである。

当該事業により住・工分離の土地利用を実現するとともに、緑地の有する多面的な機能の発現により、騒音・振動等の公害を防止するとともに、公的なオープンスペースとして工場等の従業員、地域住民等の共同の利用を通じて福利の向上に資するものであり、産業の健全な発展を図る上で、生活環境の保全・改善措置を行うことが可能となるよう、事業者側にも応分の負担を求めたものである。当該事業制度は、産業公害が社会問題化し、深刻化していく中であって、環境保全面からの取り組みとして国際的にみても先取的な取り組みであり、社会資本の中でも生活環境関連施設として、欧米の先進諸国と比較して大きく整備が立ち遅

れていた公園緑地のストックを向上させるとともに、都市の計画的な土地利用を実現し、都市の形態を整序していく上からも非常に有効な手だてであったと言えよう。建設譲渡方式による事業の最大の利点は、環境政策上の目的に適った良質な緑地が極めて短期間で整備され、早期に緑地の効果発現を可能とした点である。

譲渡先の地方公共団体にとって、頭金を除くと初期の財政負担を伴わずに目的とする緑地が整備されることであり、さらには事業団自らが都市計画の施行者となり、都市計画事業承認や国庫補助金の申請、国への予算要望に関する事務を遂行することから、大幅な事務負担の軽減・緩和が図られることとなる。筆者らが、過年度に当該事業と地方公共団体が行う同等規模の都市公園事業（補助事業）とを対比して、地方の財政負担の軽減について調査した結果では、事業実績値において地方の財政負担率は県事業、市事業のいずれも 1/2 以下であり、かつ、建設段階の自己資金については、制度上の理論値よりも下回っていたことが明らかになっている¹²⁾。

一方、整備された緩衝緑地は、将来にわたって持続性を有する公的なオープンスペースとして担保されることにより、都市の形態を規制し、その構造基盤を構成するものであり、いわば「グリーン・インフラ」と位置づけられる緑地帯（グリーンベルト）であることから、わが国の緑地制度上も特筆すべき位置を形成しているものと評価することができる。このことは、建設省（現国土交通省）が、1996年に都市公園整備、都市緑化に関する主要課題の克服に向けて必要とされる技術テーマとその開発、導入プログラムを取りまとめた第一次の「公園・緑化技術五箇年計画¹³⁾」において、「近年の公園・緑化事業の展開を支えた主要な技術」として「緩衝緑地における緑化技術」が位置づけられていることから明らかである。（写真1、写真2 参照）

3.3 事業の実績

表1は、事業団が整備した共同福利施設の整備実績である。この表中、地区数については、事業団の「事業統計（平成14年3月末現在）¹⁵⁾」に基づき複数の工期に及んでいる事業カ所を同一地区として、集計したものである。この結果、当該事業により整備された緑地は全国で29地区、面積1,120haにも及ぶ。この整備面積は、東京都23区内の山手線の内側に相当し、全国の国営公園の供用面積に相当する規模である。1地区当たりの平均整備面積は38.6ha、平均事業費は91億8千万円となっている。整備した地区のうち、最も面積規模が大きな地区は、福井地区の134.4haがずば抜けて大きく、次いで、茨城県の鹿島地区が72.5ha、兵庫県の姫路地区が71.0haとなっている。福井地区は、福井臨海工業地帯の緩衝緑地である。緑地の規模別にみると、20ha以上50ha未満13カ所と最も多くなっており、このうち30ha未満が9カ所となっている。（表2 参照）



写真1 姫路地区共同福利施設（兵庫県姫路市）



写真2 横浜地区共同福利施設（横浜市）

表 1 共同福利施設整備実績 総括表

整備地区数 (N)	整備面積 (A)	整備事業費 (B)	A/N	B/N
地区 29	ha 1,120	百万円 266,178	ha 38.6	百万円/地区 9,179

表 2 共同福利施設の規模別内訳

区 分	地区数	地 区 名
100ha以上	1	福井
50ha以上 100未満	8	徳山、姫路、鹿島、水島、大分、習志野、 庄内空港、松本空港
20ha以上 50ha未満	13	市原、赤穂、富津、清水（横砂）、四日市中央、 霞ヶ浦、東海、多賀城、坂出、小野田、富山、 北九州、和歌山
10ha以上 20ha未満	6	泉北、鶴崎、君津、横浜、富山空港、東大阪
10ha未満	1	下松
計	29	

