

序章：緩衝緑地整備の発展過程

わが国が高度経済成長を遂げる過程で産業公害による生活環境の悪化が深刻な社会問題として顕在化し、これらの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工場地帯と住宅地との間に緩衝帯となる緑地（「緩衝緑地」）が整備されている。そのストックはわが国全体で1,000ha以上に達している。緩衝緑地は、住宅地と工場地帯に土地利用を明確に分離することにより、都市の骨格を構成する緑地としての役割を担ってきたと考えられ、いわば、都市のインフラ（基盤）と位置づけることができる。この緩衝緑地は、公害防止事業団（平成4年に「環境事業団」に改組）という組織によって、ほぼ一元的に整備が推進されてきたが、2001年の特殊法人等改革の動きにより、業務の見直しが行われ、緩衝緑地の整備を支えてきた建設譲渡事業は継続中の事業を除き、2001年度に廃止が決定し、2001年度以降は新規に公害対策としての行う緩衝緑地整備は「地方の事務」として地方公共団体が推進していくこととなった。

このような現下の社会的状況を踏まえ、これまで一貫してわが国の都市における環境保全対策として実施されてきた緩衝緑地整備事業について、その成立と発展の過程を整理しておくことは、都市の自然再生、ヒートアイランド対策や地球温暖化防止対策等の都市における緑地政策上の多様な取り組みとその強化が求められている今日、有効かつ必要なことと考えられる。

1. 産業公害の激化と公害防止事業団の設置

1960年代から70年代にかけて、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。

このような事態に対処するため、煤煙の排出の規制に関する法律、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。

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、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。従来の助成措置の強化に加え、さらに積極的に効果的対策を実施する必要性が、産業を維持発展させる事業者側からも、生活環境の維持改善を求める地域住民側からも高まっていった。このような状況に対処すべく、産業の集中する地域において産業公害を防止するため、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、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行う組織として「公害防止事業団（以下「事業団」という。）」が同年10月1日に設置された。

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。ここで、「これらの公害」とは、「事業活動に伴う大気汚染、水質汚濁等による公害」であり、これを同法第18条では「産業公害」と定義づけている。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・範囲が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による。この法律において、産業公害の防止を図る目的で工場地帯と住宅市街地との間に緩衝帯となる施設として緩衝緑地を整備事業として共同福利施設建設譲渡事業（「緩衝緑地整備事業」）が位置づけされたのである。

2. 公害防止から環境問題への対応

1980年代に入りわが国の経済成長も安定成長が定着し、省資源・省エネルギー化が進むとともに、環境行政制度も整備され、かつて著し

い環境汚染をもたらした産業公害も大幅な改善が図られつつあった。

しかし、公害の発生源がこれまでの工場・事業場に加えて、新たにモータリゼーションの普及による自動車のような移動発生源や生活排水等の家庭生活に起因するものにまで広がり、いわゆる「都市・生活型公害」を含めた幅広い取り組みが求められるようになった。

一方、企業における公害防止投資額は、施設の普及による発生源対策の強化や汚染物質排出量の大きな業種の新増設の減少等により、1980年代に入るとピーク時の1970年代から大幅に減少した。このような情勢を反映して、1986年6月、臨時行政改革推進審議会の最終答申において、公害防止事業団の業務に関連して、大気汚染、湖沼等の水質汚濁、化学物質対策等新たな行政課題に対応した業務の見直しと地方公共団体との役割について、次のような提言がなされている。

「公害問題の実態が変化し、工場等を発生源とする二酸化硫黄の環境基準や人の健康の保護に関する水質汚濁の基準はおおむね達成されてきているが、大都市圏を中心とする窒素酸化物による大気汚染、湖沼等の水質汚濁、先端産業工場における化学物質対策等新たな行政課題が生じてきている状況に即応し、その業務の見直しを行うものとする。なお、同事業団がこのような新たな課題に対処するため行うべき業務は、地方公共団体との役割分担の実態を勘案し、国家的見地からみて緊急性が高くかつ大規模なもの、先行的に対処すべきものその他環境行政上特に必要と認められるものとする。」

環境庁(当時)では、この提言の趣旨を踏まえ、産業公害のみならず、都市・生活型公害対策等新たな課題に取り組むため、事業団に新規業務を追加するとともに、現行業務の見直しを行い、公害防止事業団法の改正案が環境庁より国会に提出され、1987年の第108国会で成立している。この改正において、産業公害以外の公害の防止に必要な業務の一つとして大気汚染による公害を防止するために必要な大気浄化機能をもった都市公園となる緑地を設置し、譲渡する「大気汚染対策緑地建設譲渡事業」が追加された。

1990年代に入ると、地球の温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、熱帯林の減少等の地球環境問題に対して国民の関心も高まりを見せ、一方、開発途上国の公害問題等も顕在化する等の社会背景の下、地球環境問題へのとり組みとともに、わが国としても開発途上国等の環境保全対策を支援するため、積極的な技術協力が求められるようになった。1991年12月の臨時行政改革推進審議会答申において、「公害防止事業団に蓄積された情報・ノウハウを、関係省庁との連携の下に、途上国に対する技術協力に活用する」ことが指摘されている。

