

四日市環境再生まちづくりプラン検討委員会

## 政策提言報告書

# 都市のアメニティの再生を

——公害と地域開発の原点「四日市」から考える——

2007年7月21日



## 目次

目次	I
はじめに	1
1. なぜいま環境再生・都市再生か	2
1-1 四日市公害判決が問うていたこと——その意義と残されてきた課題	2
1-2 四日市における環境再生とは	3
(1) 四日市石油化学コンビナートの形成と展開	3
(2) 四日市における環境被害の全体像——なにを再生するのか	6
① 公害健康被害の全容——公害被害者の高齢化と「社会的孤立」	6
② 自然資源と環境ストックの破壊	7
③ 漁業・農業被害と地場産業の衰退	8
④ 都市構造の歪みと社会資本の非効率	8
⑤ 企業城下町と地域社会の共同性	9
1-3 「環境的豊かさ」実現のための「良質資産」	10
(1) 四日市の原風景	10
(2) 四日市地域の現在	10
2. 四日市の地域政策と地域経済社会の構造——現状課題	12
2-1 四日市公害は終わったのか？	12
(1) 四日市公害被害の現在——いま問われているのは何か	12
① 公害病患者の症状と療養の現状	13
② 公害病患者の抱える様々な生活困難	13
③ 社会的な被害	13
④ 公害病患者・遺族への補償等をめぐる課題	14
⑤ 高齢化の進む公害病患者の救済に向けて	15
⑥ 公害を経験した地域ならではの先進的な福祉モデルの構築	16
(2) 繰り返される公害・環境破壊	17
① 石原産業フェロシルト不法投棄問題	17
② 大矢知産業廃棄物不法投棄問題	18
③ 四日市ガス化溶解炉問題	19
④ 未だ存在する大量・多様な環境リスク	20
(3) 公害・環境教育——四日市公害の教訓は真に語りつがれているのか？	22
① 四日市の公害教育——1964年～1974年	22
② 公害経験を伝える「場」と「人」	23
③ 「語り部」と称する人	24
④ 四日市における公害・環境教育の今後の課題	25
2-2 臨海コンビナートと地域経済の構造	27

(1) 石油化学工業・企業のグローバル戦略と四日市臨海部の将来像.....	27
① トッパーの縮小・エチレン停止と一定度の需要の維持.....	27
② 2つのコンビナート間、個別企業間における対応の違い.....	27
③ 中部の拠点である2つの製油所と、白油化、サルファフリー、電力事業等.....	27
④ 三菱化学のエチレン停止と特殊樹脂強化、東ソーの誘導品体制維持、ユーザー指向 R&D .....	28
⑤ 四日市の2コンビナート間及び広域的な補完関係の再編.....	30
(2) 地域産業政策の実態 .....	32
① 中部・三重・四日市の産業構造.....	32
② 企業誘致とクリスタルバレー構想 .....	32
③ メディカルバレー構想 .....	33
④ 技術集積活用型産業再生特区 .....	33
⑤ 四日市エコタウン .....	34
⑥ 燃料電池の研究開発拠点化構想.....	34
⑦ 地域産業政策の課題と方向性 .....	35
(3) 四日市の産業・経済構造と産業政策 .....	36
① 石油化学コンビナートの比重低下 .....	36
② 第二次産業の雇用吸収力の低下.....	36
③ ベッドタウン化と農林地の減少.....	37
④ 四日市市内における産業と定住人口の不均衡発展 .....	37
⑤ 一人あたり分配所得の低位性と個人企業の役割の大きさ .....	38
⑥ 四日市市の自治体産業政策の限界 .....	39
⑦ 持続可能な四日市にするために.....	39
2-3 四日市の都市構造と都市環境.....	41
(1) 四日市公害と都市計画.....	41
① 公害の激化と都市構造の変化 .....	41
② 四日市の都市計画の現在.....	42
③ 「分散型広域」都市・四日市と都市改造の課題.....	44
(2) 四日市のウォーター・フロントの現状と課題.....	45
① 四日市から失われた水辺.....	45
② 海辺を市民に取り戻す臨海部再開発の可能性 .....	47
(3) 中心商業地の再生とまちづくり .....	48
① 四日市市の商業環境の変化.....	48
② 四日市市の中心市街地の現状 .....	49
③ 中心市街地活性化の成果と課題.....	50
④ 中心商業地の活性化に向けて .....	51
(4) コンビナート災害と臨海部のリスク管理.....	52
① 四日市石油コンビナートの地域特性と災害環境.....	52
② コンビナート防災対策と防災体制の特徴 .....	53
③ 四日市石油コンビナートにおける防災対策の問題点と課題.....	53



