

# 都市政策

季 刊 第 4 号 '76・7

## 特集 都市と環境保全

環境法の現況と課題 I	西原道雄
環境影響事前評価制度について	村田哲夫
権利としての入浜権構想	田中唯文
環境行政の政策的課題	官崎辰雄
自動車公害防止条例の意義と役割	野中明
都市緑化の課題と展望	矢木勉
企業における公害防止対策	桜田利雄

---

養浜事業と海岸防災	古米浩
都市行政の研究の回顧	竹中龍雄
六甲山環境保全構想	六甲山環境保全研究会
米国における環境管理行政の動向	地方自治研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第3号 主要目次 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

地方自治制度と市民参加	山田 幸男
市民参加と政策決定	宮崎 辰雄
住民運動の実践的課題	遠藤 晃
市民参加の制度的考察	高寄 昇三
都市における住民組織	長島 隆
公共事業と市民参加	上羽 慶市
企業の社会的責任と地域参加	山田 昇一
<hr/>	
市民参加と区行政の課題	佐野 雄一郎
全世帯調査と市民意識	板東 慧
英国の都市計画と市民参加	地方自治研究会

## 次号予告 1976年 第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月発行予定

憲法と地方自治	浦部 法穂
地方自治法の現代的課題	室井 力
現代国家と地方自治行政	中村 五郎
市民政治意識の変遷と地方自治	田中国 夫
都市自治の実践的課題	宮崎 辰雄
市民組織の課題と展望 神戸青年会議所都市問題プロジェクトチーム	
婦人団体と市政参加	妹尾 美智子
<hr/>	
環境法の現況と課題 II	西原 道雄
自治立法権	高寄 昇三
「世界大都市市長会議」(第5回・ミラノ)報告	井尻 昌一

## 特集「都市と環境保全」をめぐる

環境保全の問題が、今日、大きな社会的関心事となっているのは、それが単に自然保護とか生活環境という自然科学の分野にとどまらず、住民運動、環境権などにみられるように社会科学の分野にあっても、新しい理念の創造の場としてクローズ・アップされてきたからである。

地方自治という視点からみても、戦後自治の再生をもたらしたのは1960年代の生活防衛をめざす住民運動の高まりであった。環境問題をめぐるこのような動きは、自治体をめざめさせ、地方行政において“権限なき行政”が展開され、さらに市民参加への傾斜が深まっていった。

このように環境問題は、技術・経済・行政の神話への挑戦をつづけ環境保全への発想の転換を迫り、そのための制度づくりにも足場を固めつつあるといえる。だが、環境保全は技術・経済・行政優先の自然的反動として、多分に急成長したというせい弱さは否定できず、昭和50年代、安定成長への変化とともに、ゆり戻しの危機にさらされつつある。

環境保全が防衛的または情緒的ともいえる不安定な地位から、権利・制度として社会に定着していくためには、これから多くの限界をこえていかなければならない。たとえば、単なる被害者補償から環境権・入浜権にもとづく事業差止請求へ、環境アセスメント法案にみられるように公共事業における住民参加の制度化など、これまでの権利構成・行政構造の根本的変革が避けられないといえる。

自治体行政にあっても、環境保全行政は一つの壁にぶつかり低迷を余儀なくされている。たとえば、公害発生源は今や都市にあっては固定発生源としての工場から、移動発生源ともいふべき自動車にその重点は移りつつあるが、その対策となると自治体に目ばしい権限がないだけでなく、利害関係も複雑にからみ実効ある政策化はきわめてむずかしい。環境保全の進展のためには、古い意識・制度の壁を破らなければならない。市民主権に根ざした理論と実践の積み重ねこそ、その可能性を秘めているといえるのではなからうか。

## ■ 特集

## 都市と環境保全

環境法の現況と課題 I .....	西原道雄	3
環境影響事前評価制度について .....	村田哲夫	12
権利としての入浜権構想 .....	田中唯文	23
環境行政の政策的課題 .....	宮崎辰雄	35
自動車公害防止条例の意義と役割 .....	野中明	45
都市緑化の課題と展望 .....	矢木勉	57
企業における公害防止対策 .....	桜田利雄	69

## ■ 特別論文

養浜事業と海岸防災 .....	古米浩	83
都市行政の研究の回顧 .....	竹中龍雄	97

## ■ 研究会報告

六甲山環境保全構想 .....	六甲山環境保全研究会	108
-----------------	------------	-----

## ■ 海外レポート

米国における環境管理行政の動向 .....	地方自治研究会	129
-----------------------	---------	-----

## ■ 書評

「市民自治の都市政策」	高寄昇三著	(139)
-------------	-------	-------

## ■ 潮流

「環境権と司法救済」 (11)	「原発と米国住民投票」 (34)
「環境アセスメントと市民参加」 (44)	
「自動車排出ガス規制」 (82)	「六甲山美化協力会」 (107)

## ■ 行政資料

神戸市環境保全審議会答申 .....	神戸市環境局公害対策部	140
神戸市自動車公害防止条例 .....	神戸市環境局公害対策部	147
神戸市市民公園条例 .....	神戸市土木局公園緑地部	162

# 環境法の現況と課題 I

西 原 道 雄

(神戸大学法学部教授)

## 1 日本の公害問題と公害・環境法の生成

### (1) 戦前の公害問題と法

明治以降の日本の近代化、工業化の流れの中で、いくたの深刻な公害が現われたが、初期には、永年にわたる農民の反対運動等で有名な足尾銅山の鉍毒事件に代表されるように、鉍山からの排水や排煙による被害が中心であった。その後、セメント工場からの粉じんや化学工業に起因する大気汚染、水質汚濁などの例も増加し、はげしい紛争になった例も少なくなかった。

しかし、公害を有効に防止し生活環境を維持するような法制度はほとんど発達しなかった。明治29年の大阪府の製造場取締規則や同年の旧河川法のように法令の中に「公害」という用語が登場した例も見られるが、急速に激化する公害、特に大規模なそれを抑制するような立法も行政も現われなかった。むしろ、所有権の絶対性や営業の自由を基礎とする財産法体系および政府の一貫しての富国強兵政策の当然の帰結として、法制度全体としては、自然環境の破壊を通じての経済的発展を容認し助長していたといっても過言ではない。

ただ、個々の工場その他の事業所を相手どって被害者が損害賠償を求めた事例等において、民法の一般原則によって救済を認めた裁判例があったことは注目される。たとえば、硫酸の製造や銅の精錬を営んでいた工場から排出された亜硫酸ガス等によって生じた農作物の被害に関して農民数十名が会社を訴えた大阪アルカリ事件において、大阪控訴院は、化学工業に従事する会社等が事業による損害を予防するため事業の性質に従って相当な設備を施した以上は過失がなく賠償責任がないとした大審院の説示（大審院大正5年12月22日判決、民録22輯2474頁）をはねのけて、一貫して会社の責任を認め（大阪控訴院大正4年7月29

日判決、同大正8年12月27日判決)、広島市がすえつけたモーターポンプの振動等による建物の損傷等についての損害賠償請求事件においては、大審院もついに被告の責任を認めた(大審院大正13年6月19日判決、民集3巻295頁)。また、機関車のばい煙によって枯死した老松について賠償を認めた事例(大審院大正8年3月3日判決、民録25輯356頁)も有名である。

## (2) 戦後の公害問題と法

### ① 戦後の公害・環境問題

戦時中は、被害者の抗議は圧迫された等の理由で大規模な公害紛争は表面化せず、戦後、昭和20年代には、食糧や住宅の確保など生活条件の維持や経済復興にのみ、政府はもとより国民の多数の眼が向けられていたため、国全体としては、公害問題が重要な社会的・政治的トピックとして登場したことはなかった。

昭和30年代特にその後半以降の高度経済成長政策は、大気汚染、水質汚濁をはじめとする各種の大規模な公害を激化させ、被害の重大さ、多様性の点で世界的にも有名になった公害国日本を現出させた。中には、多数の死者や重症者を出すような深刻な事件が相当数含まれている。これに対して、被害住民の加害企業等に対する抗議その他の反対運動もさかんになり、加害者の法的責任を追及するために裁判に持ちこまれたものも少なくない。

他方、戦前から見られたような小規模な騒音などによるいわゆる相隣関係的な紛争も、その数が飛躍的に増大するとともに、日照妨害など新しいタイプのものも加わり、公害ないし生活環境に関連する法的紛争は量・質ともに拡大した。

大規模な公害の回復しがたい打撃への対策が苦慮されている中で、このような公害＝環境破壊を有効に防止するためには、もっと早い段階で手を打つべきことが痛感され始め、自然保護への関心が高まり、一方では公害問題と、他方では歴史的・文化的遺産の保存の問題などともつながってきた。昭和45年に東京で開かれた公害問題に関する社会科学者の国際会議や昭和47年のストックホルムでの国連の人間環境会議などを契機として、「公害」という用語と並んで、またはこれに代って環境保全等の表現が多用されるようになり、昭和46年の環

境庁の設置などにより、国の政策としても、公害の防止や自然環境の保護などを総合的に扱う方針が打ち出された。

## ② 公害立法の動向

公害の急速な激化・多様化に対して、これを防止すべき法令はきわめて不備で立ち遅れていた。昭和20年代頃までは、公害防止に多少なりとも役立つような規定としては、各種の法令の中に断片的に散在していたもののほか、昭和24年の東京都工場公害防止条例に始まる若干の地方公共団体の条例があったにすぎず、これらも公害の急速な増大、深刻化にはほとんど対処しえなかった。

昭和30年代には、本州製紙江戸川工場への漁民の乱入を契機として成立した水質保全法、工場排水規制法（以上昭和33年）、ばいじん、いおう酸化物による大気汚染の防止を目的としたばい煙規制法等、各種の典型公害の規制を目的とする単行法が制定されたが、公害対策への世論の高まりとともに、公害の未然防止と総合的行政推進のための基本原則を定める基本法が要望され、昭和42年には、多くの期待をにない、また政治的妥協の産物として、公害対策基本法が成立した。本法に基づいて公害対策を実施するため、従来の法令の改廃や騒音規制法等の新設の法令の制定が行なわれ、各都道府県でも従来の公害防止条例を改正したり新規に制定したりした。昭和45年の第64回国会では、公害罪法、水質汚濁防止法等の制定や公害対策基本法、大気汚染防止法等の改正が行なわれた。かくして、公害関係の法令はさらに増加し、また整備された。

## ③ 公害裁判の概況

激化する公害に対して立法がたえず手遅れになり、行政も多くの場合に無力であったことから、被害者の中には司法的救済に最後の期待をつなぎ、裁判の進行を通じて加害者の責任を追及しようとする者が現われ、これらの公害裁判の成果は、日本の公害法の重要な部分を形成するに至った。戦後の公害裁判のはしりとしては、パルプ廃液によって養殖魚が死滅した甲府パルプ事件（甲府地裁昭和33年12月23日判決、下級民集9巻12号2532頁）、工場排水によって上水道を汚染された観音寺市が製紙会社に損害賠償を請求した事件（高松地裁観音寺支部昭和39年5月25日判決、下級民集15巻5号1153頁）、国のアルコール工場からの廃液

によって水田に被害を生じた山王川事件（最高裁昭和43年4月23日判決，民集22巻4号964頁）等が挙げられよう。

しかし、何といっても公害裁判が全国的な関心と注目を集めるようになったのは、多数の死者や重症者を出し、因果関係や加害企業の責任に関して激しい論争の続けられた四大公害裁判や被害の規模や多様性でこれらに劣らない大阪空港事件などが昭和40年代前半に相次いで提起され、法廷で争われるようになってからである。

神通川流域のイタイイタイ病患者や同病による死者の遺族が三井金属鉱業を訴えたイタイイタイ病事件では、鉱業法の無過失責任が適用されるケースであったためか、大公害裁判の中で最初に一審判決が出され、カドミウムと同病との疫学的因果関係から法的因果関係も認定され、被告の責任が認められた。被告から控訴されたが、原告は請求を拡張し、一審の2倍の慰謝料が認められた（名古屋高裁金沢支部昭和47年8月9日判決，判時674号25頁）。

阿賀野川流域の有機水銀中毒患者や死者の遺族が工場排水を同川へ放流した昭和電工を相手どって損害賠償を請求した新潟水俣病事件の判決（新潟地裁昭和46年9月29日判決，判時642号96頁）では、公害訴訟における因果関係認定法がさらに詳細に判示されたほか、過失責任の基礎となる結果回避義務の内容を化学企業の場合について具体化し、原告側の慰謝料一律請求も基本的には容認し、全体として公害賠償法理を大きく進展させた。被害者側は、本判決を根拠に、直接交渉によって判決を上廻る賠償額を確保した。

熊本水俣病事件の判決（熊本地裁昭和48年3月20日判決，判例時報696号15頁）は過失責任等の論点について新潟水俣病判決の内容を定着させるとともに、損害賠償請求権放棄条項のついた見舞金契約の効力（公序良俗に反し無効）、消滅時効の起算点（賠償請求が事実上可能な状態で加害者ないし損害を認識した時）等の新しい論点についても判示した。

以上の三件がいずれも特定企業の工場排水による加害であったのに対し、四日市ぜんそく事件（津地裁四日市支部昭和47年7月24日判決，判時672号30頁）では、四日市のコンビナートを形成する被告6社の工場からの排煙による肺疾患の患



者等から損害賠償が請求されており、より典型的な公害事件といえる。本判決でも被告らの責任は全面的に認められたが、大規模な大気汚染における疫学的因果関係論の適用、共同不法行為における加害者間の関連共同性の捉えかたなど公害法理論の一層の発展に寄与したものと見えよう。

大阪国際空港に離着陸する航空機の騒音、排気ガス等の公害に悩む周辺住民が、空港の設置・管理者であり航空行政の責任者でもある国を相手どって過去及び将来の損害賠償と夜間飛行の差止を求めた大阪空港公害事件（大阪高裁昭和50年11月27日判決、判時797号36頁）は、国の大規模な事業の差止を求めた点が特徴的であり、被害者の規模も群を抜いている。一審判決では、午後10時以降の飛行の差止と過去の損害賠償が認められたが、二審では、9時以降の差止と過去及び将来の損害賠償が認められるなど原告側が、全面的に勝訴した。損害論の重要性、空港の「公共性」の評価など多くの興味ある論点を提示しており、四大公害裁判の成果を引きついで今後の新しいタイプの公害裁判への展望を示す重要な意義をもっている。なお、社会的な注目を浴びた大公害裁判の背後には、より小さい無数の公害事件があり、中小規模の大気汚染・悪臭、水汚染、騒音・振動はもとより、日照妨害、眺望阻害等も含め、相隣関係的なもの、より広い自然環境の保全を目的とするものなど多様な紛争が裁判所へ持ち込まれており、裁判例の集積やこれらに対する批判を通じて、しだいに各場合に適した判断基準が形成されようとしている。

## 2 環境行政と法

### (1) 公害・環境行政の役割

戦後の日本における公害の異常なまでの激化は、政治や経済体制の欠陥、立法や行政の不備等によって生じたものであり、その大幅なしわよせが司法の分野に押しかけてきたのであるが、過去の実績への反省に基づいて将来の問題として考えるならば、公害防止・環境保全にとって行政の役割はきわめて大きいことを認識すべきである。

## (2) 公害規制法と行政

現代の公害立法の主要部分は、行政権力による公害対策とくに公害発生源への規制を基礎づけるものである。公害発生状況の監視や環境問題に関する知識の普及・啓蒙のためだけならば、特別な法律の規定は不要であるが、一步進んで公害をより積極的に防止するために、公害発生のおそれのある施設の設置を監督官庁の許可にかからしめたり、公害発生企業等に対して施設の改善や操業の停止等を命じたり、一定の基準に反した汚染物の排出などの違反行為を処罰したりするような強力な規制を行なうためには、法律や条例によるなるべく明確な裏づけが必要であり、また望ましい。

もてる権限を十二分に活用して公害防止に努力している行政庁が、もし本当に法令の欠陥や不備のために十分な公害対策を行ないえない場合があれば、その事実を国民ないし地域住民に熟知させることによって、必要な権限や規制の法的根拠を取得するための立法を促進する運動に素材を提供すべきであろう。

公害現象にはたえず未知の要素がつきまわっており、すでに発見された公害原因に対処するだけではつねに不十分である。研究者はもとより、公害行政担当者も、それぞれの立場で環境破壊のあらゆる要素についてたえず調査研究を怠らない努力が必要である。と同時に、新たな危険が発見されるたびに、これに対する規制を即座に実行に移せるようなすばやい対応の態勢が望まれる。その意味では、規制対象となる物質や行為の範囲などに関する限り法律の改正をまたずに迅速に対処できるような柔軟な制度が望ましい。

公害対策基本法は、公害防止のための基本的施策の一として、環境基準を定めるべきことを規定した(9条)が、この基準は公害行政の目標であって、その達成、維持のために、行政はあらゆる施策を総合的かつ有効適切に講じなければならない。そのための最も重要な手段は、規制基準であって、これが個々の発生源に対する具体的な取締の根拠になる。その値は、本来は地域ごとに環境基準から逆算して算出すべきものであるが、従来はとかく不十分になりがちで、多くの発生源が規制基準を守っていても地域の環境がいちじるしく汚染されることが少なくなかった。さらには、環境基準そのものまでが、しばしば現

状追認的な性格のものであったことも指摘されている。

環境基準については、人間の健康や生活環境にとって何が最も望ましいかという見地からたえず適切な科学的判断に基づく検討を加えて改訂する必要がある。この基準を実現するためには、㉓これを基礎として個々の排出源に対する規制基準にも早急に手直しを加え、㉔単なる濃度規制だけでは十分な実効が挙がらない場合には、公害源から排出される汚染物の絶対量を制限するいわゆる総量規制方式をも導入し、㉕従来規制対象とされていなかった公害源へも目を向けて対象に取りこみ、㉖排出物への規制のほかに装置や原材料に関しても規制を行なう等、あらゆる手段を活用しなければならない。規制法の直接の発動のほかに、事情によっては行政指導や公害防止協定も有効なことが少なくない。

公害対策の重要性が認識されるようになって、公害防止のための各種の技術もかなり開発され、進展して、公害防止産業なる新しい分野まで出現した。公害防止設備の設置を誘導する手法として、従来はとかく融資、助成、税制上の優遇措置などを中心と考えられる傾向があったが、公害発生への規制を強化し汚染者への負担を増加させることこそが最も効果的な公害防止技術促進への刺戟剤であることを忘れてはならない。また新たに可能となった防止技術の内容や程度は、規制の手法や程度を改善するにさいしても、常に考慮に入れられるべきであろう。

### (3) 開発・土地利用規制と法

国土総合開発法（昭25）以降の一連の開発法制とくに「列島改造論」登場以後のそれが、公害の激化とその地方への拡散の一つの法的基盤ともなってきたことは周知の通りであるが、大都市への人口および産業の過度の集中の防止、地域格差の是正等をはかるための土地の均衡ある開発発展は、それ自体としてはむしろ必要なことであり、土地の合理的利用のための計画や規制は、環境の保全、公害の防止のためにも活用されうるものである。

ただ、従来の開発法制やこれに基づく行政が、経済の発達それも所得の増加にのみ心を奪われて環境への配慮を欠いていたこと、土地利用計画、都市計画等がとかく現状追認的に流れ、無秩序な土地利用をむしろ固定化するものであ

ったこと、地域住民の意向の反映が不十分であったこと等を重要な反省の糧として今後の政策の立案・実施を進めていかなければならない。そのためには、環境影響の事前評価を慎重に行ない、地域開発に関連する資料を公開した上で、地域住民の同意と参加を実質的に保障する手段を確保することが、そして何よりもまず地域住民の健康や生活環境の保全には経済成長・産業振興を上廻る価値があるとの認識を基礎にすることが必要であろう。

#### (4) 環境行政の司法的統制

環境保全のための行政の役割はきわめて大きい、これに権限を与えたり枠をはめたりするのが立法であり、行政庁がその権限を適切に行使し環境保全についての国民に対する義務を十分にはたしているかどうかを法的な立場から審査し統制するのは裁判所の役割である。快適な生活環境を享受しようとする国民の側からは、環境を破壊した、または破壊しようとする直接の加害者を相手どって裁判にもちこむほかに、これを規制し監督すべき行政庁の責任を追及することを通じて環境の保全を実現する途があり、このような趣旨での行政訴訟は、近年ますますその重要性を増大しつつあり、そこでは行政法の伝統の中では比較的手薄であった行政庁の不作为の責任を問う場合がむしろ中心であり、どのような範囲の者がどのような事情の下で行政庁を相手どって裁判による救済を求めうるか、行政庁の義務の内容は法的にどの程度明確になっている必要があるか、等の論点が提起されている。

#### (5) 公共事業による環境の破壊

昭和40年代前半までの公害裁判の多くが、公害を出しながら営利を追求していた大企業相手のものであったのに対し、それ以後は、これと並んで、公共事業そのものまたは公共性の強いとされる事業からの公害も重大な問題となってきた。空港、道路、鉄道はもとより、それ自体としてはまさに環境維持のために必要とされる污水やゴミの処理施設、火葬場等についても周辺住民には害を与えるとして裁判になる事例が増加してきた。

これらの場合、事業者側はその公共性に基づく免責を主張するが、大阪空港公害事件で原告側が徹底的に分析し論じつくしたように、公共性の内容、公共

事業のありかたについて再検討の必要がある。第一に、ひとくちに公共性といっても、だれのどういう利益になるのか、利益を受ける者の範囲や利益の程度をなるべく具体的に明らかにしながら、その有用性・緊急性を検討しなければならない。第二に、かりに高度の公共性が肯定されるとしても、被害者との関係では当然に加害行為が是認されるわけではないから、被害の内容とくにその重大さを考慮すべきであり、少なくとも損害賠償に関しては加害事業の公共性は問題にならない。住民の健康や生活環境の維持は、それ自体が最大の公益性をもつものである。第三に、公共事業においては、私企業以上に採算を度外視して住民の安全をはかるべきである。第四に、公共性を主張するためには、環境影響の評価やその公開を含めて適正で民主的な手続をふんでいなければならないことも説かれている。「公共性」概念の中に含めるかどうかはともかく、公共事業の実施にさいして必要なことは否定しえない。

(注)「環境法の現況と課題」という広範囲なテーマであったため、所定の紙数では論じつくせなかった。「環境保全と司法の役割」「環境政策と地方自治」といった残された諸問題については、本誌第5号に譲りたい。

## 潮 流

### 環境権と司法救済

環境権が、わが国ではじめて提唱されたのは、45年9月、日本弁護士連合会第13回人権擁護大会公害シンポジウムにおいて、大阪弁護士会の仁藤・池尾両弁護士によってであった。

環境権の登場によって公害裁判の流れは第1期の“被害補償時代”から第2期の“公害源排除時代”へと確実に変わり、訴訟対象も「損害賠償から差止請求へ」「私企業から公共事業へ」と移っている。

環境権はこれまでの反射的利益論、受忍限度論、公法還元論などの制約・限界に挑んだが司法の壁は厚かった。だが47年10月、名古屋地裁は、利川製鋼訴訟にあって排出差止命令を認め、ついで50年11月、大阪空港判決では、大阪高裁は午後9時からの飛行機発着の「差止請求」を認めた。しかし環境権については、居住地域一般の環境破壊は、個人個人の生活利益に還元することができ、人格権に拠る損害賠償権に止まった。これまで「環境権は、憲法の規定からは直ちにいえぬ。環境の範囲、共有者となる者の範囲が明確でない」(47年5月鹿児島地裁)と“逃げ”の判決が多かったが、48年5月「阪神高速道路大阪西宮線工事差止訴訟」において、「良好なる住民環境侵害防止権」が認められ、一步前進した。

# 環境影響事前評価制度について

村 田 哲 夫

(大阪弁護士会公害対策委員会副委員長)

## 1 はじめに

昭和30年代から始まった我国の高度経済成長政策は、工業生産力の増大をもたらせ、我々国民の経済生活に大きな影響を与えた。科学技術の発達に伴う技術革新は、巨大規模の工業基地開発を可能にし、高度経済成長政策を支え或いはその原動力となって来たのである。然し、その反面、経済の急激な成長は、大気汚染・水質汚濁といった公害を一挙に拡大させ、更に、国土の開発に伴い土地利用の形態を著しく変化させた。現在、我々をとりまく自然環境はそれが放置されれば決定的な打撃を受ける状態にあり、社会的経済的環境も例えば人口の大都市集中という形に見られるように悪化の一途をたどっていると言っても過言でないのである。

このような経済成長に伴う矛盾現象の生起は我国だけの現象でなく、米国、西ドイツなど先進諸国の共通の課題であり、国際的な開発が盛んになった今日環境破壊は地球的規模で拡大されつつある。

我々を取り巻く自然環境、文化的環境の保護、社会的経済的環境の悪化の防止について、これまで各国とも何らその手段を講じて来なかったわけではない。各国とも規制立法を行うなどの努力はそれなりに尽くして来たと言ってよい。然し、これまでに採られて来た手段は個別的・対症療法的手段であり必ずしも有効な効果を生じなかった。このような規制立法の制定も、環境保全のためには一つの手段であることは疑いないが、環境の保全を総合的な政策として強力に推進し、国民の良好な環境を享受する権利を保障するには未だ充分だとは言えない。環境はそれが一旦悪化すればその回復は非常に困難だという性質を有

している。従って、環境の保全はその未然の防止こそが望ましいのであって、そのためには開発計画など環境に影響を及ぼす計画を策定する場合には、現在の環境を的確に把握すると共に、開発計画等が環境に及ぼす影響を評価し、未然に環境保全の措置を講ずるという方法を探ることが最善である。このための一般的な制度がいうまでもなく環境影響事前評価制度であり、我国でも昨年来より立法化をのぞむ声が高まりつつある状況にある。

この制度は衆知の如く米国において発展した制度である。従って、米国において生成発展したこの制度を検討することが、我国の制度のあり方を方向づける点においても有益であると考えられる。

## 2 米国における生成と発展

### (1) 社会的制度的背景

ニクソン大統領は1970年代を環境保全の年代であるとし、同年1月の一般教書に引きつづき、同年2月環境保全の特別教書で環境保全に関する37の具体的政策を発表した。これに先立ち、連邦議会では、1960年代の始めから環境保全に関する一般的な立法制定のためのいくらかの提案がなされて来た。そのような状況の下で、1969年ジャクソン上院議員によって提案された法律案は、1969年国家環境政策法 (National Environmental Policy Act) として結実し、1970年1月ニクソン大統領によって施行されたのである。<sup>(1)</sup>

この法律 (NEPA) は、要約すれば第一に国家の環境政策の確立、第二に人間の環境の質に影響を及ぼす重要な連邦の活動についての環境影響陳述書 (Environmental Impact Statement "EIS") の作成の義務づけ、第三に環境質委員会 (Council on Environmental Quality) の設置の三本の柱から成り立っている。

NEPAの中心を構成するものは言うまでもなくEISの作成の義務づけである。このEISは人間環境の質に対する影響を予測し評価するための総合的な判断手法であるところから、生態学、地理学、物理学、化学などの諸科学の援助が必要であり、更にシステム工学、情報工学上の技術を必要とすることが

米国でも認識されている。然し、このような科学技術の発達のみで環境影響評価制度が可能になるのではなく、米国でこの制度がNEPAで実現した背景には、環境保全の必要性の認識が米国民の共通課題となって来たことと、それを可能にした社会的制度的な基盤があったことを忘れてはならない。

NEPAに規定されたEISの作成義務を可能にさせた制度的背景は次の諸点をあげることができよう。

第一に、三権分立の原理が却って司法権の権能を制約する原理として作用している我国と異なり、司法権優位の立場から行政権に対して裁判所は司法審査をなすことに勇敢であったことである。そしてその制度的な保障をなすものは1945年行政手続法(APA)<sup>(2)</sup>であった。

第二に、政府の活動に対する国民の知る権利が、情報の公開の原則を一般的に承認し、すべての個人は情報入手の平等な権利を有し、政府が個人の文書入手を制限するならば政府がその理由を立証すべきである、という内容を持つ1966年情報公開法(The Freedom of Information Act)によって保障されていることである。

第三に、米国はイギリスの自然的正義(natural justice)の伝統を受け継ぎ行政過程の手続的正義の一表現として国民に行政過程に参加する機会が伝統的に与えられて来たことである。

更に、社会的背景として、環境問題については、例えばシェラクラブ(1892年創立)、オドボン協会(1905年創立)、ワイルダーネス協会(1935年創立)、地球の友(1969年創立)その他の環境保護団体が、立法・行政・司法の各分野に活躍していたことがあげられる。

NEPAはこのような背景から判定されたのであって、我国において環境影響事前評価制度を立法化するについて以上のことは忘れてはならない事柄なのである。

## (2) 米国の環境影響事前評価制度

NEPA第102条(2)Cは、「人間環境の質に大きな影響を与える立法に関する提案及び他の主要な連邦政府の措置に関するあらゆる勧告には、次の事項に



関して、担当官による詳細な説明を付さねばならない。①提案されている措置の環境に与える影響 ②提案が実施された場合に、さけがたい環境上の不利な効果 ③提案された措置に代わるべき措置 ④人間環境の地域的な短期間の利用と長期間の生産性の維持、増強との関連 ⑤提案された措置の実施された場合、当該措置に伴う資源に関する一切の回復、変更しがたい悪影響。連邦の担当官は、詳細な説明書を作成するに先だって、これに伴う環境上の影響に関して法律上の権限を有し、又は特別な専門知識を有するいずれかの連邦機関と協議し、その意見を求めなければならない。当該説明書並びに環境基準の設定及び実施の権限を有する適当な連邦、州、地方機関の意見及び見解の写しは、U S C 第 5 章第 552 条の<sup>(3)</sup>規定により公衆の利用に供され、現存機関による再審査過程を通じて提案に付さなければならない。」と規定している。

この規定によって、連邦の人間環境の質に著しい影響を与える立法および人間環境の質に著しい影響を与えるその他すべての主要な連邦活動について、環境影響陳述書（E I S）の作成を義務づけられることになった。そして、1970年には早くも315件のE I Sが提出されたが、NEPAは具体的な手続を定めた規定がなかったので、対象となる連邦行動の範囲、E I Sに盛り込むべき内容について、法律の解釈、運用に混乱を生じた。

この解釈の統一に寄与したのはCEQによるガイドライン（手続指針）の判定<sup>(4)</sup>であることは言うをまたない。

然し、このNEPAの解釈にあたって無視することができないのは、環境保護団体などによって提起された環境訴訟における裁判所の判決であろう。そして、このNEPAに関する環境訴訟を通じて、それまで認められていた環境保護団体の訴訟活動をする適格が拡大されるとともに、NEPAの要求するE I Sとはどのようなものかについての解釈が深まって行ったと言えるのである。<sup>(5)</sup>

### 3. 我国における環境影響事前評価制度

#### (1) これまでの歩み

昭和47年7月の四日市公害訴訟判決で、裁判所は、コンビナート進出に関し

環境の事前調査なしに行った企業の工業基地開発は企業側に立地上の過失があると判示し、環境に与える影響の事前調査の重要性が認識されるに至った。

この判決と相前後して、大石環境庁長官（当時）は、ストックホルムの国連人間環境会議の代表演説において開発事業などの計画策定にあたり環境アセスメントを採用することを表明し、また同年6月6日には「各種公共事業に係る環境保全対策について」と題する閣議了解で同様に事前調査の手法の採用が表明されたのである。これが我国における環境影響事前評価制度の始まりであると言ってよい。その年末、中央公害対策審議会は、「特定地域における公害の未然防止の徹底の方策についての中間報告」という答申（中間報告）をまとめた。

その後、環境影響の事前調査を立法化したものとして瀬戸内海環境保全臨時措置法の制定（昭和48年）、工場立地法の改正などがあったが、それらの立法は部分的なものにすぎなかった。また、行政指導として実際に環境影響事前調査が実施されたのは、北海道苫小牧東部大規模工業基地開発計画においてであったことは記憶に新しく、現在では関西新空港における環境アセスメントが問題<sup>(6)</sup>となっている。

このように、部分的な立法及び事前調査の動きがあり又現在でも問題になっているが、より総合的な一般的制度化への動きを示したものは、昭和50年2月の「環境に対する影響の事前評価による開発等の規制に関する法律案」の発表及び同年10月の社会党による「環境影響審査法案」の発表である。

このような情勢のもとに、環境に対する事前評価の手法を開発計画等環境に影響を与える計画・事業に一般的に導入することの必要性に対する認識は高まって行ったのであるが、昭和50年12月中央公害対策審議会防止計画部会環境影響評価制度部会は環境影響評価制度のあり方について検討結果のまとめを発表し、時を同じくして日本弁護士会連合会が「環境影響評価制度の確立に関する意見書」を発表するに及んで、その必要性は社会的に大いに関心を惹き起すに至ったのである。

## (2)環境影響事前評価制度の意義と理念

前述の元大石環境庁長官の演説は、環境アセスメントを、その事業の環境に及ぼす影響について事前に十分な調査検討を行わせ、必要と認めるときは環境庁が環境保全の措置を講ずるものと説明し、前記中央公害対策審議会防止計画部会環境影響評価部会の検討結果のまとめでは、環境影響評価とは、開発行為等が大気、水、土、生物等の環境に及ぼす影響の程度と範囲、その防止策等について、代替案の比較検討を含め事前に予測と評価を行うものであるとし、その制度は開発行為等を実施しようとする者が、自らその実施の前にこれに伴う環境影響について十分調査を行ったうえで予測・評価を行い、その結果を公表して、意見を求めることにより、これが予測・評価に反映されうる手続を構成するべきであるとしている。また、科学技術庁は、テクノロジーアセスメントの定義として、科学技術の適用に伴う人間、社会、自然のあらゆる分野の影響を予測し、これらの正及び負の影響を対比して望ましい科学技術の方向をみいだそうとするものであるとする。

ここで問題となるのは、環境影響評価ないし環境アセスメント、或いはその制度、テクノロジーアセスメントはその概念が同一なのかどうかである。

周知のように、これらの用語法は使用する者それぞれまちまちであり混乱している。然し、元来、テクノロジーアセスメントはその言葉を始めて用いたダダリオ氏が定義したように、政策決定者に対し、均衡のとれた評価を提示する一種の政策科学であり、また科学技術庁の定義からも予想されるように、めざましく発達した情報科学の知識を駆使した学際的な技術評価の方法であると言えよう。環境影響（事前）評価は、これらの方法を基礎として利用し、我々ととりまく自然環境、社会環境、文化環境などに影響を及ぼす国、地方公共団体や企業の諸活動による環境変化を事前に予測し評価しようとするものである。

然し、この環境影響（事前）評価の手法を現在我々の民主主義を基本とする国家制度の中で計画過程における法制度として採用する場合は、計画決定の民主的手続の基本である計画決定に先立つ手続的正義の原則を実現する形態で位置づけなければならない。この点で前述のように、米国で環境に影響を及ぼす主要な連邦活動に、EISの作成を義務づける制度がNEPAで制定されたの

は、国民の権利保障の拡大化に役立つ裁判制度の存在、知る権利の制度的保障の存在、国民の行政手続参加への伝統的確立の中にE I Sが組み込まれたものとして考えることができるのである。従って、反面から言えば、環境影響（事前）評価制度は手続的正義の環境面での具体化とも言うことができるのである。

もとより、環境影響（事前）評価制度はこのように手続面からの要請に加えて、有効で適切な環境政策に基づいて、環境に影響を与える行為を行おうとする者に環境の質の価値を尊重させ、それに対する悪影響を回避させる措置をとらせることを目的とする。従って、この目的は、環境影響評価制度を規律し包摂するものであることは言うまでもない。この目的を欠如し更に前に述べた国民との関係における手続面の要請を欠く環境影響評価が法制度として実施されたとしても、それは単に開発主体の公害防止技術の手法にすぎず環境影響評価制度の名に値しないと言うべきであろう。この意味で現在までに我国で立法化されあるいは実施された環境影響評価——例えば前述の苫小牧東部大規模工業基地におけるもの——は決して十分なものと言えなかったのである。

### (3) 環境影響事前評価制度の内容とあり方

中央公害対策審議会防止計画部会環境影響評価制度専門委員会の検討結果では、さきに述べたように、その制度を開発行為等を実施しようとする者が、自らその実施の前にこれに伴う環境影響について十分調査を行ったうえで予測・評価を行い、その結果を公表して、意見を求めることにより、これが予測・評価に反映され得るように手続を構成すべきであるとする。然し、環境影響評価の対象は環境に及ぼす影響が著しい開発行為等の計画と実施に限り、評価の項目も環境汚染のうち公害及び自然環境の破壊というように限定している。また代替案についても一般的には検討することが好ましいが我国では困難な場合が多いと指摘している。このようにこの意見書は環境保全優先の原則に立ちながらもなおその評価の対象、手続、手法など完全に理想的だとは言い切れない。

これに対し、日本弁護士会連合会は、前述のように、昭和50年12月「環境影響事前評価制度の確立に関する意見書」を発表し、その中で、あるべき環境影

環事前評価制度に関する法律の試案として、環境保全政策法試案要綱をまとめた。この日本弁護士会連合会の意見書は、昭和48年の日本弁護士会連合会公害シンポジウムにおける環境保全及び住民の参加の確保に関する具体的立法の提言に続くものである。昭和48年の立法の提言において日本弁護士会連合会は、環境保全基本法の判定の必要性を訴え、その中で人間の良好な環境の保全と回復のためそれを推進する国の政策はかくあるべしと主張したのである。今回の意見書はその続篇とも言うべきものである。

筆者は、今回の意見書中の環境保全政策法試案要綱の作成過程に少々ではあるが関与した。そこで、この試案要綱提案の大略を述べてみることにする。

この提案の基本的理念は、①環境における基本的人権としての環境権の確保②国・公共団体の環境政策の樹立と環境影響事前評価の実施による環境破壊の未然の防止義務の確立、③環境影響事前評価手続における適正手続の法理の適用としての実質的な公開の原則と住民参加手続の確保、④私的事業活動における環境影響事前評価義務の設定、⑤環境影響事前評価費用の原因者負担の原則である。そして、国・公共団体およびその機関の行う環境影響事前評価手続について、①評価の対象は法令の提案、法規命令の制定、補助金の交付等を含めて良好な環境に影響を与えるすべての行為とする。②評価時期は一つの行為についてできるだけ事前段階から始め、評価の要因の変化に応じて行う。③事前評価の前提として不可欠な実態調査は、広範囲にわたり、客観的、公正にされなければならない。これを確保するため、原因者の費用負担に基づく住民等の調査参加権を認める、④評価は、環境基準や排出基準のあるものについてはそれに適合することはもちろん、更に、個別的、具体的環境条件のもとにおける環境に対する安全性が保たれるか否かが検討されなければならない、⑤対象行為の環境に対する短期および長期の一次的ないし数次的影響、複合的影響ならびにその内容、影響に対する対応策とその費用、時間、効果を検討する、⑥当該行為の実施に代えて目的を達成する代替案のほか、種々の代替案について評価対象行為と同様の検討をする、⑦従来無視されて来た環境の価値を正当に評価するため、対象行為による社会的外部費用、環境に与える損失等を正当に

評価し費用便益分析をする，⑧評価の内容については報告書素案に記載し，これを関係省庁，公共団体に交付し，住民等に交付したうえ，公聴会を開催して草案が成熟に至るまで検討する，これらの過程で出た意見に基づき再評価の要があるときはこれを行う，⑨環境に重要な影響を与える行為で一定の行為については委員会を設けその審査に付し許可制をとり許可があるまで対象行為の実施を制限する，⑩この許可に対し関係人は，審査請求又は対象行為を実施する主体を相手に行政訴訟を提起できるものとする。また，事前評価手続に違背したときはこの許可と関係なく民事ないし行政訴訟を提起することができる，などを骨子としているのである。更に，民間事業についても同様の手続をとる義務があること，住民の環境影響事前評価手続に関する情報・資料を入手する機関として市民環境保全事務所の設置を提言しているのである。

この日本弁護士会連合会の要綱試案は，環境保全優先の原則を基本とし，手続法的性格をもつものと言うことができよう。そして，この要綱試案は上記の見地からみて徹底的なまでその理念型を示したものである。従ってその意味では，現状においてはこれを制度化するにはなお色々解決しなければならない法制度上や技術上の問題点を蔵していることは言うまでもなく，それは我々が今後検討しなければならない課題として残されている。然し，この要綱試案を発表することによって立法の指針として作用し，また環境影響事前評価制度がこのように環境保全に重要であることを社会に認識させた効果は大きいものであると考えられるのである。

#### 4 当面の課題

環境庁は，前述の中央公害対策審議会防止計画部会環境影響評価制度専門委員会の報告にもとづき，「環境影響評価法案要綱」の作成にとりかかり第77通常国会に提出を予定していた。然し，環境庁が立法化作業にとりかかるや，事業官庁や産業界から批判意見が提出された。その批判意見として昭和50年2月16日付の経団連の意見書は，環境影響評価制度の導入には原則的に賛成しながらも，環境影響評価に際し，評価すべき項目，達成されるべき環境の質の水準

が不明確であり、予測方法も技術的に未開発のままに制度化すれば無用の混乱をまねく、地域住民の意見を反映させるには、現段階で直ちに制度化するには我国の風土は必ずしも成熟しておらず社会的混乱を招き国民経済上必要な開発行為を不当に遅らせる、開発行為等の実施の是非は環境問題だけでなく、国土の有効利用、国民生活の向上、社会福祉の増進など経済・社会的影響を含めた総合的評価とすべきであるとしているのである。

こうした中で環境庁は昭和51年4月初め、「環境影響評価法案要綱」をまとめたのであるがついに国会提出のはこびとならなかったことは記憶に新しいことである。

このような国の動きに並行して、いくつかの地方公共団体が環境影響評価制度に関する条例を制定化する作業を進めている。この環境影響評価制度は米国においては、NEPAに始まり相当数の州で採用するところとなり、ニューヨーク市のように市においても採用されている。我国では、これまで公害行政の面においては、その内容ないし実態はともかくとして、地方公共団体の方が国よりも先に進んで制度化するという事例が少なくなかった。その理由は色々あると考えられるが、一つは地域住民の環境保全に対する要求が盛りあがってくるなかで、地方公共団体は第一次的にまず吸い上げる存在として行政需要の変化に国よりも弾力的に対応したからであると考えられる点である。

環境影響評価の制度化について、昭和51年5月15日日本弁護士会連合会公害対策委員会は、「環境影響事前評価制度のあり方」と題するシンポジウムを開催した。環境庁の担当者は地方公共団体において環境影響評価制度を検討中の都道府県の数を挙げ、また住民団体の中にもこの制度を条例化することを検討すべしとの意見が表明された。

この環境影響事前評価制度を地方公共団体が制度化するには、その対象行為を地方公共団体の行う開発行為等に限定されるのか否かなどなお理論的な整備を要する点が存在する。然し、環境影響事前評価制度はさきに述べた住民参加を必要条件と考えるとき、それは国におけるレベルよりもはるかに地方公共団体が採用しやすい筈である。このようにして、地方公共団体が数多く制度化を

図って行くなれば、やがてそれはナショナルミニマムとして環境保全対策においては常識となっていくことは疑いない。それは、地方から始まって中央へという地方自治の理念ないし民主主義の基本にも添ったものと言することができるのである。

このように環境影響評価制度は、国・地方公共団体を通じ、その制度化の必要性は次第に認識されつつある。米国のCEQの第3次報告も述べているように環境の予測は非常に困難かも知れない。然し、「ひとはその生活と尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由と平等、かつ適当な水準の生活を享受する基本的権利を有する」（国連人間環境会議）と考えるとき、環境に影響を及ぼすあらゆる人間活動を予測し評価することを、その困難性の故に等閑にすることは許されないとすべきである。特に我国では、これまで住民の参加による手続的正義の原則が現実の行政過程で無視されて来ただけに、環境影響事前評価制度はこれからの行政のあり方を軌道修正する制度として期待すべき点が多いと考えられるのである。

(注)

- (1) 米国の環境影響評価制度については例えば、野村総合研究所「諸外国における環境影響評価制度に関する実態調査」；CEQ「5th Annual Report (1974, 12)」など。
- (2) APAの判例による原告適格の拡大化については、藤田泰弘「アメリカ合衆国における行政訴訟原告適格自由化の法理」訴務月報19巻5号60頁以下。
- (3) The Freedom of Information Actを指す。
- (4) CEQのガイドラインは最初1970年8月30日に中間手引が公表された。
- (5) 例えば判例として、Calvert Cliff's Coordinating Cooperation Inc. V. AEC, 449 F. 2d 1109; National Helium Coop. V. Morton 361 F. Supp. 78 など、また NEPA による環境訴訟については、Anderson「NEPA In The Courts」
- (6) 苫小牧東部大規模工業基地開発計画における環境アセスメントの内容と批判については、日弁連公害対策委員会「苫小牧東部大規模工業基地開発計画実態報告書（昭和49年3月）」
- (7) 経団連のほか、日本鉄鋼連盟（51. 1. 30）、不動産協会（51. 3. 22）など。



# 権利としての入浜権構想

田 中 唯 文

(神戸弁護士会弁護士)

## はじめに

入浜権という新しい権利を考えるについては、その前提として海岸・海浜をどのように認識し把握するかということと、この言葉の生れてきた意義とを知ることが不可欠である。何となれば、あらゆる権利は、人間の生活関係、事実関係を基礎とするからである。

## 1 海岸・海浜をどのように認識するか

四面海に囲まれた島国の日本は、他の何処の国の民族にも増して、海岸・海浜とのかかわりは深く、その生活は海浜とつよく結びついていた。たとえ山の中に住んでいようとも、直接または間接に海と結びついており、海とまったく無縁の生活を考えることはできない。わが国の海浜地域はたいていの場合漁村であり、漁業基地である。蛋白質の52%をまかなっているといわれる漁業資源は漁民の活動によって得られている。海浜は昔から、地域住民の交歓、対話、いこいの場となり、散策したり、魚貝類を採り、海草類を摘み、流木を集め、祭りの場となって、多面的に利用されてきたし、近代的な潮干狩り、魚釣り、海水浴の場所となり、その美しい景観は絶好の保養の場所となり、人間を心身ともに休ませる。日本人にとって海浜のもつ価値は実に無限である。さらに、浅海部の干潟は、稚魚、稚貝の産卵場であり生息場所であると同時に渡り鳥の寄留地や生息地である。さらに流れ込む河川からの排水と海水を浄化し、酸素を供給する場所として重要な役割を果たしている。日本人は、どんな場所よりも