一方、国内においても、廃棄物、特に産業廃棄物の排出量が増大する中で、最終処分場の残余容量が極めて逼迫していること等を背景に、排出量の抑制、減量化、再資源化と併せて最終処分場の確保と建設を早急に進めていくことが環境行政上の緊急課題として浮上した。

こうした情勢を踏まえて、環境庁に設けられた「公害防止事業団事業検討会」において、環境行政の主要課題への適切な対処、国民のニーズを満たしていくための公害防止事業団の役割と事業について検討が行われ、1992年1月に新たに取り組むべき事業、適切な公害防止事業団の名称等の制度改正の基本的方向が環境庁に報告されている。この報告において、公害防止対策に係る事業のみならず、新規の事業として、①開発途上地域に対する環境技術協力、②産業廃棄物処理施設の整備促進、③自然公園における自然環境の保護及び適正利用の促進、④地下水汚染対策の促進、の4点を掲げるとともに、公害防止事業団が公害対策のみに限定されず広く環境行政の一翼を担っていることから、「環境事業団」への名称変更が提言された。

この提言を受けて、近年の環境問題をめぐる内外の情勢に的確に対応するため、環境庁は公害防止事業団法の改正案を国会に提出し、1992年4月第123回国会において成立した。この改正において、「公害防止事業団法」は「環境事業団法」に改められるとともに、事業団の名称も「公害防止事業団」から「環境事業団」へと改称され、事業団は公害防止のみならず、新たに自然環境の保護及び整備に必要な業務、開発途上地域の環境保全に資する情報の提供等

の業務を行うこととなった。この改正において、建設譲渡事業の中に、産業廃棄物の広域処理が必要な地域において、産業廃棄物の最終処分場とその周辺地域における生活環境の保全を図るため、最終処分場と併せてその周辺又は跡地に都市公園となる緑地を設置し、譲渡する「産業廃棄物処理施設・一体緑地建設譲渡事業」が新たに追加されている。

3. 環境問題のグローバル化への対応

1992年4月に東京で開催された地球環境賢人会議において、「地球環境と開発のための資金に関する東京宣言」が提言され、この中で「民間部門は、環境上持続可能な地球の開発をもたらす上で重要な役割を担わなくてはならない。アジェンダ21の実施において民間部門の十分な参画を図るため、…民間企業、NGO、そして民間人の参加のあり方を調整する仕組みを設けることが有益である。この仕組みは、民間からの寄付、そしてゆくゆくは政府からの任意の拠出によって支えられる。」と記されている。

この宣言を踏まえ、1992年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された「地球と開発に関する国際会議(地球サミット)」の場において、中村環境庁長官(当時)は政府代表演説の中で「民間の環境保全活動も大きな役割を果たすことから、民間資金を中心にした民間活動への資金支援の仕組みを整備することも考えております」と述べている。こうした状況を踏まえ、内外の民間団体(NPO)が行う環境保全に関する活動の一層の振興を図るため、環境庁では事業団に「地球環境基金」を設け、これら民間団体の行う活動に対して助成その他の支援を行うこととする環境事業団法の改正案が環境庁から国会に提出され、1993年2月の第126回国会で成立している。

1999年2月の中央環境審議会答申「今後の環境事業団のあり方について」では、「環境事業団は、環境保全対策全般を対象とする唯一の特殊法人として、廃棄物・リサイクル対策、有害物質対策、地球環境保全対策等、環境問題の今日的な課題について対応することが強く求められている」ことを指摘している。

この中央公害対策審議会答申等を踏まえ、地球温暖化防止対策等地球環境問題や廃棄物処理問

題等の環境行政上の緊急課題への的確な対応を図るため、環境庁から環境事業団法の一部改正案が国会に提出され、1999年6月の第145回国会で成立している。この改正により、新たな業務として地球温暖化対策の推進に特に資すると認められる緑地を設置し、譲渡する「地球温暖化対策緑地建設譲渡事業」が追加された。

まとめ

以上の経過から、国の環境対策に関する専門機関としての「公害防止事業団」が設立され、全国的に公害対策が社会問題化していった1960年代から今日にいたるまで、環境行政上の主要課題とに対応しつつ組織と業務の見直しが行われてきた。

事業団の設立当初は、わが国が高度の経済成長を遂げていく一方、産業公害が深刻化する中であって、産業公害の防止に必要な業務を担う中核的な専門機関としての役割を担い、わが国の公害対策の推進に寄与してきたと言える。

1980年代に入ると、都市部における窒素酸化物対策や湖沼等の周辺的生活排水対策等を必要とする「都市・生活型公害」に対応して、事業団の業務の見直しが行われ、対象とする公害の範囲も「産業公害」に加えて「都市・生活型公害」に対処するため大気汚染対策緑地事業が創設されている。