2-4 住民生活と地域福祉・コミュニティ・ケア——公害被害者の視点からみたまちづくり	56
.....	56
(1) 四日市公害の「解決」過程と被害構造——被害「放置」の経緯と現状	56
① 四日市公害における「解決」過程の問題点	56
② 四日市公害の被害構造	57
(2) 公害被害者のノーマライゼーションと福祉コミュニティの構築	59
① 公害被害者のノーマライゼーション	59
② 地域社会における高齢化の現状と要介護者の増加	59
③ 地域福祉活動と福祉コミュニティづくり	60
④ 公害問題と福祉のまちづくり	61
2-5 地域・都市政策と行財政	63
(1) 四日市における公害判決後の行政の変遷——地域「総合計画」の検討を中心に	63
① 公害判決後の四日市市政	63
② 四日市地域と三重県政	65
③ 四日市の環境再生・都市再生における行政の責任と課題	66
(2) 四日市市財政と都市政策	68
① 四日市市の財政（歳入）	68
② 四日市市の財政（歳出）	68
③ コンビナート関連企業と税収	70
④ 四日市市財政における課題	70
(3) 「自治体環境政策」の意義と限界——1960～70年代のSO <sub>x</sub> 排出規制と都市改造による大気汚染公害対策を中心に	72
① 戦後日本における「自治体環境政策」の展開過程	72
② 四日市公害をめぐる市の対応	72
③ 四日市公害をめぐる三重県の対応——総量規制	72
④ 「対策進展の反面での放置」	73
⑤ 都市改造計画の挫折・放置と地域政策の問題点	73
⑥ 四日市市は公害問題の「解決」過程をどのようにみているか	74
(4) 臨海部開発・再生と四日市港管理組合	75
① 四日市港の現状と課題	75
② 四日市港の管理主体について	76
③ 四日市港のあり方を考える	77
(5) 地方制度再編と四日市行政——中核市移行問題の意義と課題	78
① 二度にわたる「中核市」移行の延期	78
② 中核市移行で何が変わるか	78
③ 中核市移行後の課題	79
2-6 四日市の地域住民組織とコミュニティ政策	80
(1) 地域統治機構と自治会組織	80
① 地域統治における自治会の機能	80
② 四日市公害と自治会	81

③ 四日市内陸部における新たな自治会と主体形成.....	82
(2) 地域社会づくり施策の展開と NPO の叢生.....	84
① 地域社会づくり施策の展開.....	84
② NPO の叢生.....	85
③ 地域再生の主体づくりに向けて——その課題.....	86
<b>3. 政策提言.....</b>	<b>88</b>
3-1 四日市の目指すべき都市像——「維持可能な社会」の四日市モデルを.....	88
(1) 維持可能な都市.....	88
(2) 四日市を維持可能な社会に.....	89
① 安全・安心の都市へ.....	89
② 水の都再生.....	89
③ 内発的発展の産業政策へ.....	89
④ 住民参加の自治体へ.....	89
3-2 環境再生・都市再生の課題.....	90
(1) 「公害のまち」から医療・保健・福祉の先進都市へ.....	90
① 高齢化の進む公害被害者の救済に向けて.....	90
② 公害を経験した地域ならではの先進的な福祉モデルの構築.....	90
(2) 健康で安全なまちづくり——環境保全と防災.....	91
① 繰り返される公害・環境破壊の根絶に向けて.....	91
② コンビナート地域の災害環境の改善と住民本位の安全なまちづくり.....	92
(3) 地域内経済循環を創り出す——県・市の地域産業・経済政策の方向転換.....	93
① 三重県の地域産業政策を地域の持続的発展が可能なものに.....	93
② 持続可能な四日市のために地域内経済循環を高める地域産業・経済政策を.....	94
(4) 「都市」と「農村」の共生するまちづくり——四日市モデルの構築.....	95
① 「分散型広域」都市・四日市の都市改造に向けて.....	95
② 都市内分権と「地域自治組織」制度の創設による住民自治の強化.....	97
③ 「FECの地域内自給自足権（圏）」の形成による都市・農村共生モデルの追求.....	97
(5) 行政は独自にコンビナート・臨海部の総合政策を持つ.....	98
① 四日市市はコンビナート開発の責任主体としての政策を持つこと.....	98
② 四日市港管理組合のあり方と「沿岸域」のまちづくり視点の導入を.....	99
③ 高松海岸・干潟の自然環境保全を.....	99
(6) 「都市・環境再生基金」の構想.....	99
① 「都市・環境再生基金」創設の提唱.....	99
② 四日市市の「環境再生」へ向けた自治体経営モデルの意義.....	100
3-3 都市再生事業と主体形成——「都市自治」の確立を目指して.....	100
(1) 都市自治の確立とコミュニティの再生.....	100
① 市民参加の拡充を.....	100
② 住民がつくる地区別計画を.....	101
③ 住民の活動を横につなげる工夫を.....	101

(2) 「四日市まちづくり市民会議」の意義と期待.....	101
① まちづくりの総合的な「政策統合」の要に.....	101
② 行政・経済団体（四日市商工会議所）・企業へ恒常的に働きかけ、協働のまちづくり活動に取り組む.....	102
③ 既存の労働者組織・諸団体との協働と協力.....	102
④ 全国に、そして世界に開かれた運動と取り組みを.....	102
(3) 環境学習と環境教育——真の「四日市学」の構築を目指して.....	103
① 「公害を知らない世代」に四日市公害とその教訓を伝承する「語り部」の育成を.....	103
② 真の「四日市学」の確立を.....	103
<b>関連報告書・文献一覧.....</b>	<b>105</b>
(1) 部会報告書.....	105
① 地域経済部会報告書〔2007〕.....	105
② 地域計画・行財政部会報告書〔2007〕.....	105
③ 環境政策部会報告書〔2007〕.....	105
④ 社会関係部会報告書【1】〔2006〕.....	106
⑤ 社会関係部会報告書【2】〔2007〕.....	106
(2) その他文献.....	106
<b>執筆者一覧.....</b>	<b>108</b>