海浜を多くの、異なった目的のために、くり返し使ってきた。海浜は、どんなに使っても、使い切れない大切な空間であり、さまざまな効用を生み出す場所である。また、海浜と人間とのかかわりは、宗教学、民俗学にとっても、すぐれて興味ある対象であろう。

このような海浜の利用形態は、日本の伝統的な土地利用の特徴を典型的に体现している。最近の「都市計画」では、土地利用をどうするかが重要な関心事であって、土地利用を五つの地域に区分し、いわゆる“色塗り”を行う。一般にこれが「近代的」な土地利用だと考えられている。つまり、土地や人間の生活に果す役割—機能を一つずつに分離し、それを組みなおすことを意図している。このような「近代的」な土地利用には、①土地の単一的利用、②土地の利用権は土地所有者が持つ、③土地の利用形態は単純かつ粗放である、という三つの特徴を持つといわれる。

ところが、わが国の農漁村で（以前は都市においても）、ながい間慣行的に行われてきた「伝統的」な土地利用の形式は、これとはまったく反対である。つまり、その特徴は、①土地の多目的、重複利用、すなわち土地の複合的利用②土地の所有者とかがわりなく、そこに住む者が共同で利用する、すなわち土地の共同的利用、③土地の利用形態の緻密性、さらに、④土地は、その上に物をのせてそれを支える場所であるだけでなく、多くの価値を生みつづける「資源的価値」を内在することを評価しつつ利用する。という四つの特徴を持っている、といわれている。そしてこのことは、土地は人間の生活と生存の基礎であることをあらためて認識させるものである。海浜は、このようなわが国の「伝統的」な土地利用形式の中で、地域住民の共同利用、複合的利用、資源的利用が緻密に行われてきた場所である。

ところが、最近では、高度経済成長の中で、これらのことが忘れられて、見せかけの消費文化を謳歌し、安上りの土地取得の方法として埋立を行い、美しい自然や文化遺産を破壊し、美しい大切な海岸をつぶし、海を汚染している。海浜は埋立てられて工業用地となれば、その土地は工場のために使われるだけであり、海浜の果してきた、さまざまな自然的、生態学的、社会的、産業的役割

をいっさい奪い去ってしまう。養殖漁業は、魚を獲るということの補充としては成り立つかも知れぬが、美しい海浜、海域のもっていたさまざまな複合的価値はどうてい返ってこないのである。このことは、河川敷を宅地化、人工化してしまう事例にもみられる。

## 2 入浜権の生れてきた意義

高砂市は、瀬戸内海に面した市のすべての海岸線を工場群に提供し、海に面した都市でありながら、一般市民が釣りや散歩をすることができず、謡曲にうたわれた白砂青松の海浜をすべて失い、海は企業に汚染されてしまった。このような中で、市民が「古来、海は万民のもの、渚を返せ、渚を守ろう」と、入浜権という新しい権利を主張して、企業によって占拠された海浜をとり戻そうとしている。そしてこの言葉をはじめて使用した高砂市の高崎裕士氏が言われるように、この入浜権の主張は、オイルショック以来成長神話ようやくかかげりがさし始め、三菱水島の石油流出事故により瀬戸内海が死に瀕するというできごとを背景に、それでも企業は漁民への補償ですべてを片付けてしまうという絶望の中で「海に対する発想の転換を可能にし、一般市民を海に結びつける論拠」として注目を集めることとなった。またこの主張は失われた自然を取りもどす闘いであると同時に建築学者・早川和男氏の言葉を借りれば「海浜に限らず、地域の空間がさまざまな複合的価値をもち、地域住民の生活を支えてきた歴史的事実への復権を示すもの」ということができよう。

## 3 権利としての入浜権構想

環境権は、昭和45年9月、環境破壊に対する住民の権利として、在来の法理論の基本的欠陥を克服する新しい法理論として、わが国の法律学にはじめて登場した。この環境権の主張はその後の発展を得て、今日では新しい人権として定着、承認されつつあり、その評価は本誌別稿西原教授によって紹介されるが、「海は万民のもの……」との入浜権の主張は、この環境権を具体化したものといえることができる。

入浜権という言葉が、山林に対する入会権の連想から発しているものであることは、高崎裕士氏の諸論稿にくわしいが、入会権は一定地域の住民の団体（部落）が一定の山林原野（入会地）で共同利用を営む慣習上の権利で、その資格が厳しく制限された特定の住民のみに認められた財産権であり、入浜権とは性格が異なる。このことは、高崎氏自身も認めるところであり、本年5月の日本土地法学会においても、入浜権は入会権とは異なり環境権の一つであるとの集約がなされた。ただ、自由漁業者・海草採取者のように入会権的な主張のできる地域住民が、入浜権の主体としての立場から入浜権を主張できることは当然であり、これらのことはのちにふれる。

ところで、環境権自体が権利としての実定法上の根拠をいまだ確立していない段階において、その具体化としての入浜権を法的な権利概念としてどのように構成するかについて、基本となるものとしてつぎの四点を考えた。

#### 4 手さぐりのアプローチ

(1) まず、人間があって法律があり権利がある。決してその逆ではないということである。人間は生活・生存の必要から法律をつくり、権利・義務の関係を定めてきた。人間の生活と生存に必要なならば、新しい権利としての環境権、さらにはその具体化としての入浜権は確立されなければならない。これまで自然の恵みとして受けとめ、権利としての意識にのぼらなかつた大気・日照・通風・景観もそれを侵す者が現われ、現実に被害が発生するとなれば、自然の恩恵に対してもあえて権利を主張しなければならなくなる。海浜についてもことは同じである。とくに、新しい権利として日照権はもちろんのこと、景観権、静穏権を認める裁判例がすでに存在する。

(2) さらに、海浜は明治初年の官民有区分に際し国有地とされている。その後の浸蝕などにより海岸線が私有地まで入りこんでいる個所があったり、国有地が個人に払下げられたりしている個所があるとしても、浜や海は国のもの、国民のものと考えられてきた。法律的に言えば自然公物である。地域住民は自然公物をそのあるがままの状態において、自由に使用してきたのである。国も公

共同体も、それを公物として管理し、自由使用に供してきたのであった。ところで、道路・公園などの公物の使用・利用関係は、わが国においては伝統的に権利性が否定せられてきた。すなわち、わが国の通説は、公衆が公共用物を自由に使用できるのは、行政主体がそれを公物として公の目的に供用してくれることの結果、その反射としてこれを利用できるとどまるのであって、けっして国民、住民の一人ひとりに公物を使用する法的権利が与えられるためではないとされてきた。公物の自由使用は、いわば国または公共団体の公物行政の恩恵であると解され、国民に対する法的義務ではあり得なかった。しかしこのような反射的利益論は、現代の憲法感覚よりみて大いに疑問があるところで、現代にふさわしい公物理論すなわち反射的利益論を克服することが必要であるがその可能性と方途は何か。

(3) 海浜は自然公物であり道路・公園などととも公共財産であるから、国・公共団体はそれらの公共財産をその設置・存在の目的趣旨に従って維持管理する責任・義務があるというべきである。英米法においては「公共信託の理論」といわれる法理があり、河川・海域・海岸・大気のような自然財は民衆の共用財産であり、政府は一般公衆の自由かつ不可侵の使用を確保するためにその管理を信託されている。政府はその信託目的にそって公共財産を維持管理しなければならないというものであるが、環境権とくに入浜権と結びつけられるのではないか。

(4) 最後に、環境権に関連して都市政策におけるシビルミニマムの発想があるが、このシビルミニマムは都市だけに限らず農山漁村においても考慮されなければならないものであるし、対象として海浜の利用も包含されるのではないか。

以下にこれらの点のうち、はじめの(1)を除いて検討したいが、これについては東京大学の原田尚彦助教授の格好の論説「公害管理行為と司法審査」がありこれを引用し、若干敷衍しながら入浜権の法的権利構想を模索してみたい。

## 5 ドイツにおける状況—模索その1

わが国の公物法制にもっとも類似した法律制度をもつ西ドイツにおける公物法の理念の、戦前、戦後の状況を見てみるに、戦前のドイツにおいては、国家は公益一般のために公物を管理するのであり、民衆による公物の自由使用は国家がその管理する公物を公益のために提供してくれることの反射的利益にすぎないとした。これは、公共機関による公物管理が公物本来の目的にそって適切に行われれば、その反射として民衆は公物の自由使用を円滑に享受できるはずであるとの考えからである。公物管理の理論は、この限度では、給付（福祉）行政の萌芽であり民衆への授益を志向する一面を有していたといえる。しかし公物行政を福祉行政とみるとしても、福祉行政の受益者たる住民は、福祉行政の客体とされ、主体としての意識に欠けていたため、当時の学説は、公衆による公物の自由使用についてはその公権性を否定することで一致していたといわれている。

しかし、わが国の公物論と異なり、それはあらゆる点で公物利用者の地位を法的に無力化するものとは解されていなかった。O・マイヤーは「新しい法治国家においては、公権力といえどもこれを尊重し法律によらなければ侵害できない人の生活領域がある。国民に保障される各種の自由がこれであるが、公共用に供用されている公物を民衆がその用法に従って使用することは、この自由に該当するといえる。公物の自由使用はいぜん公権とはいえないけれども、憲法で保障された自由の一つとして法的に保護された利益に高められたのである」と。

したがって、戦前のドイツの通説的見解は、民衆には公共用物の設置や維持を求める法的請求権は認められないけれども、公共用に供用中の公物についてその自由使用の妨害がある場合に、民衆はその不当な妨害の排除を求める権能が認められるとする点では一致していたようである（自由権性の承認）。この点わが国の在来の判例・学説が、反射的利益の名において公物利用に関する国民の権能を一切法的に無力なものとして扱っていたのと、まったく対照的であったことが指摘されている。

つぎに、戦後の西ドイツにおける学説の支配的見解は、自由使用の法的性質を公権として承認しようとしている。このことは、まだ自由使用の開始または維持存続を求める権利の承認までを意味しないと解されているが、民主性と社会的法治国の理念に即応するものとして評価され、現代の都市文明社会における道路・公園などの公共用物が国民の人格の発展と人間たるに値する生活を維持するうえで不可欠のものであるとの認識から、誤った道路計画に基づく道路配置によって、一定地域の住民の人格の発展・移転の自由を奪う違憲状態を形成する場合のあることも考えられ、最近では、憲法は市民の側に公物の自由使用の権利を与えるほかに、生活に不可欠な公物については、その適正配置を保障する趣旨を含むものとみるべきであるとの主張が出現している。生活に不可欠な公物の語を「シビルミニマム」に置きかえ、これをもって憲法上の保障と考えるならば、保障の対象を道路・公園にかぎる必然性はない。むしろ、環境の整備に最少限必要なかぎり、人間生存の基礎としての自然の重要性を考えるならば、河川・湖沼・海浜などの保全も憲法上の保障から除外さるべきではないし、さらに、自然公物はいったん破壊すると人工的に復元ないし創造がほとんど不可能であるから、その維持と保全はいっそう強く要請されるというべきである。

## 6 英米法とくにアメリカの状況—模索その2

ドイツの公物法の理論とは異なり、英米系の諸国では古くから公物管理は市民の利益を第一義とした。そのみなもとはローマ法に由来し、古代ローマ法においては、国家の公共財に対する管理権は、いわゆる公共信託に基礎をおくものと解され、河川・海域・海岸・大気のような自然財は民衆の公用財産であり政府は一般公衆の自由かつ不可侵の使用を確保するために、その管理を信託されていると考えられていた。ミシガン大学のサックス教授の引用するところによると、ある当時の法条は「海岸はローマ人民の共有財産であり、何人の私的所有にも属さない。公衆はこれを使用し享受する無限の権利をもつ」と規定していた由である。イギリス法はこの法理を継承し、海岸の所有権は形式的には

民衆にではなく、王に属するとされたけれども、臣民が海面を漁業・通商その他の目的のために自由に使用することは、臣民固有の権利であると解され、王の所有権の行使はこの臣民の権利を保障する責任のもとに行われなければならないとされていた。アメリカ法にも公共信託の理論は早くから認められていたようで、海岸・河川・海域・湖沼など自然の造形物は天然の恵沢であり、私的所有の対象とはならず、もっぱら民衆の利用のために提供されるべきであるとの思想が基本をなしている。そして、アメリカの裁判所は、古くから、政府による自然公物の管理は、公共信託の理念に基づきその信託者である民衆の利益を最大限発揮するという方針で実施すべきであって、一部の人の利益のためにこれを提供することを禁止する立場をとっている。そしてすでに19世紀に湖岸の土地の払下げを、民衆の湖面使用を妨げるとして無効としたり、湖沼全体の干拓を私企業に許容する州決議を差し止めたり、港湾沿いの土地を私企業に払下げた公共団体の行為を民衆の港湾利用を困難にするとして無効としている。（最近の裁判例については生田典久教授によってくわしく紹介されているが、その中には、水泳・ボート・釣等のレクリエーションの権利を侵害する行為が司法審査の対象として差し止められている例がある。）さらに、河川・海岸・湖沼など自然公物の存在意義は、その即物的利用に存するだけではなく、現在においては爆発的な環境汚染を防止するため、その有する大気や水の浄化機能や野生動物の保存機能にも求められ、人類の良好な生活環境の保持形成の素材として重要な意味を持つこととなり、ここに在来の公共信託の理論と、新しい環境権の理論が結合して自然資源の保存に強力な理論的武器を提供し、自然資源法の理論に重大な影響を与えることになったといわれている。

## 7 権利性の展望—模索その3

以上のドイツおよびアメリカの状況によると、在来の反射的利益論は大きく後退し、民衆の公物利用権は権利として承認されていく傾向にある。そして道路・公園などの人工公物の配置は最少限市民のシビルミニマムを保障するものでなければならず、河川・湖沼・海岸などの自然公物もシビルミニマムに含め



られ、これを廃止する場合には、在来の形態における民衆の自由使用の利益のほかに、環境権への配慮が不可欠に要求されてきた。この点で公物は公物主体が民衆のために民衆の信託を受けて管理するものとする公共信託を基本とする公物理論の構成が強く要請されているというべきである。

わが国においても、行政法の教科書においては、いまだ伝統的理論の域を出ないが、裁判例の中には、具体的事案の解決を通じ、公衆の自由使用を権利化した村道利用事件（昭和39・1・16最高裁判決）があり、最近では、内容は省略するが、国立歩道橋事件（昭和45・10・14東京地裁）、名古屋歩道橋損害賠償事件（昭和47・9・22名古屋地裁）、さらに、日光太郎杉事件（昭和44・4・9宇都宮地裁）、臼杵セメント事件（昭和46・7・20大分地裁）があって、自由使用権や地域環境保全の利益の重視から、公用廃止や埋立免許などの適否が公物利用者から司法審査の対象として争われることが可能となってきている。

以上のような法的状況をふまえて、入浜権の法的概念をつぎのように構成してみたい。

#### (1) 入浜権の意義とその性質・内容（試論）

入浜権とは海浜（浜辺・磯・干潟・沿海・沖の小島などの総称）、河川、湖沼の良き環境を享受する住民の権利であり、公物の自由使用権や入会的権利を包含するものである。住民は海浜に出て散策し、魚貝類を採り、泳ぎ、海藻類を摘み、景観をたのしむなど、海浜を多面的に高度に使用することができる。

この権利は、陸より海浜に通ずる道路・通路の立入通行権を属性として持っている。従って、海浜までの他人の土地に立入、通行をすることができるものというべきである。

このような入浜権は憲法13条、25条を根拠とする基本的人権の一つであって私権というよりは公権と考えられ、道路・公園などの自由使用権よりも権利性は高度である。何となれば、海浜などの自然公物は天然の恵沢として、いったん破壊されると復元不可能であり、自然の生態系にもかかわるものであるから通路・公園などの人工公物とはその価値性、環境性において、はるかに高いというべきである。さらに、周囲を海に囲まれた島国の日本人にとって、海浜と

人間とのかかわりはきわめて深く密接であり、これに対する人々のかかわりは道路・公園などと比較してはるかに高いといえよう。

## (2) 入浜権の主体

入浜権の主体は、地域住民および後背地住民、さらに、交通機関が発達し、かつ良き環境が減少していることからより広がるものとする。しかし、入浜権を効果的に主張するためにはあまり範囲を広げることが控えるべきであるしその必要もない。自由漁業者や、海浜で海草を採ることを年中行事としている者は入会権に近いが、これらの者は当然入浜権者となってくる。

## (3) 入浜権承認の効果

このような入浜権が承認されると、これを侵害し妨害する者に対して妨害排除を請求することができるし、埋立に対しては権利者となり、その同意のない埋立免許は違法となり、差止め請求ができるものとする。さらに、埋立手続においては権利者として参加ができることになる。またすでに入浜権が侵害されているところでは、立入、通行請求、妨害排除請求ができるものというべきである。

私有地となっている海浜に対しても、同様の権利主張ができるものとする。これは、海浜については歴史的、自然的性質から、私有物として公物制限をうけるものと考えたい。

## おわりに

まことに未熟で、荒っぽい権利構成を試みた次第であるが、入浜権の主張する内容は人間の生活、生存のうえで不可欠な要請であり、すでに住民運動における綱領的地位を獲得しているし、さらに立法的にもとおからず確立されるものと確信している。住民運動の側においても「海浜保全基本法（仮称）」の立案を急いでいる。自然環境保全については、従来のわが国の自然保護対策は、自然景観の保護にその重点がおかれていた。しかし、全国土にわたって自然の破壊がいちじるしく、公害が激化し、人々の生活が環境悪化に悩まされている現在においては、新たな角度から自然の保護を評価しなおすことが要請されて

いる。すなわち、今日では自然を守ることは自然の生態のバランスを維持し、人間生存の基礎的条件を保持するために絶対に欠くことのできない要件となった。従って、人類が生存を続けるには公害の予防対策の延長として、自然環境そのものの保全に全力を注ぎ、国土全体にわたり、伝統的土地利用を再認識するとともに、生態系的視野に立って国土利用計画を立て、原生自然の姿をできるだけ広くのこす努力をし、他方、都市およびその周辺に残された緑を乱開発から防止して、日常生活のなかに自然を保有するように、さらに人為的に自然の緑の増幅措置を講じるための積極的な努力も必要とされるに至っている。

しかし、われわれは、この方策の中にも、海浜・海岸に対する視点が欠落していることを指摘せざるを得ない。従ってこのような基本政策の中に、入浜権の主張が海浜の自然保護、伝統的土地利用復活の主張として位置づけられ、島国のわが国にとって最重要な環境保全のテーマとして取り上げられなければならないと考える。すでに外国では入浜権の内容をなす自然保全の立法例もある（スウェーデン、アメリカ）。このような状況であるから、瀬戸内の明るいロマンを感じさせる入浜権の主張は、文字どおり明るい展望をもっているものといえよう。

与えられた当初のテーマは、「入浜権の法的諸問題」ということであったが基本的な構想そのものをぬきにしては、公有水面埋立法、海岸法、漁業法などのかかわりも含めて諸問題にまではいり得ないし、基本構想そのものも未熟、粗笨であるので、大方のご批判を得て、後日の課題としたい。

おわりに、文献を大幅に利用させていただいた原田助教授、土地利用に関し貴重な示唆を与えて下さった長崎造船大学・白砂剛二氏、建設省建築研究所長・早川和男氏に、こころから謝意を表したい。

## 参 考 文 献

- 高崎裕士「入浜権運動」住民活動10号
- 〃 「いりはまけん（入浜権）とは」地域闘争53号
- 〃 「入浜権運動の文化史的側面」環境文化22号
- 〃 「馬鹿の一念『入浜権』」SOS21号

- 〃 「入浜権と入浜権運動」環境破壊7巻1号
- 〃 「100人証言集・高砂の海いまむかし」1975年
- 〃 「渚と日本人—入浜権の背景」（共著）NHKブックス 1976年
- 荒巻 孚「生きている渚」三省堂 1962年
- 白砂剛二「農村の生活と土地資源の再評価」農村文化運動60号
- 早川和男「土地利用計画の中における土地問題・地価問題」法律時報47巻7号
- 大阪弁護士会環境権研究会「環境権」日本評論社 1973年
- 原田尚彦「公物管理行為と司法審査」杉村章三郎古稀記念公法学研究(下) 有斐閣 1974年
- J・L・サックス「環境の保護」山川・高橋訳 岩波書店 1974年
- 〃 「環境保護の法理論と法的手段（講演と研究会）」ジュリスト 607号
- 生田典久「米国における環境権に基づく公害訴訟法の新動向」ジュリスト467・468号
- 日本土地法学会「土地問題双書」6 有斐閣1976年7月予定



## 原 発 と 米 国 住 民 投 票



去る6月8日、米国カリフォルニア州で「原発建設は是か非か」を問う住民投票が、大統領予備選挙と同時に行われた。世界各国の注目を集めた選挙は、規制強化賛成35%、反対65%と圧倒的な差で否決された。

「提案15」といわれるこの規制案の骨子は、1.原子炉の安全性、放射性廃棄物の処理などについて、従来より厳格な基準を設ける。この基準にパスしない原発は、操業中のものは「段階的に運転中止」建設中のものは許可しない。合格の判定には、州議会の3分の2の賛成を必要とする。2.原発事故1件当たりの損害賠償の上限5億6000万ドルの撤廃を求めるといった厳しいものだった。

この提案に対して、原子力産業、関連産業、建設労組を中心とした反対派は「事実上の原発禁止提案」と非難し、250万ドル（7億5000万円）以上の運動資金を投入し、猛烈な反対運動を展開した。規制派は「安全性をもっと確かめよう」という提案だと反論し、これまた120万ドル（3億6000万円）の資金を集め、「カリフォルニアの核戦争」といわれるほどの熱い対立となった。

賛成、反対両派の対立が次第にとげとげしさを増す中で、カリフォルニア州議会上下両院は、6月1日、双方の言い分を取り入れ、よりゆるやかな規制を盛り込んだ「原発安全規制法案」を可決し、ブラウン同州知事が3日、同法案に署名した。住民提案の成立を回避しようとする妥協策が、結果的には大差をつける要因となった。

原発規制派が破れたというものが国は多くのものを学ばなければならない。それは住民投票が徹底した情報・討議・PRの過程を経て展開されること。さらに、3.6億円の巨額の資金を市民運動側が集めたという草の根民主主義の逞しさである。

# 環境行政の政策的課題

宮崎 辰雄 (神戸市長)

## 1 環境行政の系譜

低経済成長期に入り、福祉と同じように環境行政も見直しが迫られつつある。だが、少なくとも、環境行政の後退は許されないのではないか。私自身の体験からみても、やはり環境政策の再編成など、新しい経済状況への適応はやむをえないとしても、そのためこれまでの環境政策の軌道が修正されるようなことがあってはならない。

私が神戸市長に就任したのは、昭和44年11月、時あたかも「成長から福祉へ」「開発より保全へ」と時代の潮流は大きく転換しだした時期であり、第1期は、噴出する公害に、いわば無我夢中で取り組んだといえる。市内企業と公害防止協定、総量規制（いわゆる神戸ボックス論）の提唱、環境条例の制定、グリーン・クリーン作戦の展開、下水道普及率年10%アップなど、矢つぎ早やに対策を打ち出し推進してきた。

そして、その効果は確実に成果を上げていった。たとえば亜硫酸ガス濃度（二酸化鉛法）の年次推移をみても、45年1.25mg（SO<sub>2</sub>/100cm<sup>3</sup>・日）であったものが、47年0.73そして49年には0.45まで下っている。下水道も普及率30%以下であったものが、今では90%にまでなり、各企業との公害防止協定も効果があり、河川・港などへの排出汚濁量は、46年度94.4（BODトン/日）から49年度には41.3と目標の47.3を下回る達成率を示した。

今、ふりかえてみると自治体はそれほど権限・財源をもっていたわけでない。しかし、条例・行政指導の駆使、起債主義の活用、開発負担制の適用など

環境をまもるため、行政の知恵、経営の手腕をフルに発揮してきた。それは危機に直面した自治体が、その危機の状況に身をあずけ、予期以上の行政力を発揮したともいえる。

50年代を迎え、自治体の環境行政とのかくの批判が投げかけられようとしているが、基本的政策は変更する必要はない。ただ、人間尊重・福祉優先など情緒的ムードを背景にすすめてきた環境行政も、これからはより理論的・科学的な施策を求められるとともに、さらに厳しい環境施策の導入のためには、如何にして、社会的コンセンサス（市民・企業を含めて）を求めていくかというルールとシステムの形成が迫られている。

## 2 再び経済との調和

50年代の環境行政は、40年代のように世論を背景に“権限なき行政”の妙味を発揮することは容易でない。たとえば、大気汚染の原因をみても大都市にあっては今や、固定発生源（工場）から移動発生源である自動車へと比重は移行しつつある。ところが、自動車排気ガス対策は周知のように容易でない。固定発生源に比して、より広域的・総合的政策対象であるばかりでなく、因果関係・利害要因も錯そうしている。

自治体としては、今一度、環境対策を再編成し、新しい政策視点に立って、50年代にふさわしい政策体系をつくりだしていかなければならない。その第1の関門が、「経済との調和」である。低経済成長を迎えて、雇用か環境かという問題から論じられようとしている。環境問題から成長を抑制した場合、失業の悲哀を覚悟しなければならないといわれている。

しかし、これはあまりにも短絡的発想ではなかるうか。要は成長の中味であり、成長の仕方であろう。バランスのとれた成長をしていれば、そして、環境を重視しながら成長をつづけていくならば、成長率と環境はトレード・オフの関係にない。極論すれば、公害防止投資もまた経済成長率を引きあげ、雇用・所得をもたらすのである。

一方、過重な公害防止コストは、わが国の国際競争力をそこなうといわれて

いる。しかし、かつての自由化問題と同じように、技術開発などによってそのハンディをハネのけるバイタリティを日本経済はもっている。現に、あれほど頑強に抵抗した自動車排ガスの53年度規制について、日産などの大手メーカーは、新技術開発によって受け入れの大勢にある。そして、やがて低コストの排ガス装置の開発は、自動車の輸出競争力を低下さずことなく事態は推移するのではないか。

経済の視点から環境を論ずれば、ともすれば基準の緩和という、最も安易な解決へ逃避し勝ちである。しかし、自治体にとってみれば、公害患者をはじめまだ解決されない公害問題に目をつぶって、環境行政の後退をもたらすような施策には納得できない。

企業と自治体は違うといわれるかも知れないが、苦しい財政状況の下にあってもゴミ焼却場に関していえば、環境保全費が建設費の半分を占めようとしている。そのような社会的費用を算入した成長のタイプが求められるのではなからうか。

今、英米で爆発的売れ行きを示しているE・F・ジュマッカー著『小さいことは美しい』（日本訳名『人間復興の経済』）がのべるように、経済こそ「人間中心に立ち帰るべき」である。ローマレポートのように成長の限界だけをめざしたのではなく、経済の体質こそ改めていかなければならないといえよう。これまでのような経済規模の拡大だけを目指したテクノロジー偏重はダメ。社会の必要度に見合ったテクノロジー。それも現地の特殊事情や環境保全、美観の保存という条件も配慮せよと主張しているがまさに至言といえよう。問われているのは環境政策ではなく、環境との均衡、生活との調和を可能とするような経済成長のあり方ではなからうか。

### 3 都市社会における分担

経済成長が悪であるとか、環境政策が失業をもたらすというのは、ナイーブな発想である。今、自治体に課せられた使命は、人間環境都市をめざして「最適な選択」を探ることだといえる。神戸市で西神ニュータウン(人口30万人)、

ポートアイランド(436ヘクタール)という大型プロジェクトが進行中である。海を埋め、山を削ることによってたしかに自然の破壊は免れないだろう。しかし、このように都市がひとまわり大きくなる過程で、都市全体としての環境度が高くなれば、生活環境は低下したことはないのではないか。たとえば既成市街地の工場を西神の工場団地に集約するなど、これまでの手法をすすめていくことだけでも大きな効果がある。またポートアイランドにゴミ・下水処理場など建設していけば、それだけオーバー気味の処理能力に余裕を与えることになる。緑地・公園を3割以上保留していくなどの対策をとっていけば、開発がイコール環境破壊とは結びつかない。要は開発の手法、土地利用の水準の問題なのだともいえる。

もちろん、このような論法だけで、開発を手放して環境に寄与し、“免罪”されるとは考えていない。現在、市が直面する公害規制についても、自動車に対する総量規制はキメ手を欠いている。神戸市独自のPPP原則も六甲山空カン回収協定などまだ糸口を見出したに過ぎず、また、アセスメントの制度化も、住民との合同委員会で検討中の段階にある。さらに、廃棄物の処理については処分地は確保したとはいうもののいずれパンクするであろうし、再資源化・企業責任の明確化には必ずしも成功していない。

さて、自治体における環境政策の関門の第2が、市民・企業・自治体・政府などの責任分担の明確化である。この点、著者は市長就任以来、公害防止条例環境条例、消費者保護条例、自動車公害防止条例などを制定してきたが、その基本原則として、責任分担およびその明確化を求め明文化してきた。ことに不明確な企業責任についてはその輪かくをはっきりさすことに努めてきた。

現在の企業は単なる利益集団でなく、むしろ都市からみるとき巨大な“市民”集団の塊といえ、その行動は都市社会に大きな影響を与えることを認識してもらわなければならない。今日、企業は利潤を追求し、租税のみを負担していればよいとする意見は少なくなりつつあるが、潜在意識としてはかなり根強いのではなからうか。

この点、経済同友会(昭和51年度総会佐々木代表幹事)は企業の位置づけに



ついて、次のようにのべている。

「1.わが国では精神的、経済的に個人の生活に対する企業の役割は大きい。企業の利潤は、社会的蓄積となり、経済基盤の強化をもたらす重要な源泉であり、社会発展の原動力である。人間的、社会的、経済的に価値ある企業だけが存続発展できるのであり、経営者は未来を志向した意識変革を求められている。

1.市場機構は、今後公的経済の比重増大によって制約されることが予想される。企業は新しい市場機構のワク組みづくりに積極的に参加すると共に、フェアな競争を行うべきである。企業が社会と調和するには、平衡感覚をみがかねばならない。そのため企業が内外からの批判を受け入れ、他の組織、制度と相互点検しうる体制を確立することである。」(51・4・24日本経済新聞)

企業の存在価値を主張しながらも、その社会的側面を強調し、利益重視を修正したことがうかがわれる。自治体は地域社会の調整者として、市民に責任を求めるとともに、より強大な市民としての企業に、その責任と協力を求めることをためらってはならない。

#### 4 費用負担の公平化

環境政策の第3の関門は、次第に高まりつつある環境コストを誰がどれほど負担していくかである。環境コストは一応、PPPの原則を可能な限り適用していくという点で、国政レベルでもコンセンサスは固まっている。しかし、不況を契機に微妙な変化をみせようとしている。たとえば通産省調査によると、公害投資額は41年度はたった268億円、全民間投資に占める割合も2.9%にすぎなかったが、50年度には(実績見込み)1兆546億円同18.0%に達している。

また、公害健康被害補償法にもとづく大気汚染被害補償金の企業賦課金は、51年度は50年度の2.7倍、約414億円となり、うち8割の328億円を固定発生源である工場(あと2割は自動車)が負担する。そのため財界は重荷を訴えている。

これらのことを考えるとPPPの原則にともなう環境コストは、たしかに巨大かつ過重となりつつある。しかし、PPPの原則を崩すことはこれまで積み

重ねてきた環境行政を一瞬にして瓦壊さす羽目になる。むしろ、さらに広い分野にわたってこのPPPの原則を浸透さす余地が残されている。今後は、増大する環境コストを計画的かつ公平に確保する負担原則がのぞまれ、それは社会的共有資源である環境についての費用を、可能な限り市場メカニズムと公共メカニズムのコンビネーションをかみ合せて、新しい原則を見出していかなければならない。

神戸市の事例でみれば、これまで公害防止協定を45年7月から47年3月まで5次にわたり、46社52工場と、わが国で最初の住民参加方式で結んだ。この方式はその後、六甲山水質汚濁防止協定（六甲山上のホテル・保養所）、産業廃棄物の処分に関する防止協定（業種・企業別など）などによってさらにきめ細かく推進されている。たとえば六甲山系の約100人収容の保養所でも2,000万円前後の浄化装置を付設している。

環境コストはこのように第1次的には発生源の内部経費での負担を原則としてきたが、それで外部化された場合は全額負担を求めていかざるをえない。昨年来、神戸製鋼所は、「汚染地域」指定前にもかかわらず「公害患者救済補償制度」の精神を先取りして、公害病治療費の全額負担に応じた。いずれにしてもPPPの原則からいえば当然ともいえるが、「複合汚染」であってもその「汚染負荷量」に対する負担を明確にしていくことに大きく寄与したといえる。

下水道料金について、工場排水はその汚染度に対応して傾斜料金制を導入している。このような視点からみても、移動発生源である自動車の環境コストはあまりにも低いのではなからうか。神戸市でも公害道路沿いの住宅・マンションについては「自動車公害防止設備資金特別融資」などを設けて対策に努めているが「対症療法」といわれても仕方がないであろう。

既存の道路公害についてトンネル化、防音壁、緩衝帯などの道路側からの対策がむずかしい場合、工業・準工場地帯などにあっては、住居の移転など、都市改造の手法の導入が避けられないのではないか。これまで住宅地区の工場にあっては工場アパート方式を全国に先がけて手がけ、第1～4次工場アパート

(42～47年), メッキ工場アパート (49年), 第1次機械金属アパート(51年)などの成果をみてきたが, 今後自動車財源は新設道路の建設よりも, むしろ, このような道路公害改善事業としての都市改造へ補助対象を枠・量ともに拡大していくのが, 他の公害発生源の費用負担などからみて社会的公平といえるであろう。

### 5 転換期の環境行政

50年度政府「環境白書」について, 各紙の批評は“試練迎える公害対策”“曲り角の環境行政”“弱気で迷いもある白書”“具体策欠く白書”と, 混迷を深めキメ手のない白書への批判が目立った。

自治体における環境行政にあっても, 40年代“権限なき行政”に象徴されるような, 効果的施策の展開はのぞめないのではないか。そのような閉塞状況の中から, より水準の高い環境をめざして模索と実験がつづくのではないか。神戸市の例(表一参照)でも, 公害防止計画, 総量規制と環境管理計画, 環境条例, 公害防止協定, 公害監視体制, 被害者救済, 環境再開発と, 一通りの対策は形成されたともいえる。今後, このような対策の下にあって如何に実効ある突破口をつくりだしていくかにかかっているとみえる。

表一 神戸市の公害対策の体系

部門	項	目	施 策
① 基礎 医学的 対策	1. 実 態 調 査	1) 汚染物質調査	大気・水質等の測定 毒性物質調査 騒音マップの作成
		2) 環境容量調査	気象・逆転層調査 水理・自浄能調査 拡散実験
	2. 影 響 調 査	1) 人体影響調査 2) 生物影響調査	大気汚染健康調査 グリーン・カルテ
	3. 技 術 開 発	1) 公害防除技術研究 2) 公害測定技術研究 3) 産業廃棄物の処理・再資源化研究	資源化推進委員会の設置運営 クリーン神戸リサイクル圏の設立指導

② 臨床 医学 的 対 策	<p>1. 発生源対策</p> <p>2. 媒体対策</p> <p>3. 被害者対策</p>	<p>1) 法令による規制</p> <p>2) 神戸市独自の条例・協定による規制</p> <p>3) 技術指導</p> <p>4) 資金援助</p> <p>5) 工場移転</p> <p>6) 発生源監視</p> <p>1) 下水道の整備促進</p> <p>2) 遮音壁・緩衝緑地等</p> <p>1) 苦情処理</p> <p>2) 被害者救済</p>	<p>立入検査・改善命令 自動車排出ガスの規制</p> <p>神戸市民の環境をまもる条例の施行 市民参加の公害防止協定 防止技術の指導 中小企業への公害防止資金融資制度</p> <p>テレメーター監視システムの導入</p> <p>公害機動隊 公害相談所</p> <p>自動車公害防止設備資金等融資 神戸市健康被害救済制度 光化学スモッグ健康被害医療費負担制度</p>
③ 予 防 医 学 的 対 策	<p>1. 公害防止計画</p> <p>2. 環境管理計画</p> <p>3. 土地利用計画</p> <p>4. 公害防止意識の高揚</p> <p>5. 環境行政の総合的推進</p>	<p>1) 大気管理計画</p> <p>2) 水質管理計画</p> <p>3) 廃棄物管理計画</p> <p>1) 公害をなくする再開発</p> <p>2) 公害をうまない新開発</p> <p>1) 広報，コミュニティづくり</p> <p>1) 法令の整備強化</p> <p>2) 広報対策の推進</p> <p>3) 神戸市環境保全審議会</p>	<p>神戸市民の環境をまもる計画の実施</p> <p>環境再開発(ゴム・メッキ工場団地、廃油処理場) 公害防止事業団事業の導入</p> <p>団地開発の調整指導</p> <p>環境影響評価</p> <p>人間環境都市宣言</p> <p>環境月間</p>

(注) 神戸市では、公害を「都市をとりまく環境の病気」と考え、医学的手法を用いて上の3部門にわけて、公害対策を推進している。

その1つとして「自動車公害防止条例」があげられる。道路環境管理権という新しい権利を提唱し、道路管理権を自動車交通という視点からでなく、歩行

者さらに沿道の環境も含めて、その義務・権限の遂行が求められるという発想の転換をめざすものである。

その2つとして、六甲山空きかん・ビン回収協定である。この協定は49年9月、食品容器環境美化協議会（東京）を窓口にはじめたものであるが、去る4月、正式に「六甲山美化協力会」として発足させ、飲料、鉄鋼など45社が参加した。この発想は、分野は違うが市消費者保護条例にもとづく耐久消費財に関する「保証書添付義務付け」も同じで、使い捨て商法にブレーキをかけることを狙ったものである。実現が危ぶまれている「六甲環境保全税」も、同じ環境保全への原因者負担を求めるものである。

その3つ目としては、環境アセスメントを前提とした委員会方式があげられる。この委員会の特色はその構成員が住民側推せん委員と市側推せん委員と同数から構成され、高速道路など公共施設の建設について、環境アセスメントを行うなどによって、その事業決定を行おうとするものである。住民参加の環境アセスメント方式の先駆的実践として期待されるのである。

その4つ目として、技術開発などがあげられる。自然保護の分野では、須磨の「養浜工事」などは神戸市が独自の実験を重ね、事業化に成功した事業である。問題となっているごみ処理について、ポートアイランド第7次工場では、非焼却方式の資源化工場をめざしている。今後、多くの分野で技術開発が行われるだろう。

「安全」「快適」「利便」「保健」という4つの条件に合致した都市をつくりまた都市の再生をもたらすために、環境行政をさらに広い分野、高い次元からの政策がさげられない。マイカーから大量交通へ、私的消費から公的ストックへ、孤立的「タテ型社会」から連帯的「ヨコ型社会」へと、社会全体としてのみならず個人の積極的献身がのぞまれる。さる3月16日、世界居住会議名古屋集会にて、J・ゴットマン（英国オックスフォード大教授）は「世界の都市化と人間環境の動向」と題して講演し、「都市への人口集中が進む以上、都市市民はその生活に、ある程度の制限が加えられ、市民もそれを我慢しなければならない」とのべた。

たしかに、都市住民が浪費し破壊しながら生活環境を保つというのは身勝手な考えである。私的欲望を抑え環境費用に充当するとか、都市化の過程にあっても環境保全を借しまないという政策が不可欠だ。神戸市の新マスタープランは、人口180万人以下、市街地3割緑地というフレームの中で、都市づくりが行われる方針が固まりつつある。その中で、環境と費用と資源などのあらゆる要素を組み合わせ、最適の政策は何かをつくりだし、住民にその選択・可否を求めることが、50年代の首長の役割ともいえる。

## 潮流

### 環境アセスメントと市民参加

環境アセスメント制度は、開発行為を実施するにあたって、事前にその行為が環境に与える影響を調査し、地元住民の意見も反映させて「開発と環境」の調和点を見いだそうとするものである。そこには二つの側面があるといえよう。つまり一つには、環境影響について調査し、予測・評価を行うための技術的側面である。いま一つは、その結果を公表して専門的知識を有するものや地域住民の意見を計画に反映させるという、手続的側面である。

このうち技術的側面については、例えば高速神戸2号線の環境事前調査に用いられた、超音波風向風速計や水晶温度計など最新鋭機の登場にみられるように、その開拓はずい分進んでいる。これに反し、肝心の「住民の合意」を得るための方法や情報公開の手続きをどうするかという手続的側面の解決は遅々として進行していない。しかし、本誌村田論文がいうように、環境アセスメントは「計画決定に先立つ手続的正義の原則を実現する」ものであり、「国民との関係における手続面の要請を欠く環境影響評価は…単に開発主体の公害防止技術の手法にすぎず環境影響評価制度の名に値しない」といわざるをえないだろう。

わが国にあっては、行政と市民の関係において、手続的正義が問われることは少なかった。それはわが国の社会がマジョリティとマイノリティの鋭い対立状況を生み出さない「コンセンサス社会」(村松岐夫『東洋経済』No37)の性格を強く帯びていたからである。昭和39年、臨時行政調査会は「公正で民主的な行政の実現に役立つものとするを目標」として、聴聞を主体とした行政手続法の制定を提案したが、時機尚早として見送られた経緯は、わが国の社会風土をよく物語っている。

しかし、昭和40年代における住民運動の噴出は、「コンセンサス社会」の対策を鋭く変革させようとしており、環境アセスメント制度はこの文脈に位置づけて抱えなければならない。その点、環境アセスメントの法制化を実現するものは、手続的正義を重視する市民精神の高揚にあるといえ、自治体レベルでの制度化と実績の積重ねに期待するところが大きいといえよう。

# 自動車公害防止条例の意義と役割

野 中 明

(神戸市環境局長)

## 1 都市における自動車公害

自動車の急増による多くの弊害—排出ガス、騒音等は、各地で深刻な問題となっており、沿道住民が日夜悩まされ、健康を害している事例も数多く見受けられる。今日、多発している光化学スモッグも自動車の排出ガスが大きな要因になっているといわれ、都市住民の反クルマ感情を刺激してきている。

高速道路建設工事の禁止の仮処分申請を認めた判決（昭和48年5月地裁尼崎支部判決、いわゆる阪神高速道路事件）、その他各地で道路建設反対運動や道路訴訟が提起されている事実からも都市における自動車公害の深刻さを知ることができよう。国においても、昭和45年のいわゆる公害国会において一挙に公害関連14法を制定し、その後もいくつかの法律を制・改定し、環境庁を発足させるなど公害行政の強化に努めている。しかし、自動車公害の防止については、工場・事業場に係る公害ほど十分な対策が講ぜられていない。排出ガス規制もメーカー側の技術開発の遅れを理由に窒素酸化物の規制値を緩めたり、自動車騒音の大きさの許容限度を70～85ホンという高い値で定め、長期的な技術目標すら明らかにされていない。

## 2 自動車公害防止の基本的な考え方

言うまでもなく、自動車公害の原因は、自動車が増え過ぎる程に増え、都市に見合った自動車台数以上に車が走行しているところにある。

自動車は、都市における環境破壊の要因でもあるが、今や都市の存続に不可

欠の道具ともなっている。それゆえ、全く自動車を追放してしまうという考えは適切でない。この道具を道具として正しく位置づけ、都市のあり方の基本的問題の中で考え出される自動車公害防止対策を推進すべきであると思うのである。

#### (1) 自動車の総量規制

日本の自動車生産台数は、昭和35年の年間48万台から49年には655万台（13.6倍）へと急上昇し、保有台数も150万台が2,678万台（17.9倍）へと大きく伸びている。また、輸送機関別国内貨物輸送量の自動車取扱量も、昭和40年には国鉄取扱量を超え、49年には国鉄取扱量の約2.5倍の1,308億トンキロとなっている。

これらの数値からも自動車の無制限な増加によって、狭い国土に自動車が溢れ、とりわけ過密状態にある都市に集中した場合、今日の大きな都市問題となっていることがわかるのである。

無制限に自動車を増やしてはならない。国は、個々の自動車の排出ガス規制、騒音規制の施策と併せて自動車の総量規制を行うべきであり、その為の各種の施策を行う必要がある。たとえば自動車関連税制の見直しである。自動車の負担すべき社会的コストからみてその税額はまだまだ少なく、自動車の総量削減即ち自動車公害の減少に役立たせるためにも国は早急に自動車に係る税政策の転換を図り、環境保全のために自治体を実施する自動車公害防止の財源に振りむけるよう望むものである。

また、当然のことながら公共交通機関等を機能的に整備し、自家用車によらなくても市民の足が確保でき、物の輸送が円滑に行われる施策を進めるべきである。これらは、物流を含む総合交通体系の中で検討すべきであり、今後の自動車の果たす役割を明確にしていくべきものと考ええる。

#### (2) 道路政策の転換を

幹線道路等で生ずる自動車公害は、その原因が自動車よりもむしろ道路にあるとして、道路の新設や改築あるいは道路のあり方をめぐって争いが生じてきている。このため国は、逐次道路整備5カ年計画を策定して、揮発油税、石油



ガス税等を高速道路その他の自動車専用道路の建設に充当してきた。しかし、その道路整備にあたって、道路周辺環境への配慮を欠いていたため、自動車公害の激化をもたらしたといえよう。

自動車公害で日夜悩み、これに反対する住民の声を率直に聴き、これらに係る施策を樹立することが道路側の責務であると考え。そのためには、道路環境管理体制の確立及び環境影響評価（環境アセスメント）の導入が不可欠である。