(注) 1. 「環境事業団事業統計（平成 15 年 3 月現在）¹⁴⁾」より作成。

2. 事業が数期に及ぶ場合は、同一地区としてまとめた。

事業団が創設以来、営々と続けてきた緩衝緑地のストックは、わが国の都市域における公害の防止のための社会資本として寄与するだけでなく、環境問題が産業公害のように原因者が特定され、被害地域が限定される産業公害問題とは異なり、地球温暖化の進行や生物多様性の危機等、近年のグローバル化した環境問題^{2)、15)}に対応した低炭素で自然との共生^{補注 5)}が図られた持続可能な社会を形成していく上においても有効であり、かつ都市の安全性、防災性を向上させ、強化していく面からも都市の骨格を形成するインフラストラクチャを構成している。

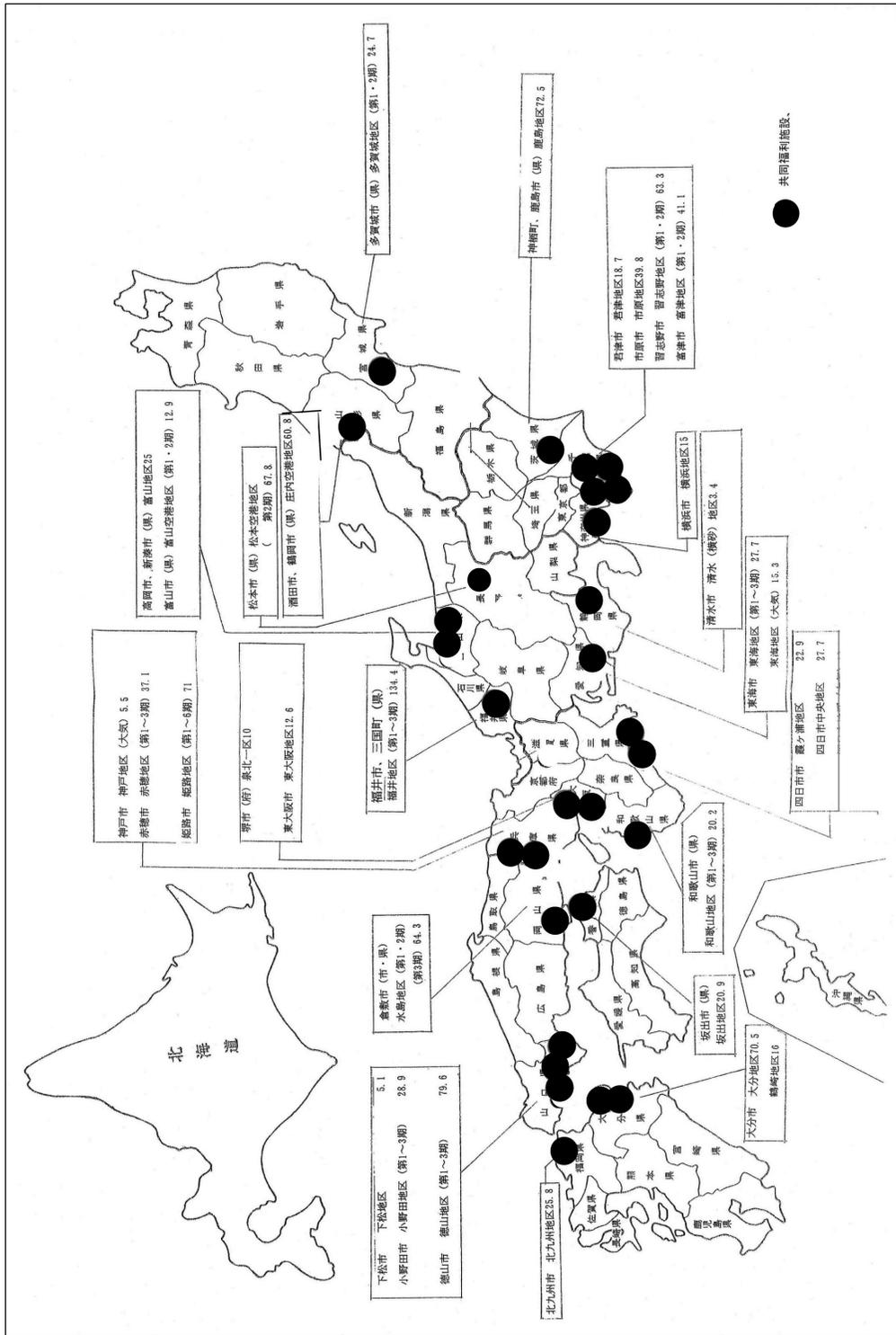


図3 共同福利施設位置図

4. 総合考察

1965年に公害防止事業団が設立されて以降、わが国の高度経済成長の過程で発生した外部不経済である産業公害を防止するために創設された「共同福利施設建設譲渡事業」について、制度創設の背景と事業のしくみ、事業の内容と特色、事業の実績について検証を行った。事業団が設立されて以来、公害防止事業として実施されてきた緩衝緑地整備事業については、「建設譲渡事業」という事業団独自の制度スキームによって具体化され、その強力な推進が可能であったと言える。

この事業方式が、通常受委託方式と異なる点は以下の点である。

- 一つは、事業団自らが都市計画事業者として主体的に事業を実施する点、
- 二つは、技術支援措置と財政支援措置が車の両輪となって、事業を牽引する点、
- 三つは、「汚染者負担の原則（P. P. P.）」に基づき、事業費の一部を事業者負担させるしくみを内部化している点である。

一点目については、地方公共団体との譲渡契約を経て、事業団が「都市計画法」第59条第3項に基づき、都市計画の事業者となって事業を主体的に実施していくことであり、国庫補助事業の申請も事業団が国土交通省に対して行い、交付を受けて基本・実施設計、用地の取得、工事の実施を行うものである。