## はじめに

今年（2007年）は、1972年7月24日に出された四日市公害判決から数えて35年という節目を迎えている。この画期的な判決を受けて、その後、現地の四日市では、「公害都市」からの脱却・転換にむけた取組みがどこまで進んできたといえるのだろうか。

ちょうど5年前のことになるが、私は、「四日市公害判決30周年の集い」（2002年7月開催）に招かれた際、そこでの基調講演のなかで、この四日市でも、21世紀における世界共通の課題となっている「環境再生」の理念を掲げた新たなまちづくりへの取組みをスタートさせていくことの重要性を強調した。そうした機縁もあって、私が事務局長を務める「日本環境会議」が、四日市公害市民塾代表の澤井余志郎さんや四日市市職労をはじめとする地元の関係者の強い要請を受け、2004年7月に「四日市環境再生まちづくりプラン検討委員会」（代表：宮本憲一、副代表：遠藤宏一、全体事務局：寺西俊一、現地事務局：中浜隆司）を発足させることとなった。以来、約3年にわたって、各分野の関係研究者の協力による調査研究会活動を推進するとともに、「まちづくり市民講座」や「市民公開シンポジウム」などを精力的に積み上げてきた。そして、この7月21日には、四日市公害判決35周年を記念して、「第25回日本環境会議四日市大会」も兼ねる形で、「四日市環境再生まちづくり提言の集い」を開催する運びとなった。

ここに公表する「政策提言報告書」は、上記の「四日市環境再生まちづくりプラン検討委員会」の取組みをベースにして、そのもとに設置してきた「政策調査研究会」（事務局長：遠藤宏一）が中心となってとりまとめられたものである。本報告書の作成に多大なご尽力をいただいた遠藤宏一氏をはじめ、同「政策調査研究会」のメンバー各位には、この間の献身的なご協力に対して、改めて感謝の意を表するとともに、本報告書での政策提言が、四日市市民をはじめ、地元関係者の皆様に真摯に受け止められ、今後、この四日市から、日本、アジア、さらには地球社会の未来を切り拓く「環境再生まちづくり」の取組みが着実に発展していくことを心から期待する次第である。

2007年7月

日本環境会議事務局長  
寺西 俊一

## 1. なぜいま環境再生・都市再生か

### 1-1 四日市公害判決が問うていたこと——その意義と残されてきた課題

1972年7月の被害者原告の全面勝訴となった四日市公害判決は、大気汚染被害の因果関係についての疫学の採用、被告企業の共同不法行為の認定、さらには立地上・操業上の過失を認めた点で歴史的意義をもつものであった。したがってその後、この判決の意義は国内外大きな影響を与え、とくに大気汚染等に対する本格的な対策（総量規制）や健康被害補償制度などの点で公害対策は前進した。その意味で、「四日市問題」は戦後日本の公害問題とその対策の原点である。

しかし地元四日市はいうまでもなく、多くの公害地域の行政や住民のなかで、この判決のもつもう一つの歴史的意義、とくにコンビナートの立地上・操業上の過失が認定されたという重要な点が、これまで十全に認識されてきたとはいえない。すなわち立地上・操業上の過失の認定の意義は、コンビナート企業の立地と操業に根本的な転換を迫り、同時に国や自治体に「四日市型開発」といわれた戦後地域開発の失敗を是正する地域政策への転換を求め、ひいては都市とは何か、地域社会とは何かを問うていたのである。この点について、自身も四日市裁判で原告側証人を努めた宮本憲一は、判決直後に出された自著で「判決と現実のギャップをどうするのか」と問い、自治体等の行政責任として、第1に公害被害の全容の調査とその完全な後始末をすること、とくに被害者の「即時無条件全面救済」が緊急になされること、第2に地域開発政策が転換されること、という二つの課題を提起していた（宮本憲一〔1973〕『地域開発はこれでよいか』岩波新書）。

だがその後、わが国では結局、この判決の精神に流れるもう一つの意義は受け継がれず、環境再生や都市改造の課題は手つかずのままであった。そのため1980年代前後から、四日市判決以後の環境政策が、再び「経済との調和」の風潮の台頭によってその全面的後退が顕著になるに及んで、新たに西淀川、川崎、尼崎、水島、名古屋南部等のコンビナート地域で公害被害者による大気汚染公害訴訟が提起されることになった。そしてこれらの訴訟が四日市訴訟を超える歴史的意義を持つためには、新たに追求すべき課題として被害の救済や公害の根絶とともに、「環境再生とまちづくり」という視点の重要性が提起されていたのである（「（座談会）川崎公害訴訟がめざすもの」『公害研究』12巻2号、1982）。