道路の設置及び管理にあたっては、道路管理者は単に道路の構造の維持保全、補修、交通危険の防止措置の実施等の物的管理にとどまらず、道路及びその周辺区域の住民の健康の保護及び生活環境の保全の点についても配慮し、必要な環境管理施策を行わなければならない。

この考え方は、公共飛行場周辺の騒音劇じん地区で採用されている施策であるが、幹線道路等においてもこれを導入すべきであると考え。幹線道路においても自動車公害を防止するため、道路管理者が必要な権限を行使することはもとより、必要に応じ沿道地区の民地買上げ、緩衝地帯の設置、住宅の騒音防止工事の助成、移転の補償、その他環境保全のための道路構造の改善、自動車を市街地へ流入させないための施策を行うべきである。

そのためには、国が早急に道路法等の改正を行い、道路環境管理体制の法制化を図ることが望まれる。

次に道路建設に伴う環境アセスメント制度の実施である。自動車公害を生じさせないためには、あらかじめ道路の新設・改築にあたって、計画、実施、完成の各段階ごとの予測される自動車公害の内容、程度を調査し、代替案を含む防止策の比較検討を行い、関係住民に公表する等の市民参加の体制をも含む環境アセスメントの制度を確立すべきものと思う。この点は道路環境管理体制と併せて、国が早急に法制度の整備を図るよう望むものである。

### (3) 自動車公害防止のための土地政策

自動車側及び道路側における対策のほか、幹線道路沿いの土地利用、住宅建設に係る自動車公害防止対策もまた欠くことができない。たとえば、国道2号

線沿道で都市計画法上の第1種・第2種住居専用地域が見受けられる。現行の建築基準法は、これらの地域の住宅に係る自動車公害防止上の配慮が欠けており、沿道土地利用計画の見直しなどが必要である一方、幹線道路沿いに建築する住宅等の建築主にあらかじめ一定の設備等を施すよう指導すべきものとする。このような施策は、これ以上被害者を生まない対応策として汚染者負担の原則とは別に早急に確立する必要がある。

土地利用政策について検討すべきもう1つの課題は、自動車公害防止のための土地利用規制である。現在、都市計画法は昭和49年の改正（同法第33条第1項第9号参照）で、1ヘクタール以上の開発行為にあつては、騒音、振動等による環境の悪化を防止するため、4メートルから20メートルまでの範囲の緑地帯を設置することとなっている。

この規定を受ける対象は工場とされているが、住宅団地や一定の戸数以上の分譲又は賃貸を目的とする住宅建設をも対象にし、沿道における自動車公害防止対策を講ずべきものとする。その他公共施設の整備に中心を置く現行都市再開発法を改正し、自動車公害劇じん地区の自動車公害防止再開発が行えるようにすべきであつて、これらは、公害対策基本法の規定に基づき国が積極的に行うべき分野である。

#### (4) 路上駐車追放及び被害者対策の実施

自動車公害の1つに道路が保管場所として占有されている無秩序な駐車問題がある。

このことは、現実には車庫をもっていなくても安易に自動車を所有できるような法制度の不備等にある。

夜間8時間、昼間12時間の駐車を認めている「自動車の保管場所の確保等に関する法律」は容認し難いものがあり、自動車総量規制の実施と併せ駐車に係る施策を強化し、法制度の改正を望むところである。なお、市街地へ自動車を誘引する駐車場についても必要な規制の措置を講ずることを検討すべきである。

また、自動車公害による健康被害者の救済措置を早急に検討する必要がある。

る。現在のところ自動車排出ガスによる健康被害の調査手法が確立されているとはいえない。現行の公害健康被害補償法は、硫黄酸化物の影響による健康被害者の救済措置のみを行い、窒素酸化物等の自動車排出ガスの影響については、目下検討中であるが、これらの被害救済のほか国は、騒音・振動による健康被害及び物的損害についての調査手法を早急に確立し、それらに対する補償のための施策も同時に行うよう強く望むものである。

### 3 条例制定のいきさつ

自動車公害防止対策を推進するためには、一自治体のみでは大きな効果を期待することはできない。日本の国土を自由自在に移動しうる自動車に係る対策こそ、広域的ないしは国の施策にまっところ大である。

にもかかわらずその対策は、未だ確立されているとはいえず、およそ総量規制とはほど遠いような状態にある。一方自治体とくに大都市は、市民の身近な問題として、この深刻な自動車公害に速やかに対処することがせまられており、十分な権限を有しないままに何らかの具体的措置を講ぜざるを得ない実情にある。

神戸市では、自動車公害の劇じん地区を対象に、対症療法的な対策にすぎないが、当面の施策として昭和47年から自動車公害防止融資制度を発足させた。住民が自動車騒音を防止するため自ら行う住宅での二重窓、クーラー等の設置費用に対しその資金を融資し、利息の補助をしようと考えたのである。発生源をそのままにして被害者の努力に期待して行う自動車公害対策は、決して適切なものとは言えないと思うが、それでも多数の市民に利用され、その後他の諸都市においても同様の制度が設けられてきている。

また、昭和48年度には、「光化学スモッグ健康被害者救済要綱」を制定し、市域の光化学スモッグ発生による被害者が医療機関で治療を受けたときは、その費用を全額市が負担することとした。その他、自動車公害の実態を把握するための調査を行い、自動車排出ガス監視局を設け、常時測定体制の整備を行ってきた。

しかし、自動車公害はむしろ増加の傾向にあり、たとえば窒素酸化物についてみると、既成市街地のみならず郊外地域においても環境基準を上回り、その適合率は極めて悪い。

自動車騒音は都市騒音の主体をなし、幹線道路沿いでは平均70～80ホンとなっており、環境基準をはるかに超えている状態である。

昭和48年、49年に実施した全世帯アンケート調査では、「排出ガスや路上駐車等自動車の規制」が市民の市政要望の第1位にあがっている。

神戸市では、昭和48年2月に、井尻昌一助役を委員長として庁内関係局長で構成する「自動車公害対策委員会」を設け、市において実施しうる施策の総点検をし、洗いざらい見直していくこととした。さらには、広い視野に立ち、自動車公害防止のあるべき姿及びその中における神戸市の果すべき役割等を明確にするため、昭和49年11月、「神戸市環境保全審議会（会長山田幸男神戸大学教授）」に「神戸市における自動車公害防止対策について」を諮問したのである。

審議会は、自動車公害対策特別部会（部会長庄司光京都大学名誉教授）を設け、21回に及ぶ部会並びに専門委員会を開く等、鋭意慎重審議を行って、昭和50年9月、画期的な内容を含む答申が行われたのである（行政資料Ⅰ参照）。

この答申は、総合行政の推進、広域的対策の推進、国の政策強化及び市民参加を自動車公害防止対策に関する基本的な考え方とし、前記の国が行うべき各種法制度の整備、政策の転換等を求めるべき事項等を掲げながらも、神戸市として実施できる施策を自動車対策、道路対策、交通対策及び被害者対策の4つの柱にまとめ具体的に提言している。

神戸市は、この答申を尊重し、あらゆる観点から検討を重ね、市として講ずべき施策を最大限に盛り込んだ自動車公害防止条例を制定することとしたのである。

もとより、この条例だけで、自動車公害が解消するとは考えていない。しかしながら、市民の信託にこたえつつ、その合意と協力を求め、「人間環境都市神戸」の実現のために、あえて市独自の条例化に踏み切り、自らの姿勢を示す

こととした。

#### 4 自動車公害防止条例の概要

自動車公害を防止し、市民の健康の保護及び良好な環境をまもり育てるため、全国に先がけて制定した「神戸市自動車公害防止条例」は、7章45条にわたる行政事務条例である（行政資料Ⅱ参照）。昭和47年8月に制定した「神戸市民の環境をまもる条例」と併せ、本市の環境行政の骨格となるものである。

条例の目的は、「自動車公害及び駐車等による生活環境に係る障害を防止することにより、市民の健康の保護及び良好な環境を確保する」こととし、そのために道路環境の保全等に係る必要な措置（道路対策、駐車対策等）を講じ、併せて現に自動車公害により被害を受けている市民の健康被害救済の措置を講じることとしている。ここで「自動車公害」というのは、自動車によって生ずる排出ガス、騒音及び振動の影響による市民の健康又は良好な環境に係る被害をいい、道路交通法上の「交通公害」と同意義である。また、「駐車等による生活環境に係る障害」は、その具体的内容として、玄関前の迷惑駐車、消防車、救急車等公務サービスの享受の妨害等があげられ、単に駐車による交通の円滑の妨害、交通の危険防止に限られないのである。

##### (1) 基本原則

条例は、自動車公害の防止の基本原則として、三原則を掲げている。第1は、自動車公害及び駐車等による生活環境に係る障害（自動車公害等という。）を防止することを市の施策に緊急優先的に配慮すべきことを定めた。第2は、自動車公害等を防止するため市のみならず国、県その他の公共団体等行政機関並びに事業者、自動車の保有者、運転者及びそれ以外の市民の協力により、総合的、効果的施策が実施されなければならないこととしている。神戸市単独の施策でもって解決が難しく、今後、積極的に広域対策を推進しなければならないものである。第3は、自動車公害等を防止するためには、自動車、道路、道路周辺の土地その他の財産の秩序ある合理的な利用がなされなければならないこととしている。市民的合意のもと市民の参加をえて自動車公害等を防止し

ようとするものである。限られた土地、秩序ある道路空間の合理的な利用こそ自動車総量規制、沿道土地利用対策の推進の要になるものと考えられる（第2条関係）。

#### (2) 自動車公害防止計画

現に自動車公害の著しい地域の問題解決を図ることが緊要であり、条例の基本的施策としている。

これらの地域において策定する自動車公害防止計画は、自動車の排出ガス、騒音等が市長が定める一定限度を超えている区域を指定し、さらに質の高い環境上の目標（道路環境管理基準という。）まで低減するための実施計画である。

市長は、自動車公害防止計画を定めようとするときは、関係行政機関の参画を得て、これら行政機関の権限に属する自動車公害防止対策も計画に盛り込んでいくよう努めることとしている。たとえば、国道周辺が計画地域であれば建設省国道事務所に道路構造の改善、遮音壁、緑地帯等の設置を、また、公安委員会、警察署長等に対しては、道路の車線制限、通行制限等交通規制措置を求めていく考えである。市長は、沿道の家屋における必要な自動車公害防止措置を行い、その他各種自動車公害防止対策を行う考えである（第4条～第6条関係）。なお、関係地域住民の意見を聴くため、自動車公害対策協議会を設置できることを規定している（第39条関係）。

#### (3) 環境影響評価の実施

条例は、道路事業等を市自ら実施する場合には、あらかじめ自動車が通行することによって生ずると予想される自動車公害について環境アセスメントを行うこととし、国、県等が行う同種の事業については同様のアセスメントを行うよう要請するなどを規定した（第7条関係）。

#### (4) 自動車に関する総量規制

自動車の総量規制は、今後最も注目すべきものであるが、その先がけとして、神戸市内で実施されるべき自動車総量規制を研究し、その成果を公安委員会等関係行政機関の協力をえて実施しようとすることを規定した（第9条関係）。

#### (5) 公共交通機関の整備と利用の促進

自動車公害を防止するためには、公共交通機関の整備を図りつつ、まず急増するマイカーを抑制すべきものと考えている。

市長は、公共交通機関を機能的に整備し、新交通システムを採用し、その他市域内の総合交通体系の確立を図る（第10条関係）とともに、自動車の保有者等に対し、公共交通機関の利用を啓蒙し、可能な限り運転を自粛するように呼びかけることとしている。これら啓蒙施策以外にも、パークアンドライド方式の採用、市街地の駐車抑制対策の強化、その他公共貨物輸送システムの導入の検討等も考えている（第11条関係）。

#### (6) 低公害自動車の指定

低公害自動車といえども通行台数との関係で、自動車公害をもたらさないとはいえない。しかし、当面、自動車を必要とする場合もあり、少なくとも新たに自動車を購入し、買い替えるときには、市長の指定する低公害自動車を購入するよう協力を求めることとした（第12条関係）。

#### (7) 自動車の排出ガス等の点検調整

自動車1台ごとの排出ガス、騒音は、道路運送車両法に基づき保安基準に適合するよう検査することが義務づけられている。しかし、この検査は、現行体制のもとでは、自家用については2年間、業務用については1年間の有効検査期間が認められ、その間は排出ガス、騒音等の異常は放置されているのである。もちろん、特に異常な車については、警察官が道路交通法に基づき整備不良車両として措置することとなっているが、必ずしもすべての車についてチェックできているわけではない。本条例は、検査体制を密にするため、排出ガス、騒音等の勧告基準を定め、点検調整を行うよう規定した（第13条関係）。

#### (8) 道路環境の保全及び環境保全道路の指定

道路環境の保全とは、市が管理する市道・県道において自動車公害を防止するための道路構造の改善、緩衝帯の設置、歩道、自転車道等を整備することである（第15条関係）。

この規定の根拠となっている「道路環境管理」の考え方は、現行道路法にはない。現行道路法によれば、道路を常時良好な状態に保つよう維持し、修繕し、

もって一般交通に支障を及ぼさないように努めること（第42条）となっており、これに支障を及ぼす行為に対してのみ、道路管理者による通行制限の措置が行われている。たとえば、禁止行為（第43条）、積載物の落下予防措置（第43条の2）、沿道区域の土地等管理者の予防措置（第44条）、通行の禁止又は制限（第46条）等がこれである。将来、道路法に道路環境管理の権限が明記されれば、自動車公害を防止することを目的として、必要な施設の整備及び通行の禁止又は制限等の措置が行えることとなる。

これに対し、道路以外の場所（沿道）において生ずる自動車公害等を防止するため、必要な措置をとることをこの条例ではじめて明記した。

次に環境保全道路の指定であるが、これは現に供用されている道路の一部又は全部を、一定時間（たとえば夜間のみ）、一定日（土曜、日曜日など）に限定して自動車の通行を制限し、自動車公害のない静かな安眠、憩いを確保しようとする規定である。

環境保全道路は、主として住居地域、住居専用地域における市道等で、関係地域住民の参画を得て指定し、実施しようとするものであるが、指定にあたっては警察署長の意見を聴き、指定後の交通警察権の行使について要望する考えである（第16条関係）。

#### (9) 沿道保全区域及び特定建築物に係る措置

幹線道路周辺において、自動車公害により被害を被ることが予想される住宅の建設がみられる。これは幹線道路周辺における土地利用計画が自動車公害防止上の配慮に欠けていることの為に生ずる問題であろう。

しかし、これらの計画を確立するためには、広い視野に立ち長期の期間を要する。当面、こうした被害を生じない施策の導入が必要である。

条例では、自動車公害の状況、沿道区域の土地の形状、利用状況、利用計画や道路の車線の数等の状況をもとに市長が一定の沿道区域（沿道保全区域）を指定し、その区域において譲渡又は賃貸を目的とするマンション等の住宅を建築しようとする建築主に対し、建築物の敷地、構造、設備等について必要な自動車公害防止措置を講じさせることを規定した。自動車公害防止の観点からす



ると欠陥住宅ともなる状況を未然に防止する措置として、汚染者負担の原則とは別に新しい施策として本条例に規定している。今後、建築基準法及び、道路法の改正により国の施策を待つ分野でもある（第18条～第22条関係）。

(10) 駐車等に関する措置

路上駐車対策が市民の強い要望であり、前述のとおり法制度が不備であるため、本条例は、「生活環境に支障を及ぼすことを防止すること」の観点（条例第23条参照）から、自動車の保管場所の確保等に関する法律とは別の趣旨で規定した。

条例では、自動車の保有者等に対する責務を明記することと併せ、事業所周辺区域における路上駐車の問題が、当該事業所に通勤する従業員の自動車に起因することが多いのにかんがみ、事業者に対しても、駐車場の確保等について必要な措置を講じさせることにした。これらの措置については、今後、「防止協定」を締結するなど条例を補完したいと考えている（第23条～第25条関係）。

また、住居地域等に存する駐車施設（月極め契約の駐車場、専用駐車場等を含む。）においては、緩衝帯等の自動車公害防止措置を講じさせることとした。これは駐車施設に駐車中の自動車の排出ガス、騒音によって住民の生活環境に支障を与えないよう駐車施設設置者（駐車のために供している空地管理者にも準用）に措置させようとしたものであり、建築基準法及び駐車場法の不備を補完しようとする規定である。今後、「駐車施設基準」の制定など細目を検討し、住居地域等における駐車場等によって生ずる自動車公害の改善に努める考えである（第26条～第27条関係）。

(11) 健康被害者の救済等に関する措置

自動車公害防止対策と併せて、被害者対策を講ずることとし、これまで要綱に基づき行ってきた「光化学スモッグ健康被害救済制度」及び「自動車公害防止設備融資制度」を条例化した。

光化学スモッグは、自動車排出ガスもその要因であるといわれているが、公害健康被害補償法による救済措置が講ぜられていない。しかし、これを放置するのではなく、市民の健康の保護の立場から、光化学スモッグによるものと考

えられる被害者が医療機関において治療を受けたときは、その医療費の公費負担を行うことにした（第28条～第32条関係）。

次に幹線道路沿いに生活し、著しく自動車公害を被っている市民が、二重窓、遮音壁等を設置しようとする時に、市がその資金を融資し、利子を補助し、技術的援助を行うことを規定した（第33条～第34条関係）。

## 5 今後の課題

本条例は、昭和51年4月1日に公布（神戸市条例第6号）し、その施行は規則で定める日からとしている。すでに、その一部（45条中24条）を5月15日から施行しており、引き続き、公布後3月以内、6月以内及び1年以内をめぐりとして逐次施行していく予定である。条例中の主要な事項、たとえば、第4条中の「道路環境管理基準」などは、広く知見を求めて検討し、設定する。また、第4条の「自動車公害防止計画」や第17条の「環境保全道路の指定」は、関係行政機関との意見調整及び条例第39条の規定に基づく自動車公害対策協議会を設置し、住民参加方式にのっとり措置していく考えである。

自動車公害は、一神戸市のみの方策で完全に解消するものでないことは前述した。今後は、一歩進んで近隣都市及び10大都市と歩調を合わせ、幹線道路における自動車公害防止対策を推進し、広域的対策に取り組まなければならない。

さらに、国の大きな政策の転換、法制度の整備・拡充、地方公共団体への権限委譲と財源措置を要請し、真の自動車公害防止体制が早急に確立されることを望むものである。

自動車公害の防止対策については、多様化し、高度化しつつある市民の価値観をふまえ、広く市民の理解と合意を得る必要があり、きめ細かく市民の欲求をくみあげる行政側の対応が要求される。そしてまた、市民一人ひとりが自動車公害防止の意識を高め、自動車公害を防止することが現在都市の大きな課題であることを自覚する必要がある。

神戸市は、この条例を、市民参加の行政課題として位置づけ、現在、模索されている地方自治における市民参加の一つの指針とする考えである。

# 都市緑化の課題と展望

矢 木 勉

(神戸市公園緑地部長)

## 1 空から見た神戸の市街地の緑の現状

昭和47年、われわれは飛行機をとばして神戸の街を空からカラー撮影した。主として表六甲市街地部を対象にして、その緑の現状は如何にあるかを見るためであった。と同時に、目下進めつつあるグリーンコウベ作戦に必要な諸資料を得るためでもあった。

先ず分ったことは、表六甲市街地 8,000ヘクタールを空から見た場合、その25%が緑でおおわれているということであった。その25%を緑の質別に内訳すると

樹林地の緑	18.7%
草地の緑	5.4%
水面、水辺地	0.8%

となっている。ここでは水面等は都市の緑の一部とみなしている。

この表六甲市街地の現況の緑化率25%という数字そのものは、都市の緑化率としては全国的にもきわめて高いものである。一見、現在われわれが目標としている3割緑化都市へは今一息の感がある。しかしその内容を調べて見ると色々な問題を含んでいることが分ってくる。先ず、緑の存在は山麓よりに非常にかたよっていて、臨海部に行くほど緑は極端に少なくなる。調査区域の半分に当る4,000ヘクタールの市街地は緑の量が10%以下でしかない。山麓近くの宅地には従って多くの緑が存在しているが、この緑が果してそのまま残って行くだろうか。これまでの所では傾斜地で建物が建ちにくい関係で残っていたという緑がかなりある。しかし、宅地化は建築条件の悪い傾斜地にも徐々に進んで

行きつつある。

ここにわれわれが25%の緑化率を更に高めて行くためには、住宅の建設等にもなって減って行く緑を上回る緑を植え、或いは今ある緑をより大きな緑に育てて行く努力を強め、緑の減少と増加の差し引きをプラスとすることが必要である。

## 2 先ず市の管理する土地すべての緑化を

市の機構を上げての植樹 昭和46年、神戸市はグリーンコウベ作戦を開始した。3割緑化都市を目ざして緑化事業を活発化した。

先ず行ったことは市長を本部長とするグリーンコウベ作戦本部の設置であった。これまでからも緑化については担当の部を設けて積極的に取り組んできていたが、グリーンコウベ作戦の開始によって、作戦本部の中に4つの部会が設けられ執行体制が一段と強化された。

- 1 市街地緑化の部会
- 2 背山緑化の部会
- 3 臨海地域緑化の部会
- 4 団地等緑化の部会

以上の4部会に市の機構の中で緑化に関係してくると思われる各部局がそれぞれ配属された。部会の幹事役となる部局も決められた。つまり、グリーン作戦を始める前の緑化担当部局というものは或る特定の部局だけであった。それが作戦開始と同時に、グリーンコウベ作戦の特別部局の仕事ではなく、神戸市を挙げての仕事ということになった。

作戦開始後5年が経過した今日、それぞれの部会別に緑化につきこんだ事業費と植えた木の数を集計してみると表-1

表-1 緑化の事業費と植栽本数

区 分	事業費	植栽本数
市街地緑化	1,925 <small>百万円</small>	1,372 <small>千本</small>
背山緑化	764	1,859
臨海地域緑化	379	221
団地等緑化	2,097	432
計	5,165	3,884

ようになる。  
作戦開始後5年を経た今では、部会という形をとって行動することは殆どなくなつたが、緑をふやす必要性は各部局にかなり

浸透して、それぞれの部局において積極的に緑化事業が実施されつつある。学校の緑化は教育委員会で、港の緑化は港湾局で、そして住宅局が公営住宅を作るに際しても、都市計画局が街路事業を進めるに当たっても、緑化については特別の配慮がなされつつある。

表六甲の市街地で緑化の核と目される公園の占める面積割合は3%に満たない。街路樹を植えることの出来る歩道の面積を加えても10%には達しない。しかし、学校の校庭や、各種公共施設の附属地等、公共団体が管理している公共空地を全部合計して行くと20%以上になる。われわれが3割緑化を実現可能な目標として設定した根拠もここにある。

市の所管する土地は、その殆どが、公共性の強い市民の目にふれる機会の多い土地だけに、市の土地に対して市の行う緑化事業が都市の緑化の中で果す役割は重要である。

とくに街路樹について 緑化は植えるだけのものではない。植えた緑を立派に大きく育てて行くことが大事な点である点は既にふれた所である。

ここでは、この5年間に行ってきたグリーン作戦の中で植える面と緑を育てて行く面での代表選手的なものとして街路樹をとり上げてすこしくわしくふれたい。

グリーン作戦開始時の昭和46年の初めにおける市内の街路樹総本数は15,000本であったものが、5年後の現在は50,000本となっている。これは、われわれが高木と呼んでいる街路樹についてであって、これ以外の、サザンカ、キョウチクトウなどの中木と呼んでいるもの、ツツジ等の低木と呼んでいるものはこの5年間に50万本ふえていて、これは5年前とは比較にならない。

この市街地緑化の中でも特別に力を入れてきている街路樹の緑について、空から見た写真の分析結果では、街路樹の緑が占める市街地での面積割合というものは僅か1%にしか過ぎない。しかし、もともと空からの写真に頼って、つまり緑化の問題を平面的な広がりだけで考えて行くことには誤りがあり、私達が日常接する緑の量をふやすということでは、道路の緑をふやし、高く大きく育てて行くということには特別の意義がある。

街路樹を大きく育てて行く上で問題となることに街路樹の枝の剪定がある。これまで日本の街路樹は台風で倒れるのを防ぐ意味もあって、大きくならないように思いきった剪定をしてきている。この街路樹の日本式剪定をやめようとする試みは、山口県の宇部市ではすでに行われていた。われわれは宇部市の状況をも参考にして、街路樹の枝を間引き切りはするけれども、外観の大きさに影響をきたすような剪定はしないこととし、全市の街路樹の剪定方法の切り替えを行った。

今、街路樹を大きく茂らして行きつつ問題となっているのは、道路構造令によって、街路樹の枝は、車道側では4.5mより下の高さには出せないことである。5mを越えると電話線があり、その電話線の上には電気の線が走っていることである。また、交通信号、道路標識類がますますふえる傾向にあり、これらとの調整をどうするかということである。交通信号が見えないという場合には、最少限度の伐採を行っている。しかし、緑が大事か、そのほかのものが大事かとの議論の中で、今まで犠牲を一方的に強いられてきた街路樹の立場にもっと重きをおいて、それぞれの施設が共存出来る方法を研究実施する時がきている。

### 3 市の行う緑化事業に市民の理解と協力を

グリーン作戦を始めた時、市の事業は4つの部会に分れてスタートを切った。そのとき特別の部会として市民参加の部会も設けられた。グリーンコウベ作戦は市だけの事業であってはならない。市と市民が一緒になって進めなければならぬ事業であると考えられた。

街路樹の緑化を進めるに当たっても、木が大きく育てば枝葉がしげって落葉がふえる。家によっては軒先のとゆに落葉がたまってこれを取り除かねばならなくなる。歩道に植えられる大小の木は自動車の出入りの支障になる。植えるに当たっての話し合いがなされ、市民の理解を得て始めて街路樹の存在は可能となる。

グリーンコウベ作戦の推進にはどうしても市民の理解が必要であり、さらに

積極的な協力を得ることによって一層の成果が期待出来る。

**公園管理会** 公園の緑の世話や掃除をする公園管理会という制度がある。その数が年々非常に勢いでふえている（表—2参照）。

この管理会の数の増加とは別に管理会の考え方についても会の中で大きな変化が見られる。昭和42年に管理会が初めて出来たその前には公園愛護会という組織が管理会の前身としてあった。愛護会は公園の近くに住む有志が公園の管理の仕方について色々と市に対して意見を述べて公園行政に協力する会であった。それが管理会と名前を変えたのは、公園の管理について口を出すだけでなく、公園の管理の一部を自分達の手で引き受けて直接

表—2 年度別公園管理会結成状況

年 度	団 体 数	管理公園数
42	17	17
43	18	18
44	24	27
45	23	28
46	35	42
47	42	61
48	68	94
49	84	117
50	105	147

市の手伝いをしようということからであった。管理会は市との間に公園管理につき委託契約を結んで、公園の樹木の水やりや草引き、掃除などを担当し、市は若干の委託料を管理会に支払ってきた。ところがここ5年程前から、公園管理会の代表者の集まりの席で、自分達は市の仕事を手伝っているのではない。ボランティア活動として自主的に奉仕しているのだという声が高まり、市と管理会との委託契約の形は解消され、新たに覚書をとりかわして、今の管理会の活動は進められている。公園を平素利用する市民が掃除したり木に水をやったりすることは、住民が当然しなければならないことをしているのだといった声が聞かれる。

**アンケート調査** 公園のような市に所属する施設であっても、その管理について、市民が自分達の手で或る所まではなにかをしてもよい、或いはすべきだと考える傾向の出ている状況を、公園管理会の数の増加と、管理会に関係する人達の考え方の変化の中に見て来た。そしてそのような点についての意見を市民にアンケートした資料がある。これは昭和49年度に行われた神戸市の全世帯アンケート調査の中の一部である。40万世帯を対象にして配られた調

査用紙の回収率は25%であった。その結果は、

(児童公園の管理について)

- ・ 使い方、管理など、地域の人たちで管理会を作って積極的にめんどろを見てもよい。 19%
- ・ デコボコ直しや草引きぐらいはみんなで協力してやってもよい。 9%
- ・ ゴミなどがあり汚れていたらみんなで協力して掃除ぐらいはしてもよい。 26%
- ・ 街灯が切れたり遊具がいたんでいたりしたら連絡をとるぐらいのことはしてもいい。 32%
- ・ わからない。 9%
- ・ 本来役所のすべきことだと思う。 6%

となっていて、公園の管理については、非常に多くの市民が自分達もなにかはしてもよいという気持を持ち、かなり多くの人々の心の中に公園は自分達のものであって、市民自らもなにがしかのことをしようという気持が高まってきていることを感じるのである。

**ふるさとの森** グリーンコウベ作戦を開始した時、神戸市は、市内数カ所の公園で多くの市民代表にも参加してもらって記念植樹を行い、そのスタートを切った。その後、数多くの個人、団体の植樹寄付の申し出が相ついで今日に至っているが、その中でも、大倉山公園で今年5年目を迎えようとしている“ふるさとの森”づくりはもっともまとまった形他都市に例を見ない市民参加の緑化事業と考える。

ことの起りは、グリーンコウベ作戦に協力するということで昭和47年に和歌山県人会の人達から、大倉山公園の一角に、ふるさとの木であるウバメガシ40本を自分達の手で植えて和歌山県の森をつくりたいという申し出からである。

和歌山県の森の計画の後を追って、市内の各県人会の人々によるふるさとの森づくりは今や全部で30数県の森を大倉山公園に形作っている。

ふるさとの森の第1号である和歌山県の森の場合も、その後、5本、10本と植え足されて、今ではその数も種類も大きく変り、最初の年に植えられた木は



目に見えて大きく成長している。

静岡県の森では、昭和48年、県人会の人達が自分達で出動して、静岡県から運ばれてきたチャノキ 500本の植樹作業を郷土から応援にかけつけた茶業組合の人達とともにいった。ところが、せっかく汗水たらして植樹作業を行ったにもかかわらず、その場所の土質が悪かったため、植えたチャノキのほとんどが枯れてしまった。そこで、改めて昭和49年、2,000本のチャノキを再度とりよせて植えることとなった。硬い土質の傾斜面に今度こそはと精魂こめた植樹作業がようやく実を結んで、新しい静岡県の森が育って行っている。

大分県の森では、昭和48年、ブンゴウメ40本を植樹、その後も、大分県の国東半島にある国東塔を模した石塔や、郷土にゆかりのある滝廉太郎の歌碑、或いは福沢諭吉の独立自尊の碑などを年を追って建てた。今またブンゴウメの第2回植樹計画がなされている。

栃木県の森が出来たのは昭和50年の春のことで、ふるさとの森の仲間の中では比較的新しい方である。森を作るに当っては、資金を集める役、神戸市の方と連絡をとる役、郷土の方と連絡をとる役などがきめられた。栃木県の方まで役員の人は何回となく足を運んだ。そして日光の杉並木からの苗3本を始め、それぞれに由緒のあるトチノキ、カラマツなどが準備された。栃木県の気候とは大分異なった神戸の大倉山公園に、市内では珍しい種類の木の森が出来つつある。

熊本県の森は今建設の最中にある。阿蘇山の火口を形どった円形のデザインは植樹が進みつつある。その中にはすでに石碑が一基建っている。市内在住の或る会員の次の歌詞がそこに刻まれている。

大阿蘇の空にたなびく噴煙を

はるかにしのび里なつかしむ

以上は各県人会の努力によるふるさとの森作りのほんの一部の紹介である。どこそこの県人会がその後に集まった資金で、何回目かの植樹をするという話があとを絶たない。

“ふるさとの森”づくりは、市のグリーン作戦に協力してもらっているとい

うより、市民のさされていることを、市の方がお手伝いしているという感じである。

**ハミング広場** 神戸市婦人団体協議会ではグリーンコウベ作戦開始に呼応して、全市の婦人会に働きかけ、市内の街頭に、各婦人会単位にフラワーベースを用いての花一杯運動を開始した。この運動を婦人団体協議会ではハミング広場と名づけた。毎土曜日には花の管理についての講習会も婦人団体協議会の主催で開かれてきた。今では、約 1,000鉢のフラワーベースが、約 200団体の婦人会の手によって、市内の幹線道路の歩道上等、要所、要所で道行く人の目を楽しませてくれている。

ハミング広場を推進する神戸市婦人団体協議会では自然環境部会を設けて、グリーンコウベ作戦が開始されてからずっと、神戸市の緑の街づくりのための活発な活動を、植樹運動、広報活動等多方面に継続してきている。

#### 4 市民の管理する土地の緑化に対する市の援助

神戸市が目指す市街地の3割緑化作戦は、先ず市の管理する土地、施設の緑化を強力に展開し、加えてそこに市民の強い協力を求めて進んできた。

しかし、神戸市の市街地全体の緑化を考えると、公園や道路や学校などという公共施設の緑化だけを考えておけばよいというものではないことは当然である。

神戸市の市街地の土地の現状を見ると

40%に建物が建っていて、

20%が公有のオープンスペースで、

40%が民有のオープンスペースである。

市街地の土地の40%を占める民有のオープンスペースの緑化状況を47年撮影の航空写真の分析結果からみると、例えば既成住宅の空地に対する緑化は50%以上に進んでいて、公有のオープンスペースの緑化の方が施設によっては遅れている面があり、反省させられている。しかし、民有地の緑化率についても非常なかたよりがあって、例えば工場敷地について見ると、緑化率 1.2%と極端

に悪い。

都市の緑化を考える場合、面積的にその占めるウエイトの高い、民有のオープンスペースの持つ役割も重要である。

**山林苗配布** 神戸市の緑化行政は背山の緑化に関しては古い歴史を持っていて、禿山の六甲を变じて今日見るところの緑の六甲山を現出させてきた。山は市民みんなの緑地と考えられてきた。そのような意味で、グリーンコウベ作戦の開始前から、山の所有者が植林する場合にその苗木を無償交付してきていた。

**無償交付** 苗木のようなものを役所が無償で市民に交付することについては、かつては相当な思い切りを要した。

それがグリーンコウベ作戦の開始とともに考え方は一変した。緑はみんなのものなのだ。普通の品物とは一寸違うものだといったムードが苗木の無償交付を考えるについても出てきた。47年、48年、49年と毎年数百万円分の苗木を広く市民に、身辺緑化のために無償で交付を行った。グリーンコウベ作戦PRのビラの役を果たすとともに市民所有地の緑化の潤滑油の提供でもあった。

**空地緑化推進要綱** 市民所有地の市民の手による緑化を盛んにするために、苗木の無償配布を1人あて数本づつ、多勢の人を対象に行ったが、49年からは「空地緑化推進要綱」を制定して、出来るだけ多勢の人の目につく駅前広場、病院、学校校庭等に重点を置いて、その代りすこし苗木の交付分量をまとめて渡すこととした。更に緑化に特に力を入れてほしい工場敷地に対しても、主として中小企業関係を念頭において、1工場あたり5万円程度の苗木を交付する道を開いた。

## 5 市民の管理する土地の緑化、公園化のための市民公園条例の制定

都市における公園の面積の拡大は、都市における緑の増加につながるものである。神戸市においては、グリーンコウベ作戦を始めた昭和46年以降、公園の増加についても、特別の力を注いできた。公園の増加と緑の増加、これらは何れも神戸市の市街地環境の向上に役立つものである。そしてこれら公園緑地行

政が進んで行くとき、公園緑地行政の行きつくところは、街全体が公園のような様相を呈した、いわば公園都市とも言える神戸の現出が目標となってくる。

子供の遊び場としての公園を補う目的で、市民の所有地を一時公園のように使うチビッコ広場と呼ばれる制度はこれまでからも各市で実施されてきていた。いま神戸市が実施しようとしてこの春に条例の制定を行った市民公園制度というのは形の上ではこのチビッコ広場と似ている。市民公園条例の中で市民公園と呼んでいる公園は、市民の所有地を、市民が管理組織を作って管理する公園をいうのである。公共団体が持っているのではない民有地を利用して、市民自らの手で公園化したものを市民公園と呼ぶことにした。市民公園の中には、これまでのチビッコ広場のように、子供の遊び場を目的としたような市民公園もあれば、社寺境内地などを利用した所の休憩散歩用、或いは附近に緑をもたらすための緑地的な市民公園をも含んでくる。民有の山林を利用しての毎日登山会が管理するハイキング用の市民公園も予想される。空地を借りての花や野菜をみんなで作らせてもらう分区園的なものも想定される。民間で所有する土地を用いての市民の手による管理公園、それを市民公園と呼んで、条例の中では、その設置や管理に要する費用の一部を市で補助することになっている。

更に、市民公園条例の中では、市民公園的なものとして、市民の所有する土地の緑化の推進についても規定している。例えば、道に面した家々が、窓辺に花や緑を飾ることを互に約束しあった「緑化協定」を結んだ場合には、その経費の一部を補助する規定を含んでいる。或いは、市内の樹木、樹林で、附近住民から親しまれ、大事な緑と考えられているものを「市民の木・市民の森」に指定して管理費の補助をすることになっている。

市民公園条例でとり上げた“市民公園”に対する援助と、“緑化の推進”に対する援助とは、何れも市民の所有する土地の緑化、公園化を計るためのものである。“市民公園”は、市民の土地の緑地化、公園化を利用者としての市民が計って行く場合の援助規定であり、“緑化の推進”は、市民の土地の緑化を、土地所有者としての市民が行って行く場合の援助規定である。

“市民公園”についても、“緑化の推進”についても、市が援助する義務を負うことを規定するだけでなく、土地を持っている市民、そしてその土地を利用してなんらかの恩恵を受ける市民、双方の市民に市民としての責務があることを強調している。

これまでのグリーンコウベ作戦の中でも、市民の土地の緑化のために苗木や花を無償で配って、市民生活の中に緑をひろげにかかっていたが、グリーン作戦6年目のフシをむかえて制定した市民公園条例は、神戸市の緑化を進めて行く上で、市民の責務を強調し、その役割に大きく期待している。とともに、市民の役割において、市民の土地が市民の力で緑化され、或いは公園化されて行く場合に市或いは市長がなさねばならない点についてもふれている。

われわれは市民公園条例の制定を神戸市の公園都市宣言、緑の都市宣言として受けとめるとともに、神戸市民の側においてもこの条例が、市民憲章的に受けとめられることを願っている。(条例全文は行政資料Ⅲを参照)。

## 6 緑豊かな街を目ざして

最近、表六甲市街地にある235の公園について、どのような種類の木がそこに植えられているかを調査した。植えられていた木の種類は全部で204種類に及んだ。その中で一番多く、どの公園にも植えられていたのはクスノキで、235の公園の中の160の公園に植えられていた。そのつぎに多くの公園に植えられていたのはトベラで130の公園に植えられていた。以下に沢山の公園に植えられていた木の種類と、それらの木が植えられていた公園の数を上げる(表一3参照)。

表一3 樹種別植栽公園数(多いもの)

樹種	公園数	樹種	公園数
クスノキ	160	アオギリ	85
トベラ	130	イチョウ	80
サクラ	111	カロリナポプラ	77
ヒラドツツジ	90	カイヅカ	75
サンゴジュ	88	アラカシ	72

以上が、神戸市で多くの公園に植えられている木の種類の10傑である。つぎに少し順位をとばして、やや使われ方の少ない木の種類を51位から60位まであげて見る(表一4参照)。

235の公園に植えられている木の種

類は、全部で 204種類あるけれども、1つか2つの公園にしか植えられていない木が非常に多いのである。そして、全体としていえることは、公園に植えられる木というものは、或る限られた木が中心になっている。それは、比較的丈夫で管理し易いものである。決して

表一4 樹種別植栽公園数 (少ないもの)

樹 種	公園数	樹 種	公園数
クチナシ	14	ザクロ	12
フウ	14	センダン	12
カキ	13	ソテツ	12
ピラカンサス	13	フサアカシヤ	12
モモ	13	フヨウ	12

市民が求めている木の種類を植えた結果がこうなったのではない。前述の1位から10位までの木の種類と51位から60位までの木の種類を見比べて見てもそのことは感じられる。今までの所、植えられた本数の少ない木の中に、花が咲き、実がなることで市民からは歓迎されそうな木の種類が多く含まれている。

これからは、市が公園に木を植える場合でも、市民と相談して植えることがふえてきている。そして、植えた木の管理についても市民の手で大事に育てられて行く傾向が強まっている。市民の協力を得て、公園の緑にも、街路の緑にも、今までに見られなかったような木が仲間入りしてきて、バラエティーに富んだ豊かな緑の街、花咲く公園への変貌が期待出来る。

公園を舞台に、道路を舞台に、そして市民の庭、市民の窓辺を舞台にして豊かな緑を育て、きれいな花を咲かせ、美しい緑の街神戸を形成して行く原動力は、市民のエネルギーを度外視しては考えられない。

市民公園条例の制定を契機にして、グリーンコウ作戦は新たな段階を迎えようとしている。

# 企業における公害防止対策

—神戸製鋼所の場合—

桜 田 利 雄

(神戸製鋼所環境管理部長)

## 1 まえがき

わが国は総面積37万km<sup>2</sup>である。この狭隘な国土に約1億1千万人の国民が集中して生活している。それにもかかわらず現在では衣食住の心配は一応なく発展途上国の国民からみると羨むべき生活ができるようになり、また国民総生産は自由国においては、米国に次いで第2位に発展している。終戦直後の衣食住にもこと欠き、また将来に希望のもてない状況を顧みるとき、誰が想像できたであろうか。資源の乏しいわが国が急成長したのは国民の英知と努力のたまものである。

これを支えたものの一つに産業活動の高度成長があるが、急速な成長の歪みとして公害問題を派生するようになった。本来国民の福祉を向上させるべき生産活動が国民の健康や生活環境をおびやかす恐れをもたらしたのは誠に残念である。しかしこのような公害問題も行政・市民・企業の懸命の努力により、順次解決される方向にあるといえよう。

当社は今日のような公害問題が発生する以前から公害対策は企業の社会的責任として認識して前向きに取り組んできた。しかし最近はやや行き過ぎと思われる公害対策も散見され、今後のあり方については国民全員で検討しなければならない問題である。

本報告は㈱神戸製鋼所の公害対策についての理念と技術について説明したものである。

## 2 公害防止に対する理念

### (1) 環境管理体制

当社では公害対策に対して「公害防止は生産活動に優先する」を基本方針の一つにしている。企業、特にメーカーは製品の生産を通じて社会に貢献している。しかし、いやくも生産活動により社会に迷惑を及ぼす公害問題を発生することが絶対あってはいけない。

もし公害問題が発生する恐れがある場合は生産活動を止めるということである。従って事業所の公害防止の責任は全て生産責任のある事業所長にあるようにしている。公害問題が発生する恐れがある場合、生産と公害防止に責任をもつ事業所長が迅速に処置ができるような体制を作るためである。

さて公害防止の基本は汚染物質を発生させないことであり、止むをえず発生したもののみを防止装置で処理をするのである。汚染物質を発生させないことや防止装置を正常な運転状況に管理することは、日常の生産活動の一環として管理しなければならない。従って生産

活動に関係している者は役職者から一従業員に至るまで公害防止の責任を負っているといってもよく、全従業員が公害防止の責任者としての公害防止意識の向上にも努めている。

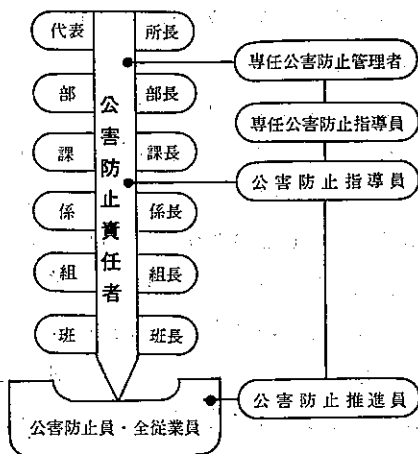
一方専任の公害防止管理者は、事業所長や全従業員のスタッフとして企画・教育・公害防止意識の向上に努力している。公害防止推進組織の一例を図一1に示す。

## (2) 公害防止管理者の充実

昭和46年に「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」が公布され、法律により資格を有する公害防止管理者の選任が義務付けられ、また公害防止管理者の業務も定められた。

当社では公害防止管理者の必要数を確保するという消極的な姿勢ではなく、多数の者が受験することは従業員の公害防止意識の向上と公害防止技術の向上

図一1 公害防止推進組織





につながると考  
え、積極的に受  
験を奨励してい  
る。公害防止管  
理者の充実状況  
を表一に示し  
た。全社では約  
700人もの公害  
防止管理者が充  
実されている。

表一 公害防止管理者の充実（昭和51年3月31日現在）

取得年月 区分	1回目	2回目	3回目	4回目	5回目	計
	46年12月	47年6月	48年9月	49年9月	50年9月	
大気関係	85名	60名	62名	27名	21名	255名
水質関係	91名	68名	60名	28名	18名	265名
騒音関係	47名	31名	16名	17名	15名	126名
主任	28名	17名	4名	0名	1名	50名
計	251名	176名	142名	72名	55名	696名

### (3) 工場建設時の公害対策

公害対策を充実させる場合、既設の工場では生産工程、レイアウトなどの種々の制約があり困難な条件に遭遇することが多い。従って工場を新設する時には体系的な公害対策も盛り込んだ工場建設計画をたてることが大切である。

神戸製鋼所は昭和32年に灘浜地区の地先埋立地に鉄鋼一貫体制の製鉄所の建設にとりかかったが、神戸市街地に立地すること、灘五郷の酒どころを控えているので、神戸市・学識経験者・酒造組合および当社により灘浜地区環境調査委員会を作り、大気汚染の調査研究を行い、公害のないモデル製鉄所を作るということで建設に着手した。

当時の公害の対象は主として粉じんであった。昭和32年当時は粉じん対策の技術レベルが低く、また集じん装置の技術開発も殆んど行われていなかったので、試行錯誤を繰り返しながら粉じん対策を実施してきた。その結果、今では150基の高性能集じん器を設置し、製鉄所の粉じん対策のモデルといわれるようになっている。