二点目については、「技術支援措置」として事業団の技術スタッフの経験とノウハウを活用した総合的なプロジェクト管理体制の下での効率的な事業執行が図られる点と「財政支援措置」としては、長期低利の財投資金と国庫補助金等により事業に要する財源が措置される点である。これにより、地方公共団体は埋立地等での産業公害の著しい地域等の条件下において環境保全対策としての緑地を初期の財政負担をほとんど伴うことなく、事業団にアウトソーシングし、事業団という専門機関によって適切かつ効率的な整備を行うことを可能とした。

三点目については、環境対策として緑地整備を行う上で事業スキームの根幹をなすものであり、具体には共同福利施設整備においては企業負担に要する費用も、整備段階においては事業団が財投により措置し、企業側からは地方公共団体への譲渡後の償還時に合わせて、費用を徴収することにより、企業側にとっても初期の多額の財政負担が軽減されることとなる。

このような事業団独自の事業方式の採用により、平均事業期間が4.2年という短期間での整備が可能となったと考えられる。緩衝緑地を形成する共同福利施設事業については、わが国の経済産業が急速な発展を遂げていく中で、産業側からも経済活動を維持、発展を図る上においては、近隣住民側への生活環境に対する保全対策が一刻の猶予も許されない事態を惹起するに至り、国としても早急な公害防止対策を迫られていた⁴⁾。このような状況の中で、公害対策の専門機関として公害防止事業団が設置され、工場側の公害発生源対策としてだけでなく、住宅地と工場地帯とを土地利用上明確に区分し、緩衝帯となる緑地を設ける共同福利施設が制度化されたのであった。事業の名称が示すとおり、産業側の従業員と住民側への

福利施設としての性格を有し、産業側にとっては自らの事業の維持存続を図る上での地域融和策としての性格を多分に有していたと言える。

事業創設時は、必ずしも緩衝緑地と同義で扱われていたわけではなく、緑地以外には、緩衝地帯となる運動場や体育館のような施設も想定されていた。事業制度として緩衝緑地の形態を伴うようになったのは、昭和44年以降都市公園の国庫補助金を導入するようになってからのことである。当時の建設省の補助事業の実施要領として、緑地であることが補助を行うための必要要件として規定したことが「共同福利施設」の形態を緩衝緑地として整備していく上での一大転機を画したと言える。事業団の事業が推進していく過程で、公害防止対策基本法の制定やこれに伴う財政上の特例措置による補助率高上げ、特別交付税の措置等の制度が充実していき、事業団が地方公共団体との譲渡契約を締結し、当該事業を推進していく上で極めて重要な制度上の手当として強化されていった。