周知のように、90年代後半になってこれら一連の裁判は相次ぎ勝訴と和解を勝ち取るが、それぞれの地域はその成果に立って、公害被害者が企業からの補償金の一部を投じて、公害地域の環境を再生し健康で美しい都市再生をめざす運動をおこした。その口火を切ったのは西淀川の公害被害者であったが（公害地域再生センター「あおぞら財団」結成）、以後、川崎、水島、尼崎や名古屋南部の大気汚染患者によって同じく公害地域再生の画期的な動きが始められた。また、日本環境会議でも東京・川崎大会（2000年3月）を契機に、その理念や全国の取り組み・政策課題等の組織をあげての研究・提言活動に取り組み始めた（「日本環境会議20周年宣言——環境破壊から環境再生の世紀をめざして」参照）。改めていうまでもなく、四日市環境再生まちづくりへの取り組みは、こうした各地の動向を教訓としてそれに呼応しようとした意義をもつ。ただ詳述は省くが、地元四日市に対する場合でも、この課題提起は先の宮本の指摘を受けて、地元での公害判決記念の節目毎の集会・催し等でも繰り返し提起されてもきた（ちなみに第12回日本環境会議「四日市宣言」、

参照『環境と公害』22巻2号，1992）。

だが、今日までの経緯をみると、四日市コンビナートの建設過程と公害問題・被害、それらをめぐる公害対策や地元の運動等については、地元自治体（三重県、四日市市等）や幾多の研究者の詳細な調査・研究が蓄積されてきている。さらにこの動きは90年代にはいると、四日市公害問題の教訓の国際的な情報発信の意義も謳われ（「四日市からアジアへ」）、今日ではさらに「四日市学」の提唱にまで結実した。しかし、単に公害問題やそれをめぐる公害・環境政策にとどまらず、四日市という都市の形成史や石油化学コンビナート形成・地域開発史、あるいは開発に伴う財政効果や都市構造の歪み等も含めて、地域の経済社会全体に与えた効果や影響について総合的に解明する課題への取り組みは、ごく少数の研究者の研究を数えるのみで、基本的に手つかずのままであったといつてよい。このため公害経験都市として、四日市等の自治体を始めとする地元からの情報発信のレベルは、健康被害救済制度や硫酸化物の総量規制、脱硫装置等の公害防止技術の伝承といった、いわば対症療法的知識・技術の枠内に止まってきた、といっても過言ではない。

結局のところ、訴訟で裁かれた「立地・操業上の過失」に関しては、当該地元でも今日まで関心が払われることはなかった。したがってまた四日市という都市を、「工場都市」から脱却させ、本来の「工業都市」に改造・再生するという問題意識や政策視点が欠如していただけではなく、公害防止技術を発展させ四日市公害を克服した力の源泉が、住民の運動や世論の力のもとで司法（公害裁判）や地方自治のあり方にあったという、わが国の公害克服の真の経験や教訓も正しく踏まえられ伝承されてきたとはいえない。

今年2007年は、四日市公害判決35周年にあたる。四日市訴訟の原告の一人、野田卯一さんが勝訴判決をうけて、「裁判には勝ったけど、明日から公害がなくなるわけではないので、なくなったときにありがとうと言う…」と挨拶をされたということは、広く知られた事実である。しかしその後、「ありがとう」といわれた、という話は今なお誰からも聞くことはない。にもかかわらず公害対策の進展と並行して、地元四日市ではかなり早い段階から「四日市公害は終わった」とする見方や風潮が、かつて公害問題に取り組んだ人々や行政からも意識的にか流布されてきた。現在、四日市には500名もの公害認定患者がなお存在しているが、その公害被害者の多くは無言の内にある。かくして判決から既に30数年を経たいまになって、改めて公害判決の趣旨に立ち返り、環境再生まちづくりを構想するという取り組みは、逆説的かも知れないが地元における公害問題の「風化」という現実と、否応なく向き合うということであり、80年代以降に訴訟を起こした他のコンビナート地域の先進的な取り組みとは異なった困難な課題をかかえている。

## 1-2 四日市における環境再生とは

### (1) 四日市石油化学コンビナートの形成と展開

戦後四日市コンビナートの形成は、戦時中に建設された旧海軍燃料廠が通産省の石油化学第一期計画による育成策の下で、1955年にシェルと提携した三菱系のコンビナート建設を前提に昭和四日市石油に払い下げられたことに始まる。この海軍燃料廠は、60万坪の広大な用地と当時としては抜きんでいた規模・能力の施設を残しており、しかも立地条件としても天然の良港、良好な用水条件、国道1号線の存在など交通の便にも恵まれていた。したがって、これの掌握は業界での地位に決定的に影響するとみられていただけに、払い

## 1. なぜいま環境再生・都市再生か

下げをめぐっては国家的レベルでの熾烈な争奪戦が繰り広げられた。したがって、四日市の場合、コンビナート建設の当初は地元が主導的に計画したものではなかった。だが三重県や四日市市、中部財界等はこれにもろ手をあげて歓迎し、以後、積極的な基盤整備とこれを引き継いでコンビナート拡張政策を開始する。