一方、加古川製鉄所は昭和42年に建設に着手した新鋭製鉄所である。当時は神戸製鋼所建設時に比較して、公害問題は多様化し、深刻化し、大きな社会問題化していた。従って公害対策は粉じん対策ばかりでなく、亜硫酸ガスによる大気汚染対策や海域汚濁防止対策、騒音対策、緑化による環境改善対策など広

範囲となり公害防止技術もより進展していた。

粉じん対策は神戸製鋼所の経験を生かしてより完璧を期した。

亜硫酸ガス対策は気象条件の調査、風洞実験による拡散の調査、拡散理論式による拡散計算などの基礎的調査を繰り返し、それらの結果に基づき鉍石銘柄の選定、燃料銘柄の選定を行い、更に煙突の高さや排出条件の決定を行い、亜硫酸ガスの着地濃度を一定限度以下に押えている。

海域汚濁防止は播磨灘がわが国屈指の漁業の豊庫であることを勘案し、設備・運転両面にわたって非常に高度な対策を立てている。例えば製鉄所で使用する大量の水は大部分が発電所などの間接冷却水で処理を要しないが、これに比べれば少量とはいえコークス炉工場からの廃ガス液は処理を必要とし、しかも最も処理が困難なものである。

この処理法は当時はまだ確立されていなかったので、当社の関係会社の尼崎コークス工業(株)、神鋼ファウドラ(株)と種々の試験研究を行った結果、活性汚泥法を開発し、わが国で初めて工業的に採用し好成績をあげている。今日ではコークス炉の廃ガス液処理法として一般化するにいたっている。製鉄所内を流れる水路を開渠にしたのも少量の油分の流出も従業員全員が公害モニターとして発見でき、直ちに処置がうてるようにしたためである。

騒音対策は環境基準を目標として必要な防音対策を講じている。また製鉄所の境界線に沿って幅50m、長さ3,000mの緩衝緑地を設け騒音対策の一助としている。

次に熔接棒を生産する福知山工場の例をみてみよう。同工場は、京都府が造成した福知山市の長田野工業団地に立地しており、昨年稼動に入っている。長田野工業団地は「完全無公害」を旨とした工業団地である。公害対策は法律や京都府条例を遵守するのはもちろんであるが、更に福知山市との間に公害防止協定を締結し厳しく公害の予防に努めている。

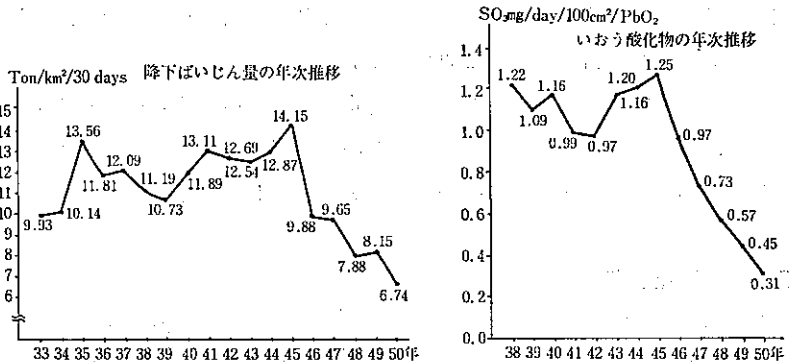
工業団地に進出した企業は、燃料の共同供給設備を設け排水の共同処理を実施しており、工業団地全体で無公害を推進していることは注目すべきことで、更に将来は廃棄物の共同処理も計画されている。これらは今後の工場建設のモ

デルケースの一つになろう。

(4) 公害防止協定締結の嚆矢

神戸市の大気汚染状況は降下ばいじん、亜硫酸ガスいずれも昭和45年を頂点として図一2に示すように急激に改善されている。

図一2 神戸市の大気汚染状況の推移



公害に関する法律が整備されたのは昭和45年11月に開かれた臨時国会、いわゆる公害国会においてであり、14の法律が改正または新規に制定されている。

神戸製鋼所が神戸市の指導により第1次の公害防止協定を締結したのは、公害国会以前の昭和45年7月である。この公害防止協定は総量規制を盛り込んだもので、当時としては画期的なものであり、また地方自治体と企業が公害防止協定を結ぶ嚆矢になったものといわれ、その成果はみるべきものがある。

この公害防止協定は昭和48年4月に改訂強化され今日に至っている。

(5) 協力会社を含めた公害防止対策

概して中小企業は資金・技術面などからややもすると公害対策は遅れがちになり易い。大企業は傘下に多数の協力会社をかかえ、企業集団で生産活動を行っている。従って協力会社の公害防止にも親企業が責任もって指導および監督するよう要請されるようになってきた。その一例として、当社ではスイスのフォンロール社から技術導入し、廃棄物の焼却却理システムを開発し、神戸製鋼所内に設置したが、神戸市の指導を得て、同システムで当社および関連企業8

社が出す産業廃棄物を総合処理することになり、昨年9月から実施している。

また尼崎、加古川両製鉄所などでは公害防止協定で関連企業の公害防止の指導・監督を明文化し、総合的な公害対策を推進している。

### (6) 全社をあげての公害防止技術の開発

当社は鉄鋼ばかりでなく非鉄金属や機械や溶接棒を製造している。従って鉄鋼専門メーカーに比較して技術が多面的であり、公害防止技術の開発には優れたポテンシャルを持っていると思われる。

そこで技術開発本部を核として公害防止装置を使用するユーザーサイドの技術者と、装置を製作するメーカーサイドの技術者の一体化を進め、ニーズに密着した後述する公害防止技術の開発を強力に推進している。

## 3 公害防止投資

当社の製造部門別の公害防止施設の投資の推移は図一3の通りである。

公害防止設備の投資額は逐年上昇しており、昭和50年度では約130億円に達しており、全設備投資額の約20%を占めている。特に鉄鋼部門においては30%が公害防止設備への投資である。

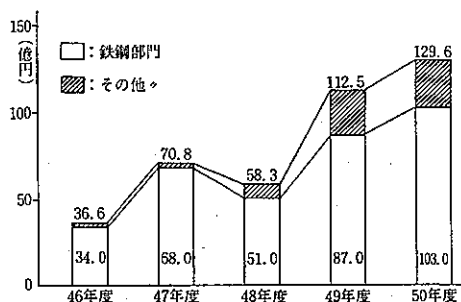
公害防止設備の維持管理費は図一4の通りで、昭和50年度では約

270億円である。製造原価に占める公害対策費も、鉄鋼部門では10%近くにもなっている。

ところで健康の保護に関する公害対策は何よりも優先させなければならない。健康被害を及ぼす有害物質の処理は、経済的負担にかかわらず優先的に実施しなければならないのはいうまでもない。しかし環境の質は近年著しく改善され、広い意味での公害対策は成功しつつあるといってもよいであろう。

昭和45年の公害国会で生活環境の保全についての経済との調和条項が全面的都市政策 No.4

図一3 公害防止設備の投資額

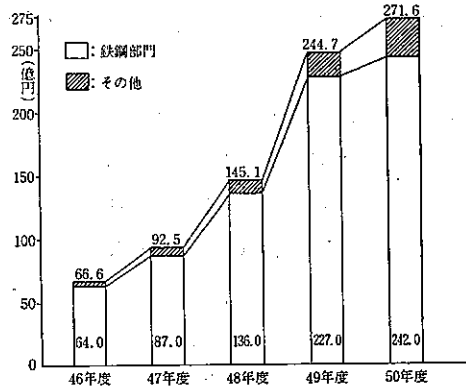


に削除され、それ以降環境優先の風潮がとみに強くなり、経済性無視の環境政策が採用されることもみられるようになったが、一昨年の石油危機以降、高度成長時代は終りをつげ安定成長時代に転換した。従来の高度成長時代には、公害防止投資は企業の合理化の推進により吸収が可能であった。

しかし安定成長時代では、公害

防止投資がそのまま原価の上昇になり今後問題となろう。この経済負担を誰がするのであろうか。国をあげての努力により公害被害の増大を防止できた現在、安定成長下での環境政策は国民の福祉向上のため再検討の時機にきていると考えられる。

図一4 公害防止設備の維持管理費



#### 4 鉄鋼業の公害防止技術の共同研究への参加

鉄鋼業では、公害問題は各社の共通する問題であるから、かねて鉄鋼連盟を中心として共同研究を進めている。当社も積極的に参加をし、重要なメンバーの一員として活動をしている。最近の共同研究の一例について説明しよう。

##### (1) 焼結排煙脱硫技術開発研究

昭和45年6月に鉄鋼連盟運営委員会において焼結排煙脱硫技術の開発研究を行うことが決定された。国内の鉄鋼業では高炉原料として焼結鉱を多量に使用しているが、鉄鉱石中にはS分が0.1%程度含有されており、これらのS分は焼結鉱製造の過程で亜硫酸ガスになり大気汚染の一因となっている。焼結炉排ガスはダストの量や質、ガス組成などが一般の燃焼排ガスと比べて異なっているので、焼結炉の排煙脱硫は、鉄鋼業では独自に開発を要するものである。

当時は排煙脱硫の工業化の見通しも確立していなかったが、幸い日本鋼管(株)はすでに独自に焼結排ガスを対象に研究を進めていたので、これをとりあげ共

同研究を行い、工業化を進めることにしたのである。試験研究費総額12億円をかけ、日本鋼管(株)京浜製鉄所に排ガス処理能力 150,000 N m<sup>3</sup>/Hの排煙脱硫装置を設置し、共同研究を行った。共同研究は昭和46年6月に開始し、昭和48年7月に約2カ年の年月をかけて成功裡に完了した。

試験は昭和46・47両年度にわたり、通産省重要技術開発研究費補助金の交付も受けている。試験は「アンモニア硫安法」と「アンモニア石膏法」の両研究を行っている。研究の成果としては、プロセスの工業化が立証されたことと、排煙脱硫技術全般に関する知見が得られたことであろう。

## (2) 窒素酸化物防除技術開発

窒素酸化物は光化学オキシダントの原因物質の一つとして、にわかにクローズアップされるようになった。

昭和48年5月に二酸化窒素の環境基準は「一時間値の24時間平均値が0.02 ppm以下」に定められた。しかし、最近はその根拠について科学的な合理性などに検討が進められている。

いずれにしても昭和49年度の大気汚染全国調査によると、窒素酸化物の観測局は249都市448局であるが、環境基準に達しているのは25局にすぎず、達成率はわずか6%にすぎない。

窒素酸化物の発生源は自動車などの移動発生源と、工場などの固定発生源である。窒素酸化物は燃焼によって必ず発生するもので低減対策はまだ確立されていない。研究開発の段階にあるといえよう。

従って窒素酸化物対策も共同研究をすべく鉄鋼連盟内に「NO<sub>x</sub> 防除技術開発本部」を設置し、「窒素酸化物防除技術研究組合」と「窒素酸化物防除技術開発基金」を設置し総力をあげており、二団体の研究資金はそれぞれ30数億円、計70億円を拠出することになっている。

研究組合は鉄鋼大手各社による共同研究を実施するもので、現在次の三つのテーマを推進している。一つは焼結炉排ガスの排煙脱硫に係る「選択接触還元法」で、川崎製鉄(株)千葉製鉄所で実施中である。二つは「電子線照射法」で新日本製鉄(株)八幡製鉄所で実施する予定である。

三つは「焼結用コークスの脱窒試験」で住友金属工業(株)鹿島製鉄所にプラントを設置して研究中である。いずれも研究資金の一部は通産省の補助金が交付されている。

開発基金は鉄鋼業以外に関連業界、大学、その他の試験研究機関などの強力な開発協力を期待し、その開発に必要な資金の助成を行い、技術開発の推進を図ることを目的としている。開発基金は昭和48年9月に設立されたが、昭和49年1月に第1回の助成研究募集を行ってから現在までの2年余りに4回の募集を行い、その応募件数は157件となり、その内選出された開発研究は48件、助成金額は9億2千万円に達している。

## 5 当社独自の技術開発の推進

当社が独自に開発を推進している公害防止設備の一例は次の通りである。すでに好成績を収めているものもあるが、強力に技術開発を推進しているがまだ目途がたっていないものもある。

### (1) 建家集じん

粉じん対策は発じん量を極力押えた装置構造にすることが基本である。止むをえず発じんしたものだけを局所的に集じんすべきである。しかし、装置の構造や作業工程などの制約により、局所集じんのみでは完全な粉じん対策が不可能な場合がある。このような時には建家全体を集じんしようとする考えがでてくる。

炉などから発生する粉じんは、比較的高温の上昇気流に乗って建家通気孔(モニター)より外部へ排出される。

従来は粉じんを建家通気孔に配管をし、地上に設置した集じん装置に導いていた。これでは配管費がかさむばかりでなく、吸引のための動力費もかさむ。

従って粉じんがモニターを通過している間に直接集じんしようというアイデアから生まれたものが建家集じんである。モニター部に電気集じん器を搭載し配管費や運転費を安価にしようとするものである。神戸製鉄所の転炉工場建家で実験を繰り返し実装置を完成させた。この方式はすでに他社でも採用されて

おり好成績を収めている（図—5 参照）。

(2) CAL-SOx 排煙脱硫装置

当社が独自に開発した排煙脱硫装置で、大久保工場でボイラーに 1,000N m<sup>3</sup>/H 規模の実験機を、加古川製鉄所で焼結機に 50,000N m<sup>3</sup>/H 規模の実験機を製作し、実験を繰り返し技術を

完成させたものである。本年4月から神戸、尼崎両製鉄所の焼結工場に実装置（350,000N m<sup>3</sup>/H, 175,000N m<sup>3</sup>/H×2基）が完成し、本格稼動に入っており亜硫酸ガス対策に威力を発揮している。今後加古川製鉄所にも 1,000,000N m<sup>3</sup>/H 規模のものの設置を予定している。

原理は石灰石膏法であるが、吸収液である消石灰水溶液に塩化カルシウム（CaCl<sub>2</sub>）を加えているため次のような特徴がある。

① ノンラリー方式となり、スケールトラブル、スラリートラブル（スケールの設備への固着や配管内での目詰り）が解消されるため、安定した連続操業が可能。

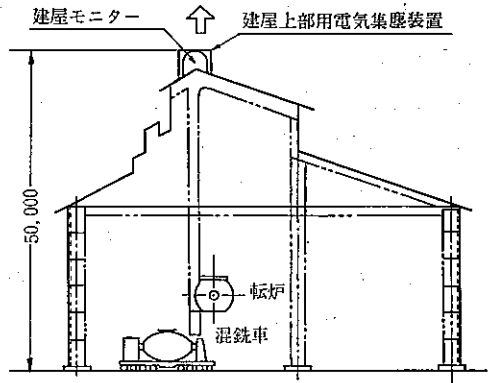
② 石灰の有効利用率が向上するため、石灰の使用量が少なく運転経費が安い。

③ 同一条件下では反応速度が早く、SOx の吸収率がよい。

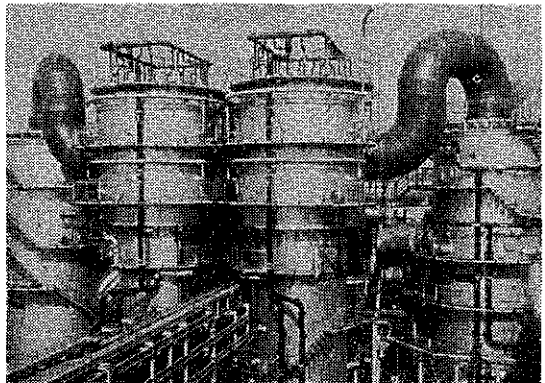
(3) 低 NOx バーナ

当社でも低 NOx バーナ

図—5 転炉工場建屋上部用電気集塵装置



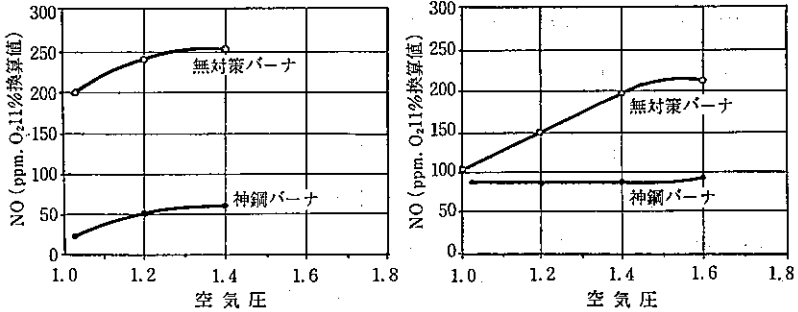
CAL-SOx 排煙脱硫装置





の開発を鋭意進めている。加古川製鉄所内に試験装置を設け研究中で、当社独自の方式の確立に目途が立ちつつある。現在対象燃料としてブタンガスおよび重油用に実用化研究を進めているが図-6に試験段階の一例を示す。

図-6 NO<sub>x</sub> バーナの試験結果の一例



試験装置では比較的良好であるが実炉に採用する場合は、加熱特性や均熱特性に重点を置かねばならないのでなお確認試験中である。また対象とする燃料を灯油やコークス炉ガスに拡大していく予定である。

#### (4) 排煙脱硝装置

排煙脱硝装置は数年来、各方面で研究開発が進められている。そして粉じんと亜硫酸ガスの少ないクリーンガスには、技術開発のある程度が目途がたちつつあるといってもよい。当社でも現在全社的な規模で最も精力的に開発を進めているテーマの一つである。

方式は窒素酸化物を吸収する状態により、湿式と乾式とに分類される。当社で開発中の湿式法は「湿式酸化吸収法」で、排ガス中のSO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>を塩化カルシウムを含む水溶液にアルカリ剤としての消石灰とさらし粉で洗浄し除去するものである。

基礎研究としてピーカテストを中央研究所などで続行中であるが、実用化研究を大久保工場のボイラ排ガスを対象とし、1,000N m<sup>3</sup>/H規模で実施中である。更にスケールアップへの応用研究として、加古川製鉄所焼結工場排ガスに50,000N m<sup>3</sup>/H規模の実用機の建設を終り、調整運転中である。

湿式法はどのような形式にしる脱硝率はある程度期待できるが、最も技術開

発を困難にしているのは廃液処理である。

乾式法は排ガス中の窒素酸化物を活性ある触媒のもとでアンモニアで選択的に還元させ、窒素と水蒸気に転換させるものである( $6\text{NO} + 4\text{NH}_3 = 5\text{N}_2 + 6\text{H}_2\text{O}$ ) 湿式法に比較して、全般的に乾式法の研究は進んでいるようで、将来は脱硝法の主力を占めるのではないかと思われる。

当社でも触媒の研究はもとより実用化研究も広範囲に行っている。

試験中のパイロットプラントは次の通り。

5 N m<sup>3</sup>/H コークス炉排ガス対象

500 N m<sup>3</sup>/H コークス炉排ガス対象

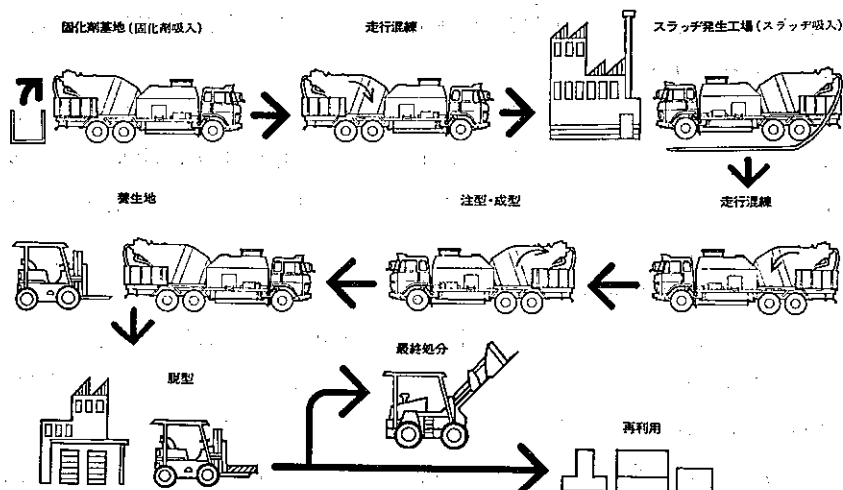
10,000 N m<sup>3</sup>/H ボイラ排ガス対象

反応温度は 350℃程度必要であるが熱経済性の向上のため低温度で反応する触媒の研究と、排ガス中の粉じんによる目詰り対策のため触媒形状の研究を進めている。

#### (5) 有害スラッジ固形・無害化処理システム

重金属その他有害物質を含むスラッジは、環境を著しく汚染するため、その処理、処分には慎重な配慮が要求される。現状において無害化処理の主

図-7 有害スラッジ固形・無害化処理システム



流をなしているのがセメント固型化法である。当社でも効果的で効率的なセメント固型化方法を開発している。

本システムは図-7にみるように、固型化専用車を中軸として、固化剤基地、スラッジ発生工場、養生地間を運行する過程でセメント固型化に必要な全ての作業を行ってしまう極めて効率的なシステムである。

## 6 公害対策から環境対策へ

従来の公害対策、即ち大気汚染対策、水質汚濁対策、騒音対策などについては、適切な行政側の指導などにより解決の方向にあり、人の健康上の被害などはほとんどなくなるであろう。

人間の歴史を振り返る時、山林の開墾や工業化の推進など自然への挑戦の歴史といってよい。しかし、自然は本来、動物や植物が生態的に調和を保って存在しているものである。人間は本能的に緑を希求するもので、緑に囲まれた生活はいかに心がなごむものであろうか。

従来の公害対策がほぼ解決の目途がついた現在、当社でも新しい環境の創造を目ざしている。その一つとして、全国に散在する21の事業所の緑化を一せいに推進しており、将来は緑に囲まれた工場、緑の中にある工場を夢みている。即ち社木としてユーカリを定め、加古川製鉄所内に種苗センターを作り、ユーカリの若木を全事業所に供給している。

ユーカリの生育は目ざましいものがあり、急速に緑化の推進ができよう。加古川製鉄所の例をみると、緑化計画の区分として、

- ① 遮断緑地（樹木を主体とする）
- ② 幹線道路緑化（樹木を主体とする）
- ③ 職場周辺緑化（従業員憩いの場所を含む）  
（樹木及び草、芝とする）

がある。

遮断緑地は工場敷地境界に幅50m、長さ3,000mのグリーンベルトを作り、植樹し、樹木も森のごとく成長し、小鳥がさえずっている。

構内道路もカツカ通り、ポプラ通り、クス通り、ツバキ通り、ドラセナ通りなどと愛称されているように、道路により樹木を区分している。緑化面積も約 360,000㎡(100,000坪余り)に達している。

兵庫県では工場緑化要綱を作り緑化を推進しており、成績のよい事業所は環境緑化コンクールで表彰しているが、昭和49年に神戸製鉄所、昭和50年に大久保工場が表彰された。今後も全社的に緑化を推進し、また作業環境の向上にも努めたい。

## 7. ま と め

㈱神戸製鋼所の公害対策について述べた。従来の公害対策の解決については、ほぼ目途がたったようになってきたが、今後は、

- ①国民の福祉向上のため、調和のとれた公害対策の推進
- ②新しい環境の創造

が要求されよう。

行政、市民、企業が一体となって解決していく問題と考えられる。

## 潮 流

### 自動車排出ガス規制

「人間が真に人間らしく生きるためには、私たちは自分の足を切らねばならない時代に立ち至っている」(富山和子『ジュリスト』No.492)といわれるように、現代経済社会体制に深く根づいた自動車のもたらす影響は大きく、その解決は困難である。その中で、技術的に解決可能と考えられてきた唯一の課題が排出ガス問題であった。

昭和49年12月、「中央公害対策審議会」は当初計画を大幅に緩和した答申を行ったが、これを受けて環境庁は50年2月、答申どおり、「自動車排出ガス量の許容限度」を改正告示した。この過程で、51年度規制実施時期の延長を主張した大手メーカーの一連の発言が「故意のデータ隠し」(50・6・17付読売新聞)として論議を呼び、「メーカーの基本的な体質として問題なのは、世論による攻撃のない限り低公害化への努力を怠ろうとする態度」(49・10「7大都市自動車排出ガス規制問題調査団報告書」)が指弾されたことは記憶に新しい。

50年度の方が国企業のもうけ頭の1・2位を大手自動車メーカーが独占するという結果(51・7・5付日本経済新聞)を前に、自動車排出ガス規制という具体的課題にどう挑戦するか、その社会的責任が改めて問われているといえよう。

# 養浜事業と海岸防災

古 米 浩

(神戸市開発局海岸防災課長)

## 1 はじめに

「なぎさ」そのイメージは各人各様であろう。多くの人々は潮干狩、海水浴、釣り、散策などを思いうかべ、さざ波のうちよせる砂浜あるいは荒波の洗う岸壁を想像されるだろう。昔から人々は海とのふれあいに自然を求め、これを大事にまもってきた。「なぎさ」には自然が残されていた。しかし、現実の「なぎさ」はいつのまにか人々が想像する情緒あふれた「なぎさ」とはかけ離れたものになってきている。すぐ目の前に海がありながら防波護岸などの高いコンクリート壁によってさえぎられ、直接ふれることのできないところが多くなっている。「なぎさ」は人為的な施設によって大きく変化している。

渚は、陸と海の接点として特異な自然系を形成しており、人々にとってはレクリエーションなどの生活空間、自然の猛威を防ぐ防災、物流および生産活動の場である。これまでは経済活動の活発化に伴い渚は港湾、臨海工業地域の開発に最も優先されていた。臨海部の開発は急激に進み、埋立や干拓によって、かつての干潟や砂浜は港湾、漁港、工業地域と変り、海は汚染され、自然の海岸は減少し、環境の破壊が進行している。

国土のせまいわが国では、人口の増加に対応し、生活水準の向上を図れば、渚の開発はさけられないと思われるが、最近では地域開発に対する反省が生まれ、人々の社会環境、自然環境の保全・改善に対する要請が非常に高まっている。人々の意識・価値観に変化が生じ、「入浜権」の問題に代表されるように渚の開発、その姿に反省が求められ再検討が要請されている。人々の意向と環境アセスメントが非常に重要なものとなっている。このような渚に対する人々の意識の変化は海岸の管理・保全に影響を及ぼしはじめている。

わが国の都市の大部分は、海岸地域にあり国民経済はこれら都市を中心に営まれている。災害が起ればその影響は大きい。海岸の防災は海のもたらす災害から人々の生命・財産を守り安全を確保するためのものである。海岸の防災が重要であることはいうまでもない。だからといって自然環境や利用状況を無視して海岸線全体をコンクリートの壁で囲むことが好ましくないことも明らかである。いまでは防潮堤、護岸などの海岸保全施設は防災効果を十分確保しながら、自然の環境との調和を図り、人々の日常生活に積極的に寄与するように配慮することが必要となっている。

海岸の防災事業は人と海の自然のふれあいを求めて再検討が求められており、養浜事業はこのような要請にこたえるための海岸保全対策でもある。ここでは須磨海岸の養浜事業を中心に海岸の防災について紹介しよう。

## 2 養浜と海岸防災

海岸から土砂が持ち去られて海岸線が後退する現象を海岸侵食といい、この対策工法として海岸護岸、突堤群、離岸堤などの構造物および養浜がある。これらの構造物によって海岸の保全を図ろうとする努力は古くから続けられていた。しかし、これら構造物のみでは海岸の防災機能におのずから限界があることが次第に認識されるようになっていく。

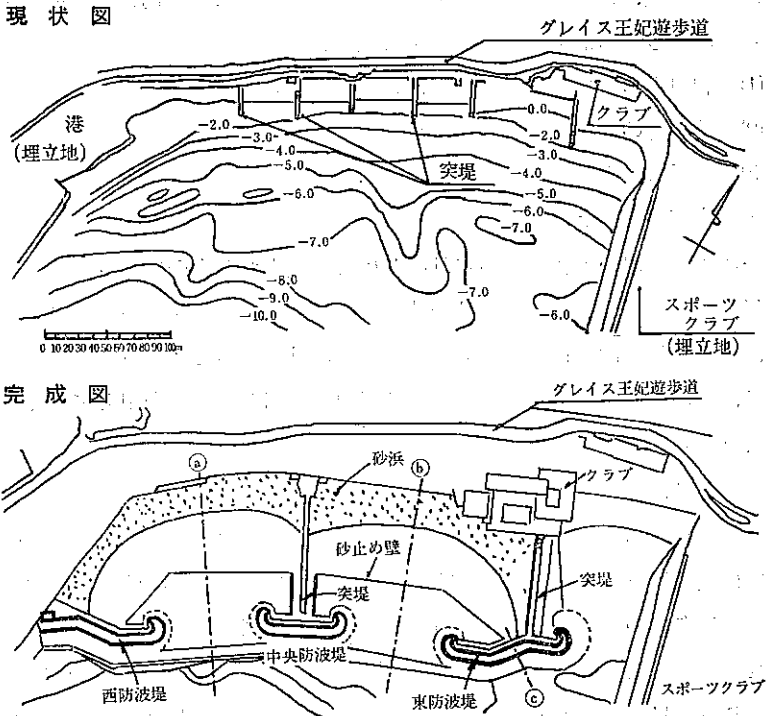
海岸の侵食は、さまざまな原因で生じる。海岸形成の歴史からくる宿命的なもの、地殻の変動にともなうもの、人工的な要因によるものなどが考えられる。一般的には人工的な要因によって自然のバランスが崩れ、土砂供給量が減少し、侵食が起るといわれている。したがって人工的に海浜に砂を供給することで、侵食された海浜を復元することができれば、砂浜は波のエネルギーを減殺する効果があるから有効な海岸の防災対策になる。また拡大された砂浜は乱雑な海浜の利用状態を改善して安全で快適な海水浴場海浜あるいは人々の憩いの場となり、景観・環境の保全等に役立つ。養浜が見直された理由である。

養浜とは、浜を養い育成する工法のこと、海岸に人為的手段によって土砂を供給し海浜を造成し、改良しこれを維持していくことをいう。養浜の目的は第1には海岸の保全すなわち背後地の防災であり、第2には海水浴場海浜を維

持又は造成することである。最近になって養浜が注目されているものに海浜の生態系への影響がある。砂浜が海水浄化を促進し生物棲息環境の改善に有効な役目を果たすといわれている。

養浜は、海岸線に平行して移動している砂を防波堤などの構造物によって止めてしまったために上手側に砂が堆積し、下手側は侵食される状態が生じ、この対策として堆積した砂を侵食された場所に移すという考え方から始まったといわれる。1930年代からこのサンドバイパス工が米国で始められた。その後1940年代末にはヨーロッパ諸国やわが国で試みられるようになった。新潟西港、和田港、苫小牧港にサンドバイパス工の実績がある。1960年代末にはレクリエーション海浜の造成を目的として、全く砂浜のないところに人工海浜を造成したモナコのモンテカルロ市のラルポット海岸の例があらわれるようになっ

図-1 ラルポット海岸の養浜実施例



た(図一 1 参照)。この海岸のように本格的養浜工の実例はヨーロッパの諸国及び米国には多いがわが国にはない。

### 3 養浜計画の諸問題

海岸に砂を投入すれば人工砂浜ができるから簡単なように思われる。しかし投入された砂が波や流れによって移動してなくなれば全く無駄なことになる。安定した海浜をどのようにして造るか、海浜が安定するにはどうすればよいが、まず問題になる。また、供給する砂はどうするか、どんなものが適当か、突堤、離岸堤などの構造物は必要か、その配置はどうするかなどを検討しなければならない。

人工海浜の造成は、ある目的をもって造るのだから海岸の防災上の立場あるいは海浜利用上の理由で造るのか、はっきりさせておく必要がある。具体的には海浜の形状、砂浜の規模を左右するもので主として社会的、経済的な条件によって決定される。したがって養浜計画は、

- (1) 利用上あるいは防災上の海浜の形状と規模
- (2) 養浜地の維持と砂流失防止施設
- (3) 養浜材料の選定と施工

などを決定することである。

一般に、海岸の形状は長い年月をかけて形成されたものであり、その成因は複雑である。侵食海岸では漂砂の特性が対策工法を決定する重要な要因であり、養浜の技術的な面を支配しているのは漂砂であるといわれている。したがって、漂砂に関する知識が必要で漂砂現象を解明しこれを利用していくことが望まれる。

漂砂とは、海岸を構成する底質が波や流れなどの作用によって移動する現象(漂砂現象)あるいは移動する砂自体をいう。漂砂現象を支配しているのは、一般に波、流れ、潮汐、底質の特性、海岸の地形である。漂砂現象を理解するためには海岸の気象・海象などの自然条件を十分調査した資料が必要である。これら調査資料から模型実験、数値解析などの手法によって防災上の問題は解明される。自然条件の調査とともに背後地の状態及び将来の技術的な動向、海



浜の利用状況と将来の動向、海岸に対する将来の要求などの社会的、経済的条件の調査を行う。

海浜の果すべき役割は、防災上および海浜利用上の立場から決定されるが、将来を考えた海岸の状態を想定するのは、事業の可能性と経済性などについて政策的な判断がなされるからである。

#### 4 須磨海岸の養浜事業

##### (1) 海岸の概況

ここは遠く平安の昔から詩歌や物語のふる里として親しまれ由緒ある史蹟の多いところである。

鉢伏、鉄拐の山々が瀬戸の海に最も急峻にせまるこの海岸一帯は、かつては源平の合戦場となり平敦盛と熊谷次郎直実の一騎討の話、愛馬を背負って山を下ったという源氏の畠山重忠の話など歴史の舞台に登場し、今では須磨寺、離宮公園、海浜公園などとともに観光レクリエーションゾーンとなり四季を通じて親しまれている。

阪神間の海岸が地域開発のため埋立てられ汚染されて次々とその姿を失っていったなかで、須磨海岸は運よく自然のまま残されているが、いずれ同じようになるものと考えられていた。このため、須磨海水浴場を守ろうという市民の要望が高まり、昭和41年には海水浴場保存のための対策が検討され、報告書が提出されている。

この内容の一部をここに紹介させていただく。

##### ※専門部会報告書

- ① 須磨海水浴場の保存について
- ② 汚染・汚濁対策について
- ③ 管理運営対策について
- ④ 将来の構想について

(i) 新しい時代の海水浴場のビジョン 須磨海岸及びその背後の景勝を保存しながら、一方ではこれを背景にした新しい時代にふさわしい海水浴場のビジョンを打出し、日本のみならず諸外国からの観光客を大いに誘致できるよ

うな将来計画を考えるべきである（表—1参照）。

表—1 海水浴場利用者数（7月1日～8月31日）

年度	44	45	46	47	48	49	50
利用者総数	万人 42	万人 38	万人 83	万人 53	万人 83	万人 85	万人 130
1日最高	7	5	13	12	10.5	14	18.6

(ii) 臨海公園の設定

須磨浦、離宮、須磨海浜の既設公園の性格、特徴を明確にして、これら3地区と妙法寺川尻から一の谷に至る海水浴場区域を有機的に結びつけ、これらを総合した一大臨海公園とし、相互に競合せず積極的に補完し合って、系統的に整然とした、四季を通じて利用し得るレクリエーション、観光地域を構成する。この地域内に配置を予定される施設などは、概ねつぎのとおりである。

(ア) 砂浜の造成

現在の砂浜は最も広いところで約20m、今シーズン最高の人出であった20万人の人たちを受け入れるには狭く、危険も多いので、50～70m程度に、人工的に養浜をする。

(イ) 遊歩道の建設

海水浴場公園として2.5kmの間に幅員20m程度の遊歩道を設けて浴客以外の利用にも供し、これに下水施設を併設する。また、じん芥収集用の通路にも利用する。

(ウ) 売店施設の規格化

売店施設は遊歩道以北に規格化したものを設置し、浴室のスペースを確保する。

(エ) ヨット（釣船）ハーバーの整備拡充

(オ) 須磨港の整備

（以上報告書から）

その後、自然な海岸としての砂浜を維持するとともに環境にふさわしい水質基準を達成する方針が決定されている（表—2参照）。この海岸では昔から突堤を建設し改良することによって海浜を保全する努力がつけられていた。

しかし、この施設では海岸の侵食を防止するのに限界があり、砂浜の減少は防災上何らかの対策を必要としていた。

表-2 水質検査結果

	環境庁判定基準			神戸市水質基準 (51年8月目標値)	44年度	45年度	46年度	47年度	48年度	49年度	50年度
	快 適	適	不 適								
(100ml中)大腸菌数	1,000以下	1,000~50,000	50,000以上	1,000以下	8,400	7,300	2,000	3,100	3,000	1,050	2,590
(P.M)C.O.D	2以下	2以上	—	2以下	3.74	3.46	1.12	2.0	0.50	1.1	0.9
透 視 度	30以上	30未満	—	30以上	30以上	30以上	30以上	30以上	30以上	30以上	30以上
油 膜	油分として検出せず	油分として検出	常時認められる	検出されないこと	—	—	—	認めず	認めず	認めず	認めず
P.H	—	—	—	7.8~8.3	—	—	—	8.1	8.2	8.2	8.2

図-2 須磨海岸における方向別頻度図

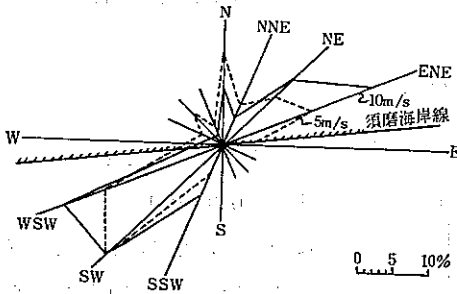
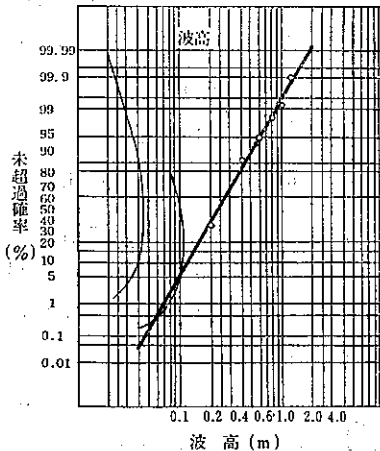


図-3 須磨海岸における波高の未超過確率



(2) 自然条件

① この海岸で支配的な風は年間を通じてSWおよびWSWでありこれが卓越する期間は春から夏にかけてである(図-2参照)。

② 波高が1.0 mを越える波の発生確率は1%程度で通常は静穏な海岸である。

③ 波高が0.5 m以上の波は春から夏にかけて多く風向のSW~WSWとよく一致する(図-3参照)。

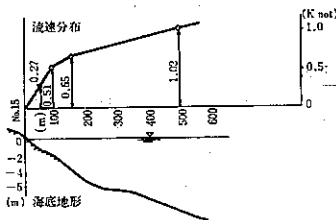
④ この海岸での大きな波は台風などによるもので、波向きは主としてSW~SSWである(表-3参照)。

表一三 異常台風時における須磨海岸での海象

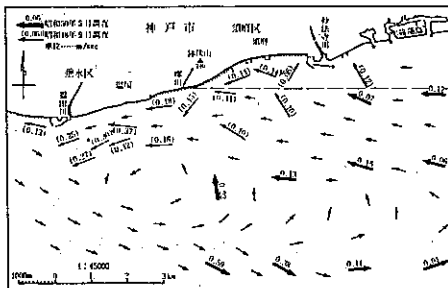
台風名	年月日	潮位 (cm)	最大 偏差 (cm)	波の 方向	H $\frac{1}{2}$ (m)	T $\frac{1}{2}$ (m)
枕崎台風	20. 9.18	245	148			
ジェーン "	25. 9. 3	287	147			
ルース "	26.10.15	244				
洞爺丸15号 "	29. 9.25		122			
第2室戸 "	36. 9.16	315	193			
64' 20号 "	39. 9.25	295	168	S S S W	3.60 4.05	7.10 7.40
65' 23号 "	40. 9.10	251	190	S S S W	4.00 4.75	7.40 7.90

図一四 汀線に直角方向の沿岸流速分布

(昭和43年11月22日観測結果より)



図一五 潮流図



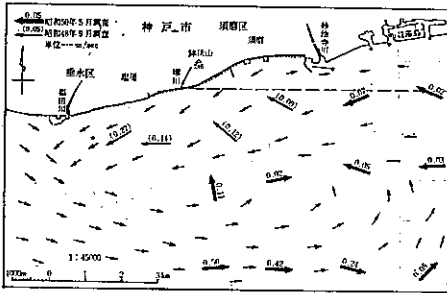
⑤ 潮流は沖合で1ノット、岸よりで0.3~0.4ノット程度で海岸線に平行して流れており(図一4参照)、大潮平均で岸寄りでは西流が東流より卓越し、沖合ではその反対である(図一5, 6参照)。

(1ノット=0.51m/sec)

⑥ この海岸の海底地形は水深-6.0mまでは $\frac{1}{20} \sim \frac{1}{30}$ と比較的急勾配であるが、それより以深は $\frac{1}{80}$ と緩かになっている(図一4参照)。

⑦ 漂砂は西から東へ卓越しているが、その量は多くない。

図-6 潮流図



⑧ この海岸底質の平均粒径の変化は、汀線付近から水深 - 0.5 ~ -1.0mにかけて粒径が大きくそれ以降では小さい。

(3) 試験養浜

海岸の調査と漂砂に関する模型実験の成果から、海岸保全と現地実験をかねた養浜を実施した。これは砂浜拡大の可能性と養浜形状の変化を現地で実際に確認するためのもので、突堤、離岸堤等の侵食防止施設と組合せて実施した(図-7参照)。

図-7 須磨海岸養浜地平面図

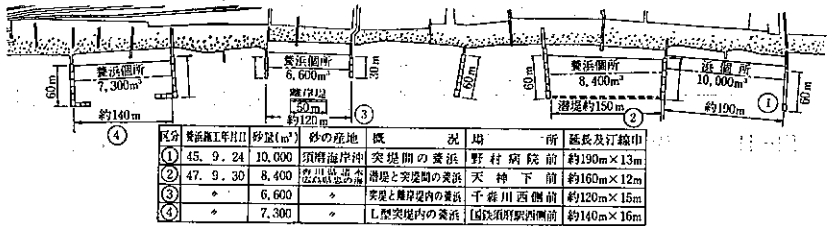
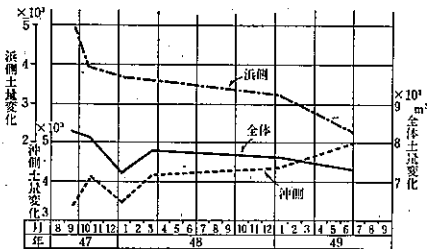
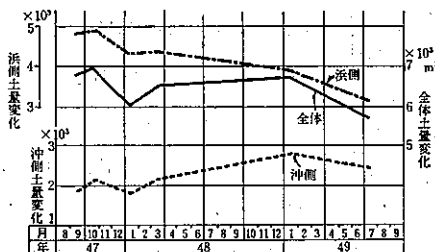


図-8 前面に潜堤のある突堤間の養浜土量変化グラフ

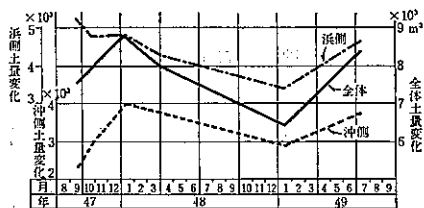


- ① 突堤間の養浜
- ② 前面に潜堤のある突堤間の養浜(図-8参照)
- ③ 前面に離岸堤のある突堤間の養浜(図-9参照)
- ④ L型突堤間の養浜(図-10参照)

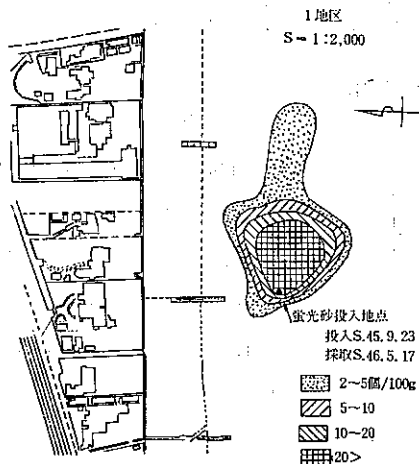
図一9 前面に離岸堤のある突堤間の養浜土量変化グラフ



図一10 L型突堤間の養浜土量変化グラフ



図一11 螢光砂分布図



養浜実施後の変化状況を調査するため、螢光砂による追跡調査と深浅測量を実施し(図一11参照)、波や流れによる影響を観測している。いまのところL型突堤間の養浜が良好な結果を得ている。

#### (4) 事業計画

昭和48年度からスタートしたこの海岸の事業は、全く新しい海水浴場、総合臨海公園としての計画である。

#### ① 海浜の規模

現在35mある海浜を100mに拡大して前面50mは砂浜として利用し、その背後50mは遊歩道、植栽を行い市民の憩いの場としようとするものである。海浜の形状であるが、これは養浜した海浜上に遊歩道を設け、その背後に緑地と現在の海岸護岸のある断面形状とし、模型実験によって現在の高さを変更しないで大潮時にも安全のように防災上の面からこれらの高さおよび幅を決定した。

#### ② 侵食防止施設

一般に海浜は弧状に出入す

る。この間隔の最大は500 m程度と考えられる。したがって防護施設によって形成される区画を500 mとした。

試験養浜の結果この海岸に適した施設はL型突堤である。このパターンをモデルに離岸堤と突堤の組合せを防護施設として決定した。

この施設の組合せによって養浜砂の流失防止を図れば、海水の交換が阻害され、海水が汚濁されるおそれがある。海浜の侵食防止と海水の汚濁防止をいかに調和させるかの問題が生じる。このため、流れ（潮流および海浜流）、潮汐、波等の現地観測の結果を利用して模型実験と数値解析を行った。

これら一連の実験、数値解析によって突堤、離岸堤の配置（長さ、間隔等）を決定した。

離岸堤の設置位置は、水際線から約150 mの位置としたが、これは、神戸市が海水浴場の汚濁防止のため海水浴シーズン中設置しているオイルフェンスの位置と同程度の位置である。離岸堤の天端高はCDL+3.20 mとしたが、波による砂浜の浄化、眺望という観点からは検討する必要がある。