1990年代になると、増大する産業廃棄物の適正処理や地球環境問題へのとり組み等環境行政上の新たな課題への対応が求められるようになり、組織の名称も「公害防止事業団」から「環境事業団」へと改組されるとともに、産業廃棄物の広域処理に対応して産業廃棄物処理施設・一体緑地建設譲渡事業が創設されている。さらに1999年には地球環境問題や廃棄物問題等に対処するために地球温暖化対策緑地事業が追加されている。

このように、公害防止事業団の当初の目的である「産業公害の防止」から、公害対象の範囲を「都市・生活型公害」に拡大し、さらには地球環境問題や廃棄物処理問題等の近年の環境行政上の主要課題の変化に対応して、事業団として担うべき目的と業務も「公害防止」から「環境保全」へとその重点を変化させていった。

2000年には財政投融资制度の抜本改革が行われた。そして特殊法人等改革での組織と業務の「ゼロベースでの見直し」により、「民間に委ねるべきは民間に」、「地方に委ねるべきは地方に」という改革の基本理念の下で、事業団による緩衝緑地等の環境保全型緑地に関する事業は2001年度をもって廃止が決定し、2001年度に継続中であった事業も、2006年度に完了している。

1966年に設立されて以来今日にいたるまで、事業団ではその時々の環境行政上の主要課題に適時的確に対応すべく、国の環境保全対策に関する唯一の実施機関として産業公害が著しく、又は著しくなるおそれがある地域における緩衝緑地の整備等の「環境保全型緑地」の整備を通じて、都市の生活環境の維持改善、環境の保全、産業の健全な発展等に寄与してきた。これら環境保全型緑地事業はいずれも「建設譲渡方式」により整備されてきた。

事業団では、地方公共団体からの要請に基づき産業公害の著しい地域等厳しい環境下において、多年にわたる経験と専門的知見に基づく「技術的支援」と財政投融资等による「財政的支援」により、環境保全型緑地の整備を通じて地方公共団体を支援し、わが国における環境行政の一翼を担ってきたと言える。

「建設譲渡方式」の最大の利点は、環境政策上の目的に適った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を指摘することができる。

この方式では、原因者負担の考え方に基づき、事業費の一部を事業者負担させるしくみを内在させている点が事業制度上の大きな特徴となっている。具体的には、共同福利施設整備における企業負担金や大気汚染対策緑地における公害被害補償予防協会からの助成金、地球温暖化対策緑地における土壌環境保全対策に要する費用の事業者負担等である。

緩衝緑地を整備する共同福利施設建設譲渡事業については、事業団が設立した1965年から既に40年以上が経過し、発生源である工場・事業場においても公害防止対策の徹底と国際的にも最先端を誇る公害防止技術を向上させており、かつ産業構造も事業発足時のように右肩上がりでも厚長大産業が生産力を高めていた時代から今日では大きく様変わりしてきている。

しかしながら、「公害防止計画」については、未

だ未達成の状況にあり、未整備の緩衝緑地もなお数百haを残していることから、引き続き地方公共団体による計画的な土地利用の誘導と生活環境の保全を図るためにも、未整備の緩衝緑地が計画的な整備されるとともに、すでに整備された緩衝緑地についても都市と自然の共生、持続的発展可能な都市の形成等を図るうえからも既に整備された緑地のストックが今後の都市の緑地政策や環境保全策の中で適切に再評価され、保全されていく必要があるものと考えられる。

参考文献

1. 厚生省環境衛生局・通商産業省企業局（1965）公害防止事業団法逐条解説，148pp
2. 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，95pp
3. 環境省・通商産業省・建設省（1987年）第108回国会提出公害防止事業団法の一部を改正する法律案参考資料，34pp
4. 公害防止事業団（1987）第108回国会公害防止事業団法の一部を改正する法律案参考資料，46pp
5. 環境省・厚生省・通商産業省・建設省（1992）123回国会提出 公害防止事業団法の一部を改正する法律案参考資料，52pp
6. 環境省・厚生省・農林水産省・通商産業省・運輸省・建設省（1995）126回国会提出 環境事業団法の一部を改正する法律案参考資料，10pp
7. 環境庁（1999）145回国会環境事業団法の一部を改正する法律案参考資料，15pp
8. 環境事業団（2000）環境の時代に対応した緑地整備の基本方向，17pp
9. 環境事業団（2000）環境事業団の緑地整備建設譲渡事業実施要領，13pp
10. 公害防止事業団（1976）公害防止事業団10年のあゆみ，628pp
11. 公害防止事業団（1987）公害防止事業団25年のあゆみ，242pp
12. 環境事業団（2002）事業統計，145pp
13. 環境庁公健法研究会編（1988）改正公健法ハンドブック，エネギー・ジャーナル社発行，231pp