こうして、1957年昭和四日市石油が設立され58年4月から原油処理能力4万バレル／日で操業を開始し、また59年3月にはエチレン分解センターの役割を持つ三菱油化（56年設立）がエチレン年産2万2千トンで操業を開始して、第1コンビナートの骨格が形成された。以後これと前後して進出した三菱系企業が内陸部も含めて枝葉のように広がって行く（1951年三菱化成、52年三菱モンサント化成、59年四日市合成、60年日本合成ゴム等）。こうして55年から稼働した中電三重火力とも合わさって、1961年前後には第1コンビナートはほぼその全容を整え、以後めざましい勢いで増設を繰り返した。

一方、この第1コンビナートの形成と同時に、この地区には極めて短期間にあらゆる公害現象が噴出した。だが、こうした事態を何ら顧慮することなく、地元自治体はさらに積極的なコンビナート拡大構想を考えていた（ex：60年「四日市総合開発計画の構想」）。かくして60年末の通産省「石油化学第二期計画」に呼応して、新たに第2コンビナート建設が着手される。三重県は午起地区に90万平方m<sup>2</sup>の埋め立て造成を行い、ここに大協石油と大協石油化学、中電四日市火力を誘致した（61年起工・63年本格操業）。だがこの第2コンビナートは、先行の三菱グループと比べ規模と広がり小さく、直ちにグループの再編と規模拡張が課題とされ、第3コンビナート建設へと展開する。

すなわち、午起地区北部の霞ヶ浦地先は、当初、鉄鋼（八幡製鉄）誘致の構想のもとに海面の漁業補償は終わっていたが、最終的に製鉄所誘致は挫折する。だが四日市市はここへの工場誘致を諦めず、66年には県・市合同の四日市港開発事業団（後に四日市港管理組合へ引き継ぎ）を発足させた。この地元の工場誘致計画に、興銀系をバックにグループの再編と生産規模拡張を企図していた大協和グループの計画が合流して第3コンビナートの構想へと展開する。かくしてこの計画は、ようやく激しくなっていた公害反対運動の渦中で、67年2月市議会で強行採決され、70年第一期工事の埋め立て造成（126万7千m<sup>2</sup>）完工によって新大協和石油化学をナフサセンターとする興銀計8社が立地、72年2月からエチレン30万トン／年の最新鋭設備をもって本格稼働を開始したのである。周知のように、四日市公害裁判はこの第3コンビナート建設過程とまさに並行して闘われたが（1967年9月提訴、72年年7月判決）、その後も第3コンビナートはヘドロ処理事業と合わせた第2期事業が行われ、79年3月には造成済み132万m<sup>2</sup>のうち81万7千m<sup>2</sup>がコンビナート4社に売却され、今日に繋がる四日市コンビナートの姿が出来上がった。