離岸堤天端高 = HWL + ½波高 + 余裕

※波高；通常荒天時の波高として

5年確率波高2.60 m

HWL；CDL+1.70 m

離岸堤の構造形式は、設計波高4.75 mに対処するためケーソン式混成堤とし、離岸堤から返し波による小型船舶の航行の危険防止を考慮して前面に消波工を設けた。突堤は、海水浴場としての利用と安全のため、捨石堤等をさけてセルラーブロック堤とした。また、突堤、離岸堤には構造上透過堤にするか、不透過堤にするかの問題があり、これら施設的美観、景観、利用等についても今後の検討課題である。

### ③ 事業計画

養浜、離岸堤、突堤のほか砂浜に接して階段護岸、遊歩道、緑地等を計画している。須磨海岸環境整備事業の第1期計画の概要は次のとおりである（図-12、13参照）。

養浜	700,000㎡
突堤	2基
離岸堤	640m
護岸	1,040m
遊歩道	8,320㎡
植栽	10,000㎡
その他施設	1式

図-12 須磨海岸環境整備事業計画平面図

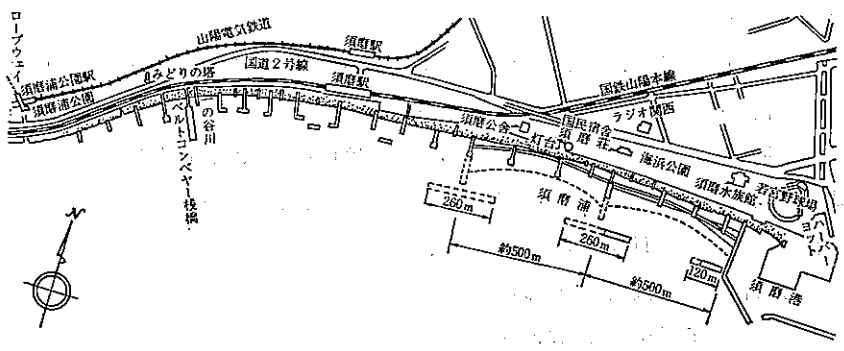
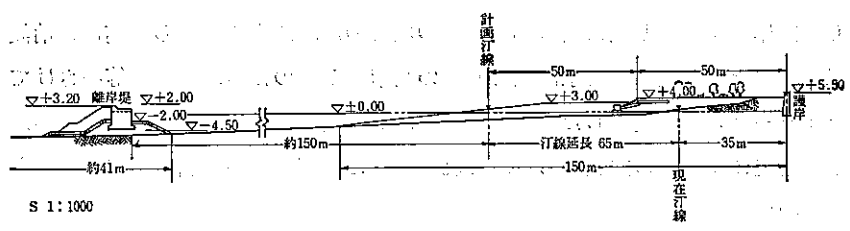


図-13 須磨海岸計画標準断面図



### 5 環境整備実施海岸の概要

わが国で養浜を計画し実施している海岸（運輸省関係）の性格と全体計画は次のとおりである（表-4 参照）。



表-4 海岸環境整備事業実施地区の概要

(単位：千円)

海岸名	48年度事業費	49年度事業費	50年度事業費	地区の性格と全体計画の概要			
				地区の性格	計画利用者数の想定	関連レクリエーション施設と計画	全体計画の概要
柏崎(新潟)	105,000	60,000	63,000	海と丘とを結ぶ若小少年中心の総合レクリエーション地区の海浜	海水浴客 約45万人/年 1日最大42千人	柏崎マリーナ、影野立公園 自然休養村等	護岸堤、突堤、突堤、植栽等
加田(福井)	57,000	60,000	63,000	若狭湾海洋性レクリエーションゾーンの一角を担う海浜	海水浴客 約25万人/年 1日最大25千人	和田マリーナ、小浜湾海洋性レクリエーション基地等	護岸堤、突堤、養浜、植栽等
上総(千葉)	31,200	33,000	39,000	千葉県民と首都圏民のための海水浴の海浜	海水浴客 約6万人/年 1日最大5千人	富津市海浜公園、岩切山、野野山レクリエーション地区	護岸堤、突堤、養浜、階段式護岸、植栽等
伊東(静岡)	84,000	61,000	61,000	首都圏近郊観光レクリエーション都市の海浜と海洋プロムナード	海水浴客 約38万人/年 1日最大19千人	伊東マリーナ 海浜ブルーム等	護岸堤、突堤、養浜、植栽等
泉州(浜名)	76,200	90,000	51,000	若小少年海洋活動センターの一環をなす海浜と高浜公園	海水浴客 約10万人/年 1日最大10千人	浜輪青少年海洋活動センター、浜輪マリーナ、浜輪海浜公園等	護岸堤、突堤、養浜、石部護岸、植栽等
神戸(須磨)	119,400	219,000	216,000	大都市市民のための海浜と海洋プロムナード	海水浴客 約130万人/年 1日最大186千人	須磨マリーナ、須磨海浜公園、須磨公園等	護岸堤、突堤、養浜、階段式護岸、植栽等
徳島(赤松)	31,200	48,000	48,000	瀬戸内海の歴史総合観光レクリエーションゾーンの海浜と砂浜	海水浴客 約38万人/年 1日最大38千人	赤松マリーナ 東国徳合レジャーランド等	突堤、養浜、階段式護岸、遊歩道、植栽等
魚見(鹿児島)	57,000	33,000	33,000	九州列島の歴史総合観光レクリエーションゾーンの海浜と海洋プロムナード	海水浴客 約31万人/年 1日最大15千人	指宿マリーナ、国民休暇村、植物園、運動公園	護岸堤、突堤、養浜、階段式護岸等
寺泊(新潟)	0	30,000	42,000	新潟県民と内陸県民のための海浜レクリエーションの柱をなす海浜	海水浴客 約85万人/年 1日最大330千人	寺泊マリーナ、港湾公園 除雪山スカイライン	階段式護岸、植栽等
横原(静岡)	0	42,000	30,000	横濱広域都市公園ならびに海洋性レクリエーション基地を構成する利用度の高い海水浴場としての海浜	海水浴客 約120万人/年 1日最大140千人	横原マリーナ、横濱広域都市公園、太平洋沿岸自転車道等	護岸堤、遊歩道
茂川(徳島)	0	30,000	42,000	阿州南海岸洋位レクリエーションゾーンの拠点をなす海浜	海水浴客 約66万人/年 1日最大30千人	フィッシングセンター、国民宿舎、キャンプ場等	突堤、養浜、昇降路
連山下(山口)	0	30,000	39,000	数化に富む笠戸島レクリエーション地区の市民のための海浜	海水浴客 約14万人/年 1日最大10千人	山口県総合福祉センター、国民宿舎、児童公園等	突堤、養浜、階段式護岸
青森	0	0	30,000	青森市民のための海岸公園の一翼を担う海水浴場等の海浜	海水浴客 約18万人/年 1日最大18千人	合渡公園 成虫温泉等	護岸堤、突堤、養浜
和歌山(下津)	0	0	30,000	和歌山県民と近畿圏の市民のための海水浴の海浜	海水浴客 約10万人/年 1日最大80千人	和歌公園 青少年海洋訓練所等	護岸堤、突堤、階段式護岸、養浜
茂木根(有明海)	0	0	30,000	海と山を結ぶ若小少年中心のレクリエーション地区の海水浴のための海浜	海水浴客 約10万人/年 1日最大10千人	天草海浜自然水浴場、天草海上オープンウェイ、キャンプ場	突堤、階段式護岸、養浜
内地計		726,000	807,000				
(徳島)							
高浜(天草)	33,000	42,000		天草島に面する白砂青松の雄大な海浜	海水浴客 約30万人/年 1日最大30千人	天草海中公園、天草五岳キャンプ場等	階段式護岸、昇降路
合計	561,000	759,000	848,000				

## 6 おわりに

海岸の防災は、保全施設の整備と環境整備の両事業によって具体的に進められる。保全施設整備は海岸法にもとづき、環境整備は国の予算措置により実施している。海岸保全施設に求められるものは、まず防災機能である。しかし、防災機能のみに着目した場合、海岸線の有している多様な機能を阻害させて、環境との調和、利用との調整などの問題が生じている。環境整備は、海水浴場等海岸レクリエーション地区の造成、海岸周辺の環境の保全と改善のため必要な施設の整備と緑化を行うものであり、人々が海と親しむ空間を積極的に保全し、開発しようというものである。

海岸は人々の多くのニーズを満足させるエリアである。限られた国土、資源の少ないわが国が発展していくためには海岸に人為的手段が加えられるのはやむを得ないと思われる。ただ海岸の有する機能を究明してどのようになすべきか、を考えることが必要な時代となっている。

養浜はこれに対する一つの試みであり自然が我々に教えてくれたことの利用でもある。侵食された砂浜の復元は、養浜の採用によってある程度達成されよう。このことによって砂浜の防災機能の回復と利用価値の向上、あるいは自然環境の保全にも役立つものと思う。しかし、人工海浜は創出された自然である。自然そのものではない。今後も海岸の防災はその姿を求めて試行錯誤を重ねると思うが、遠い昔の人々が行った海岸の松林のように海岸の施設に託す夢は「緑豊かな潤いのある海岸」の創出である。これを実現していきたい。

## 都市行政の研究の回顧

竹中龍雄

(神戸大学名誉教授)

## I 研究開始の事情

筆者が都市行政の研究を始めたのは、昭和5年の春に、東京商科大学の補手から大阪商科大学の助手に転じ、市政科に配属され、市営事業論の講義の担当を予定されてからである。

市政科の専任教官時代受けもったことのある講義は、市営事業論と公益企業論のほか、都市社会政策、地方自治制発達史、ゼミナールである。

市政科におけるゼミナールは最初、主任の池田宏講師が担当されたが、隔週に来学されたため、お留守の週は、金谷重義教授と筆者が分担した。すなわち、金谷教授は都市交通論と都市計画論を担当され、筆者はその他を引受けた。その結果、筆者が指導した研究には、助教授となり独立のゼミナールをもってからのものを含めると、講義科目のほか、都市財政論、市政学、都市経済論、都市経営論、都市社会学、都市美学等があり、間口が広いため、相当苦勞した。しかし、内外の文献、新古書の蒐集をまかされたので、都市行政を中心とする文献に目をとおすには、非常な便宜がえられた。

お蔭で、筆者の研究の焦点は、公企業と公益企業で、間口が狭いけれども、広い基盤と背景をもって研究をすることができた。筆者が早くから学際的研究を始めているのは、上記のような経歴と環境の影響を受けているところが大きい。

筆者は、東京商科大学の助手時代、経営学を中心として、商業政策と工業政策の研究を行なったから、市営事業の研究にあたっては、最初、経済、経営、会計の側面から、その研究を開始した。しかし、池田宏講師から、市政科の専

任教官となった以上、政治学と行政学と行政法の研究は不可欠であるので、その勉強をするよう奨められた。そこで、市営事業を地方自治体としての都市の政治、行政活動の一つの現われとして把握し、その史的考察を試みた。その成果が「日本公企業成立史」である。出版政策上、日本公企業成立史としたが、内容は日本市営企業成立史である。これは、日本における市営企業の成立史を中心としながら、地方自治制と公益企業の発達史および明治経済史を統合した研究である。アプローチがユニークであったし、内容が比較的豊富であったから、学界から好評を受けることができた。

直接都市行政を取りあげた研究成果は、「都市行政刷新論」である。筆者は、政治学と行政学の専門学者としてスタートしていないので、本書を書くに当っては、焦点を一つにしぼった。そのしぼり方に特色があったため、吉富重夫博士は、東京市政調査会50周年記念論文集「都市自治学説史概説」中の、「都市行政学説史概説」において、相当高い評価を与えられている。

本書はまた別の特色をもっているのである。それは本書が都市行政能率の研究であり、この面では、日本における先駆的研究といえる事実である。その点、この点からも評価されたようであった。昭和26年に、アメリカ政府から招待された日本の行政学者の一員として選ばれたが、その際、本書が選考の一資料とされたと聞いている。

その後も、都市行政を中心とする内外の行政学の研究に目をとおり、研究を続けているけれども、時間と能力の制約から、専門の公企業論と公益企業論を中心として成果発表をしぼっている。そのあとを、著書と論文に区分して表示すれば、以下のとおりである。

## Ⅱ 業績一覧表

### 著書

1. 日本公企業成立史 大同書院 昭和14年
2. 都市行政刷新論 日本評論社 同 16年
3. 公企業研究の世界的動向 森山書店 同 29年

4. 大都市と公益事業 東洋経済新報社 昭和35年
5. 地方公営企業論 東洋経済新報社 同 40年
6. 水道料金のあり方 日本水道新聞社 同 41年
7. 企業環境論 同文館出版株式会社 同 47年

論 文

1. 市営事業経営上における減債基金に就て 経営経済研究 5号 昭和5年
2. 市営事業の経営に対する一考察 経済時報 2巻7号 同 5年
3. 市営事業の収益主義的経営に就て 会 計 27巻5号 同 5年
4. ワレン氏の市営事業経営論 会 計 27巻6号 同 5年
5. 市営企業の特質に対する一考察 経済時報 3巻3号 同 6年
6. 市営企業の減債基金と減価償却との関係 都市問題 13巻3号 同 6年
7. ドイツ都市財政に対する市営市街鉄道企業の剰余の意義 大大阪 7巻7号  
同 6年
8. 都市の会計整理法改善に対する研究序説 商業及経済研究 59冊 同 6年
9. 公営事業に於ける公企業の特質に就て 会 計 31巻3号 同 7年
10. 公営事業に於ける原価計算の意義 都市問題 14巻3号 同 7年
11. 故ウイルコックス博士の公益企業公営論 都市問題 15巻3, 6号 同 7年
12. 公企業債の償還年限の決定に就て 経済時報 5巻6号 同 8年
13. 市営企業の統制に就て 地方行政 41巻12号 同 8年
14. 市営事業とその利用者との間の法律関係について 大大阪 9巻2号 同 8年
15. 官公営事業の収益主義的経営に対する多角的批判的考察 水道協会雑誌 8号  
同 9年
16. 経営形態上より観たる我国の都市計画事業 水道協会雑誌 14号 同 9年
17. 水道料金に対する一考察 水道協会雑誌 19号 同 9年
18. 市営企業の限界に就て 都市問題 18巻1号 同 9年
19. ナチス治下に於ける市町村の経済活動 都市問題 19巻1号 同 9年
20. 我国官公企業行政の合理化に関する準備的一考察 都市問題 19巻4号 同 9年
21. 官公企業の政治よりの解放に就て 経営経済研究 18号 同10年
22. 市営事業の無償的経営の前提条件に就て 水道協会雑誌 26号 同 10年
23. 官公企業の料金決定機関に就て 公法雑誌 1巻10号 同 10年

24. 地方自治体と産業自治体との交渉に就て 東京市産業時報 2巻8号 昭和11年
25. 官公企業の対公衆関係政策について 水道協会雑誌 22号 同 11年
26. 公共団体の Public Relations Policy に就て 市政研究 2巻1号 同 11年
27. 仏蘭西に於ける公私共同経営の発達に就て 市政研究 2巻3号 同 11年
28. 都市行政能率の増進に就て 経済時報 8巻5号 同 11年
29. 都市行政に於ける統計局課の地位に就て 都市問題 23巻3号 同 11年
30. 英国公営公益企業発達史 22巻4号 同 11年
31. 市営企業合理化の諸方策 市政学会雑誌 4号 同 11年
32. 都市行政能率の測定に就て 大阪商科大学経済研究年報 9号 同 11年
33. 我国に於ける近代的市営水道企業の成立と其背景 水道協会雑誌 46, 47号  
同 12年
34. 我国に於ける市営企業特別会計の成立に就て 水道協会雑誌 48号 同 12年
35. 我国に於ける市営下水道事業の成立と其の背景 水道協会雑誌 48号 同 12年
36. 本邦市営市街電車企業の経営主義の史的考察(森下二次也との共稿) 都市公論  
20巻8号 同 12年
37. 徳川時代の本邦地方自治制の特質 経済時報 8巻10号 同 12年
38. 我が国に於ける近代的地方自治制の成立 経済学雑誌 1巻3号 同 12年
39. 本邦市営港湾事業の成立に就て 経済学雑誌 1巻9号 同 12年
40. 我国に於ける市営瓦斯企業の成立と其背景 都市問題 24巻4号 同 12年
41. 我国に於ける市営市街電車企業の成立と其背景 都市問題 25巻12号 同 12年
42. 本邦市営企業発達史に於ける大阪市の地位 大大阪 13巻12号 同 12年
43. 我国に於ける市営電気供給企業の成立と其背景 社会経済史学 7巻4号  
同 12年
44. 我が国に於ける市営運河事業の成立と其背景 市政研究 3巻6号 同 12年
45. 明治初年に於ける私営水道企業と其統制 水道 12巻3, 4号 同 12年
46. 本邦市営企業発達史略説 斯民 33巻4号 同 13年
47. 公益企業分野に於ける報償契約の起源と其背景(青田龍世との共稿)  
都市公論 21巻6号 同 13年
48. 公企業の行政能率の測定に就て 都市問題 27巻4号 同 13年
49. 公企業経営主脳者論 経済学雑誌 3巻4号 同 13年
50. 我国に於ける市営尿屎処理事業の成立と其背景 水道協会雑誌 57号 同 13年

51. 公行政に於ける公営事業並に公企業の地位 水道協会雑誌 63号 昭和13年
52. 都市行政に於ける専門家と素人 都市問題 26巻5号 同 13年
53. 都制案に必要な前提 都市問題 27巻2号 同 13年
54. 公企業の行政能率の測定に就て 都市問題 27巻4号 同 13年
55. 市政の実業化に就て 大大阪 14巻6号 同 13年
56. 故鶴原大阪市長の市営企業政策 大大阪 14巻7号 同 13年
57. 本邦市営企業経営組織の実証的批判的研究 堀光亀先生還暦祝賀記念交通論集  
同 14年
58. 水道事業と集团的公企業 水道協会雑誌 76号 同 14年
59. 市政の刷新に就て 経済学雑誌 5巻1号 同 14年
60. 行政技術としての会計に就て 会計 45巻1号 同 14年
61. 都市行政刷新論序説 一橋論叢 4巻1号 同 14年
62. 米国の市支配人制に就て 執務指導通信 3巻3号 同 14年
63. 大阪市水道部の運営目標に就て 経済学雑誌 6巻1号 同 15年
64. 総合科学に就て 財政経済時報 27巻12号 同 15年
65. 都市行政の科学的研究に就て 執務指導通信 4巻2号 同 15年
66. 都市発達史の研究に対する方法論的一反省 全国都市問題会議  
第7回総会研究報告 同 15年
67. 水道事業の総合的体系的研究に就て 水道 15巻9号 同 15年
68. 公企業の政治学的研究と行政学的研究 水道協会雑誌 100号 同 16年
69. 公企業の財政学的考察に就て 経済学雑誌 9巻1号 同 16年
70. 市営企業の行方 大大阪 18巻6号 同 17年
71. 市営企業と営団制度 執務指導通信 6巻1号 同 17年
72. 独立採算制について 水道協会雑誌 165号 同 23年
73. 公企業の経営合理化と行政組織 都市問題研究 第2集 同 24年
74. 地方自治体営企業の将来 都市問題研究 第5集 同 24年
75. 地方自治体営企業行政改革の方向 都市問題研究 第9集 同 25年
76. 市営企業行政に於ける国家関与の方式 都市問題研究 第11集 同 25年
77. 行政学の研究並に教育と経営学の研究並に教育について 国民経済雑誌  
84巻2号 同 26年

78. アメリカに於ける行政の動向 大阪市政研究所「アメリカの行政情報報告」  
研究報告 No.4 昭和26年
79. 地方公営企業の公共性と収益性 地方自治 50号 同 27年
80. 都市行政能率論 都市問題 44巻9号 同 28年
81. 地方公営企業法運営の重要性・困難・危険 都市問題研究 5巻2号 同 28年
82. 都市公益事業研究の動向 都市問題 45巻1号 同 29年
83. 都市の公益事業政策 都市問題研究 6巻6号 同 29年
84. 輸出産業の振興と都市 都市問題 45巻9号 同 29年
85. 水道条例改正をめぐる根本問題 水道協会雑誌 246号 同 30年
86. 大都市生活圏の実証研究Ⅰ——水道事業を中心とする実態分析  
大阪市政研究所研究報告 No.14 同 30年
87. 水道条例の改正と公益事業政策 都市問題研究 7巻6号 同 30年
88. 水道条例の改正と地方公営企業法との関係 都市問題研究 7巻7号 同 30年
89. 市営交通企業に於ける公共性と収益性の調和 都市問題研究 7巻9号 同 30年
90. 首都ワシントンの生活圏と公益企業 都市問題研究 8巻4号 同 31年
91. 南加大都市水道特別区研究序説 都市問題研究 9巻2号 同 32年
92. 水道法の批判的考察 都市問題研究 9巻8号 同 32年
93. マジソン市営水道企業経営論 公営評論 1月号 同 32年
94. 地方公営企業法と水道法との関連 都市問題研究 10巻7号 同 33年
95. アメリカ地方公営企業経営論（尾上清茂との共稿）水道協会雑誌 297号 同 34年
96. 地方公営企業の資金調達について 都市問題研究 11巻10号 同 34年
97. ガスを通じてみた六大市の特質 日本瓦斯協会雑誌 12巻8号 同 34年
98. 都市交通審議会の「大都市及びその周辺に於ける都市交通に関する答申」  
をめぐって 都市問題研究 11巻11号 同 34年
99. 地方公営企業の汚職は何故起きるか 公営評論 14号 同 34年
100. 公企業の独立採算制と補助金 公営評論 17号 同 34年
101. ロスアンジェルス・メトロポリタン地域の下水道事業 水道協会雑誌 313号  
同 35年
102. 南カリフォルニア大都市水道特別区の経営 都市問題研究 12巻8号 同 35年
103. ロスアンジェルス水道企業の経営 国民経済雑誌 101巻6号 同 35年



104. 郵便を通じてみた大都市の特質 公益事業研究 12巻1号 昭和35年
105. 下水道事業の経済と行政 都市問題研究 12巻2号 同 35年
106. 地方公営企業経営論 都市問題研究 13巻8号 同 36年
107. 都市下水道の財務 都市問題研究 14巻2号 同 37年
108. 広域水道論 都市問題研究 14巻7号 同 37年
109. 地方公営企業の展開過程 都市問題 53巻10号 同 37年
110. 地方公営企業の公共性と経済性 自治時報 16巻3号 同 38年
111. 市営企業の企業性 日本都市センター市政資料 第11集 同 38年
112. 都市の広域行政と集团的な地方公営企業 第25回全国都市問題会議文獻I  
「都市の広域行政」 同 38年
113. 都市圏交通網の整備と経営形態 都市問題研究 12巻12号 同 38年
114. 水道料金の改訂をめぐる 産業経理 24巻1号 同 39年
115. 地方公営企業における人件費のあり方 都市問題 55巻6号 同 39年
116. 水道事業経営の問題点 都市問題研究 16巻7号 同 39年
117. 行政と経営との交錯 日本行政学会「年報行政研究」3 同 39年
118. 急がれる地方公営企業の再建 水道事業研究 51号 同 39年
119. 地方公営企業論 自治論集22 同 39年
120. 水道料金のあり方と新傾向(1-5) 水道公論 1巻2-6号 同 40年
121. 水道事業と政策料金 都市問題研究 17巻8号 同 40年
122. 水道料金をめぐる諸意見の検討 水道協会雑誌 374号 同 40年
123. 地方公営企業制度調査会の答申の意義 都市問題研究 17巻12号 同 40年
124. 水道料金のあり方 公益事業研究 17巻2号 同 41年
125. 水道料金の改訂をめぐる諸意見の検討 (続)水道協会雑誌 378号 同 41年
126. 臨時神戸市水道料金制度調査会に参加して 都市問題研究 18巻8号 同 41年
127. 公益事業と都市合併 都市問題研究 19巻2号 同 42年
128. 大阪市営交通企業再建計画の内容と問題点 都市問題研究 19巻12号 同 42年
129. 公益事業と都市間の協力 都市問題研究 20巻2号 同 43年
130. 地方公営企業論 自治省編「地方自治法二十周年記念、自治論文集」所収  
同 43年
131. 水道企業経営の安定化 都市問題研究 20巻8号 同 43年

132. 地方公営交通企業の基本問題 運輸と経済 28巻9号 昭和43年
133. 都市行政事務の民間委託 都市問題 59巻11号 同 43年
134. 公営交通企業の公共性と経済性 都市問題研究 20巻12号 同 43年
135. 大都市圏と公営公益事業 都市問題研究 21巻2号 同 44年
136. 水道料金の理論的研究と調査の重要性 都市問題研究 31巻7号 同 44年
137. 水道料金の一重要問題 都市問題研究 21巻9号 同 44年
138. 公営水道企業とその環境 甲南大学経営学会編「現代経営学の課題」所収 同 44年
139. 地方公営水道企業料金の格差とその是正 水道協会雑誌 434号 同 45年
140. 公企業経営における戦略的意思決定と政治 甲南経営研究 11巻4号 同 46年
141. 水道企業とシビル・ミニマム 都市問題研究 23巻8号 同 46年
142. 神戸市営水道企業経営史 都市問題研究会「現代都市の諸問題」所収 同 46年
143. 市営水道企業と環境 水利科学 №85 同 47年
144. 公営水道企業の独立採算制と適正料金 都市問題研究 24巻7号 同 47年
145. 公企業料金の決定原則をめぐって 公営評論 9月号 同 47年
146. 地方公営交通企業の経営改善の基本問題 都市問題研究 24巻11号 同 47年
147. 神戸市営交通企業再建公聴会に現われた諸意見の検討 甲南経営研究 13巻3号 同 47年
148. 独立採算制の再吟味 公益事業研究 24巻2号 同 48年
149. 地方公営企業料金の決定原則 商学論叢 14巻1・2・3合併号 同 48年
150. 地方公営企業の成長 田杉競編「転換期の企業成長」所収 同 48年
151. 大阪市営水道企業経営史 大阪市政研究所研究報告№33「都市の財政と経営」所収 同 48年
152. 水道料金をめぐる諸意見の検討 水道協会雑誌 469号 同 48年
153. 独立採算制と市営水道企業 都市問題研究 26巻10号 同 49年
154. 公営公益企業料金の理論 公営評論 19巻11号 同 49年
155. 都市の公営企業と料金 橋本徹・恒松制治編「現代都市財政論」所収 同 50年
156. 地方公営企業の現象形態と本質 都市問題研究 27巻7号 同 50年
157. 地方公営企業の公共性と独立性 都市問題 66巻10号 同 50年
158. 地方公営企業の環境適応行動 公益事業研究 27巻2号 同 50年

## Ⅲ 研究の回顧

上掲の著書のうち、最初の二つ以外のものは、都市行政に関係がないか、薄いように思われるかも知れないけれども、たとえば、「地方公営企業論」は、経済、経営、会計の側面からの接近だけでなく、都市の政治、行政面の研究が相当に取入れられている。「水道料金のあり方」においても、都市の政治、行政面から考察したものが含まれている。

「大都市と公益事業」はそのほかに、都市社会学的考察が加えられており、都市社会学者からの評価も受けることができた。

「公企業研究の世界的動向」と「企業環境論」は、本全体としては都市行政の研究でないけれども、都市行政の研究が相当豊富に含まれている。

論文についても、上に述べたのと同様のことがいえる。すなわち、直接都市行政を論じた論文は多くないけれども、都市行政論的アプローチを多かれ、少なかれ含んでいる地方公営企業論と公益企業論が圧倒的に多いのである。換言すれば、筆者の著書および論文は、直接都市行政を論じていないものであっても、都市行政論的アプローチが含まれていて、それらは公企業論と公益企業論と都市行政論との融合物となっているということができよう。

筆者と対象的なアプローチとしては、国家論もしくは経済政策論と公企業論と公益企業論とを融合した研究を想定することができる。筆者がもし経済学部の学者として、経済政策論を主研究としながら、公企業論と公益企業論の講義を併せ行っていたとしたら、そのような研究ができあがっていたであろう。このような研究はまだ完成していないけれども、それに近い研究者が現われる傾向と可能性はうかがえる。

上掲の表をみて気付くことは、昭和5年から同17年までと、同23年から同50年まで、毎年少なくとも一つ以上の著書と論文を書いている事実と、昭和18年(注)から同22年の間は著書と論文が存しないことである。しかし、昭和18年から同22年の間に著書と論文が存しないわけではなく、この時代にあっては、時代環境の影響を受けて、別のテーマの業績が発表されている。これを除けば、筆者の都市行政に関する研究は、昭和5年から現在まで、大きな中断なく、継続して

いるということができよう。

筆者は、世界の新しい研究動向を注意深く研究し、そこから筆者の特色を発揮できるテーマをつかみ、約10年をついやして、論文を書きため、著書とするのが慣例である。もちろん、著書を出版する場合には、もとの論文に補筆して、できるだけ内容をアップ・ツー・デートにすると同時に、首尾一貫したものとするように努めている。そして、著書は公刊後、10年以上存在価値をもちうるものとするのを念願している。このような希望はすべて満足されているわけではないが、大多数の著書は筆者の希望に近い成果を示してくれ、嬉しく思っている。

論文を書く場合には、自分の勤務している大学の雑誌と、自分と関係の深い雑誌に発表するのが普通であるが、論文の内容と密着した専門雑誌に公表することにも努力している。このような方針をとったのは、筆者の研究の多くが学際的なものであるため、一つの学界だけでなく、広く関係方面の方々に読んで戴いて、お教えと鞭撻を受けたく思ったからである。すべてが自分の発表に基づいて書かれたわけではなく、外部から依頼を受けて、それに応じたものも多い。その結果、筆者の研究は、著書、論文の総数が多いだけでなく、発表場所も多岐にわたっている。そのため、一部の読者は筆者の研究を読むのに不便を感じられているようであるが、お許しをこいたい。

過去の研究を顧みると、優れた成果を十分にあげなかったことを残念に思うが、長い間、ほとんど中断なく、成果を発表し続けえたことは満足である。今後も都市行政の研究者として、引続き努力を続けたく考えている。

(注) 大阪商科大学の市政科は、昭和17年を最後として廃せられた。これは市政科を志望する学生がいなくなったばかりでなく、戦地から帰還する学生に対する対応策として、科別の制度を維持しがたくなったためである。

昭和23年に大阪市のあっせんで、都市問題研究会ができ、雑誌「都市問題研究」が発刊された。間もなく、大阪市政研究所が設立され、筆者は同研究所の研究主任として、戦前に引続いて、都市行政の調査研究を継続する機会に恵まれた。ここでの研究が機縁となり、神戸市をはじめとして、多くの府県市および中央政府との関係が広まり、都市行政に

関する研究の機会と便宜が拡大したのである。

市政科の廃止後、筆者は公企業論と日本経済論の講義を受け持った。神戸大学教授になったのちは、経営学の研究に重心を移しながら、公企業論と公益企業論の研究を続けた。

#### Ⅳ あとがき

本稿は、今までに発表または脱稿している「経営学の研究の編歴」、「公益企業の研究の回顧」、「公企業の研究と環境」、「甲南大学における研究の回顧」、「上・下水道事業の研究の回顧」（これは近くアップ・ツー・デートのものに書き改めたく思っている。）とともに、筆者の学問的自叙伝を構成するものである。

上記のもののほか、「企業論研究の回顧」を計画しているが、これらのものが完成したら、一冊の本にたく希望している。ご指導とご鞭撻を賜わることができれば、幸甚である。

### 潮 流

#### 六甲山美化協力会

観光地に散在する膨大なゴミの回収は原因者責任となっているが、現状では守られず、抜本的な対策が望まれている。この問題は神戸市民の山、六甲山においても例外ではない。昭和48年3月、一登山者から神戸市に、大量の空カンが不法投棄されているとの申告があった。以来、市による空カン不法投棄の実態調査（48・5）、空カン引揚げ作業（48・8～9）、そして、市と飲料関係業界6団体で構成する食品容器環境美化協議会等関係企業との話し合いの場では、空カン回収及び処理についての検討が重ねられた。当初、回収協定（市提案）ならびに不法投棄処理費用負担について態度を保留していた関係企業も、討議を重ねるにつれて、協力費（処理費）の負担から空カン回収システムに関する共同研究の提案へと積極的に取り組む姿勢を示し、昭和49年9月、市と同協議会の間で（ア）恒久的、効率的な空カン回収、再資原化のための研究実施、（イ）空カン回収キャンペーンの実施、（ウ）回収実験の実施の3つの合意事項において覚書が交換された。

覚書にもとづく回収実験（49・9～12）は全12回にわたって実施され、回収空かん量5,481kg（空カンに換算すれば約11万個）、回収ガラス量370kgの成果を見た。こういった経過を踏まえて昭和51年4月、「六甲山美化協力会」が結成されたのである。年間約300万円の事業費で有志企業、地元自治会、市がタイアップして幅広い美化運動から回収品の再資源化にも努めるなど六甲山の景観保全への息の長い運動が期待されている。

## 六甲山環境保全構想

昭和51年5月24日  
財団法人神戸都市問題研究所  
六甲山環境保全研究会

### I 環境保全構想の基本的視点

財団法人神戸都市問題研究所の自主研究の第2号として、「六甲山環境保全構想」をとりあげた。その理由は六甲山が、単に市民の至宝であるということよりも、六甲山に対する行政施策が転換期を迎えようとしているからである。この時期に六甲山環境保全研究会という自由な視点から、六甲山の環境保全のため官民合同して、今一度その対策を見直す必要があると考えたからである。そして、その基本的な視点は次のように要約できるのではなかろうか。

第1に、六甲山は神戸市のシンボルであるばかりでなく、神戸市民が後世にまもりそだてていくべき山系である。そのような意味からいっても、市民および市民団体が主導権をもって、六甲山の環境対策をつくり、すすめていくことが、そのあるべき方向である。そのためにはどうすればよいかである。

第2に、六甲山は神戸市民の憩の場である。より多くの市民が、親しみを持ち愛着をもって利用するべき空間である。したがって、開発か保全かという二律背反(トレード・オフ)的対立は、“市民の庭”，しかも最大多数の市民のためにという視点に立って、解決されるべき方向を見出していかなければならない。

第3に、戦後、開発優先のもとにすすめられてきた六甲山系の変貌も、近年、法律規制、緑化事業、公害対策の強化・進展によって、ようやく保全へと軌道修正が図られようとしている。このような方向をさらに確実にするとともに、従来、防災と植林を中心とした公共事業を、市民のレクリエーション空間としてさらにその役割をもたしていくために、生物(昆虫・鳥獣・水生物)も

含めた、施策・事業の新しい展開を図るため、何が必要かを探ってみる必要がある。

第4に、六甲山は明治以来、多くの研究が各専門分野でなされたが、六甲山系の総合的学術調査・研究に立遅れていた憾みがある。そこで、そのような学術的研究のため、まず、何から手がけ、また、どうすべきかを模索してみた。さらに、六甲山は市民の山として、今日も多くの市民に利用されているが、六甲山の保全のため、先人がそして現在、如何に多大の努力がなされているか意外に知られていない。六甲山の実態を市民の前に明らかにし、六甲山の将来のための費用負担、市民参加のあり方を打ち出す必要に迫られた。

第5に六甲山は学術的にみても特異な自然環境を有していることである。海岸に近いのに千mの高さがあり、北と南で気候も異なるため、生物分類上の変化が多様である。市街地に近接しているという立地上の利便さともあいまって、その存在価値は大きく、保全につきさらに意を用いる必要がある。

以上のような視点をふまえ、市民のよりよき理解を求めため、六甲山の歴史、現状、対策そして提言を試みてみた。

## Ⅱ 六甲の現況と問題点

### 1 六甲開発の歴史

六甲山は全山風化した花崗岩で形づくられており、地味がやせているため、山林としての利用は少なかった。六甲開発に手が染められる明治中期以前の六甲は、「古来六甲山は不毛の土地として関係村たる武庫郡六甲都賀浜、山田及び本村所轄唐櫃村の諸村は雑草刈取りを以て唯一の目的と為せし処なり、而して山嶺は海拔二千三百尺の高岳なるが故に該目的の地に於て人馬の通行は冬季を除き実に寥々として其の数を知る程なりし也」（有野村長河原市太郎がグループに送った書簡；『六甲連山と武庫川溪谷』19頁）という状況であった。

六甲の開発は神戸に居留した外国人の手で進められることになるが、その嚆矢は明治28年イギリス人貿易商グループが山上に別荘を建て、避暑地とした時であるといわれている（表-1参照）。

表-1 明治以降の六甲山開発年史

1867	慶応	3	兵庫港開港	
1874	明治	7	大阪～神戸間国鉄開通	前史
1895	"	28	英人グループ氏初めて六甲山に登り別荘を建てる	↓
1900	"	33	布引貯水池完成	↓
1903	"	36	日本最初の公式ゴルフ場（9ホール）成る	↓
1905	"	38	鳥原貯水池完成	↓
1920	大正	9	阪急電鉄神戸線（梅田～上筒井）開通	↓
1925	"	14	摩耶ケーブル開通	↓
1928	昭和	3	神有電鉄湊川～有馬間開通 裏六甲ドライブウェイ完成、登山バス開通	開
1929	"	4	表六甲ドライブウェイ完成	↓
1931	"	6	六甲ロープウェイ開通	発
1932	"	7	六甲ケーブル開通	↓
1933	"	8	六甲山上回遊バス開通、高山植物園開設	↓
1934	"	9	東六甲ドライブウェイ（逆瀬川～最高峰）完成	↓
1935	"	10	再度山ドライブウェイ開通	↓
1936	"	11	再度山公園開園	↓
1937	"	12	カンツリーハウス開園	↓
1938	"	13	（阪神風水害）	↓
1940	"	15	森林植物園着工	↓
1943	"	18	西六甲縦走ドライブウェイ開通	↓
1945	"	20	摩耶ケーブル・六甲ロープウェイ撤去	戦時
1952	"	27	六甲山小学校開校	↓
1955	"	30	摩耶ケーブル再開通、奥摩耶ロープウェイ開通	↑
1956	"	31	表六甲有料道路完成、六甲山牧場完成	復
1957	"	32	六甲山地区国立公園に編入、奥再度有料道路開通 森林植物園開園	興
1961	"	36	芦有自動車道路（芦屋～有馬）開通 （風水害）	↓
1962	"	37	裏六甲有料道路（記念碑台～唐櫃）完成	保
1967	"	42	六甲トンネル開通	↓
"	"	"	（7月集中豪雨）	↓
1970	"	45	六甲有馬ロープウェイ開通	全
1971	"	46	国立公園地区の一部指定除外（3分の1、2.812 ha）	↓
1975	"	50	六甲山自然保護センター開設	↓
1976	"	51	新神戸トンネル開通	↓



大正から昭和にかけて、六甲の観光開発は本格化するが、その主体は阪急電車・阪神電鉄などの私鉄資本であった。大正14年に摩耶ケーブル、昭和3年に裏六甲ドライブウエー、同4年に表六甲ドライブウエーが相ついで開通し、六甲の大衆的利用は急速に進んだ。昭和12年頃の六甲山上には、ホテル2、旅館・料亭・商店・茶店42、別荘222、電話局1、郵便局1、診療所1、巡査詰所2、その他30、合計301の施設がつくられていた。当時の年間利用者は、ケーブル・ロープウエーを利用する者35～36万人、タクシー利用者3～4万人、徒歩20～30万人で、山上に登る人は70万人程度だったといわれている。

戦時中の閉山期を経て、昭和30年代から本格的な復興期に入った。この時期は、表六甲有料道路、六甲山牧場、森林植物園などの建設にみられるように、神戸市を中心とする公的開発が六甲復興の中軸となった。これら観光施設整備を背景に、六甲山地区を国立公園に編入する市民運動が急速に高まり、昭和32年に「瀬戸内海国立公園六甲地区」の指定を受けることになり、“百万ドルの夜景”“瀬戸内海の展望台”をキャッチフレーズに六甲は国際的観光地として華やかな賑いをみせるようになった。

本来、国立公園指定のもつ意義は、六甲山の乱開発を自然公園法の適用によって規制し、自然の保全に努めようとするところにおかれるべきであった。ところが30年代以降の急速な都市化は、この意図をむなしくし、山麓の宅地化、自然環境の劣化をもたらし、昭和46年には、六甲国立公園地区の3分の1にあたる2,812haが指定を除外されることになった。

## 2 六甲の自然

六甲山は「文化の分水嶺」といわれるが、植生についても分水嶺となっており、北と南で気候も異なり、海岸に近いのに千m近い高さがあるという条件に恵まれ、暖帯・温帯の2つの地域にまたがる植物が幅広く分布している。六甲山の本来の植生については次のようにいえよう。南面は、海岸附近はクロマツが優勢に生育し、少し内陸に入れば、アカマツが次第に優勢となり、クスノキ、アラカシ、ヤマモモが現われ暖帯性のうっそうたる常緑樹林を形成し、

## 1. 六甲の植林

450 m 附近からアカガシの森林となり、アカマツに代ってモミ、ツガが次第に優勢に生育するモミ林となり、高度を増すと共に次第に温帯林に移行していく。北面では、400 m 附近より温帯林への移行をはじめ、600 m 附近より温帯林の特徴を現し、ブナ、カエデ類、シダ類、ミズナラ等がモミ、ツガに交って優勢に生育する紅葉の美しい森林が発達するであろう、と考えられる。しかし、現実には広範な人間生活の影響によって、多くはアカマツを主体とした2次林に代えられ、上記の林分はごく断片的にしか残っていない。

六甲の植林の歴史は古く、明治35年頃から営々と続けられてきた。植林の狙いは砂防に力点が置かれ、やせた地味を豊かにする目的で、根瘤をもつニセアカシヤ、フサアカシヤ、また菌根をもつヤマハシノキ、ヤシヤブシ等の肥料木が中心であった。しかし、これら肥料木も一応その目的を達しているの、今後は潜在自然植生からあまり逸脱しない範囲での緑化・植林計画を検討する必要があるといえよう。

六甲の動物も、食物となる植物の種類が豊富で地形も複雑なため、元来は多種類のものが棲息しうる条件にあるといえよう。六甲の鳥は、170種あまりで、近畿地方の浅い山と比べて種類では劣らないが、絶対数は少なくなりつつあるといわれている。キツネ、タヌキ、ウサギ、リス、イタチ、イノシシなどもその姿を見ることは少なくなった。山が開発され、騒音が激しくなり、山火事もふえるという状況下で、神経質な夜行性のけものは減少する傾向にある。ただ、摩耶ロッジで残飯を餌に観察すると10頭近いイノシシが姿を見せるようになったという事例でもわかるように、六甲の持つ潜在能力はまだまだ高いと考えられ、その積極的な活用と有効な保護対策が望まれる。

## 3 六甲の利用

六甲地区には年間5百万人を超える利用者があると推定されているが、昭和44年をピークに漸減傾向がみられる(表一2参照)。この調査には徒歩利用者が含まれていないが、六甲山の観光施設入場者数の推移をみても同様の傾向があり、全体としての利用者数は停滞もしくは減少傾向にあるといえよう(表一

3 参照)。

表一2 六甲地区入込人員の経年変化 (単位千人)

種別		年		42		43		44		45		46	
		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比			
六甲地区	ケーブル等利用者	586	89.4	542	92.5	526	97.0	525	99.8	495	94.2		
	自動車 "	4,206	96.9	4,717	112.2	5,230	110.9	4,759	91.0	4,595	96.5		
	小計	4,792	113.8	5,260	109.8	5,756	109.4	5,285	91.8	5,090	96.3		

(資料「神戸の観光客」昭47)

表一3 六甲地区ケーブルカー・ロープウェイ乗車人員 (単位千人)

年	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
六甲ケーブル	1,145	1,109	1,077	980	896	831	807	850	780	769	736
摩耶ケーブル	523	503	448	415	371	337	350	324	311	310	325
摩耶ロープウェイ	336	309	274	252	207	190	208	193	181	183	193
六甲有馬ロープウェイ	—	—	—	—	—	—	—	178	380	377	423

(注) 乗車人員は上り・下りの合計人員である。

その理由は、1つには山上施設の老朽化があげられる。六甲山の主要観光施設は、昭和30年頃までに設置されたものが大半を占めており、昭和28年頃までに「環境があまりに人工的で、自然を享用するための大衆の施設を容れる余地がない。」(田村剛「六甲山観光計画」22頁)と指摘されている。

2つには、六甲のもつ自然の魅力がうすれたということである。その主要な原因は乗用車の乗入れが急増したことに求められよう。昭和46年8月の調査では、自動車入込人員は日曜日1日で27,278人に達しており、このうちマイカーは54%を占め、バス等営業車は25%を占めるにすぎない。マイカーの氾濫によって、登山者は市街地なみの交通混雑を味わわされ、排ガスが自然に与える損傷も大きく、六甲の自然を危機に陥れようとしている。

3つには、余暇利用のパターンが変化し、マイカー中心の遠出型に主力が移ったのではないかと、という指摘である。しかし、この変化は構造的なものと思

るべきではないし、六甲利用の中心は、「家族連れのハイキング」あるいは「毎日登山会」といった市民の利用におかれるべきであろう。

したがって、六甲地区の利用者が減少傾向にあること自体を問題視する必要はなく、むしろ観光開発的視点からする自然破壊型再開発の動きこそ警戒すべきであろう。幸いなことに、自然公園法や都市計画法の網目の中で法制上の保全・開発規制制度は厳しくなっており、六甲地区での新たな開発行為は殆んど許されない現状である。今後は砂防工事・ハイキングコースの整備といった公共事業や既存施設の改善工事にあたって、自然の原状回復を徹底させるなど、さらに細心の注意が要請されよう。