共同福利施設は、1965年の制度創設以来、事業が終息した2004年度までの40年間にわたり、全国での緩衝緑地整備を担ってきた（図3参照）。一部の例外を除いて、わが国における公害防止目的で設置された緩衝緑地は、そのほとんどは事業団の共同福利施設建設譲渡事業によって整備されたものである。整備された緩衝緑地は、基本的には「公害防止計画」に位置づけされた公共の緑地であり、公害防止対策としての必要性の高い緑地である。この制度によって整備された緑地のストックは、全体で1,000 ha以上に及ぶ。これらの緑地は、永続性のあるオープンスペースとして維持されることから、安全で良好な都市環境を形成していく上で、今後も「社会的共通資本」¹⁶⁾となり、いわば都市のスタビライザー (stabilizer) としてビルト・イン (built-in) されたものとして評価することができよう。

公害防止事業団法が制定され、公害防止事業団が設置された当時の社会背景としては、産業公害が激化していく中で、これ以上放置した場合にはわが国の産業経済の発展のみならず産業構造そのものを維持できなくなる程、産業公害が看過出来ない状態に至っていたことが指摘される。このような状況においては、単に発生源である工場側への規制の強化のみならず、公害防止対策を専門に担う機関を設置し、公害という環境問題により迅速かつ的確に対応することが社会的にも要請されていたと言える。事業団という国の専門機関が、公害対策を強力に推進していく上でその牽引役を担った中心的な事業方式が「建設譲渡事業」であった。その最大の特徴は、事業団と譲渡先との間で譲渡契約を締結した後、事業団は長期低利の財政投融資資金（財投）を用いて、事業団の技術職員らによる一元的なプロジェクト管理の下で、短期の施工により早期の事業効果の発現を可能とした点である。すなわち、建設譲渡事業制度は、事業団が財投を用いた低利の「財政支援措置」と事業団の保有する技術と人材を活用した「技術支援措置」を車の両輪として一体的に実施していく事業団独自の整備手法であった。

この手法は、財政力基盤と緑地整備の技術者を有しない地方公共団体にとって、公害対策として整備の緊急性を有する緩衝緑地を早期かつ的確に整備し、緑地の環境保全効果を発現

させる上で、極めて有効な対策手法であったと言えよう。今日、中国国内の北京等の大都市を中心として、PM2.5による大気汚染問題が国境を越えて隣国にも越境して影響を及ぼす環境問題として顕在化している。わが国が高度経済成長の過程でもたらした「負の遺産」とも言える公害問題に対して、総合的な公害防止計画、環境基準のもとで、企業側の公害防除のための環境技術の革新（イノベーション）と行政側からの財政支援措置、専門実施機関としての事業団による実施体制の整備によって、公害の緩和・防止し、着実な生活環境の改善に寄与したと言えよう。事業団という専門実施機関により、予算と技術を傾斜的に配分することで、社会的共通資本¹⁶⁾となる緩衝緑地を重点的かつ効率的に整備し、事業効果の早期発現を図る環境対策の手法は、中国の現下の環境問題であるPM2.5による大気汚染問題解決を図る上でも有効と考えられる。共同福利施設建設譲渡事業の制度スキームは、今後、わが国が他国との技術と人材の国際交流を積極化させる中で、環境問題の解決にグローバルな貢献が期待できる分野として再評価されて良いと考えられる。