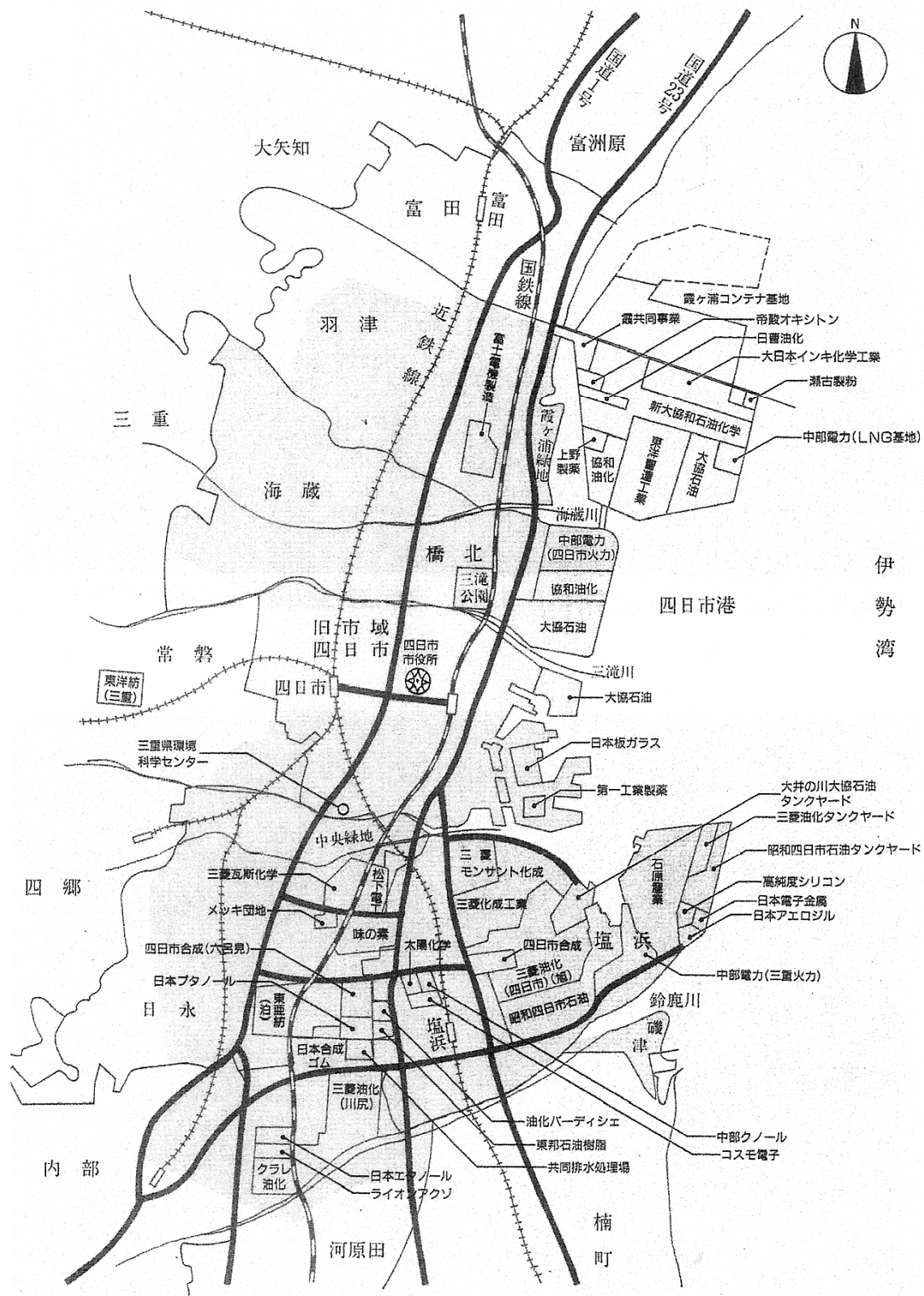


図 1.1 四日市臨海部の工場配置図

注： 網掛け部分は公害健康被害補償法に基づく指定地域（1983年現在）

出所： 『四日市市史』第15巻史料編：現代Ⅱ

(2) 四日市における環境被害の全体像——なにを再生するのか

周知のように四日市公害は、コンビナート造成とともに、極めて短期間の内にあらゆる公害現象が発生し、恐るべき負担（＝「社会的損失」）を地域住民に与えてきた。その一方、確かに公害判決を契機に四日市では、今日に至るまでコンビナートに起因する極度の大気汚染や水質汚染等の対策（いわゆる「フローの環境政策」）は成果もあげてきた。

しかし四日市の環境再生・都市再生を構想するとすれば、その前提となる課題は四日市コンビナート開発の社会的損失の全体像（＝「環境被害のピラミッド構造」：図1.1参照）の解明が不可欠であり、なかんずく過去からの公害・環境破壊の結果として累積されてきた各種の「環境被害のストック」の総体を把握することが前提となる。この作業は、四日市公害判決の意義を踏まえれば、コンビナート開発を進めた行政の手によって、この地域経済・社会や自然環境等へのインパクトの調査や、公害被害者の労働と生活等への影響の持続的把握に努めるべきであったろう。しかしこの取り組みが、結局今日までなされてこなかったため、「コンビナートは過去において公害・災害が発生したが、経済効果や財政効果は大きかった」とする神話は、今に至るも地元に残って来た。それだけでなく、現在こうした作業を進めるとしても、資料的・統計的にその全体像を把握するには大きな制約がある。したがって以下では、そうした限界を認識しつつ、四日市における環境再生の課題となる「環境被害のストック」を可能な限り列挙してみたい。

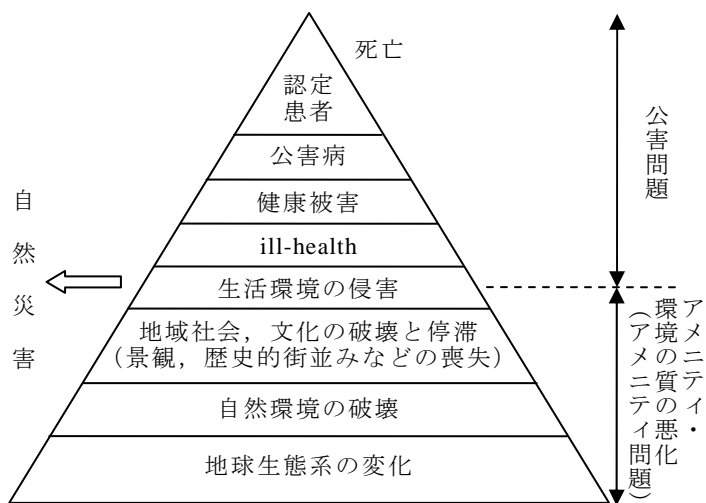


図 1.2 環境被害のピラミッド構造

出所：宮本憲一〔1989〕『環境経済学』，99頁より。

① 公害健康被害の全容——公害被害者の高齢化と「社会的孤立」

環境問題の頂点にある問題は人間の公害健康被害である。この被害の全容とその全面救済政策は、環境再生への取り組みの出発点である。公害被害の頂点に位置する四日市の公害病認定患者は、1988年の新規認定制度打ち切りまでで延べ2100名を超え（65年の四日市市独自認定制度分も含む）、先述のように現在もなお500名余の患者が存在する。しかし四日市市等は国の補償制度が出来てからは（その制度廃止時もそれ以降においても）、市独自に市民全体の健康被害調査や認定患者自体の労働と生活の実態把握やニーズの調査

も実施することではなく基本的に放置してきた。いまこうした患者達の多くは、公害認定を受けたことで中傷・差別の経験をもち、またそれ故に沈黙を守っており、今日では公害病の慢性化、高齢化による合併症や重篤化の現実と「社会的孤立」の中におかれている。