### Ⅲ 六甲山環境保全の方向

#### 1 土地利用規制の方向

##### (1) 防災的土地利用規制

六甲山（6,302 ha…全風致地区のうち住吉川沿の市街地を除く面積）の土地所有区分は、おおむね市有地 34.1%、国有地 1.6%、財産区 19.3%、私有地 45.0%であり、公有地の占める比重はきわめて小さい。そのため、六甲地区の環境保全を進める上で、法的規制に期待するところが大きいといえよう。

緑地保全に関連する現行法としては、自然公園法、都市計画法、近郊緑地保存法、自然環境保全法、砂防法、森林法、地すべり等防止法など16に及ぶ法律がある（表-4参照）。歴史的経過からすれば明治30年の砂防法が最も古く、六甲の現在の風致景観をつくりあげる上で最も大きな影響を与えた。とりわけ六甲山系はその地質からして、南麓に展開した市街地から見れば、雨期に山崩れと水害をもたらす“災厄の山”であり、治山治水事業によるその馴致が急務であった。明治30年代以降、営々として続けられた植林や砂防ダム建設はこの事情をよく示している。

しかし、狭小な市街地への急激な人口集中は、六甲の山麓を侵食し市街地化を押し進めていった。そのため、山と街の接線を保全する必要から、宅地造成等規制法、急傾斜地崩壊防止法等を追加的に生み出すとともに、河川法等の既存

表一4 現行緑地保全関係法の相互関連一内容と適用一

項 目	適用範囲			主 体	保全対象(おおよその目的)	規制	規 制			土質 採取 のり
	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区				行 政 区 画	行 政 区 画	行 政 区 画	
1 都市計画法 <緑地保存法>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
2 近郊緑地保存法 <緑地保存法>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
3 自然保存法 <特別保全地区(種)>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
4 自然公園法 <特別地区>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
5 自然環境保全法 <自然環境保全地区>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
6 森林法 <保安林指定区域>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
7 文化財保護法	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
8 都市公団法	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
9 埋立保存法	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
10 自然環境保全法 <自然環境保全地区>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
11 河川法 <河川保全区域>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
12 海岸法 <海岸保全区域>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
13 農地法	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
14 国土利用計画法 <国土利用計画法>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
15 地質調査促進法 <地質調査促進法>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
16 砂防法 <砂防区域>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
17 河川法 <河川保全区域>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
18 埋立保存法 <埋立保存区域>	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区
19 埋立保存法	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区	市 区 区 区

注1 (埋立の主体) ● (埋立の主体) ○

注2 (適用関係は行為の不行) ○ (適用関係は行為の不行) ●

法が改正され、開発規制の強化と治山治水事業の促進がはかられた。

今日なお六甲山の土地利用規制の中心は、防災上の見地からする規制にあるというべきであり、国・県・市が行う予防治山事業と植林事業は将来とも継続されなければならない。

## (2) 自然環境保全の方向

防災的土地利用規制に加えて、六甲山の自然環境を保全する必要性も強まっている。本来、防災上の対策が自然環境の保全につながるという理解も成立つが、砂防ダムと渓谷の変化、防災林と自然林の関係など具体面での微妙な相剋もあり、その点検が必要である。

六甲地区の国立公園としての土地利用規制は、自然公園法に基づいて、「特別保護地区」「第1種特別地域」「第2種特別地域」に分類される（第5表—参照）。

表—5 保護規制区域別面積 (46年4月)  
(単位ha)

保護規制区	私有地	公有地	国有地	合計
特別保護地区	141	333	—	474
第1種特別地域	305	1,485	56	1,846
第2種特別地域	1,924	473	—	2,397
合計	2,370	2,291	56	4,717

(注) 神戸市域面積は全六甲山地区の69%である。

このうち特別保護地区は、再度山大竜寺の境内林、黒岩屋根から摩耶山国有林附近、紅葉谷周辺等である。ここでは動植物、地形、地質など自然景観を総合的に保存するために、建築物等はその

模様目的の如何にかかわらず原則として建てられない。ただし、文化財保護法に基づく史跡、名勝および天然記念物の管理に必要な施設のみは建築が許されている。なお、河川法、砂防法に規定する砂防施設、森林法による森林の保安施設など、治山治水上の防災的なものも例外である。この他は、野生鳥獣の保護増殖のための標識の設置、又は社寺境内地において清掃のために落葉、落枝を集めて焼くこと。又は有害なねずみ類や昆虫等を捕獲したり採取したりすることなどはできるが、駆除のために薬剤を散布することはできない。

第1種特別地域は、特別保護地区に準じて風景維持の必要性が最も高い地域

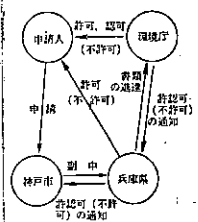
で、建築規制は前者と同様である。しかし、国立公園内といえども財産権を尊重しなければならないと共に、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならないとされている。

第2種特別地域以下の規制区域では、ホテル等の建築物を建てる場合は、国立公園に関する公園計画及び公園事業として、国が決定したものであるとき、及び保養所などを新築、改造したり増築するときは、環境庁長官の許可をうけて建てられた。これまでこのような開発行為に対して附けることのできた条件は、公園の風致・景観を保護するために必要な最低限のものであったため、山頂部分にホテルや保養所が乱立することになった。

このため神戸市では、49年5月1日に六甲山地区環境保全要綱を作り、保養所等の施設を厳しく行政指導したが、49年11月20日、国は全国的な開発の各種行為に対して審査指針(表-6参照)を作成し、厳しい開発規制が行われるようになった。おそきに失したことを歎くよりも、残された環境を守るための指針としたい。

表-6 自然公園法と審査指針の概要

法令名	制 限		備 考
	区 分	行 為	
自然公園法 (国立公園) (昭32.6.1 法第161号)	特別保護地区、海中公園 地区、第1種特別地域	建築物の新築、改装、 増築	建築の態様・目的の如何にかかわらず許可しない
審 査 指 針 (昭49.11.20) (環自企第570号) 各種行為の許可の 適否についての判 断基準	上記以外の地域		<ul style="list-style-type: none"> <li>① 建築物の高さ 13m以下</li> <li>② 建ぺい率等 (敷地面積) (建築面積) (種別面積) (敷地面積)</li> <li>・第2種特別地域 500㎡未満 10% 20%</li> <li>・ " " 500~1,000 15 30</li> <li>・ " " 1,000以上 20 40</li> <li>・第3種 " 20 60</li> <li>③ 土地勾配 30%以下 ④ 建築面積 2,000㎡以下</li> <li>⑤ 屋頂の上げ ⑥ 山脈線の分断等眺望の妨げ ⑦ 風振等の色彩と自然の調和 ⑧ 水平投影外周線の廻り</li> <li>・公園用道路から 20m ・左以外の道路から 5m</li> <li>・敷地境界線から 5m</li> </ul>



利用のためには、ごみ汚物廃物の放棄、悪臭、ラジオ等による騒音や、公衆の場をほしいままに占拠したりすることは規制することができるが、環境庁派遣の駐在管理員が六甲山に1人しかいないため、とてもそこまで手が届かず、市民運動として啓蒙していく必要がある。

国立公園施設計画は昭和46年4月16日に改定され、車道、自然歩道、駐車場、公衆便所、展望台などの園地、舟遊、スキー、スケート場、キャンプ場、運輸施設、給水施設、医療救急施設、植物園、動物園等がそれぞれの地区で決定された。しかし最近の六甲をとりまく社会条件の変化に、現公園計画が対応できるかどうか見なおす必要がある。たとえば、保護については、生物の定期的学術調査等の資料にもとづいて、区域内の各部分について景観の質の再評価をおこない、各地区毎の保護対象とこれについての管理の方針をあきらかにすべきである。また、利用についても、自然景観に対応した適切な公園利用を確保し、この良質な利用を促進する観点から現利用計画を再検討し、詳細な公園利用施設計画を樹立する必要がある。

## 2 植林・緑化の方向

### (1) 植林の系譜

古い記録によると六甲山は、古来樹木がよく繁茂していたと伝えられている。山が荒廃した原因には、いろいろ説がある。大坂築城に巨石・大木が採取されたり、幾度かの乱伐を経て来たため、明治30年代には、平野部の都市化にともない、荒廃が極度に達した。

明治30年に、神戸市が水道を敷くあたりに、水源涵養の必要から、当時の造林学の権威本多静六氏、フェーレー氏等を招き、造林の計画がたてられ、明治35年に、神戸区有山地で造林事業が始められたのが緑化のはじまりである。明治36年には、再度山付近で115町に4,120円(神戸市総予算671,964円)で造林されたが、マツ485,840本をはじめ、ヒノキ・スギ・クス・クヌギ・カシ・ケヤキ・コブシ・サクラ・カエデ・ハゼ等を含めて計732,000本も植栽された。このような植栽が明治44年まで続けられるという、当時としては他都市にみられない大規模な緑化事業であった。この事業はたんに防災や水源涵養の目的だけでなく、景観・修景さらに極相林としての森林の安定化をねらった、総合的な効用を期待した計画であったことに重要な意義がある。

明治40年に森林法が公布され、六甲山系も保全上重要な林地の多くが、保安都市政策 No.4



林に指定された。それにつれて、荒神山・渦ヶ森・西谷山の造林や、裏六甲の唐櫃でも、入山禁止区域を設けたり、造林が進められた。

昭和13年の豪雨により、六甲山系では多くの崩壊地が発生し、その復旧のために、神戸市では大規模な施業案が作製され、災害防備林造成の名によって、5年間にわたり事業が進められた。

当時植栽されたものは、アカマツ・クロマツ・スギ・ヒノキ・モミ・ツガ・カラマツ・シラカシ・シイ・マテバシイ・クヌギ・クリ・ケヤキ・ヤマモミジ・ヤマザクラ・ヤマハン・ネムノキ・ヤシャブシなど、明治の植栽に劣らない内容と規模で施行された。

終戦後、戦時中の薪の伐り出しにより、荒廃した林地を回復させるため、急速な緑化の必要に迫られた。当時は、占領下にあつて外国産の樹種が多数導入され、植栽を試みられたが、そのうちのニセアカシアも多量に用いられた。その自力で肥料分をつくり出す旺盛な生長力をもつことから、マツの肥料木として混植されたが、今やマツを抑えるまでに生長し、他の樹種を寄せつけず、風にも倒れやすいなど欠点があるので、現在では全く用いられていない。

## (2) 最近の緑化事業

最近の緑化事業は、過去に造林されてきたものを保育していくと同時に、新たな意図により、植栽を進めている。保育面では、マツクイムシの防除をはじめ、過去に植栽された林地での間引き(間伐)、下草刈り、つる切りなど保育作業が続けられている。とくに、マツクイムシの対策には力を入れてきた。マツクイムシの被害は昭和24年頃から六甲山系で目立ち始め、40年のピークには、市有林内で2万本の被害木を伐倒した。当初は、たんなる幾種かの昆虫の食害によるものと考えられ、それらの虫を駆除するための薬剤散布が行われた。最近では、マツノザイセンチュウと呼ばれる1mm以下の線虫が、樹体内に増殖し生理機能を止めるためだとされ、その対策もそれを運ぶマツノマダラカミキリの駆除にと変ってきている。神戸市も38年より47年まで、薬剤の空中散布を続けたが、最近では以前ほどの大被害も見られないため、特に保護の必要なマツに対して、地上から薬剤を散布し、被害木が出れば早く伐倒処理をするなど、

蔓延を予防している。

もともと六甲山のような花崗岩地帯では、とくにマツが適している。自生・植栽を問わず、アカマツ・クロマツともにマツ林独特の樹形を呈し、林内の明るさとあいまって、快適な環境をつくりだすため、休養地にはもっとも適した樹種といえる。生態学的には、マツ林は、いずれ他の樹林に変化してゆく過程にあるものとされるが、マツの持つ魅力は、他の樹種では代えられないものであり、現在あるマツの保護に対しては最善の方法をとる必要がある。

造林事業については、マツクイムシの被害地跡にモミ・ツガを植栽したり、スギ・ヒノキ・カシを地形に応じて植栽して、林地を回復させてゆく「森林改造事業」（年間約50ha植栽15万本）、樹木の生育条件の悪い痩悪地にマツ類と肥料木のヤシャブシを植栽する「特殊林地改良事業」（年間5ha植栽1万5千本）などの造林事業のほか、各ハイキングコース、山林内の休憩地、市街地に接した山麓部などに、市民の要望をとり入れ、親しまれる花木などを植栽する「花木の山」の植栽と三本立によって進められている。

明治以降、六甲の造林事業は総合的な目的と内容をもつものとして、樹種も非常に多くの種類をとり入れてきた。しかし、現在の緑化事業における融資・補助金制度は、植栽の目的・内容まで細かく規定しており実施面での制約が強い。六甲山系のように、経済林の経営よりも自然環境の保全という多面的要因をもつ緑化事業には、資金制度の運用面で、対象枠の拡大・緩和などいっそうの充実が望まれる。

### (3) 六甲山緑化の方向

これからの緑化については、六甲山の自然を回復させるための、長期の展望に立った緑化計画が必要である。いちど破壊された極相林の自然環境が再び回復するには、数百年の年月がかかるといわれている。そのためには、絶えず一貫した計画に基づいた保育管理と植栽によって、回復を促してやらなければならない。一方、歩道や休憩地など利用施設においては、修景的な効果や、市民が樹木に親しむ場をつくり出すような植栽を行う。したがって、サクラ類、カエデ類をはじめ、ヤマモモやどんぐりのなる樹種などが選ばれる。

いずれの場合にも、六甲山の自然を尊重する立場から、六甲山の自然をよく把握し、その資料に基づいた、生態学的にも裏付けされた緑化計画でなければならぬ。特別な意図から、急速な効果を期待するため安易にアイデアに走ることは、戒められなければならない。過去にはニセアカシアの例もあるが、今やニセアカシア林を本来の自然林へ戻していくことが大きな課題である。

六甲山の本来の姿を求め、その回復を促すことは、ひとり植物の上からだけでなく、それを棲家とする動物や昆虫なども含む広い意味での自然を蘇らせることができ、その本当の自然こそ都市の市民生活に無形の恩恵を与える、欠かすことのできないものである。

### 3 水質保全の方向

#### (1) 六甲山溪流の現状

六甲山溪流は、古くから上水源として市民生活を支え、また宮水の供給源ともなっている。

六甲山溪谷の緑をはじめ、そこに生息するさまざまな生物の大切な生命の源であるとともに、六甲山の静脈として山系の多くの汚濁物質を幾分の浄化をはかりながら六甲山地区外に運び出す役割を担っている。

この溪流も、昭和35年ごろ山上施設の増加に伴って悪臭や洗剤による泡立ちがみられるようになり、加えて登山者のもたらす廃棄物や、不法投棄の増加により、一部ではいたわしい様相を呈している。

このため神戸市では、昭和47年に排水量の多い施設と水質汚濁防止協定を締結し、昭和48年には22の施設と覚書を交換、これまで規制が困難なため六甲山系の大きな汚濁源となっていた既存の施設に排水処理施設の改善を求めると同時に、泡立ちの原因であるABS系洗剤の使用制限を行った。

さらに昭和48年に「し尿浄化そう取扱要綱」を、49年には「国立公園六甲山地区環境保全要綱」を策定し、保養所等を新設する場合は、汚水を高度処理した後、地下浸透もしくは口過処理を行うよう設置者に義務付けた（表一7参照）。

表一七 六甲山における処理基準ならびに設備費の例

施設	施設規模	処理基準	処理水処分法	設備費
A	5人	BOD ppm 60	浸透	100~150万円
B	40人	30 (60)	"	700~800 "
C	120人	30 (40)	口過	2,000~ 2,500 "

これらの諸施設により、汚染の進行していた溪流では大幅な水質の改善がみられ、大部分の溪流ではB.O.D. (生物化学的酸素要求量) 1ppm 以下となっている。

いる。

しかしながら、以前は自然汚濁のみで人為的汚染のほとんどなかった溪流、保養所の新設、ハイカーの増加により水質に影響のではじめているところもある。

水質保全の終局の目標は、多くの水生生物が、調和と均衡のもとに正常な生物相が形成できる水質を保持することにあると考えられるが、水質汚濁や砂防ダム建設等による環境の変化によって水生生物が減少してきた。このため神戸市では、アユ・サワガニ・アマゴ等を放流し、その保護育成に努めている。

## (2) 水質保全の方向

水質の汚濁は、基本的に汚濁物質の総量を分子に、それを受ける環境の大きさ、すなわち環境受容能を分母とする関係でとらえることができる。

$$\text{環境水質} = \frac{\text{汚濁物質の総量}}{\text{環境受容能}}$$

環境水質の改善保持は、汚濁物質の総量を小さくするか、または、環境受容能を大きくすることによって達成されるものである。この環境受容能は主として水量でとらえることができる。

六甲山地区においては、分子の汚濁量は小さいが、分母に係る水量も小さいため、汚濁の発生は直接的に溪流の悪化をもたらす。

現行の施策は、汚濁量を制御することにより水質の保全を図ろうとするものであり、汚水の高度処理プラス地下浸透を原則とすることにより一応の成果をあげている。しかし、六甲山地形の特徴として、岩盤が多く、地下浸透処理が困難で、口過したあと溪流に放流せざるを得ない場合も多く、溪流の人為的汚

染をすべてなくすることは望めない。この点で汚濁の現地処理を原則とした現行の施策では限界がある。

したがって、水質保全上水量の確保は重要な課題である。

渓谷の緑は、溪流の水量を安定させる役割をもっていることから、緑の量と質の確保は大きな意義をもつものである。

また、六甲山上には50以上のため池があり、これらの池は直接的、間接的に溪流の水量安定に寄与していると考えられることから、ため池を保存拡張していく必要がある。

また、環境受容能は水量をはじめ多種多様な因子に支配されるものであるが、川床の形質、構造、勾配等の水理特性とも深い関係をもっており、それらの望ましい条件を整備していくべきである。

#### 4 大気汚染対策の方向

六甲山の大気環境は、主として、南側の既成市街地における工場・事業場・自動車等から排出される各種の大気汚染物質のほか、この地域の道路を通行する自動車の排出ガスの影響を受けている。

大気汚染調査の結果によると、年平均値という長期的な評価では南側の市街地や北側の後背地域に比して清浄である。現在注目すべき二酸化窒素（NO<sub>2</sub>）も、ほぼ環境基準以下であるといえるが、冬期の大気の安定時においては、市街地よりも高濃度に達することがある。

神戸市の調査では、六甲山の主稜線を境に裏六甲側は、大気汚染が着生群落の生活に影響を及ぼすに至っていないと考えられる「正常地域」であるが、南側斜面は大気汚染や都市化が着生群落にやや影響を及ぼしている「外部着生苦難地帯」となっている。

近年、六甲山への自動車の乗入れが増加したことに伴って、さまざまな障害が顕在化しつつある。自動車排出ガスの植物への影響に関する調査は十分であるとはいえないが、これが松の立枯れ等植生の衰弱、枯損の一因となっているとする意見がある。マルチバンドカメラによる植生活力度に関する調査による

と、道路から約40～50メートルの範囲では、道路の影響が現われているとしている。このほか、自動車騒音による静穏妨害等道路と自動車をめぐる課題が多い。

六甲山における環境を保全するためには、神戸市は、既成市街地における大気汚染対策のより一層の強化に努めるとともに、市民の合意と協力を求めつつ、自動車の通行規制の実施等自動車利用の適正化を図るよう関係機関に強く働きかけるべきである。

また、大気汚染の植物への影響による評価は、総合的な汚染状況を示すものであるから、瞬間的、局所的な物理化学的指標とは異なった長所を有しているので、六甲山における植物の生育状況を指標化することに努め、今後の対策を進めていくべきである。

このほか、道路の新設等自動車交通量の増大をもたらす事業の実施にあたっては、環境保全優先の立場から自動車公害を発生させないように、環境影響評価を実施するとともに、事業実施後の環境の変化の有無等を継続的に監視すべきである。

#### Ⅳ 六甲山環境保全方策についての提案

##### § 植林・緑化対策について

現在、私有林についてはともかく、公有地については年度計画にもとづいて植林されており、六甲山の植林は一応推進されつつある。アカシアなどに片寄ることなく、六甲山本来の林相である潜在的自然植生の回復をめざし、多様な林相を形成するようカシ・クスなどの照葉樹林層への転換が原則としてのぞまれる。ことに、六甲山が市民の憩いの場であることにかんがみ、ツバキ・ウメ・サクラなど拠点的に花木の山をつくっていくこと、またクヌギ・アベマキ（ドングリの木）・ヤマモモ・アジサイなどもハイキングコース、レクリエーション・ゾーンなどに植栽し、利用形態に対応した植林がのぞまれる。

長期的展望としては、六甲山は開発と保存の相剋の歴史をへてきた。したがって長期植林事業計画を策定し、時の風潮に左右されることのない確固たる事

業が不可欠である。

### § 環境保全対策について

六甲山はこれまで防災・植林が、行政的には大きなウエートを占めてきたが、近年、水質保全なども、これまでふれてきたようにかなりの規則・指導がとられてきた。今後は市民の庭として宿泊施設の抑制、景観の保全などの配慮も加えて、これらの基本的施策を定着させることで目標が達成されるであろう。

問題は、大気汚染ことに自動車排気ガスの抑制である。道路沿道の松などの立枯れ、半枯れが目立つことからみても、総量規制がのぞまれる。ことに、六甲山が市民の憩いの場としてより多くの市民が気軽に利用できるためには、日曜・祭日また夏季など、総量規制、ノーカーゾーンの拡大・強化がのぞまれる。ケーブル、ロープウエー、路線バスなどを主軸としてマイカーの締め出しの方向ですすめられるべきではなからうか。

### § 六甲山総合学術調査について

六甲山は大都市の中の国立公園として特殊な存在であるのみならず、常に開発と保存との手が加えられてきた。さらに局地豪雨地帯・花崗岩山系という特異な一帯である。したがって、六甲山系を市民の庭として利用し、かつ、自然環境を最大限に保護していこうとするためには、単なる事業調査ではなく、総合的調査が不可欠である。

それは今日いわれている事前影響評価調査（環境アセスメント）のみでなく、むしろ、今日の道路、トンネルなどが環境に与えている影響の事後追跡調査が必要である。たとえば地下水の変化と植生への影響、自動車排気ガスと動植物への影響など長期の時系列的年次調査などである。

さらに、昆虫、川魚、サワガニなどの水生物などは、市でなされているが、今後も継続的かつ総合的になされることがのぞまれる。

## § 六甲環境保全憲章・市民委員会について

六甲山は市民の山である。これまでも緑化協会などによって植林がすすめられてきた。しかし、今日では、防災・植林・環境保全など基本的施策は、一応、公的団体がやっているが、六甲山の維持・管理・利用のあり方にまで、きめ細かな施策が十分に行われているとはいいがたい。

しかし、六甲山が市民の山であるという視点に立てば、ハイキング・コース沿道のごみ収集、また沿道の植林・整備などは、市民のボランティア活動によって行われてしかるべきともいえる。さらに、六甲山そのものが如何にあるべきか、如何にまもり、利用されるべきかも含めて、市民団体からなる連合会議（委員会）を形成し、行政・企業・市民をリードしていくべきであろう。六甲山に関係のある市民団体は数多くある。それらが手を取りあって六甲山環境保全市民会議（仮称）を創設し、具体的活動をなすことがのぞまれる。

また、現行制度上、六甲山環境保全のための法令は十数を超え、規制は幾重にも加えられている。にもかかわらず、治山工事、保養所建設などにもなる樹木の伐採・工事の跡始末などで環境保全の点から再考を要する事実がみられるし、また、沿道植林の若木の半分近くが折られたり、ごみの散乱がみられるなど市民マナーとして嘆かわしい面が多い。

このような法令の空白を埋めるため六甲山環境保全要綱などが制定されているが、十分にカバーしきれない。また、職員だけの監視では不十分さは免れない。ごみ問題も含めて、六甲山環境保全条例、または憲章を制定し、市民参加による環境保全の実効をあげるとともに、市民が六甲を利用するだけでなく、愛護する精神の啓発を図っていくことがのぞまれる。

## § 六甲山環境保全財団について

六甲山系に投入される経費は、年間数十億円に達する。それでも民有林の買上げ資金などを考えると必ずしも十分といえない。さらに、六甲山の利用者の費用負担の公平の視点から公的負担の賦課によって財源の確保を図るとともに、市民・企業などの協力金を期待し、それら資金をもとに、六甲山の環境保



全の永続的活動の経済的基盤として財団構想を提唱したい。

財源としては、第1に、法定外普通税の創設が考えられる。入山自動車から徴収する「六甲山環境保全税」が技術的に難航しているが、その他税目として、六甲入山税（ハイカー無税，ケーブル，バス料金上乘せ，自動車ゲイト徴収），六甲保養所・別荘税（固定資産税上乘せ），六甲宿泊税（入湯税並みの課税）などが考えられる。

第2に、協力金制度の活用が考えられる。原因者負担の協力金として関係業界・事業者，施設保有者などによる拠出が考えられる。さらに，一般的寄付として，企業・市民による基金・協力金への拠出がのぞまれる。参考までにふれば，空かん回収などについて六甲美化協会などの方式がすでにあるが，このような前例をさらに拡大していくことが考えられる。

\* \* \*

研究会委員

代表委員	中西 哲	神戸大学教育学部教授
委員	奥谷 禎一	神戸大学農学部教授
”	小林 桂助	野鳥の会会長
”	嶋田 勝次	神戸大学工学部助教授
”	矢木 勉	神戸市土木局公園緑地部長
”	是常 福治	神戸都市問題研究所常務理事
幹事	沖村 孝	神戸大学工学部助手
”	最上 武	神戸市衛生局主幹
”	尾崎 耕作	神戸市環境局公害対策部大気管理課長
”	中山不二雄	神戸市環境局公害対策部水質保全課長
”	高寄 昇三	神戸市企画局主幹
書記	丸山 一夫	神戸市土木局公園緑地部施設課自然公園係長
”	村上 元彦	神戸市環境局公害対策部大気管理課自動車公害対策係長
”	茅野 頌二	神戸市環境局公害対策部水質保全課指導係長
”	石川 博義	神戸市企画局企画課主査

## 参 考 文 献

- 『六甲山系植物誌』 神戸市 昭和30年  
『国立公園六甲の自然』 室井緯 ほか 六月社 昭和34年4月  
『兵庫の自然』 兵庫県生物学会編 昭和35年5月  
『六甲山系』 毎日新聞神戸支局 昭和38年  
『兵庫の鳥』 鳥類同好会 昭和45年
- 『再度山永久植生保存地調査報告書』 第1回 神戸市公園緑地部 昭和45年  
『大気汚染の植物に及ぼす影響に関する調査研究』 1・2 神戸市公害対策部 昭和48年  
『神戸の水生生物』 河川編 神戸市公害対策部 昭和49年  
『神戸市街地マスタープラン緑地現況図』 神戸市 昭和50年3月  
『兵庫県神戸市山田地区生活環境保全林整備事業調査報告書』 兵庫県 昭和50年9月
- 『六甲の蝶相』 小林桂助 『関西昆虫学会会報』 昭和5年  
『六甲山に棲息する鳥』 小林桂助 『関西山小屋』 昭和12年  
『六甲の鳥』 小林桂助 『兵庫県博物学雑誌』 7号 昭和16年
- 『六甲山と武庫川溪谷』 六甲国立公園指定促進連盟 昭和28年12月  
『六甲山ハイキング』 大西雄一 創元社 昭和38年  
『神戸背山登山史』 神戸レクリエーション協会 昭和38年  
『六甲山を切る』 毎日新聞神戸支局 昭和44年  
『神戸背山登山史』 神戸レクリエーション協会 昭和45年  
『六甲三十年史』 近畿建設協会 昭和49年
- 『摩耶市民休暇村構想の提案』 神戸市経済局観光課 昭和46年4月  
『市民生活と余暇の活用』 神戸市市政専門委員会 昭和47年3月  
『神戸市余暇施設基本計画』 同上  
『余暇開発基本構想策定調査研究報告書』 神戸市都市計画局・市民局 昭和49年3月
- 『六甲山観光計画』 田村 剛 『六甲山風景計画の基本問題』 昭和30年4月

## 米国における環境管理行政の動向

地方自治研究会

## はじめに

環境管理行政が当面している課題は、技術的側面を別にすれば、①地方自治体の執行体制上の問題、②環境基準の決定手続、③環境行政と市民参加のかかわり方、④国と地方自治体との権限配分のあり方等に絞られるであろう。米国における環境管理行政もこういった諸問題を有しながら、「ここ数年の間に、環境管理はすべての地方自治体にとってより重要かつ必須の事業になるであろう。」<sup>(1)</sup>といわれるように、地方自治体の側からする問題解決の動きが活発化している。

ここでは、米国における環境管理行政の動向を『Public Management』51巻3号(1974年3月発行)に掲載された4論文によって紹介することにしたい。その前提として、米国における環境行政の制度的特徴を知っておくことは、紹介論文の理解を高める上に役立つと思われるので、他の文献に拠りながらその概要を整理することにする。

まず、米国での環境問題の認識は次のようなものである。<sup>(2)</sup>  
「長年、環境汚染は不快だが進歩の代償として受け入れられるものとして黙許されてきた。大気や水は万人の所有物であるか

ら、自由財であるとみなされた。であるから、工業、地域社会または個人が大気や水を下だめとして使う権利について疑問をいだいた人はほとんどいなかった。実際、これらの資源は無尽蔵のように思われたので、放出される廃棄物を吸収あるいは消散させる大気や水の能力は当然十分あるものと考えられていた。

最近になって、総汚染と、環境の不可逆な損害のおそれとに直面して初めて、われわれには成長している都市化された高生産、高消費社会が不注意にも生み出した廃棄物が、自然の自浄能力を超えているという事実を完全に認めざるを得なくなっている。

こんにち、市民のほとんどが汚染がもたらす危険について認識している。すでに環境の圧迫に影響を受けている人の健康が、汚染物質の蓄積によって危険にさらされていることに気づいている。美しい景観が市民生活に重要であること、またその価値は物質的な進歩の犠牲となってはならない。なる必要もないことを認識している。さらに、原価計算を最も低く見積っても、アメリカは汚染によって毎年何10億ドルという金額を失っていることがはっきりしてきた。

過去の失敗をくりかえすことなく、安全で、健全で、美観上も満足のいく環境を修復し保護するという新しい倫理が現れてきた。」

ついで、米国における環境行政の主体であるが、次にみるように当初は地方自治体によって手がけられ、州の立法権を中心に実施されてきた。<sup>(3)</sup>

「合衆国における公害規制の立法権は、基本的には州の立法府に所属している。古くは、都市においてばい煙の規制法を制定するときは、州の公衆衛生法などの根拠に基づいていたが、スモッグの排出規制の最初は、1818年のシカゴ市条例といわれ、1913年までに51の都市で制定された。現在ではほとんどの州、または郡・市に2,500の法律や条例が施行されている。戦後連邦政府は、1963年大気清浄法(1955年法を全面改正)を制定して、これらの州や都市に対して、尨大な予算(1966年会計年度2,440万ドル)計上して調査および技術の援助を行なっている。

各州の規制類型に、Ⅰ全州を1つの空気汚染防止地域とするもの、Ⅱ郡単位または数郡・市を1単位として、新たに汚染防止地区を設定するもの、Ⅲ従来の都市の条例の規制方式によるが、新たに州法により、一定の基準で、その実施を市条例にゆずるものがある。」

ところが近年、「国の成長に対抗する地方政府機構の能力が限られている点」<sup>(4)</sup>が問題視されるようになり、「地方政府の合理化と大都市圏の行政機構の改善による行政機能の分散防止とに賛成する世論を生み出した。」<sup>(5)</sup>といわれる。

このような状況を背景に、最近数年間は中央政府のイニシアティブの下に厳しい公害防止対策が講じられるようになった。その方向は次のようなものである。<sup>(6)</sup>

「例えば、1963年の大気汚染防止法では、地方自治体がイニシアティブをとり、連邦政府は補助金と援助を行うにとどまっていたが、1967年の大気質改善法では、連邦政府が基準や規格を制定する方向へ、最初の大変更が行われた。さらに1970年の大気汚染防止改正法では、非常に厳しくされた。この改正法は全国的に大気の循環基準を決め、その実施手続きまで明確に定めている。この改正法では大気質改善計画の違反に、刑事罰を課することになっている。また同法は、環境庁(EPA)の行政官によって有害と認定された汚染水準に対しては、それが明白に有害でないと挙証する責任を、地方当局側に課した。この改正法その他により、環境庁は州政府その他の立法府が作制する大気質改善計画の認可権を持つようになったわけだ。この大気質改善計画は、詳細でなければならず、特に6つの主要な大気汚染物については、目標とする大気の質を定めるだけでなく、そのための実施活動、規制戦略、実施スケジュール、監視方法等の提案が含まれていなければならないことになっている。」

このように環境行政に占める地方自治体の主体的地位は低下しつつあるが、にもかかわらず地方自治体が抱える問題は数多くかつ根深い。以下紹介する論文はこの実態をよく伝えてくれるだろう。なお、ここに紹介する論文は1974年3月発行の『Public management』に掲載されたもので、第

1章はS・カーター（国際都市運営協会開発管理センター次長）ほかによる「地域的環境管理の動向」、第2章はE・H・デントン（ダラス市助役）による「都市における環境水準の決定方法」、第3章はE・N・ドッドソン（サンタバーバラ市環境水準諮問委員会委員）による「環境管理における市民活動」、第4章はC・W・スタンバーグ（政府間関係諮問委員会上級アナリスト）による「環境管理の広域化」の諸論文を要約したものである。

#### 1 地域的環境管理の動向<sup>(7)</sup>

ここ数年間、環境問題についての社会的関心が高まり、地方自治体に極めて実際的な課題をもたらした。急速に変化する分野の管理にはさまざまな困難がつきまとうが、にもかかわらず地方自治体は環境の保護と改善について多くの新しい公約を行ってきた。その結果、環境要因は社会的要因や経済的要因とともに、地方自治体の将来決定を左右する要因になることは間違いない。

##### (1) 地方自治体の役割の増大

環境問題のもつ相互関連性の強さ、領域の広さ、および相対的優先度の高さについての認識が深まるにつれて地方自治体に多くの変化が生まれている。第1の相互関連性であるが、環境管理は清掃局・水道局・保健局などの各局によって分担されており、分離した別個の問題だと考えられていた。しかし、廃棄物処理において、焼却処理した場合には大気汚染が問題になり、埋立処理によると水質汚濁が問題視されるように、環境問題は相互に関連しているとい

え、そのことが問題解決を困難にしている。

第2の領域の広さについてであるが、今日環境問題はほとんどすべての地方行政にかかわるものだと考えられている。大気・騒音・下水・エネルギー・土地利用に加えて、保健・住宅・運輸・安全・福祉という問題にまで広がってきている。

第3に環境問題のもつ相対的優先度の高さについてである。地方自治体の対応をみれば、地方における環境問題の他の諸問題に対する優先性がわかるが、この優先性が増大していくにつれて、他の問題との間に財源確保競争が生じることは避けられなくなる。

環境問題のもつこれら3つの要因—相互性・広範さ・財源問題—は環境問題を処理のむずかしい問題としている。第1に、地方自治体が従来、環境問題のために講じてきた施策の質の高度化が要求される。たとえば、下水処理が1次処理から2次処理へ、場合によっては、第3次処理水準へと進められてきたようにである。第2に、数多くの新しい施策を講じる必要があり、それらの施策は機構改革と、環境保全に対するさまざまな計画の採用とに大別できる。

##### (2) 環境管理のための自治体の機構

環境問題を処理するために、自治体内部の機構によるだけでなく、市民参加の手法も取り入れて、地方自治体はその機構や組織を適応させてきた。すべての部局を通して、環境問題についての施策における協力が達成される必要があることは良く知られている。よくみられる地方自治体の機構整備を表一1にしめた。

表一 環境管理のための  
地方自治体の機構

区 分	採用している市	採用している郡
環境庁 (独立した)	7%	18%
“(他の庁の1部として)”	16%	35%
環境保護委員会	20%	42%
環境保護官	40%	48%
環境保全市民会議	24%	36%
環境問題を取扱う審議会	51%	51%

「環境管理と地方自治体に関する調査」  
ICMA

(3) 環境保護と保全に関する自治体の諸施策

地方自治体が採用している環境管理のための諸施策と、それらの施策を採用している市と郡の割合を表一に示した。これらの施策は地方自治体が直面する広範な諸問題を取扱うには不十分ではあるが、環境問題のいくつかに適用できる。また、いくつかの施策は、一地方自治体を越える地域に関係するため、調整する必要があるが、利用した方が効果的であることは疑いない。

(4) 当面している課題

地方自治体は環境問題に対決する方向へと大きな歩みを示したが、地域的環境管理を確立する以前に、解決されなければならない課題が残されている。その主なものは次のとおりである。

①環境管理における地方自治体の役割が不十分なものに限定されていること。

最近では、都市問題の専門家の約8割が、1980年までには環境管理行政の責務が

連邦政府に集中中としてしている。現に、広域的性格をもつ環境問題に関して、新しい広域機関が増加しはじめている。このように州や連邦の役割が拡大するにともない地方自治体の役割として何が残されるのかという疑問が生じる。

②環境問題の将来における優先度が不確実なこと。

住民意識や自治体の環境管理への出費により環境問題の相対的優先性が示される。大気や水質の連邦基準を達成するために必要とされる概算費用の水準は、環境問題の高い優先性を背景としなければ支出できないが、エネルギー危機といった他の問題の発生や、住民やマスコミの環境問題に対する関心の息の短さにより、この優先性は消滅することになるかも知れない。

③環境問題の専門家が不足していること。

固型廃棄物、上・下水道などの重要な技術分野の専門家はいるが、環境全般、あるいは生態学の分野の専門家をかかえている自治体はほとんどない。技術的専門家によっては、環境問題の調整についてのアドバイスはめったに提供されないの、このことは決定的な欠点である。

④環境についての情報が不十分なこと。

地方自治体は、その環境の質についての情報をほとんどもっていない。騒音や大気などもめったに監視されることはないし、水質や土質についての基礎的情報もほとんど役に立つものではない。結局、計画決定は皮相なものになるか、情報によるよりも直観にたよりがちとなる。

⑤環境基準の実効性に疑問があること。

表一2 環境保護に関する地方自治体の施策

施 策 の 種 類	採用している 市 (%)	採用している 郡 (%)
環境問題を含むマスタープラン	27 %	24 %
建 築 規 制	27	11
治水計画における地域規制	45	38
成 長 抑 制	23	12
文 化 財 保 護	23	24
沼 沢 地 管 理	12	12
オープンスペース利用における地域規制	48	36
公共施設の整備	83	51
公共目的への土地提供制度	47	29
自然保護の地域規制	35	33
遺棄車規制条例	84	27
樹木保護条例	31	10
浸食予防条例	16	23
地ならし規制条例	43	24
住 居 規 準	80	37
騒音防止条例	35	8
回収不能容器の制限	1	1
廃棄物規制条例	84	49
大 気 基 準	18	31
騒 音 基 準	18	6
下水処理基準	53	41
水 質 基 準	43	31
影響評価制度	30	35
執 行 停 止	19	21
奨励税制あるいは補助金	3	9
罰 金 制 度	24	22
訴 訟 制 度	10	14

大気と水質についての全国基準は、国民が達成し、維持し、確保すべき最低基準の目標である。しかし、基準設定段階での自治体の参加が認められておらず、基準の継続が不確実であり、また時宜をえた財政援助がないことなどによって、挫折感や不信感をつのらせてきた。また、地方自治体には上乘せ基準や実施補助を行う自由裁量の余地がほとんど残されていない。

#### ⑥市民運動とその影響力の持続可能性

環境問題に関心のある市民は、この問題に共感をもっている議員を選出したり、環境管理のための起債を認めたり、住民投票のキャンペーンをしたり、訴訟をおこしたりして、自治体の環境管理計画を増進してきた。その反面、その他の団体が支持している自治体の諸事業を遅らせ、混乱させたり、財政的に根拠のない事業を自治体に、強引に押しつけようとしたことも事実である。

一方、地方自治体は環境管理のために市民的援助を活用してきた。州においてもまた、数多くの市民や市民団体が重要な役割を果たすのを増進してきた。しかし、この市民の関心の高さは持続困難だろう。多くの自治体の行政官は、環境管理において直面する問題について、市民間の意見の不一致を引合いに出しはじめている。

#### ⑦政府間に諸問題が存在していること。

不十分な法的権限、互いに矛盾する、あるいは非現実的基準、不合理な実施方法、不十分な市民参加、対話の欠如と技術不足、計画当局の不確実性と遅延、そして不十分な財源、このように環境管理における自治体のかかえる問題は広く、錯綜してい

る。

新連邦主義により、これらの問題のいくつかを解決しようとしている。しかし、ニクソン政府が一部の計画に対する財政措置の抑制を決定し、さまざまな段階の行政主体の役割を交通整理することに失敗し、首尾一貫した広域組織をつくり出しえないことにより、このような努力は妨げられてしまった。

#### ⑧今後の方向

解決されるべき重要な事柄が多くあるにもかかわらず、地方自治体の環境保全における立場は重要である。ここ2～3年の自治体の諸施策が明らかにしていることは、環境管理において自治体が主要な役割を果たしはじめているということである。確かに、健康で楽しい共同体の環境を確保することは自治体の基本的責務の1つであり、この2～3年の間に、環境管理は、全ての自治体にとってより重要で、必須の事業になると思われる。

## 2 環境基準の決定方法<sup>(8)</sup>

都市の環境基準を決定する時には、地域社会の人達から市の職員に至るまでの幅広い層の人々を含んで検討する必要がある。そして、この基準を達成し維持するためには、多くの事柄を計画し、調査し、管理しなければならない。ここでは、これらに関して、ダラス市の例を紹介することにしよう。

ダラスでは、市が直面している環境問題を調査し、その改善策を勧告するため、環境基準委員会が市議会によってつくられた。委員会では、調査を始める前に都市計



画局で基礎的な研究を行ったうえで、他都市や私的研究グループに意見を聞き、その結果をまとめ、分析し、その後の調査・研究の手掛りにした。

委員会は、ダラスでの生活に影響する人工の環境と自然景観のほとんどすべてについての環境基準を決定した。「水の供給」、「大気の質」、「騒音」、「輸送」、「住宅の増加」、「公園とオープンスペース」、「景観上の特徴」、「人口」、「固形廃棄物処理」、そして「コミュニティ・プランニング」のような都市の基礎的な問題は、委員会の市議会に対する詳細報告の最も重要な内容とされた。これらの問題を専門的に研究するため、一般市民で構成する10の小委員会がつけられた。それぞれの分野の専門家は、すべての委員会に各主題についての概要説明を行った。これには数週間を要し、その後小委員会は報告書の草案作りに取りかかった。最終的にまとめられた報告書は、議会を積極的な行動へ向かわせた。また、市の企画部門の職員は、素案作りと報告書の内容を実証するために必要な研究を手伝った。

環境問題の地域での優先性を決定するために開かれた公聴会は盛況であった。公聴会ではすべての出席者に発言の機会が与えられ、その公聴会の結果は一覧表にまとめられ、委員会はこれを報告書と勧告の準備に役立てた。

環境基準委員会の活動は、それが環境についての一般市民による広範囲で徹底的な研究であるという理由から、ダラス市民の批評と関心の的になった。そして、委員会の勧告は好意的に受けとめられている。

また最近、ダラス市は、未開発地域での土地利用計画化のために生態学の包括的な研究を完成し、コンピューター管理による自然環境のデータバンクをつくりあげた。このコンピューター管理された情報は、政策立案のための重要な要素になり、頻繁に利用されることであろう。

このように、ダラス市では、環境基準のような問題は、一般市民と市の専門家との望ましい連携を通じて取り組まれているのである。

### 3 環境管理における市民活動<sup>(9)</sup>

1969年1月28日カリフォルニア州サンタバーバラ市の海岸から少し離れた海中で大規模な原油流出事故が生じた。これを機会に市民から環境保護を望む声が高まり、環境諮問委員会(EQAB)が創設された。この委員会はサンタバーバラ地区に住む技術者や科学者が委員となって運営された。その主な仕事は、サンタバーバラ海峡における油汚染をなくすための法的手段を市議会に提出すること、サンタバーバラ海峡の水質保全のための対策を検討し、さらにすべての自然環境についての保護・発展の諸施策を市議会に答申することである。

委員達はさまざまな方面の研究をし、環境保護に対し厳しい科学的手法を用いた。海中油田に関する先べん的调查活動とともに委員会の活動は空港騒音、都市交通機関のガス化燃料転換問題、空カン回収、流水コントロール計画、地震災害、疫病予防液の使用問題などまでに広がった。

通常、政府の政策決定には政治的価値判断や相対立する利害関係にあるグループに

影響を及ぼすような困難な選択を伴う。中でも環境問題は特別な経済的利益とより広範化する環境保護への配慮との間に特に困難な二律背反を伴うようだ。環境問題はその及ぼす影響の測定が困難であるので、政策決定は経済的影響等比較的測定の容易な基準に立ってなされる傾向がつよい。しかしサンタバーバラや他の地区において経済問題と環境問題は相対立するものではないという認識が高まっている。良好な環境を維持することは経済にとってもよいことである。そして科学的調査研究がこの両者の関係に光を与えるのである。

EQABの出す結論は必ずしも環境保護主義者に好まれる結論を導き出してはいない。しかし委員会がたとえ不人気な結論であろうと、それらを発表することは重要である。客観的調査結果として受け入れられるには、市議会に対する助言は常に率直でなければならない。通常、環境への配慮は政策決定においては十分なウェイトを占めていないが、客観的論証は環境保護のために環境への配慮が十分考慮に入れられるであろうことを保証するものである。

最後にEQABに大きな影響を与えるいくつかの問題点をあげる。

◆EQABは広範囲な自然環境のなかのほんの一部の管轄権しか持っていない市議会に対しアドバイスを与える委員会であるので、多くの場合管轄権は影響下にある全地域に適用することができず、ほとんど何ら効果的活動が管轄区域においても起こせないことに対し強い不満を感じてきた。