【補注】

- 1) 公害対策基本法第2条第1項では、「公害」を「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘採のための土地の掘さくによるものを除く。以下同じ。）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいう。」と定義している。本稿においても特に断りのない限り、同法の定義を踏襲して使用する。
- 2) 「予防原則」とは、1990年の北海の保護に関する第三回国際会議で採択された「ハーグ宣言」で定義され、「科学的に確実でないということが、環境の保全上重大な事態が起こることを予防する立場で対策を実施することを妨げてはならない¹⁷⁾」とする考え方である。
- 3) 「汚染者負担の原則」とは、1974年の「汚染者負担原則の実施に関するOECD理事会勧告」の中で提唱された「公害防止及び規制措置の費用の負担に関する基本原則」であり、「汚染者が、環境を受容可能な状態に確保するための措置の実施費用を負担すべきであることを意味する。換言すればこれらの措置の費用は、生産面あるいは消費面で公害を惹起するような財及びサービスのコストに反映されるべきである。¹⁷⁾」とする考え方である。
- 4) 公害防止事業団は、1994年に環境事業団となり、2004年4月に組織・機構の見直しにより、独立行政法人環境再生保全機構に再編されている。
- 5) 第一次の環境基本計画（2004）では、「長期目標」の一つとして「共生」を掲げており、「大気、水、土壌及び多様な生物等と人間の営みとの相互作用により形成される環境の特性に応じて、かけがえのない貴重な自然の保全、二次的自然の維持管理、自然的環境の回復及び野生生物の保護管理など、保護あるいは整備等の形で環境に適切に働きかけ、その賢明な利用を図るとともに、

様々な自然とのふれあいの場や機会の確保を図るなど自然と人との間に豊かな交流を保つことによって、健全な生態系を維持・回復し、自然と人間との共生を確保する。」と位置づけ、「自然と人間との共生」の必要性を掲げている。

【引用文献】

- 1) 公害防止事業団法（1965）http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/
- 2) 環境省総合環境政策局総務課編著（2002）環境基本法の解説，（株）ぎょうせい，531pp.
- 3) 公害対策基本法（1967）http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/
- 4) 厚生省環境衛生局、通商産業省企業局（1965年）公害防止事業団法逐条解説
- 5) 厚生省，通商産業省（1965）第48回国会提出公害防止事業団法案参考資料
- 6) 公害防止事業団（1976）公害防止事業団10年のあゆみ，628pp.
- 7) 公害防止事業団（1987）公害防止事業団25年のあゆみ，242pp.
- 8) 建設省都市局公園緑地課（1968）国庫補助緩衝緑地造成事業の実施要領
- 9) 公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（1971）
http://law.e-gov.go.jp/html_data/S46/
- 10) 鈴木弘孝（2004）緩衝緑地整備に果たした共同福利施設建設譲渡事業の意義と役割に関する研究，環境情報科学論文集 No.18，343-348
- 11) 鈴木弘孝・高橋寿夫（2004）緩衝緑地整備の事業効果分析，環境情報科学論文集 No.18，349-354
- 12) 鈴木弘孝（2005）共同福利施設建設譲渡事業における財政支援措置に関する研究，環境情報科学論文集 No.19，123-126
- 13) 建設省都市局公園緑地課監修・財団法人都市緑化技術開発機構監修（1996）公園・緑化技術5か年計画，大蔵省印刷局発行，126pp.
- 14) 環境事業団（2002年）事業統計，145pp.
- 15) 鈴木弘孝（2001）環境事業団の行う緑地整備事業，ベース設計資料 No.103 公園・体育施設編，建設工業調査会，25-29
- 16) 宇沢弘文（2000）社会的共通資本，岩波書店，239pp.
- 17) 倉坂秀史（2008）環境政策論（第2版），信山社出版（株），354pp.

The Role of the Buffer-Greenbelt Construction Project in Environmental Administration in Japan

Hiroataka Suzuki

Abstract

This study aims to verify the significance and the role in environmental administration of the “Common Welfare Facilities (C.W.F.) Project”, which was the construction of a buffer greenbelt between housing areas and industrial areas in order to prevent the industrial pollution that occurred during the postwar period of rapid economic growth. This article clarifies the significance and characteristics of C.W.F. from two aspects : that of the financial support such as a national subsidy, and technical support under the organization of the corporation for anti-pollution measures. As the result, the period needed for the effects of the project to appear was an average of less than 5 years and the financial load on the local municipality was reduced to half or less of the amount paid for a city parks project of nearly the same scale. It also clarified that the project system was useful for local governments, which lack financial resources and technical experts, by permitting the fast and appropriate construction of the buffer-greenbelt and displaying environmental conservation effects.

Keywords: environmental policy, corporation for anti-pollution measure,
common welfare facility construction project, buffer-greenbelts, project effects