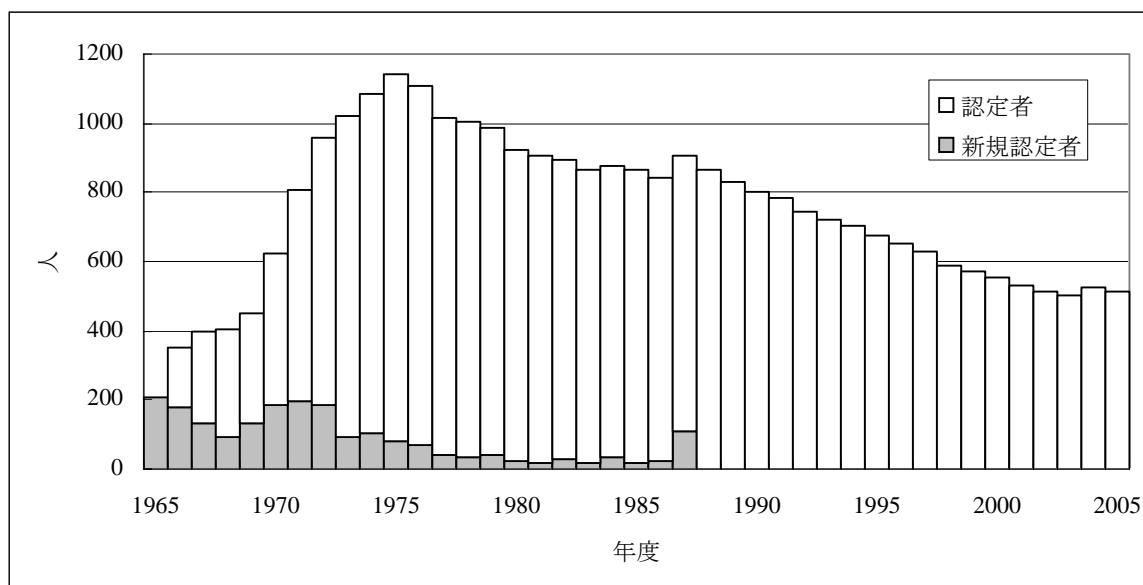


図 1.3 四日市における公害病患者の推移

出所：四日市市ホームページ (<http://www.city.yokkaichi.mie.jp/kankyo/pdf/higaitaisaku.pdf>) より。

## ② 自然資源と環境ストックの破壊

コンビナート建設に伴う再生不能の損失は、自然資源なかんずく自然海岸の喪失と海の汚染である。四日市は海に面した都市であり、午起・霞ヶ浦・富田浜海岸は海水浴や潮干狩りなど市民にとって憩いの場であった。だがいまでは、こうしたウォーター・フロントのほとんどが埋立事業によって鉄とコンクリートの人口海岸となり、市民の憩いの場は失われてしまった。四日市地域でわずかに残るのはコンビナートと中電川越火力に囲まれた約 400m の高松海岸のみである（ここも今、霞 4 号幹線道路建設で失われる危機にある）。

また工業用水の地下水くみ上げで、すでに戦前より地下水枯渇問題が顕在化していたが、戦後のコンビナート操業でさらに地盤沈下の進行も激しくなった。このためその該当地域はわずかな風雨によっても浸水被害等の危険にさらされる等、様々な被害が発生した。その後、工業用水道の普及によってコンビナート企業に起因する割合は次第に低下したとはいえ、過去のマイナスのストックはそのまま残存する。

さらに現在はまだ顕在化していないとはいえ、石油化学コンビナートはその産業自体の特性から、工場用地やその周辺地域に深刻な土壤汚染をもたらしている可能性が高い。近い将来、コンビナート企業の立地戦略に変化が起こり、工場跡地等の再開発が問題となれば、こうしたストック汚染問題が一挙に顕在化することは避けられない。また工場用地汚染そのものでなくとも、その一端はすでにコンビナート企業の産業廃棄物の不法投棄事件として幾度となく顕在化している（ex：1974 年三菱モンサント化成の PCB・水銀等有害物質の鈴鹿市山林への埋め立て事件、04 年に発覚した石原産業フェロシルト埋め立て事件等）。いずれにせよこうした自然資源・環境は一度破壊されると、その復元は困難であるばかりか、仮に復元するとしても莫大な経費を必要とする。

### ③ 漁業・農業被害と地場産業の衰退

公害被害や自然環境ストックの破壊は、そこに住む人々の生産基盤も破壊した。そもそも戦後の四日市コンビナート公害被害が社会問題化した発端は、1960年の第1コンビナートの本格操業と同時に起きた伊勢湾北部の油・異臭魚問題である（東京築地の中央卸売市場からのキャンセル・買ったたき問題）。以来、四日市地域の漁業は、埋立事業の拡大とも相俟って壊滅的な打撃を受けた。このため1970年時点で、漁場面積は60年に比べわずか10年足らずでその35%（1900万㎡）が失われて3600万㎡となり、漁業従事者も1200人強から669人にほぼ半減した。多くの漁師は一世帯あたり数百万円の漁業補償で海を追われ転業を余儀なくされた。かくして今日では、四日市漁協組合員数では226人（内磯津178人、2002年の漁獲量は7,893トン・638百万円でうち磯津が99%・93%を占める：四日市市『市政概要』2004年版）にまで減少している。