◆EQABは正規の仕事を持ちながら活動しているボランティアから成っているの

で、彼等が環境問題にとりくめる時間と労力は限られている。市民の積極的参加があればもっと多くの成果が得られるだろう。

◆環境政策が市の政策決定にくみこまれたのはごく最近のことであるので、環境問題の審議は既存の手続方法や事業やたて割り行政の規制の上に実施されている。EQABはこれら他の部局との関係を十分調整していない。又ある特定の問題では委員会が責任を負うべき混乱を生じている。

◆EQABは地方紙がその活動を効果的に報道してくれることによって多くの利益を受けている。

以上要約すれば、環境諮問機関には重大な役目があり、それは環境問題をより鋭い分析の活動に焦点をあわせ、すじ道を立てた調査を行うことである。それには市民の貢献が不可欠である。

#### 4 環境管理の広域化<sup>(10)</sup>

地方自治体が効果的な環境管理政策をとるに際して、最初に直面する困難の一つに地方制度上の問題がある。環境保全は典型的な広域行政の課題として、「下水道敷設、廃棄物処理、給・配水、ゴミの収集を進め、広域的な汚染防除に取組むにあたって、広域的協力の試み」が地方自治体で積み重ねられてきた。

その方式として、“地方団体間におけるサービス給付協定の締結”  
(intergovernmental service agreements),  
“権限移譲”(functional transfers), “市・カウンティの合体”(the urban county),  
“地方公選庁による広域的協議会”  
(regional councils of locally elected offici-

als) “州再分地区”(substate districts)等がある。このうち“地方団体間の協定”は最も早くから実施をみ、一般化しているものであるが、その利点として「協定は基礎的な機構の再編成を引起すこともなく、通常は有権者の支持も必要とせず地域的な環境問題の解決を容易にする」といわれるように、手続上簡便な点が評価されている。その反面、2つの団体が1つの機能についてのみ協定するケースが多いため、「地方の運用がバラバラになりがちであり、区域を相互に関連したサービス需要に合致させることを困難にしている」。

“権限の移譲”は都市からカウンティへ行われるのが一般的であり、持続的に更新されるため安定的な制度といえるが、州法による特別法律条項による承認なり、住民投票を経ることが義務づけられるなど、手続面での制約は厳しいといえる。

“市・カウンティの合体”とは、1つのカウンティとその区域内にある地方自治体が合併することによって、単一の行政主体を創り出し、二重行政を防止しようとするものである。しかし、「カウンティの区域は、大気・水質管理といった環境行政を効率的に実施し、コストや便益の漏出をくい止め、規模の経済を達成するには狭すぎる」上に、住民投票で賛成を得ることが難しいといった問題がある。

“広域特別区”は、「サービス協定、権限移譲や市・カウンティ方式に比べて、地域の自由度、財政の自己充足度、政治上の利便を提供してくれる」といわれている。特別区の境界は州をまたがって設定できるし、その財源は利用者賦課金もしくは特別

会費で賄っているため、地方財産税に負担を上乗せしたり、州立法による制限を受けることもないからである。しかし、特別区制度の普及は、普通地方公共団体を中心とする地方制度の効果的な統合を実現する上では無力である。

このように、環境行政の初期段階にあっては、地方自治体が主導権を持って、広域的努力を重ねたが、その努力は地方団体の数が著しく多すぎたため、分断的なものにならざるをえなかった。その結果、「近年、大気や水質の基準を確立し、監視するという地方の責任を連邦や州が先占」したり、「環境管理に対する新しい広域的な接近方式を奨励」する傾向が見受けられると指摘している。1961年から72年にかけて、連邦補助事業計画が実施され、これによって600に及ぶ“地方公選庁による多角的広域協議会”、500を超える“州内計画・開発特別区”および1,800以上の“広域計画特別区”(areawide planning districts)が創設されたという。しかし、実態調査の結果では、州再分地区と広域協議会との間において、領域と機構上の不一致が目立ち、管轄区域の重複や二重行政さらには責任体系の混乱が生じていた。州再分地区方式の推進については、「連邦と州の明瞭かつ強固で整合性のある政策が欠如していたため、大都市圏と非大都市圏の統治構造に一層の亀裂を生じせしめた。」と指摘している。にも拘らず、「議会や行政部の最近の動向では、州再分地区が一般化しつづけていることを示している。」しかし、「連邦水質汚濁規制法附加条項(1972年)や環境保全行為に関連した行政諸立法は、広域協議

会と州再分地区のいずれもが、包括的で機能的な計画を施行したり、数個のカウンティにまたがる事業計画を管理する能力を欠いていることについて充分な関心を払っている。」

このように都市やカウンティは、組織合併あるいは近代化によって広域サービス供給体をつくり出す上で非自発的であり、その能力がないという実態の上に立って、環境管理の広域化について3つの方向を示唆できよう。その1つは、複数のカウンティにまたがる大気と水質汚染防除機関に対する連邦と州の政策が矛盾したままつづくという可能性である。2つは、連邦・州・地方自治体のあらゆる広域的行為に対して

「第1請負人 prime contractors」としての役割をはたしうる多地域管轄組織の体系をつくりあげることである。3つは、州が大気・水質の計画についての責任の大部分を引受けることである。

このうち、「全国ベースでみると第2の方式を選択することが最も望ましく、実行可能性がある」と結論づけられるが、「地方自治体は、さしせまった広域的な大気・水質汚染問題を処理するための発展的かつ完全な計画と政策を直ちに実施することが基本的なことである」といえ、「もしそうしなければ、残された唯一の選択は、連邦によるより大きな先占」しかないであろう。

(注)

- (1) Trends in Local Environmental Management; S. Carter (Assistant Director, Management Development Center, ICMA), M. Frost (Consultant, General Research Corporation), L. Sumek (Assistant Professor University of Colorado)
- (2) 国連人間環境会議ナショナルレポートシリーズ『世界各国の人間環境〔V〕』日本総合出版機構 405頁
- (3) 戸引 達「外国における自治体の公害対策」『公害行政』勁草書房 91頁
- (4) 同 上 注2) 393頁
- (5) 同 上 注2) 393頁
- (6) W. ベッカーマン著 堺屋太一訳『経済成長擁護論』日本経済新聞社 140頁
- (7) 同 上 注1)
- (8) How a City Determines its Environmental Quality; E. H. Denton (Assistant City Manager, Dallas Texas)
- (9) Citizen Action in Environmental Management; E. N. Dodson (Director, Economics Department General Research Corporation and Member, Environmental Quality Advisory Board, Santa Barbara, California)
- (10) The Regionalization of Environmental Management; C. W. Stenberg (Senior Analyst, Advisory Commission on Intergovernmental Relations)

## 書 評

### 『市民自治の都市政策』 高 寄 昇 三 著

(著者は神戸市企画局主幹, 学陽書房刊, 214頁, 定価 1,000円)

戦後憲法に基づく地方自治制度の誕生は、民主主義の基盤として華やかな脚光を浴びてきた。しかし、“経済復興”という名分の下に、ネオ・セントラリゼーションが進展し、“3割自治”の呼び名が示すように、戦後自治の形骸化が進められた。昭和40年代に至ってようやく地方自治の復権が求められるようになり、多様な住民運動に鼓舞されながら、自治権拡大へのうごきが高まってきた。

この高揚期に冷水を浴びせる形で、不況下の財政危機が深化し、再び自治の後退が懸念される情勢が作り出されつつある。今日、都市自治体に課せられた新たな試練に対し、著者は果敢な都市政策の採用による自治体の自力更生を力強く呼びかけている。

著者は「市民・自治体にとって、将来の都市づくりへのぞまれる視点」として、市民自治の精神、原点としての市民、共同体としての社会的公平性の実現、都市政策の制度化をあげ、先人の著作や欧米の具体例を駆使しながら、都市自治体の進むべき針路を探ろうとしている。その方向が、“市民自治の都市政策”であり、「都市自治体が、地方自主権にもとづき卓抜した都市政策を展開していけば、必ず政府を動かし、基本的政策への“呼び水”となるであろうし、市民はそれを支援するであろう。」としている。

その担い手として、都市自治体と市民に対する著者の期待は大きい。それが故に旧来の悪弊に対する批判も手厳しいものがある。たとえば、「これまで都市経営といえば…財政の企業化・収益化であって、自治体までが『資本の論理』に身を委ね“没市民性”を深めてしまった」という指摘や「住みよい都市づくりへの厚い壁は…都市自治体の胎内に宿る地域開発への郷愁、成長への信奉を捨てることのむずかしさである」という指摘である。市民についても、「自律性」という市民的資質を求め、市民とは「獲得的地位」であることを強調し、「都市問題の鍵は市民自身が握っている」とその役割への自覚を促してやまない。

同時に、これら自治体・市民の小児病的症状を生み出した原因の指摘も鋭く行われている。「自治体は市場メカニズムの中で、自由な企業型財政の展開を行うだけの財政自主権を与えられなかったため、都市経営への経験があまりにも少ない」というように、自治体は自らの責任に基づいて自主的に都市経営を行う場を制度的に保障されていなかった。しかし、公害防止協定・条例、環境・土地保全条例、宅地開発要綱など40年代の蓄積を経て、自治体は「地方自治権は、国家から伝来されたものではなく…主権在民の原理に拠り住民から信託された固有の権利である」との理念の下に「地方政府として都市政策を担っていくとする自覚にめざめた」といえ、市民運動を経て大きく成長した市民と相携えて50年代の展望をきりひろく能力を高めつつあるといえよう。この状況下において、明日の具体的な都市政策を探る上で、時宜を得た好個の労作であり一読を奨めたい。

# 神戸市における自動車公害防止対策について(答申)

昭和50年5月19日  
神戸市環境保全審議会

## 第1 まえがき

近年わが国におけるモータリゼーションは著しく、自動車によるさまざまな弊害が拡大し、深刻化している。自動車が高速化し、大型化し、そして大量に普及するにつれ、自動車排出ガス、騒音、振動等の自動車公害が市民の健康や生活環境に大きな悪影響を及ぼしており、今日では、この問題は都市における緊急かつ重要な課題となっている。

この現状を打開するためには、まず国が汚染者負担の原則を確立しなければならず従前とってきた自動車に対する保護育成策を転換し、また、自動車メーカーの技術開発が主として高速性、快適性、経済性といった面にかたよっていたことが反省されなければならない。

住民と直結する立場にある自治体の役割が重要であることはいうまでもないが、自動車に関する権限がほとんど付与されていないため、自治体独自で講じられる施策はきわめて限られている。

しかしながら、神戸市は、市民の信託に応えるため、国等に対しその責務を確実に履行するよう要請する一方、市自らの責務に帰せられるべき施策について最大限の努力を傾注すべきである。自動車公害の防止

対策は、自動車対策、道路対策、交通対策及び被害者対策の4つの部面から、市民の合意と協力を求めつつ、総合的、広域的に推進すべきである。

神戸市が、その自然的、社会的条件にかんがみ、当面する多くの障害をのりこえ、自動車公害の防止対策を確立し、人間環境都市づくりのための施策を積極的に実行していくことを期待してやまない。

## 第2 自動車公害の防止対策に関する基本的な考え方

自動車公害は、現在最も緊急かつ重要な都市問題であり、市民から寄せられる苦情・要望は多岐にわたっている。

その主な内容は、自動車排出ガスによる大気汚染、騒音・振動による被害のほか、自動車の路上駐車によって生ずる生活環境に係る障害に関するものであって効果的な対策の推進が今や全市民的な課題となっている。

### 1 総合行政の推進

都市における自動車公害の問題は、その人口構造、土地利用の状況、経済社会活動各種の交通施設の分布状況等の基礎的要因と密接に関連しているので、一つの課題の

達成が他の課題の達成を妨げることにもなりかねない。

このため、その防止対策としては、都市再開発の推進、沿道区域の土地利用の適正化等の都市計画の基本的な見直し、大量公共交通機関の整備、道路構造の改善、自動車構造の質的改良等があるが、具体的な防止対策の実施にあたっては、地域の実情に応じ、各種の対策を組み合わせることにより、実効あるものとする必要がある。

## 2 広域的対策の推進

自動車公害は、全国的に社会問題化しており、しかも、多数の自治体共通の課題であって、一自治体の防止対策だけで根本的解決をみるものではない。

したがって、神戸市は、今後実施する防止対策をより実効あるものとするため、周辺自治体及び関連する諸都市にも同種の施策について広く呼びかけるなど、広域的対策の推進に努めるべきである。

## 3 国の政策強化

自動車公害の規制は、大気汚染防止法、騒音規制法、道路交通法、道路法、道路運送車両法等の法律によって行われているが、その規制内容は決して十分なものとはいえない。

神戸市としては、当面、自動車公害の実態に即応しつつ、可能な限り防止対策を進めるとともに、自動車公害に関する施策や防止措置が積極的に展開されるよう、総合的な規制法の制定等国の施策の強化を要請すべきである。

## 4 市民参加

自動車公害の防止対策については、多様化し、高度化しつつある市民の価値観をふまえ、広く市民の理解と合意を得る必要がある、また、きめ細かく市民の欲求をくみあげることが要求される。

自動車は、その利便性等のため市民生活に広く、深く浸透しているが、それがもたらすさまざまな弊害により、沿道住民の健康及び生活環境に重大な悪影響を及ぼしている、その利用について、適切な抑制措置が図られなければならない。

したがって、神戸市は、環境保全道路の指定等の施策及び自動車の走行に関する必要な措置を講じていくため、市民に対して合意や協力を求めるよう努めなければならない。

## 第3 市の講ずべき施策

自動車公害の防止対策は、自動車対策、道路対策、交通対策及び被害者対策の4つの部面から総合的に推進していかなければならない。このためには、国、神戸市その他の関係行政機関並びに自動車メーカー、自動車の保有者・運転者等の責務が明らかにされなければならない、神戸市は、その責務に帰せられるべき施策について、最大の努力を傾注すべきことはいまでもないが市以外のものに対し、それぞれに係る責務を履行するよう要請しなければならない。

### 1 自動車対策

神戸市は国及び自動車メーカーに対し、環境保全に関する積極的な姿勢を求めつつ当面の施策として、低公害車への転換を促

進するほか、自動車の輸送需要を大量公共輸送機関に代替すること等により、都市内における自動車交通量の抑制に務め、次のような施策を推進すべきである。

### (1) 自動車構造の質的改良

自動車公害の防止対策は、まず発生源である自動車構造の質的改良を進めるべきであるが、自動車に対する行政権限は国に係るものであり、地方自治体がこれにはほとんど関与できないのが現状である。

神戸市は、国に対し、排出ガス及び騒音に係る規制の強化並びに低公害車及び低公害の輸送機関の技術開発の促進について強く要請すべきである。

また、市が講ずべき当面の措置として、排出ガス、騒音等に係る低公害車への転換を促進するため、その指定基準を設定し、自動車を多数保有する事業者等に対しては公害防止協定等の締結に努めるほか、広く市民に協力を求めるべきである。

さらに、排出ガスの量及び騒音の大きさに関する勧告基準を設け、自動車の保有者運転者、整備事業者及び販売事業者にそれを遵守するよう勧告するなど発生源における対策に努めるべきである。

### (2) 課徴金制度の創設等

現在の自動車関連諸税は、きわめて多種にわかれており、これらのうち、地方自治体の一般財源である自動車税（県税）及び軽自動車税（市税）を除いては、そのほとんどが道路整備の目的財源となっており、環境保全のための費用に充当されていない。

この状態を打開するために、汚染者負担の原則にのっとり、国は、自動車関連諸税を大幅に引き上げ、環境保全のために実施する事業及び自家用乗用車等に依存している交通需要を大量公共輸送機関へ転換するための財源に充当すべきであり、市は国に対して、これらのことについて強く要請すべきである。

また、神戸市は、神戸市行財政制度調査会（昭和49年9月）が提言している「六甲山環境保全税」並びに、神戸市市政専門委員会（昭和49年10月）が提言している「マイカー賦課金」及び「駐車賦課金」などについても検討のうえ、独自の制度を実現するよう積極的に努力すべきである。

## 2 道路対策

自動車による交通は、道路という交通施設存在によってはじめてなりたつものである。

道路は、本来、交通施設としての機能を有するのみならず、市街地の骨格を形成し都市環境の整備に資するなど多角的な役割をはたしている。

道路は、単なる物理的な施設でなく、一つの社会的存在である。

道路は、不完全な交通機関としての自動車に帰せられるべき責任まで背負いこんでいると思われる面もあるが、それが一つの社会的存在であると考えるとき、それなりに社会的責任が求められるよう。

このため、道路対策として、道路交通体系の確立、道路構造の改善、適正な土地利用、自然環境の保全等の対策が進められなければならないが、今後の対策として、と



くに次のような施策の推進に努力する必要がある。

### (1) 道路環境管理体制の確立

自動車公害を防止するための交通規制は最も即効的な施策として市民から大きな期待を寄せられている。

道路交通法では、その目的として「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資すること」となっており、公安委員会は公害防止のため交通規制を行うこととなっている。

一方、道路法においては、道路管理者が行うことのできる道路管理権に基づく通行の禁止又は制限は、道路の破損、決壊その他の事由によって交通が危険であると認められる場合、道路に関する工事のためやむをえない場合等において認められているにすぎない。

しかしながら、自動車公害が深刻化し、道路周辺の市民の健康や生活環境に対する侵害が著しくなっている今日、公共用施設の管理者としての道路管理者の側でなんらかの措置を講ぜざるをえない時期にきている。

道路は、自由使用が本則といわれているが、道路管理者は、道路管理権の作用として、道路に係る環境保全を図る目的で道路を通行する自動車に対する必要な措置—道路環境管理権ともいうべき一定の権限の行使—ができるものと考えられる。

このような考え方は、もちろん現行の道路に関連する法体系のもとでは、定着したものではないので、国に対して、道路の環

境管理に関する法体系の整備拡充を要望すべきである。

神戸市は、当面、その管理する道路について、公安委員会との協議を行ったうえでとくに居住環境の保全が望まれる地域において環境保全道路を指定する等の諸施策を講じ、沿道区域の住民の健康保護と生活環境保全に積極的に努めるべきである。

### (2) 環境影響評価の実施

近年、環境保全の観点から、道路建設等の公共事業が厳しい反省を求められており、今後は、環境保全上の十分な配慮が不可欠であると考えられる。

したがって、これら事業について、構想計画、実施及び完成後等の各段階ごとにふさわしい環境影響評価を行う必要がある。

これらは、環境に及ぼす影響の程度、範囲、防止策等についての科学的調査に基づき評価されるべきであり、原則として公表されなければならない。

道路に関しては、路線の性格、交通需要沿道土地利用等を考慮して、生活環境保全優先の立場から適切な措置を講ずべきであるが、道路の規模等について勘案の上実施されるべきである。

### (3) 沿道土地利用の転換等

道路の沿道区域における環境保全に資するため、神戸市は、長期的視野にたつて、道路志向型業務の立地等沿道土地利用の転換に努めなければならない。

また、自動車公害を防止するためには、路側空間の確保が必要であるが、その実現には困難な場合が少なくない。

したがって、自動車公害が現に著しい道路等の沿道区域において、他に分譲すること等を目的とする住宅を建築しようとする者は、将来居住する市民が著しい自動車公害にさらされることを事前に防止するよう配慮すべきであると考ええる。

このような趣旨に基づく施策についてはまず国が確立すべきであると考えられるが当面市としても必要な措置を講ずべきである。

### 3 交通対策

自動車公害を防止するためには、自動車交通量を適正な規模に抑制するとともに、総合交通体系の確立を急がなければならない。

なお、今後の課題としては、従前自動車に求めてきた快適性、自由性等よりはむしろ低公害、省資源という観点に立った交通機関の導入が検討されるべきである。

また、各種の環境基準に見合った交通容量の検討、都心部や住居地区等における駐車規制の強化、その他交通流の制御、通勤対策、流通機構の改善等の施策が図られるべきであるが、当面、以下の施策について検討されなければならない。

#### (1) 大量公共輸送機関の整備と優先措置

自動車公害を防止するためには、従来のように自動車の交通需要に追従して交通施設を拡充するのではなく、大量公共輸送機関に積極的に転換するための施策を強力に推進すべきである。

自動車交通の際限ない増加は、大量公共

輸送機関を圧迫し、それらの経営悪化をもたらした、自動車公害の深刻化に拍車をかける要因ともなっている。したがって、公共輸送機関優先の立場から、自動車の総量規制や賦課金等について、具体的な検討を開始すべきである。

神戸市は、市民に大量公共輸送機関の利用について理解を求めるとともに、公安委員会に対して、バス専用レーンの拡大、時間別、車種別自動車の乗入れ規制等の施策を積極的に講ずるよう要請すべきである。

#### (2) 駐車に係る規制

路上駐車は、環境問題についての意識調査の結果をみても、市民の生活環境に著しい障害を及ぼしているものとして、最も関心のある問題の一つとなっている。

このことは、自動車の激増にも起因するが、自動車の保管場所の確保等に関する法律等の不備によるところも大きい。したがって、神戸市は、これら法制度の改正について、国に強く要請する一方、当面、適正な自動車の保管場所の確保に係る必要な施策及び歩道等の設置により、道路上の駐車余地をなくする措置等の推進を図るとともに、公安委員会に対して、駐車禁止区域の拡大について要請すべきである。

また、市は、市民の協力をえて、不法駐車の追放運動を展開し、必要に応じ、駐車指導員の設置について検討するほか、駐車場等にかかわる苦情も少なくないので、これらに対する規制についても早急に考えるべきである。

#### (3) 総量規制

自動車の総量規制については、種々論議されているところであるが、自動車公害対策上からみると、まず自動車排出ガスに係る大気汚染や騒音に係る環境側からみた許容量の設定を検討すべきである。

対象地域については、大気汚染に係る場合、市域全体、既成市街地等面的なとらえ方があり、また、騒音に係る場合、路線別というとらえ方が考えられる。とくに、自動車騒音の著しい地点における当面の措置を講ずる場合には、点的な対応策が図られなければならない。

対象期間については、年間、日間、時間帯等のとらえ方があり、たとえば自動車騒音による睡眠妨害に着目した対策としては夜間に限定するというとも考えられる。

以上のように、自動車公害の種類、対象地域、対象時間等さまざまな事項の組み合わせを勘案し、長期的、短期的及び広域的、局地的等それぞれに応じた対策について検討すべきである。

#### 4 被害者対策

本来、自動車公害防止対策の基本は、被害者を発生させないことである。しかしながら、現に主要幹線道路周辺においては、的確な防止措置が講じられているとはいえ、相当範囲にわたって深刻な被害をもたらしている。

したがって、国は、自動車公害に係る健康被害について、まずその調査方法の早急な確立を図り、公害健康被害補償法による救済措置を適用するほか、物的被害に関する救済措置についても汚染者負担の原則に基づき法制度を整備し、必要な施策を推進

すべきである。

神戸市は、市民の健康を保護し、快適な生活環境を保全するため、以下の施策の推進について努力すべきである。

##### (1) 監視体制の拡充等

被害者対策については、まず被害の実体が明らかにされなければならない。したがって、大気汚染濃度や騒音レベル等科学的調査の充実を図り、さらに、人の健康への影響を検討すべきである。

神戸市は、調査方法の検討に着手するなど基礎的研究について努力すべきである。なお、発生者側に対し、その責任においてこれらの実態について明らかにするよう要請すべきである。

##### (2) 光化学スモッグに係る被害者救済

現在、国は、光化学スモッグによる健康被害に関する救済について、何らの措置も講じていない。しかしながら、光化学スモッグによる被害の態様は急性的であり、神戸市においても看過できない状況であるので、市民の健康保護の立場から、当面市において、光化学スモッグによる被害に関する医療費の公費負担について制度化すべきである。

##### (3) 住宅における防止設備に係る援助

主要幹線道路周辺においては、騒音に係る環境基準を大幅に上回っているところが多く、それら地域における居住環境の改善が急がれている。そのためには、国が、汚染者負担の原則にのっとり、早急に制度の確立を図るべきである。

神戸市は、当面、住宅側で実施する自動車公害防止設備について資金貸付、技術指導等の援助に努めるべきである。

#### (4) 特定地域における自動車公害防止計画

自動車公害が現に著しい地域等において市民の健康を保護し、生活環境を保全するための措置が特に必要である場合においては、当該地域にかかわる自動車公害防止計画の推進が図られるべきである。

これらの地域においては、部分的な対策だけでは自動車公害を防止することがきわめて困難であり、自動車対策、道路対策、交通対策及び被害者対策の有機的組合せによらざるをえない。

そのため、神戸市は、関係行政機関に対し、積極的な協力を要請するなど、あらゆる施策を集中して、状況の改善に努めなければならない。

#### 付帯意見

神戸市が、この報告の提案を実施していくにあたっては、幾多の困難があり、また、ある程度の時日を要するものと考えられる。

しかしながら、自動車公害が、深刻化、広域化の度を加えつつある現状にかんがみ神戸市は、次のことに留意し、その防止対策を強力に推進すべきである。

1. 自動車公害の防止対策に関連する施策に対し、可能な限り、予算、組織等市の体制の拡充、強化に努めること。
2. 市自らの責務に帰せられるべき施策については、可能な限り、条例化を図り、全市民的な運動を盛り上げつつ、これを推進すること。
3. 国等に対し、その責務を確実に履行するよう強く要請すること。

行政資料

II

# 神戸市自動車公害防止条例

昭和51年4月1日  
神戸市条例第6号

## 目次

### 第1章 総則

#### 第1節 通則（第1条—第3条）

#### 第2節 市長の基本的施策（第4条—第10条）

### 第2章 自動車の保有者等に関する措置（第11条—第14条）

### 第3章 道路環境の保全等に関する措置

#### 第1節 道路環境の保全（第15条）

#### 第2節 環境保全道路（第16条・第17条）

#### 第3節 特定建築物に関する措置（第18条—第23条）

### 第4章 駐車等に関する措置（第23条—第27条）

### 第5章 健康被害者の救済等に関する措置

#### 第1節 光化学スモッグによる健康被害者の救済の措置（第28条—第32条）

#### 第2節 自動車公害防止設備資金の融資等（第33条・第34条）

### 第6章 雑則（第35条—第41条）

### 第7章 罰則（第42条—第45条）

### 附則

## 第1章 総則

### 第1節 通則

#### （目的）

第1条 この条例は、自動車公害及び駐車等による生活環境に係る障害を防止するため、道路環境の保全等に関して必要な措置を実施し、併せて健康被害者の救済等に関する必要な措置を行うことにより、市民の健康の保護及び良好な環境の確保を図ることを目的とする。

#### （基本原則）

第2条 自動車公害等を防止することは、現在及び将来の市民の健康を保護し、及び良好な環境を確保する上で、緊急かつ重要な課題として、市の施策に配慮されなければならない。

2 自動車公害等を防止するためには、自動車、道路、交通及び被害者の救済に関する施策が、国、県、市その他の公共団体、事業者、自動車の保有者及び運転者（以下「保有者等」という。）並びに市民の協力により、総合的かつ効果的に実施されなければならない。

3 自動車公害等を防止するためには、自動車、道路及びその周辺区域における土地その他の財産は、市民の健康及び良好な環

境に支障を及ぼすことのないように、秩序ある合理的な利用がなされなければならない。

(定義)

第3条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 自動車公害 自動車によって生ずる排出ガス、騒音及び振動の影響による市民の健康又は良好な環境に係る被害をいう。
- (2) 道路 道路交通法(昭和35年法律第105号)第2条第1項第1号に規定する道路をいう。
- (3) 自動車 道路運送車両法(昭和26年法律第185号)第2条第2項に規定する自動車をいう。
- (4) 排出ガス 一酸化炭素、炭化水素、窒素酸化物、鉛その他の物質で規則で定めるものをいう。

## 第2節 市長の基本的施策

(自動車公害防止計画の策定)

第4条 市長は、自動車公害の著しい地域又は著しくなるおそれがある地域において、第3項に規定する道路環境管理基準を達成するため、関係行政機関及び関係公共団体(以下「関係行政機関等」という。)の意見を聴いて、自動車公害の防止に関する施策の実施計画(以下「自動車公害防止計画」という。)を定めるものとする。

2 自動車公害防止計画を定める地域は、自動車によって生ずる排出ガス、騒音及び振動の状況が、市長の定める限度を超え、又は超えるおそれがある道路及びその周辺

区域とする。

3 市長は、自動車公害防止計画を定める場合においては、自動車によって生ずる排出ガス、騒音及び振動の量又は大きさについて、当該自動車公害防止計画地域内の市民の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持されるべき基準(以下「道路環境管理基準」という。)を定めなければならない。

(自動車公害防止計画等の公表)

第5条 市長は、自動車公害防止計画、前条第2項の市長の定める限度及び道路環境管理基準を定めたときは、これらを公表しなければならない。

(自動車公害防止計画の推進)

第6条 市長は、自動車公害防止計画を実施するため、必要な措置を講ずるように努めなければならない。

(環境影響評価の実施)

第7条 市長は、規則で定める道路事業その他の事業を実施しようとするときは、計画の立案、工事の施行等に際し、当該事業の実施により生ずると予想される自動車公害の内容及び程度、その防止策等についての調査を行い、その結果を公表し、及び必要な措置を講ずるように努めなければならない。

2 市長は、関係行政機関等に対し、当該関係行政機関等が実施する前項に規定する事業について、必要に応じ、当該事業の実施により生ずると予想される自動車公害の防止に関する調査を行い、その結果を公表し、及び必要な措置を講ずるように要請するものとする。

3 前項の規定は、市長及び関係行政機関

等以外の者が実施する第1項に規定する事業について準用する。

（監視体制の整備等）

第8条 市長は、自動車公害の監視、測定、検査及び研究の体制の整備に努め、自動車公害の状況をは握し、並びに市民の健康及び良好な環境に及ぼす影響、自動車公害の防止に関する技術等の調査及び研究を行うように努めなければならない。

（自動車に関する総量規制の推進）

第9条 市長は、自動車公害の防止に資するため、自動車に関する総量規制の方策について研究し、関係行政機関等と協力して、当該研究の成果の実施に必要な措置を講ずるように努めなければならない。

（公共交通機関の整備）

第10条 市長は、自動車公害の防止に資するため、市内の公共交通機関を機能的に整備し、その利用の促進に努めるとともに、動力源に関する新しい角度からの公共交通機関の開発及び導入を推進し、その他市内の総合交通体系の確立を図るものとする。

## 第2章 自動車の保有者等に関する措置

（自動車の運転の自粛）

第11条 自動車公害を防止するためには、道路環境の改善等を図ることのほか自動車の通行台数の減少が重要であることにかんがみ、自動車の保有者等は、公共交通機関を利用し、可能な限り運転を自粛するように努めなければならない。

（低公害自動車の指定）

第12条 市長は、排出ガスの量の少ない自動車又は、騒音の小さい自動車を低公害自

動車として指定するものとする。

2 自動車を使用し、又は購入しようとする者は、前項で定める低公害自動車を使用し、又は購入するように努めなければならない。

（自動車の点検調整）

第13条 市長は、自動車の保有者等、整備事業者及び販売事業者が遵守すべき自動車によつて生ずる排出ガスの量及び騒音の大きさに関する基準を定めるものとする。

2 自動車の保有者等、整備事業者及び販売事業者は、その保有し、若しくは運転し、整備し、又は販売する自動車によつて生ずる排出ガスの量又は騒音の大きさが、前項の基準を超えないように、自動車の構造及び装置について必要な点検調整を行わなければならない。

3 市長は、前項の規定に違反しているものに対し、当該自動車について必要な整備をし、若しくは整備を受け、又は必要な装置を取り付けるべきことを勧告することができる。

（緊急時の自動車の通行に係る措置）

第14条 自動車の保有者等は、規則で定める大気の汚染に関する情報、注意報、警報又は重大警報が発令されているときは、当該情報、注意報、警報又は重大警報に係る地域への自動車による通行を自主的に制限し、自動車公害の防止に協力しなければならない。

2 市長は、前項に規定する警報又は重大警報が発令されたときは、関係行政機関等に対し、当該警報又は重大警報に係る地域における自動車の通行台数の減少について必要な措置をとるよう要請するものとする。

る。

### 第3章 道路環境の保全等に関する措置

#### 第1節 道路環境の保全

(道路環境の保全)

第15条 市長は、道路法(昭和27年法律第180号)により市に管理権があるとされた道路(以下「管理道路」という。)において、当該道路及びその周辺区域における生活環境を保全するため、道路構造を改善し、緑地帯その他の緩衝帯、歩道、自転車道その他自動車公害の防止に係る必要な施設を整備するように努めなければならない。

#### 第2節 環境保全道路

(環境保全道路の指定)

第16条 市長は、管理道路において、交通の状況、土地利用の状況その他規則で定める事項を考慮し、主として住居の用に供されている地域の生活環境を保全する必要がある道路を、環境保全道路に指定することができる。

2 市長は、環境保全道路を指定しようとするときは、所轄警察署長の意見を聴かななければならない。

(標示板の設置等)

第17条 市長は、環境保全道路を指定したときは、その旨を公示するとともに、規則で定める標示板を設置し、及び管理するものとする。

2 市長は、自動車の保有者等及び市民に対し、環境保全道路の指定の趣旨について理解を求め、協力を要請するものとする。

#### 第3節 特定建築物に関する措置

(特定建築物の建築主の義務)

第18条 市長が指定する沿道区域(以下「沿道保全区域」という。)において、譲渡又は賃貸を目的とする主として住居の用に供される建築物で規則で定めるもの(以下「特定建築物」という。)を建築しようとする建築主は、当該特定建築物に係る生活環境を保全するため、その建築物の敷地、構造、設備等について、規則で定める自動車公害の防止措置を講じなければならない。

(沿道保全区域)

第19条 沿道保全区域は、自動車公害の状況、沿道区域の土地の形状、利用状況、利用計画等及び道路の車線の数等の状況を考慮して指定するものとする。

2 市長は、沿道保全区域を指定したときは、その区域を公示し、これを表示した図面を一般の縦覧の用に供さなければならない。

(自動車公害防止措置の届出)

第20条 沿道保全区域内で特定建築物を建築しようとする建築主は、当該工事に着手しようとする日の30日前までに、規則で定めるところにより、第18条に規定する自動車公害の防止措置を市長に届け出なければならない。

(特定建築物の工事の制限)

第21条 前条の規定による届出をした者は、当該届出が受理された日から30日を経過した後でなければ、その届出に係る特定建築物の建築工事に着手してはならない。

2 市長は、前条の届出に係る内容が自動車公害の防止について必要な配慮がなされ



ていると認めるときは、前項に規定する期間を短縮することができる。

3 市長は、次条の規定による指導又は勧告を行うときその他特に必要があると認めるときは、その必要の限度において第1項に規定する期間を延長することができる。

(自動車公害の防止措置の助言、指導又は勧告)

第22条 市長は、自動車公害の防止措置について必要があると認めるときは、特定建築物を建築しようとする建築主に対し、当該防止措置に関する助言、指導又は勧告を行うことができる。

#### 第4章 駐車等に関する措置

(自動車の保有者等の責務)

第23条 自動車の保有者等は、生活環境に支障を及ぼさないように自動車を駐車し、停車し、又は保管しなければならない。

(事業者の責務)

第24条 事業者は、その従業員が保有する自動車で通勤のために使用するものによって、当該事業所周辺区域の生活環境に支障を及ぼさないように、当該自動車の駐車、停車又は保管について、必要な措置を講じなければならない。

(路上駐車追放の促進)

第25条 市長は、市民及び関係行政機関等の協力を得て、自動車が保管場所として使用することができない場所に駐車している状況を調査し、自動車の保有者等又は事業者に対し、生活環境に支障を及ぼさないように自動車の駐車又は保管について指導す

ることができる。

2 市長は、生活環境に支障を及ぼしている路上駐車を追放を地域活動として実施する団体等に対し、必要な助成措置を講ずるものとする。

(駐車施設の規制)

第26条 駐車場、車庫その他自動車の出入りの頻繁な施設で規則で定めるもの(以下「駐車施設」という。)を設置し、又は設置しようとする者は、駐車施設を使用する自動車によつて生ずる排出ガス、騒音及び振動を防止するため、市長が定める自動車公害防止駐車施設基準(以下「駐車施設基準」という。)を遵守しなければならない。

2 市長は、駐車施設基準を定めたときは、これを公示しなければならない。

3 市長は、駐車施設が駐車施設基準に適合せず、かつ、当該駐車施設内での自動車の使用によつて周辺区域の生活環境に支障を及ぼすと認めるときは、当該駐車施設を設置し、又は設置しようとする者に対し、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずるように勧告することができる。

4 市長は、前項の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わないときは、相当の期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

(駐車用の用に供される空地への準用)

第27条 前条第3項及び第4項の規定は、自動車の駐車用の用に供される空地で規則で定めるものについて準用する。この場合において、同条第3項中「当該駐車施設を設置し、又は設置しようとする者」とあるのは、「当該空地の管理者」と読み替えるも

のとする。

## 第5章 健康被害者の救済等に関する措置

### 第1節 光化学スモッグによる健康被害者の救済の措置

(健康被害者の救済)

第28条 市長は、市域における相当範囲にわたつて生ずる光化学スモッグの影響による健康上の被害を受けた者（以下「健康被害者」という。）を救済するための適切な措置を講ずるものとする。

(健康被害者の認定等)

第29条 市長は、健康被害者が当該健康被害について医療を受けたときは、その者の申請に基づき、その治療に当たつた医師の診断結果により、その者の健康被害が市域に係る光化学スモッグの影響によるものである旨の認定を行う。

2 市長は、前項の規定により認定し難いときは、神戸市光化学スモッグ健康被害者認定審査会（以下「審査会」という。）の意見を聴いて、認定を行う。

3 審査会の組織及び運営は、規則で定める。

(医療費等の支給)

第30条 市長は、前条の認定を受けた者に対し、次に掲げる医療に係る費用を支給する。

- (1) 診察
- (2) 薬剤又は治療材料
- (3) 医学的処置、手術及びその他の治療
- (4) 病院又は診療所への収容
- (5) 看護
- (6) 移送

2 前条第1項の認定申請に係る文書手数料は、市がこれを負担する。

3 第1項の規定により支給する額は、規則で定める。

4 第1項に規定する医療に係る費用及び第2項に規定する文書手数料（以下「医療費等」という。）の支給を受けようとする者は、当該医療を受けた日の属する月の翌月の初日から起算して3月以内に請求しなければならない。

(医療費等の返還等)

第31条 市長は、その認定に係る健康被害者が虚偽その他不正手段により医療費等の支給を受け、又は受けようとするときは、当該医療費等の返還を求め、又はその支給を拒むことができる。

(報告の要請)

第32条 市長は、医療費等の支給について必要があると認めるときは、当該医療を行った者又は医療費等の支給を受けた者に対し、必要な報告を求めることができる。

### 第2節 自動車公害防止設備資金の融資等

(自動車公害防止設備資金の融資)

第33条 市長は、別に定める自動車公害の著しい区域内に居住し、又は居住しようとする者が、その住宅において、規則で定める自動車公害防止設備を設置しようとするときは、当該設置に要する資金を融資することができる。

2 市長は、自動車公害防止設備資金の融資を受けた者がその融資金の返還を完了したときは、規則で定めるところにより、利息と同額の補助金を交付するものとする。

ただし、遅延利息については、この限りではない。

3 融資を受けた者が、次の各号の一に該当するときは、市長は、その融資を取り消すことができる。

- (1) 虚偽その他不正手段により融資を受けたとき。
- (2) 正当な理由がなく償還金の返還を怠ったとき。
- (3) 市長の指示に従わないとき。
- (4) その他融資の目的を達することができないと市長が認めたとき。

4 前3項に定めるもののほか、融資の申込み、決定及び金額、融資金の利率、償還期間及び償還方法その他自動車公害防止設備資金の融資について必要な事項は、規則で定める。

(自動車公害防止設備の助言等)

第34条 市長は、市民が自動車公害防止設備を設置しようとするときは、必要な助言又は指導を行うことができる。

## 第6章 雑 則

(報告の徴収)

第35条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、自動車の保有者等、整備事業者及び販売事業者、特定建築物の建築主、駐車施設を設置し、又は設置しようとする者並びに駐車のために供される空地の管理者に対し、必要な事項の報告を求めることができる。

2 市長は、前項に掲げる者が、その報告を怠っているときは、期限を定めて、当該報告を行うように命ずることができる。

(立入調査等)

第36条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、その職員に、自動車の整備事業者及び販売事業者の事業所、特定建築物及びその敷地、駐車施設並びに駐車のために供される空地に立ち入り、当該設備、装置、特定建築物及びその敷地その他の物件及び土地並びにその場所で行われている行為の状況を調査し、若しくは検査し、又は関係者に対し、必要な指示若しくは指導を行わせることができる。

2 前項の規定による立入調査等を行う職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入調査等の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(資料の提供の要請等)

第37条 市長は、必要があると認めるときは、関係行政機関等に対し、必要な資料の提供若しくは説明を求め、又は自動車公害の防止に関して意見を述べることができる。

(環境保全審議会への諮問)

第38条 市長は、この条例の施行に必要な基本的及び総合的な事項について、神戸市民の環境をまもる条例(昭和47年8月条例第33号)第113条第1項の規定による神戸市環境保全審議会に諮問することができる。

(自動車公害対策協議会の設置)

第39条 市長は、この条例に定める施策の円滑な実施及び推進を図るため、必要に応じ、学識経験者、関係地域住民、市等で構成する自動車公害対策協議会を設置することができる。

(広域的対策の推進)

第40条 市長は、自動車公害の防止に係る施策を広域的に実施するため、関係行政機関等と協議し、必要な協力体制の確立を図るように努めなければならない。

(施行の細目)

第41条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

## 第7章 罰 則

第42条 次の各号の一に該当する者は、10万円以下の罰金に処する。

- (1) みだりに第17条第1項の規定により市長が設置した標識板を移転し、又は損壊して、道路環境の保全上に支障を生じさせた者
- (2) 第26条第4項(第27条において準用する場合を含む。)の規定による命令に違反した者

第43条 第35条第2項の規定による命令に違反した者は、5万円以下の罰金に処する。

第44条 次の各号の一に該当する者は、3万円以下の罰金に処する。

- (1) 第20条に規定する届出をせず、又は虚偽の届出をした者
- (2) 第21条第1項の規定に違反した者

(3) 第36条第1項の規定による調査等を拒み、妨げ、又は忌避した者

第45条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業員が、その法人又は人の業務に関し、前3条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

## 附 則

(施行期日)

1 この条例は、規則で定める日から施行する。

(市民の環境をまもる条例の一部改正)

2 神戸市民の環境をまもる条例の一部を次のように改正する。

目次中「第3節自動車公害等の防止(第52条―第55条)」を「第3節削除」に改める。

第7条を次のように改める。

第7条 削除

第2章第3節を次のように改める。

第3節 削除

第52条から第55条まで 削除

第66条第2項中「、駐車場」を削る。

## 神戸市自動車公害防止条例の一部の施行期日を定める規則

昭和51年5月15日

神戸市規則第43号

神戸市自動車公害防止条例(昭和51年4月条例第6号)のうち次の各号に掲げる規定は、昭和51年5月15日から施行する。

- (1) 第1章第1節の規定及び同章第2節のうち第8条から第10条までの規定
- (2) 第2章のうち第11条及び第14条の規定

- (3) 第3章第1節の規定
- (4) 第4章のうち第23条から第25条までの規定
- (5) 第5章の規定
- (6) 第6章のうち第37条から第41条までの規定
- (7) 附則の規定

## 神戸市自動車公害防止条例施行規則

昭和51年5月15日  
神戸市規則第44号

### 第1章 総 則

(趣旨)

第1条 この規則は、神戸市自動車公害防止条例（昭和51年4月条例第6号。以下「条例」という。）の施行に関し、必要な事項を定めるものとする。

(用語)

第2条 この規則で使用する用語は、条例で使用する用語の例による。

(排出ガス)

第3条 条例第3条第4号の規則で定める物質は、自動車の運行に伴い発生する次に掲げる物質とする。

- (1) 一酸化炭素
- (2) 炭化水素
- (3) 窒素酸化物
- (4) 鉛化合物
- (5) 粒子状物質

### 第2章 緊急時における大気汚染に関する情報等

(緊急時における大気汚染に関する情報等)

第4条 条例第14条第1項の規則で定める大気汚染に関する情報、注意報、警報

又は重大警報は、別表第1の第1欄に掲げる物質について、市長が定める監視局において測定した値に基づき、同表の第2欄に掲げる場合に該当し、かつ、気象条件等からみて当該大気汚染の状態が継続すると認められるときに、市長が定める地域区分に従い、同表の第3欄に掲げるとおり発令するものとする。

2 市長は、前項の監視局及び地域区分を定めたときは、それらを告示しなければならない。

### 第3章 光化学スモッグによる健康被害者の救済の措置

(健康被害者の認定申請等)

第5条 条例第29条第1項に規定する健康被害者の認定に係る申請は、健康被害者が、様式第1号による申請書を市長に提出することにより行うものとする。

2 市長は、前項の申請書を受領し、当該健康被害者を市域に係る光化学スモッグの影響によるものである旨の認定を行ったときは、速やかに、その者に様式第2号による通知書を交付するものとする。  
(認定の申請者)

第6条 前条第1項の規定による申請を行うことができる健康被害者は、市の区域内に住所を有し、かつ、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）の規定により住民基本台帳に記録され、又は外国人登録法（昭和27年法律第125号）の規定により外国人登録原票に登録されている者とする。

2 前項に定める者のほか、市長が特に認めた健康被害者は、前条第1項の規定による申請を行うことができる。

（医療費の額）

第7条 条例第30条第3項に規定する医療に係る費用（以下「医療費」という。）の支給額は、当該医療に要する費用の額を限度とする。ただし、健康被害者の認定を受けた者が、当該健康被害について、次の各号に掲げる法律の規定により、医療に関する給付を受け、若しくは受けることができるとき又は当該医療が法令の規定により、国若しくは地方公共団体の負担による医療に関する給付として行われたときは、当該医療に要する費用の額から当該医療に関する給付の額を控除した額を限度とする。

- (1) 健康保険法（大正11年法律第70号）
- (2) 国民健康保険法（昭和33年法律第192号）
- (3) 船員保険法（昭和14年法律第73号）
- (4) 日雇労働者健康保険法（昭和28年法律第207号）
- (5) 国家公務員共済組合法（昭和33年法律第128号）
- (6) 公共企業体職員等共済組合法（昭和31年法律第134号）

(7) 地方公務員等共済組合法（昭和37年法律第152号）

(8) 私立学校教職員共済組合法（昭和28年法律第245号）

(9) 日本学校安全会法（昭和34年法律第198号）

2 前項の医療に要する費用の額は、健康保険の療養に要する費用の額の算定方法の例により算定した額とする。ただし、現に要した費用の額を超えることができない。

（医療費の請求手続）

第8条 条例第30条第4項に規定する医療費の支給は、健康被害者の認定を受けた者が様式第3号による請求書を市長に提出することにより行うものとする。

2 市長は、前項の請求書を受理したときは、様式第1号の申請書と照合のうえ、当該医療費を当該健康被害者に支給するものとする。

（認定の取消等）

第9条 市長は、健康被害者の認定を受けた者が、次の各号の一に該当するときは、その認定を取り消し、医療費の支給を打ち切るものとする。

- (1) 審査会の意見に基づき、治ゆしたと認めるとき。
- (2) 第6条の規定する要件に該当しなくなったとき。

2 前項の規定により、健康被害者の認定を取り消すときは、様式第4号による通知書を当該健康被害者に交付するものとする。

**第4章 自動車公害防止設備資金の融資等**  
(自動車公害防止設備)

第10条 条例第33条第1項の規則で定める自動車公害防止設備(以下「防止設備」という。)は、次の各号に掲げるものとする。

- (1) 2重窓構造等の設備
- (2) 防音塀、防音壁等の設備
- (3) 空調設備
- (4) その他市長が適当と認めるもの。

(融資の対象住宅及び対象者)

第11条 自動車公害防止設備資金の融資(以下「融資」という。)は、市長が告示した自動車公害の著しい区域内の住宅で、市民が生活の本拠とする住宅を対象に行うものとする。

2 融資を受けることができる者は、次の各号に該当する者とする。

- (1) 市民税を完納している者
- (2) 融資金の償還について十分な支払能力を有する者
- (3) 確実な連帯保証人1名を有する者

(防止設備の施工者)

第12条 防止設備の設置は、市内に事業所を有する電気設備工事業者又は建築業者に施工させなければならない。

(融資の金額等)

第13条 条例第33条第4項に規定する融資の金額、融資金の利率、償還期間及び償還方法その他融資について必要な事項は、次の各号に定めるところによる。

- (1) 融資の金額は、1万円を単位として1住宅につき8万円以上40万円以内において、防止設備の内容に応じて市長が定めるものとする。

- (2) 利率は、当初の融資金を基礎としてアドオン方式年4.2パーセントとする。
- (3) 償還期間は、6箇月を単位として48箇月以内において、融資の金額に応じて次のとおり定めるものとする。

融 資 の 金 額	償 還 期 間
8万円以上20万円以内	24箇月以内
21万円以上30万円以内	36箇月以内
31万円以上40万円以内	48箇月以内

(4) 償還方法は、融資を受けた日の属する月の翌月から毎月元利均等分割払いとする。

(5) 各償還月の償還期限は、当該償還月における金融機関(市長が融資を行うことを委託した金融機関をいう。以下同じ。)の指定する日とする。

(6) 遅延利息は、各償還期限の翌日から納付の日までの期間に応じ、年15パーセント以内において金融機関が定める割合を乗じて計算した額とする。

(融資の申込等)

第14条 融資を受けようとする者(以下「申込者」という。)は、様式第5号及び様式第6号による申込書を市長に提出しなければならない。

2 前項の申込書には次に掲げる書類を添付しなければならない。

- (1) 申込者及び連帯保証人の印鑑登録証明書及び市民税完納証明書
- (2) 申込者の住宅の付近見取図及び家屋の平面図
- (3) 防止設備に係る工事見積書その他防止設備の内容を明らかにする書類

(4) 借家の場合は家主の工事承諾書

(5) その他市長が必要と認める関係資料

3 申込者は、第1項の申込書に記載された内容等に変更が生じたときは、速やかに、市長に届け出なければならない。

(仮決定の通知)

第15条 市長は、前条第1項の規定に基づく融資の申込みがあった場合において、融資を適当と認めるときは、申込者に対して様式第7号による融資仮決定通知書を交付するものとする。

2 前項の認定にあたり、市長は、必要に応じ現地の自動車公害の状況について調査を行うものとする。

(工事完成検査)

第16条 前条第1項の仮決定の通知を受けた者（以下「仮決定者」という。）は、防止設備の工事が完了したときは、様式第8号による工事完成届を市長に提出しなければならない。

2 市長は、前項の工事完成届を受理したときは、当該防止設備の工事完成検査を行うものとする。

(融資の決定)

第17条 市長は、前条第2項の工事完成検査を完了し、融資を適当と認めるときは、仮決定者に対し、様式第9号による融資決定通知書を交付するとともに、金融機関に対し、様式第6号による申込書を送付するものとする。

2 仮決定者は、前項の決定通知により金融機関の定める手続に基づき、金融機関から融資金の交付を受けるものとする。

(融資の取消等)

第18条 条例第33条第3項の規定による融

資の取消しは、様式第10号による通知書を前条第2項の規定により融資を受けた者（以下「借受人」という。）に交付することにより行うものとする。

2 条例第33条第3項の規定により融資を取り消された借受人は、融資金の全額を一時に返還しなければならない。

(利息補助金)

第19条 借受人が、前条第2項に該当する場合を除き、融資金の返還を完了したときは、市は、借受人がその返還までに支払った利息と同額の補助金を借受人に交付するものとする。ただし、第13条第6号に規定する遅延利息については、この限りでない。

2 利息補助金の交付を受けようとする借受人は、様式第11号による利息補助金申請書を市長に提出しなければならない。

3 前項の申請があったときは、市長は、金融機関からの融資完済通知書と照合のうえ、様式第12号による利息補助金交付決定書を借受人に交付するものとする。

4 利息補助金の交付の請求は、借受人が、様式第13号による利息補助金交付請求書を市長に提出することにより行うものとする。ただし、前項の利息補助金交付決定通知書の交付を受けた日から10日以内に行わなければならない。

(損失補償委託契約)

第20条 借受人は、償還金の返済ができない場合を考慮して、市長が定める損失補償委託契約を市と締結しなければならない。

(災害等による特例)

第21条 市長は、借受人が次の各号の一に



該当する場合で、融資金の償還又は遅延利息の支払をすることが困難と認められるときは、借受人の申出により、第13条第5号又は第6号の規定にかかわらず、償還期限を変更し、又は遅延利息を減免することができる。

- (1) 地震、火災、水害等により相当な財産的被害を受けた場合
  - (2) その他やむを得ない事情があると認める場合
- 2 借受人が、前項の申出をする場合は、区長の発行する被災証明書等を市長に提出しなければならない。

**第5章 雑 則**  
(雑則)

第22条 この規則の施行について必要な事項は、主管局長が定める。

**附 則**  
(施行期日)

- 1 この規則は、昭和51年5月15日から施行する。  
(市民の環境をまもる条例施行規則の一部改正)
- 2 神戸市民の環境をまもる条例施行規則(昭和47年12月規則第73号)の一部を次のように改正する。

第2章第2節を次のように改める。

**第2節 削除**

第17条から第20条まで削除

別表第1 (第4条関係)

第 1 欄	第 2 欄	第 3 欄
硫黄酸化物	1 大気における含有量の1時間値(浮遊粒子状物質の項を除き、以下「1時間値」という。)100万分の0.1以上である大気の汚染の状態が3時間継続した場合	情 報
	2 1時間値100万分の0.2以上である大気の汚染の状態が2時間継続した場合	
	3 1時間値100万分の0.3以上である大気の汚染の状態になった場合	
	1 1時間値100万分の0.2以上である大気の汚染の状態が3時間継続した場合 2 1時間値100万分の0.3以上である大気の汚染の状態が2時間継続した場合 3 1時間値の48時間平均値100万分の0.15以上である大気の汚染の状態になった場合	注 意 報
	1 1時間値100万分の0.5以上である大気の汚染の状態になった場合	警 報

	<p>1 1時間値100万分の0.5以上である大気の汚染の状態が3時間継続した場合</p> <p>2 1時間値100万分の0.7以上である大気の汚染の状態が2時間継続した場合</p>	重大警報
オキシダント	1時間値100万分の0.1以上である大気の汚染の状態になった場合	情報
	1時間値100万分の0.15以上である大気の汚染の状態になった場合	注意報
	1時間値100万分の0.3以上である大気の汚染の状態になった場合	警報
	1時間値100万分の0.5以上である大気の汚染の状態になった場合	重大警報
一酸化炭素	1時間値100万分の20以上である大気の汚染の状態になった場合	情報
	1時値100万分の30以上である大気の汚染の状態になった場合	注意報
	1時間値100万分の50以上である大気の汚染の状態になった場合	重大警報
二酸化窒素	1時間値100万分の0.15以上である大気の汚染の状態になった場合	情報
	1時間値100万分の0.5以上である大気の汚染の状態になった場合	注意報
	1時間値100万分の1以上である大気の汚染の状態になった場合	重大警報
浮遊粒子状物質	大気中における量の1時間値が1立方メートルにつき2.0ミリグラム以上である大気の汚染の状態が2時間継続した場合	注意報
	大気中における量の1時間値が1立方メートルにつき3.0ミリグラム以上である大気の汚染の状態が3時間継続した場合	重大警報
<p>備考 この表に規定する1時間値の算定に関する事項並びに浮遊粒子状物質及びオキシダントの範囲は、大気汚染防止法施行規則（昭和46年<sup>厚生省令第1号</sup>通商産業省令第1号）第18条の定めるところによる。</p>		

# 神戸市光化学スモッグ健康被害者認定審査会規則

昭和51年5月15日

神戸市規則第45号

## (趣旨)

第1条 この規則は、神戸市自動車公害防止条例(昭和51年4月条例第6号)第29条第3項の規定に基づき、神戸市光化学スモッグ健康被害者認定審査会(以下「審査会」という。)の組織及び運営に関し、必要な事項を定めるものとする。

## (組織)

第2条 審査会は、委員10名以内で組織する。

2 委員は、次の各号に掲げる者のうちから、市長が委嘱し、又は任命する。

- (1) 学識経験者
- (2) 神戸市医師会員
- (3) 市職員

3 市長は、前2項の委員のほか特別の事項又は専門の事項を調査審議させるため、必要があると認めるときは、臨時に委員を委嘱し、又は任命することができる。

## (任期)

第3条 委員の任期は、2年とし、再任されることを妨げない。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 前条第3項の規定により臨時に委嘱し、又は任命した委員(以下「臨時委員」という。)については、特別の事項又は専門の事項の調査審議が終了したときは、解嘱され、又は解任されるものとする。

## (会長)

第4条 審査会に会長を置き、委員の互選によってこれを定める。

2 会長は、審査会を代表し、会務を総理する。

3 会長に事故があるときは、会長があらかじめ指名する委員が、その職務を代理する。

## (会議)

第5条 審査会は、会長が招集し、会長がその議長となる。

2 審査会は、委員及び臨時委員の半数以上の出席がなければ議事を開き、議決することができない。

3 審査会の議事は、出席者の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

## (意見の聴取等)

第6条 審査会は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求めて意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

## (庶務)

第7条 審査会の庶務は、環境局公害対策部において処理する。

## (雑則)

第8条 この規則に定めるもののほか、審査会の運営等に関し必要な事項は、会長が審査会の意見を聴いて定める。

## 附 則

この規則は、昭和51年5月15日から施行する。

# 神戸市市民公園条例

昭和51年4月1日  
神戸市条例第16号

## 目次

第1章 総則	
第1節 通則(第1条・第2条)	
第2節 市長等の責務(第3条—第6条)	
第3節 土地等の所有者等の責務(第7条・第8条)	
第4節 市民の責務(第9条・第10条)	
第2章 市民公園	
第1節 市民公園の設置(第11条—第13条)	
第2節 市民公園の管理運営(第14条—第17条)	
第3節 市民公園の助成(第18条)	
第4節 市民公園の認定の取り消し又は変更(第19条—第21条)	
第3章 緑化の推進及び緑の保全	
第1節 緑化の推進(第22条—第24条)	
第2節 緑の保全(第25条・第26条)	
第3節 市民の木及び市民の森(第27条—第29条)	
第4節 緑と花の市民協定(第30条—第33条)	
第4章 補則(第34条—第36条)	
附則	

## 第1章 総則

### 第1節 通則

#### (目的)

第1条 この条例は、市民公園並びに緑化の推進及び緑の保全に関し必要な事項を定めることにより、都市における空間の公園的利用の増進及び都市における環境の良好な形成を図り、もって市民の健康で快適な生活の確保に資することを目的とする。

#### (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 公園的利用 散歩、遊戯、運動、花づくりをする等直接に公園として利用すること(以下「直接利用」という。)又は外部から眺めを楽しみ、都市生活において潤いと安らぎを得る等主として間接に公園として利用すること(以下「間接利用」という。)をいう。

(2) 市民公園 公園的利用ができる都市における(空間以下「都市空間」という。)で、この条例に基づき市長が認定したものをいい、当該都市空間に係る樹木、草花、遊戯施設その他の施設を含むものとする。

## 第2節 市長等の責務

(基本的かつ総合的施策の策定及び実施)

第3条 市長は、市民の健康で快適な生活を確保するため、都市空間の公園的利用の増進及び都市における環境（以下「都市環境」という。）の良好な形成に関し基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めるものとする。

(助言、指導、助成及び啓発)

第4条 市長は、市民公園並びに緑化の推進及び緑の保全に関し、助言し、指導し、又は助成するものとし、併せて広報啓発活動を行い、市民の意識の高揚を図るものとする。

(公共施設の公園的利用及び緑化等)

第5条 市長その他の市の機関（以下「市長等」という。）は、港湾、河川、海岸、道路、墓園、上下水道、学校、庁舎等の公共用又は公用に供している土地又は施設（以下「公共施設」という。）で、市又は市長等が管理するものに係る都市空間を、その用途又は目的を妨げない限度において公園的利用をさせるよう努めるものとする。

2 市長等は、市又は市長等が管理する公共施設の緑化の推進及び緑の保全に関する計画を定め、樹木等の植栽及び維持保全に努めるものとする。

(国等に対する協力の要請)

第6条 市長は、国若しくは他の公共団体又はこれらの機関（以下「国等」という。）が管理する公共施設に係る都市空間を、その用途又は目的を妨げない限度において、公園的利用をさせるよう国等に対し協力を要請するものとする。

2 市長は、国等が管理する公共施設の緑化を推進し、及び緑を保全するよう国等に対し協力を要請するものとする。

## 第3節 土地等の所有者等の責務

(市民公園としての土地等の提供)

第7条 土地又は施設（公共施設を除く。以下「土地等」という。）の所有権その他使用に関する権原を有する者（以下「所有者等」という。）は、都市空間の公園的利用を増進させるため、当該土地等に係る都市空間を、その用途又は目的を妨げない限度において、市民公園として利用させるよう努めるものとする。

(緑化等)

第8条 土地等の所有者等は、都市環境を良好に形成するため、当該土地等の緑化を推進し、及び緑を保全するよう努めるものとする。

## 第4節 市民の責務

(主体的行動及び積極的協力)

第9条 市民は、都市空間の公園的利用を増進し、及び都市環境を良好に形成するため、主体的に行動し、及び積極的に協力するよう努めるものとする。

(土地等の所有者等の意思の尊重)

第10条 市民は、市民公園が土地等の所有者等の善意により設置されるものであることを認識し、当該土地等に関する所有者等の意思を尊重し、その権利の行使を妨げないものとする。

## 第2章 市民公園

### 第1節 市民公園の設置

#### (市民公園の設置)

第11条 市民又は土地等の所有者等は、次の各号に掲げる利用形態に応じ、当該各号に掲げる土地等に係る都市空間を、市長の認定を受けて市民公園として設置することができる。

(1) 直接利用 社寺境内地、遊休地、ビル前庭、屋外運動施設その他これらに類する土地等

(2) 間接利用 市街地又はその周辺区域における土地等で、次に掲げるものその他これらに類する土地等

ア 点状緑地 樹木等が少なくとも1本又は数本存在し、周囲の風致美観の向上に役立っている小面積の土地等

イ 沿道緑地 樹木等が道路沿線の庭園樹、いけがき等として連続し、周囲の風致美観の向上に役立っている相当区間の土地等

ウ 景観緑地 樹木等がその大部分を覆い、周囲の風致美観の向上に役立っている相当面積の土地等

2 前項の場合において、市民が当該土地等の所有者等でないときは、市民公園を設置することについて、あらかじめ、当該所有者等の同意を得ておかなければならない。

#### (市民公園設置の勧め)

第12条 市長は、都市空間が都市環境の維持向上に特に役立つと認めるときは、当該都市空間に係る土地等の所有者等に対し、前条第1項の規定により市民公園を設置す

るよう勧めることができる。

#### (市民公園の認定)

第13条 市長は、第11条第1項に規定する認定の申し出があった都市空間が次の各号に該当するときは、市民公園として認定するものとする。

(1) 公園的利用に供することが、都市環境の維持向上に役立つものであること。

(2) 市民公園としての利用期間、利用区域等が規則で定める基準に適合するものであること。

2 市長は、前項の規定により認定を行ったときは、その旨を公告するものとする。

### 第2節 市民公園の管理運営

#### (市民主体の管理運営)

第14条 市民は、主体的な行動と相互の積極的な協力により市民公園が発展するものであることを自覚し、市民公園の管理運営に自主的に参加するよう努めるものとする。

#### (市民公園管理者の選定)

第15条 市民公園を設置する者（以下「市民公園設置者」という。）は、第11条第1項に規定する認定の申出に当たり、あらかじめ、市民公園を管理運営する者（以下「市民公園管理者」という。）を定めるものとする。この場合において、市民公園設置者が当該土地等の所有者等でないときは、当該所有者等と協議して定めるものとする。

#### (市民公園管理者の活動)

第16条 市民公園管理者は、市民公園を市民の利用に資するよう適切に管理運営するものとする。

(市民公園利用者の協力)

第17条 市民公園の利用者は、市民公園管理者の管理運営に協力するものとする。

### 第3節 市民公園の助成

(市民公園の助成)

第18条 市長は、第13条第1項の規定により認定を行ったときは、市民公園設置者、市民公園管理者又は土地等の所有者等に対し、市長の定めるところにより、次の各号に掲げる助成を行うものとする。

(1) 次に掲げる施設の貸与又は供与  
ア ぶらんこ、すべり台、砂場その他の遊戯施設

イ ベンチ、休憩所その他の休憩施設

ウ 樹木、草花その他の緑化施設

エ 栽培用機具その他の貸花壇用施設

オ さく、標識その他の安全施設

カ その他市民公園の利用に必要な施設

(2) 前号に掲げる施設の設置に要する費用の助成

(3) 市民公園の管理運営に要する費用の助成

(4) 市民公園の設置及び管理運営に係る技術的援助

(5) 土地等の維持管理に関する費用の助成

(6) 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める助成

### 第4節 市民公園の認定の取消し又は変更

(行為の届出)

第19条 市民公園において、次の各号の一に該当する行為をする者は、あらかじめ、その旨を市長に届け出る者とする。

(1) 建築物その他の工作物の新築、改築又は増築

(2) 宅地の造成その他の土地の形質の変更

(3) 土地等の所有権その他使用に関する権原の移転又は設定

(4) 前3号に掲げるもののほか、規則で定める行為

(認定の取消し又は変更)

第20条 市民公園設置者又は土地等の所有者等は、当該市民公園の設定の取消し又は変更を市長に申し出ることができる。

2 市長は、次の各号の一に該当するときは、市民公園の認定を取り消し、又は変更するものとする。

(1) 前条の規定により届け出られた行為が、市民公園としての利用に支障を及ぼし、かつ、その行為をすることに正当な理由があると認めるとき。

(2) 前項の規定による申し出があった場合において、正当な理由があると認めるとき。

(3) 市民公園としての利用以外の公益上の必要が生じたとき。

(4) その他市民公園を存続させることが適当でないと認めるとき。

3 第13条第2項の規定は、前項の規定により認定の取消し又は変更を行った場合に準用する。

(市長の依頼又は買取り)

第21条 市長は、第19条の規定による届出又は前条第1項の規定による届出があった場合において、当該市民公園が都市環境の維持向上に特に役立つと認めるときは、当該市民公園設置者又は土地等の所有者等に対し、市民公園として当該土地等を利用させるよう依頼し、又はその買取りを申し出

ることができる。

### 第3章 緑化の推進及び緑の保全

#### 第1節 緑化の推進

##### (市長の緑化の推進)

第22条 市長は、緑化を推進するため、樹木等の植栽に努めるほか、緑化に関し、市民の相談に応じ、研修及び活動の場を提供し、もってその知識の普及を図る等市民の意識高揚に関する施策を実施するものとする。

##### (市民及び土地等の所有者等の緑化の推進)

第23条 市民及び土地等の所有者等は、樹木等を植栽し、窓辺に花を飾る等緑化の推進に努めるものとする。

##### (樹木等の植栽の要請)

第24条 市長は、市街地及びその周辺区域における土地等で緑化の必要があると認めるものの所有者等に対し、樹木等を植栽するよう要請することができる。

2 市長は、前項の規定により要請した樹木等の植栽について、市長の定めるところにより、苗木の供与その他の助成を行うものとする。

#### 第2節 緑の保全

##### (樹木等の維持保全)

第25条 何人も、現存する樹木等が都市環境の境維持向上に欠くことができないものであることを認識し、樹木等の維持保全に努めるものとする。

##### (樹木等の譲渡しのあっせん等)

第26条 やむを得ない事情により樹木等を伐採し、又は撤去しようとする者は、市民

への譲渡しのあっせん又は市への譲渡しを市長に申し出ることができる。

2 市長は、前項の申出に係る樹木等のうち緑化の推進又は緑の保全に役立つと認められるものを、市民にあっせんし、又は市に譲り受けるものとする。

#### 第3節 市民の木及び市民の森

##### (市民の木等の指定)

第27条 市長は、都市環境の良好な形成を図るため、永く市民に親しまれている樹木又は樹木の集団で、維持保全すべきものを、当該所有者等の同意を得て、市民の木又は市民の森(以下「市民の木等」という。)として指定することができる。

2 市長は、市民の木等として指定しておくことが適当でないとき、その指定を取り消すものとする。

3 市長は、第1項の規定により指定を行い、又は前項の規定により指定の取消しを行ったときは、その旨を公告するものとする。

##### (市民の木等の適正な管理)

第28条 市民の木等の所有者等は、市民の木等の枯損の防止その他その適正な管理に努めるものとする。

2 市民の木等の所有者等は、次の各号の一に該当するときは、遅滞なく、その旨を市長に届け出るものとする。

(1) 市民の木等の所有者等が変更したとき。

(2) 市民の木等が滅失し、損傷し、又は枯死したとき。

3 市民の木等の維持保全に影響を及ぼす行為をする者は、あらかじめ、その旨を市



長に届け出るものとする。

4 市長は、市民の木等を維持保全するために必要があると認めるときは、当該市民の木等の所有者等又は維持保全に影響を及ぼす行為をする者に対し、必要な助言、指導又は勧告をすることができる。

(市民の木等の助成)

第29条 市長は、第27条第1項の規定により指定を行ったときは、市長の定めるところにより、市民の木等の管理に要する費用の助成その他の助成を行うものとする。

#### 第4節 緑と花の市民協定

(市民協定の締結)

第30条 市民又は土地等の所有者等は、緑化の推進及び緑の保全を図り、もって都市環境を維持向上させるため、相当の区間又は区域の土地等における樹木等の植栽又は維持保全に関し、市長の認定を受けて、緑と花の市民協定(以下「市民協定」という。)を締結することができる。

2 市民協定においては、次の各号に掲げる事項を定めるものとする。

(1) 市民協定の名称、代表者及び目的となる土地等の区間又は区域

(2) 次に掲げる事項のうち必要なもの

ア 植栽し、又は維持保全する樹木等の種類、大きさ又は数量

イ 樹木等を植栽し、又は維持保全する場所

ウ その他樹木等の植栽又は維持保全に関すること。

(3) 市民協定の有効期間、変更及び廃止に関すること。

3 第1項の場合において、市民が当該土

地等の所有者等でないときは、市民協定を締結することについて、あらかじめ、当該所有者等の同意を得ておかななければならない。

(市民協定の認定)

第31条 市長は、前条第1項に規定する認定の申出があった協定が次の各号に該当するときは、市民協定として認定するものとする。

(1) 緑化の推進又は緑の保全を図るために適当であること。

(2) 市民協定の目的となる土地等の区間の長さ又は区域の面積、締結者の数、有効期間等が規則で定める基準に適合するものであること。

(3) 都市緑地保全法(昭和48年法律第72号)第3章に規定する緑化協定でないこと。

2 市長は、前項の規定により認定した市民協定を存続させることが公益上適当でないと認めるときは、その認定を取り消すものとする。

3 市長は、第1項の規定により認定を行い、又は前項の規定により認定の取り消しを行ったときは、その旨を公告するものとする。

(市民協定等の助成)

第32条 市長は、前条第1項の規定により認定した市民協定の実施について、市長の定めるところにより、苗木の供与その他の助成を行うものとする。

2 前項の規定は、都市緑地保全法第3章に規定する緑化協定に準用する。

(市民協定の変更又は廃止)

第33条 市民協定を変更する場合には、その旨を市長に申し出るものとする。この場

合においては、第31条の規定を準用する。

2 市民協定を廃止する場合には、その旨を市長に届け出るものとする。この場合においては、第31条第2項及び第3項の規定を準用する。

#### 第4章 補 則

(公共施設の公園の利用に係る助成)

第34条 市長は、市長等又は国等が公共施設を公園的利用に供した場合において、当該公共施設の公園的利用に係る管理運営を行う市民に対し、市長の定めるところにより、管理運営に要する費用の助成その他の助成を行うものとする。

(市民公園審議会)

第35条 市長の附属機関として、神戸市市民公園審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、市長の諮問に応じ、市民公園並びに緑化の推進及び緑の保全の施策に関する重要事項を調査審議し、及びこれらの事項について市長に意見を述べるものとする。

3 審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

(施行の細目)

第36条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

#### 附 則

(施行期日)

1 この条例は、規則で定める日から施行する。

(市民の環境をまもる条例の一部改正)

2 神戸市民の環境をまもる条例（昭和47年8月条例第33号）の一部を次のように改正する。

目次中「第1節緑化の推進（第90条—第92条）」を「第1節 削除」に、「第4節 保護樹木及び保護樹林（第96条—第101条）」を「第4節 削除」に改める。第14条中「、緑化の推進」を削る。第3章第1節を次のように改める。

第1節 削除

第90条から第92条まで 削除

第3章第4節を次のように改める。

第4節 削除

第96から第101条まで 削除

第105条を次のように改める。

(標識の設置)

第105条 教育委員会は、文化環境保存区域を指定したときは、その文化環境保存区域内の土地に、これを表示する標識を設置しなければならない。

2 文化環境保存区域内の土地所有者又は占有者は、正当な理由がない限り、前項の標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。

3 何人も、第1項の規定により設置された標識を教育委員会の承諾を得ないで、移転し、除却し、汚損し、又は損壊してはならない。

第110条第1項中「保護樹木等若しくはその所在する土地の所有者」を削る。

第111条第1項中「、保護樹木等の所在する土地」及び「、保護樹木等」を削り、「行なわ」を「行わ」に改める。

第119条第3号中「、第79条又は第101条」を「又は第79条」に改める。

第120条第2号中「又は第99条第1項」

を削る。

第121条第1号中「第97条第2項若しくは第3項（第105条において準用する場合を含む。）」を「第105条第2項若しくは第3項」に改める。

第122条中「，第98条第2項若しくは第3項，第99条第3項」を削る。

（経過措置）

3 この条例の施行前にした改正前の神戸

市民の環境をまもる条例第96条の規定による保護樹木又は保護樹林の指定は，第27条第1項の指定により市民の木又は市民の森として指定したものとみなす。ただし，当該市民の木又は市民の森の所有者等が，この条例の施行の日から起算して60日以内に市長に異議を申し出たときは，この限りでない。

## 神戸市市民公園条例施行規則

昭和51年6月8日

神戸市規則第55号

### 第1章 総 則

（趣旨）

第1条 この規則は，神戸市市民公園条例（昭和51年4月条例第16号。以下「条例」という。）の施行に関し必要な事項を定めるものとする。

（用語）

第2条 この規則で使用する用語は，条例で使用する用語の例による。

### 第2章 市民公園

#### 第1節 市民公園の設置

（市民公園の認定の申出）

第3条 条例第11条第1項の規定により市民公園の認定を受けようとする者は，様式第1号による申出書を市長に提出するものとする。

2 前項の申出書には，次の各号に掲げる図書を添付するものとする。

- (1) 設置に関する土地等の所有者等の同意書（市民公園設置者が土地等の所有者等であるときを除く。）
- (2) 市民公園管理者の選定に関する土地等の所有者等との協議書（市民公園設置者が土地等の所有者であるときを除く。）
- (3) 市民公園の管理運営に関する事項を定めた書類
- (4) 付近見取図及び平面図
- (5) その他市長が必要と認める図書

（条例第13条第1項第2号の規則で定める基準）

第4条 条例第13条第1項第2号の規則で定める基準は，次の各号に掲げるものとする。ただし，市長が特に必要と認めるときは，この限りでない。

- (1) 利用期間が，直接利用にあっては3年

以上、間接利用にあつては5年以上であること。

(2) 利用区域が、次に掲げる区分に応じ、当該区分に掲げる面積又は長さであること。

ア 直接利用 20平方メートル以上

イ 間接利用

(ア) 点状緑地 100平方メートル未満

(イ) 沿道緑地 100メートル以上

(ロ) 景観緑地 100平方メートル以上

(3) 利用者を不当に限定するものでないこと。

(4) 利用上安全であること。

(5) 適正な管理運営が期待できるものであること。

(6) 公益上その他支障がないこと。

(市民公園の認定の決定)

第5条 市長は、第3条第1項の申出書を受理したときは、遅滞なく、市民公園の認定の可否を決定し、様式第2号による通知書により、その旨を市民公園設置者、土地等の所有者等及び市民公園管理者に通知するものとする。

2 市長は、前項の認定を行ったときは、条例第13条第2項の規定により次の各号に掲げる事項を公告するものとする。

(1) 名称

(2) 所在地及び利用区域の面積又は長さ

(3) 市民公園設置者

(4) 市民公園管理者

(5) 利用形態

(6) 利用開始日及び利用期間

(7) 利用時間

(8) その他市長が必要と認める事項

(市民公園の設置)

第6条 市民公園は、認定を申し出た者が

前条第2項に規定する利用開始日に設置したものとみなす。

## 第2節 市民公園の助成

(市民公園の助成の申請)

第7条 条例第18条に規定する助成を受けようとする者は、市長の定めるところにより、必要な事項を記載した申請書を市長に提出するものとする。

(市民公園の助成の決定)

第8条 市長は、前条の申請書を受理したときは、遅滞なく、助成の可否を決定し、その旨を助成を申請した者に通知するものとする。

2 市長は、助成を決定する場合において、助成の目的を達成するため、必要な条件を付することができる。

(市民公園の助成の目的達成)

第9条 前条第1項の通知を受けた者(以下「助成対象者」という。)は、条例若しくはこの規則の規定若しくはこれらに基づく市長の処分又は助成の決定の内容若しくはこれに付した条件に従い、善良な管理者の注意をもって助成の目的の達成に努めるものとする。

(市民公園の助成の取消し等及び返還)

第10条 市長は、次の各号の一に該当するときは、助成の決定を取り消し、又は変更することができる。

(1) 市民公園の認定を取り消し、又は変更したとき。

(2) 助成を他の用途に使用したとき。

(3) 助成の決定の内容又はこれに付した条件に違反したとき。

(4) その他条例若しくはこの規則の規定又

はこれらに基づく市長の処分違反したとき。

2 市長は、前項の場合において、すでに助成がなされているときは、期限を定めて、その返還を求めることができる。

### 第3節 市民公園の認定の取消し又は変更 (条例第19条第4号の規則で定める行為)

第11条 条例第19条第4号の規則で定める行為は、次の各号の一に該当するものとする。

- (1) 樹木の伐採
- (2) 土石類の採取
- (3) 市民公園施設の移転又は撤去
- (4) 土地等の用途又は利用目的の変更
- (5) その他市民公園の利用に支障となる行為

(市民公園に係る行為の届出)

第12条 条例第19条の規定により届け出る者は、様式第3号による届出書を市長に提出するものとする。

2 前項の届出書には、次の各号に掲げる図書を添付するものとする。

- (1) 計画平面図
- (2) その他市長が必要と認める図書

(市民公園の認定の変更申出事項)

第13条 条例第20条第1項の規定により変更を申し出る事項は、次の各号の一に該当するものとする。

- (1) 名称
- (2) 利用区域の面積又は長さ
- (3) 市民公園設置者
- (4) 市民公園管理者
- (5) 利用形態
- (6) 利用期間

(7) 利用時間

(8) その他管理運営に関する主な事項  
(市民公園の認定の取消し又は変更の申出)  
第14条 条例第20条第1項の規定により市民公園の認定の取消し又は変更を申し出ようとする者は、様式第4号による申出書を市長に提出するものとする。

2 変更に係る前項の申出書には、次の各号に掲げる図書を添付するものとする。

- (1) 第3条第2項に掲げる図書の変更図書
- (2) その他市長が必要と認める図書

(市民公園の認定の取消し又は変更の決定)  
第15条 市長は、前条第1項の申出書を受理したときは、遅滞なく、市民公園の認定の取消し又は変更の可否を決定し、様式第5号による通知書により、その旨を市民公園設置者、土地等の所有者等及び市民公園管理者に通知するものとする。

2 市長は、前項の認定の取消し又は変更を行ったときは、条例第20条第3項において準用する条例第13条第2項の規定により次の各号に掲げる事項を公告するものとする。

- (1) 名称
- (2) 所在地
- (3) 条例第13条第2項の規定により公告した事項に関して変更がなされた場合においては、その変更の内容
- (4) 認定の取消し又は変更の効力が生じる日
- (5) その他市長が必要と認める事項

## 第3章 緑化の推進及び緑の保全

### 第1節 緑化の推進

(緑化の必要な土地等)

第16条 条例第24条第1項に規定する緑化の必要があると認める土地等は、次の各号に該当するものとする。

(1) 都市環境の維持向上に役立つ都市空間に係る土地等であること。

(2) 20平方メートル以上の植栽可能な面積の土地等であること。

(3) 植栽した樹木等がおおむね5年以上維持できる土地等であること。

(4) 次の一に該当する土地等であること。

ア 工場及び事業所

イ 駅前広場

ウ 学校及び運動施設

エ 神社、仏閣及び教会

オ 病院及び社会福祉施設

カ 住宅団地

キ その他上記に類する土地等

(樹木等の植栽の要請)

第17条 市長は、前条の土地等の所有者等の意見を聴いたうえ、文書で植木等の植栽を要請するものとする。

(樹木等の植栽の助成)

第18条 前章第2節の規定は、条例第24条第2項に規定する助成に準用する。

## 第2節 緑の保全

(あっせん又は譲受け対象樹木等)

第19条 条例第26条第2項に規定する緑化の推進又は緑の保全に役立つと認められる樹木等は、次の各号に該当するものとする。

(1) 枯れてないこと。

(2) 病虫害がないこと。

(3) 主要な枝が折れてないこと等樹容が優

れていること。

(4) 移植適期であること。

(5) 移植及び搬出が容易かつ可能であること。

(6) その他市長が適当と認めるものであること。

(樹木等の譲渡しの申出)

第20条 条例第26条第1項の規定により樹木等の市民への譲渡しのあっせん又は市への譲渡しを申し出ようとする者(以下「譲渡し申出者」という。)は、様式第6号による申出書を市長に提出するものとする。

2 前項の申出書には、次の各号に掲げる図書を添付するものとする。

(1) 付近見取図及び平面図

(2) その他市長が必要と認める図書

(樹木等のあっせんの決定等)

第21条 市長は、前条の申出書を受理したときは、遅滞なく、樹木等のあっせん又は譲受けの可否を決定し、様式第7号による通知書により、その旨を譲渡し申出者に通知するものとする。

2 市長は、前項の規定により樹木等のあっせんの決定を行ったときは、遅滞なく、譲渡しの申出があった旨及び当該樹木等の種類等を市民に知らせるものとする。

(樹木等の譲受けの協議)

第22条 前条第2項の規定によりあっせんされた樹木等を譲り受けようとする者(以下「譲受け希望者」という。)は、樹木等の譲受けに関し、譲渡し申出者と協議するものとする。

(譲受け樹木等の適正育成管理)

第23条 樹木等を譲り受けた者は、当該樹木等を適正に育成管理するものとする。

(譲受け樹木等の費用の負担)

第24条 樹木等の譲渡は、無償で行うものとする。ただし、樹木等の移植又は搬出入に要する費用は、譲受け希望者が負担するものとする。

### 第3節 市民の木及び市民の森

(維持保全すべき樹木等)

第25条 条例第27条第1項に規定する維持保全すべき樹木又は樹木の集団は、次の各号の一に該当するものとする。

- (1) 古木、大木その他の名木であること。
- (2) 歴史、伝承等と結びついているものであること。
- (3) 都市環境の維持向上に役立っているものであること。

(市民の木等の指定の同意)

第26条 市長は、様式第8号による同意書により、条例第27条第1項に規定する同意を得るものとする。

(市民の木等の指定又はその取消し)

第27条 市長は、条例第27条第1項の規定により市民の木等の指定を行ったとき又は同条第2項の規定により市民の木等の指定を取り消したときは、その旨を様式第9号による通知書により、所有者等に通知するものとする。

2 市長は、前項の指定又はその取消しを行ったときは、条例第27条第3項の規定により次の各号に掲げる事項を公告するものとする。

- (1) 樹種
- (2) 所在地
- (3) 面積(市民の木に係る場合を除く。)
- (4) その他市長が必要と認める事項

(市民の木等の変更等の届出)

第28条 条例第28条第2項の規定により届け出る者は、同項第1号の届出にあっては様式第10号による届出書を、同項第2号の届出にあっては様式第11号による届出書を市長に提出するものとする。

(市民の木等の維持保全に影響を及ぼす行為)

第29条 条例第28条第3項に規定する市民の木等の維持保全に影響を及ぼす行為は、次の各号の一に該当するものとする。

- (1) 幹又は主枝の伐採又は損傷
  - (2) 樹冠下の掘削、盛土等の土地の形質の変更
  - (3) その他前2号に類する行為
- 2 前項の規定は、次の各号の一に該当する行為については適用しない。

- (1) 通常管理行為又は軽易な行為で、次の一に該当するもの。
  - ア 枯損枝又は危険枝の切除
  - イ 整枝又はせんてい
  - ウ その他上記に類する行為
- (2) 非常災害のために必要な応急措置として行う行為

(市民の木等の行為の届出)

第30条 前条の市民の木等の維持保全に影響を及ぼす行為をしようとする者は、様式第12号による届出書を市長に提出するものとする。

2 前項の届出書には、次の各号に掲げる図書を添付するものとする。

- (1) 位置図
- (2) その他市長が必要と認める図書

(市民の木等の助成)

第31条 第2章第2節の規定は、条例第29

条に規定する助成に準用する。

#### 第4節 緑と花の市民協定

(市民協定の認定の申出)

第32条 条例第30条の規定により市民協定の認定を受けようとする者は、様式第13号による申出書を市長に提出するものとする。

2 前項の申出書には、次の各号に掲げる図書を添付するものとする。

(1) 協定書の写し

(2) 市民協定の締結に関する土地等の所有者等の同意書（認定を受けようとする者が土地等の所有者等であることを除く。）

(3) 市民協定の目的及び締結者に係る土地等の範囲を示す図書

(4) その他市長が必要と認める図書

(条例第31条第1項第2号の規則で定める基準)

第33条 条例第31条第1項第2号の規則で定める基準は、次の各号に掲げるものとする。ただし、市長が特に必要と認めるときは、この限りではない。

(1) 目的となる土地等の区間の長さ又は区域の面積が、次の一に該当するものであること。

ア 100メートル以上であること。

イ 1街区以上であること又は20戸以上を有する中高層住宅の1壁面以上であること。

(2) 目的となる土地等の70パーセント以上の土地等に係る市民又は所有者等が、締結するものであること。

(3) 有効期間が、樹木等の維持保全を目的とするものにあつては5年以上、樹木等の

植栽を目的とするものにあつては3年以上であること。

(4) 樹木等の種類が目的となる土地等の風土に適していること。

(5) 樹木等を植栽し、又は維持保全する場所は、中庭等もっぱら特定の者の鑑賞等の用に供する場所でないこと。

(6) 適正な実施運営が期待できるものであること。

(7) 公益上その他支障がないこと。

(市民協定の認定の決定)

第34条 市長は、第32条第1項の申出書を受理したときは、遅滞なく、市民協定の認定の可否を決定し、様式第14号による通知書により、その旨を認定を申し出た者に通知するものとする。

2 市長は、前項の認定を行ったときは、条例第31条第3項の規定により次の各号に掲げる事項を公告するものとする。

(1) 名称

(2) 目的となる土地等の所在地及び区間又は区域

(3) 有効期間

(4) その他市長が必要と認める事項

(市民協定の助成)

第35条 第2章第2節の規定は、条例第32条第1項（条例第32条第2項において準用する場合を含む。）に規定する助成に準用する。

(市民協定の変更又は廃止の申出)

第36条 条例第33条第1項又は第2項の規定により市民協定の変更又は廃止を申し出ようとする当該市民協定の代表者は、様式第15号による申出書を市長に提出するものとする。



(市民協定の認定の取消し又は変更の決定)  
第37条 市長は、前条の申出書を受理したときは、遅滞なく、市民協定の認定の取消し又は変更の可否を決定するものとする。

2 市長は、条例第31条第2項(条例第33条第1項又は第2項において準用する場合を含む。)の規定により市民協定の認定の取消し又は変更を行ったときは、様式第16号による通知書により、その旨を当該市民協定の代表者に通知するものとする。

3 市長は、前項の認定の取消し又は変更を行ったときは、条例第31条第3項(条例第33条第1項又は第2項において準用する場合を含む。)の規定により次の各号に掲げる事項を公告するものとする。

- (1) 名称
- (2) 目的となる土地等の所在地
- (3) 条例第31条第3項の規定により公告した事項に関して変更がなされた場合においては、その変更の内容
- (4) 認定の取消し又は変更の効力が生じる日
- (5) その他市長が必要と認める事項

#### 第4章 補則

(公共施設の公園的利用に係る助成)

第38条 第2章第2節の規定は、条例第34条に規定する助成に準用する。

(施行の細目)

第39条 この規則の施行に関し必要な事項は、主管局長が定める。

#### 附 則

(施行期日)

1 この規則は、公布の日から施行する。  
(市民の環境をまもる条例施行規則の一部改正)

2 神戸市民の環境をまもる条例施行規則(昭和47年12月規則第73号)の一部を次のように改正する。

第34条第2項第6号を次のように改める。

(6) 削除

第3章第2節を次のように改める。

第2節 削除

第35条から第39条まで 削除  
様式第22号から様式第24号まで次のように改める。

様式第22号から様式第24号まで 削除  
様式第25号裏面中「保護樹木等の所在する土地」及び「保護樹木等」を削り、「行なわ」を「行わ」に改める。

## 論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◇ テーマ 「都市自治」(締切日昭和51年8月31日)  
「都市計画」(締切日昭和51年11月30日)
- ◇ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◇ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

### 編 集 後 記

- ☒ 7月に入ってからの梅雨冷えには驚かされたが、ヨーロッパは熱暑に見舞われ、“国家的災害”をひき起こしていると報道されている。人類の生存を保証している自然生態系の歪みかと不安感におそわれるが、杞憂であることを祈らずにはおれない。
- ☒ 4号は「環境保全」を特集した。不況脱出への道として新たな「開発の時代」が準備されつつある。環境破壊といういま来た途を再び迎らないためにも、環境保全の原点を確認しておく大切な時だといえるだろう。
- ☒ 本誌の特色の一つは、神戸という実験都市を舞台に展開されているユニークな政策の紹介にある。今回も「自動車公害防止条例」と「市民公園条例」に焦点をあててみた。行政自主権の有力な手段としての条例制定権の具体的な活用例として参考になるだろう。
- ☒ 「都市政策」も4号を数え、発刊一周年を迎えることとなった。発行部数も回を経るごとに増え、順調な歩みをつづけているが、ひとえに読者のご支援の賜と感謝している。
- ☒ 発行が遅れていた、論文集第1号「消費者問題の理論と実践」も8月には、発行できる見通しである。ご期待いただきたい。

季 刊 都 市 政 策

第 4 号

印 刷 昭和51年7月20日 発 行 昭和51年7月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治  
〒651 神戸市葦合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)  
振替口座 神戸 75887 電話 (078)252-0984

発売元 勁 草 書 房  
〒112 東京都文京区後楽2の23の15  
振替口座 東京 175253 電話 (03)814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

『消費者問題の理論と実践』

消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証と消費者保護	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君子
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	株式会社ダイエー取締役社長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開	兵庫県生活協同組合連合会専務理事	涌井安太郎
都市農業と消費者問題	神戸市西農業協同組合組合長	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料		神戸市生活部

■ 8月下旬刊

■ A5版 270頁

■ 予価 1,600円

発売元 勁草書房

季刊都市政策第4号  
3331-972503-1836

定価 400円