四日市公害被害でこれまで脱落してきた問題は、農作物や動植物など生態系に与えた被害である。この問題は非常に早くから三重大学に在職していた谷山鉄郎のSO<sub>x</sub>と作物の被害関係を明らかにした調査研究がある。それによれば、四日市地域における水稲の減収がすでに1958年から始まり、とくに1961年および65年の減収がひどかった。また水稲の減収と四日市ゼンソクと密接な関係があり、水稲の減収が始まって5年遅れて四日市ゼンソクの発生が起きたという。谷山はさらに1974年の学会報告で、大気汚染による稲の減収が過去15年間で、四日市市だけでも計20億円に達するとも報告している（谷山鉄郎『四日市公害から地球環境研究までの36年間』合同出版、2001年、88,459,463-464頁等参照）。

この事実は環境破壊の被害は人間の生命や健康被害に先立って、まず自然や生態系変化・被害として発現することを明らかに示している。

### ④ 都市構造の歪みと社会資本の非効率

四日市公害は都市のアメニティも破壊した。1960年代以降の公害の激化や頻発するコンビナート災害の恐怖から、わずか十数年の間に市民の自然発生的な「公害疎開」が始まり、人口の激しい市域内流動が起きた。1965～75年のわずか10年間に、臨海部の人口は2万人強減少し、その一方西部丘陵部では約3万6千人の急増が起こり人口は2倍に膨れあがった。この間の四日市市全体の人口増は2万8千人であるから、都市のスプロール化現象がいかに劇的だったか容易に想像できよう（表1.1参照）。しかも注意を要することは、この市民の市域内流動は、総合的な都市改造計画のもとでその費用の原因者（企業）負担あるいは公的負担によるものはほとんどなく、市民の自己負担であったということである。

この人口の急激な市内流動・スプロール化は、四日市の都市構造の歪みを激しくし、西部の人口急増地区では、都市施設ストックの不足から新たな公共投資やサービスの整備が求められる一方、戦前からの港町で社会資本ストックの集積している臨海部や中心市街地では、地区商店街の空洞化・衰退をまねくとともに、学校や上下水道を始めとする既存都市施設の遊休化と、高齢人口層の残留（ex：本町地区の老齢化指数は1966年の44.2%から75年には64.3%に上昇した：老齢化指数＝60才以上人口／14以下人口×100）にともなう新たな福祉サービスや行政需要の増大が起こった。この事態の一端は、地区別の人口変化と小学校数・児童数増減を示した表1.2から容易に読みとれるが、このことは四日市市財

政の著しい膨張と社会資本の建設・利用の非効率化あるいは浪費という問題を生み出したということ意味する。

表 1.1 四日市の都市構造の変化（「公害疎開」と地区別人口の推移）

(単位：人，%)	1965年	1975年	1990年	増		減
				65/75年	75/90年	65/90年
臨海部地区 中部・橋北・塩浜・ 富州原	84,613 (38.6)	64,028 (25.9)	51,897 (18.7)	△20,585	△12,131	△32,716
西部丘陵部 四郷・桜・三重・ 下野・八郷・大矢知	35,722 (16.3)	71,438 (28.9)	94,898 (34.3)	35,716	23,460	59,176
その他地区とも 全市合計	218,981 (100.0)	247,001 (100.0)	276,788 (100.0)	28,020	29,787	57,807
	100	113	126			

資料： 四日市市『市政概要』。

表 1.2 都市構造の変化と社会資本の非効率（地域別小学校，児童数変化）

(単位：人，%)	小学校数	児童数		増減
		1961年①	1978年②	②-① [②/①]
臨海部地区	10校	10,493(50.8)	6,667(25.7)	△3,826 [63.5]
臨海部周辺地区	6→8*	4,959(24.0)	7,575(29.2)	2,616 [152.8]
西部丘陵部＝ 団地開発地区	5→13**	2,271(11.0)	8,726(33.7)	6,455 [384.2]
後背地農村地区	7	2,925(14.2)	2,935(11.3)	10 [100.3]
合計	28→38	20,648(100)	25,903(100)	5255 [125.5]

注： \*1971年以降に2校の新設がある。 \*\*63年に1校，73年以降に7校の新設がある。

資料： 四日市市職労の提供資料による。

もう一つ、四日市の都市アメニティの喪失は、頻発してきたコンビナート災害や塩素ガスその他有毒物質の流失・汚染事故等の被害と絶えざるその危険性である。とくに塩浜・午起地区は民家に隣接して工場がはりつき、かつコンビナート企業を結ぶ地下埋設配管（パイプライン）が、民家の軒下や道路脇を通るという異常な状態にあった（こうしたパイプラインは、総延長で約300km、うち民家の軒下を通るものは60km弱に及ぶ。現在では、プラントの再編・合理化等によって使用停止となった部分も少なくないが、その場合でも地下埋設のままでどの箇所かの区別はつかない。神長唯〔2007〕『東京経済大学学術研究センター：ワーキング・ペーパー2007-E-02』第4章参照）。したがって、こうした災害の危険性は被害が現実のものになるまでは潜在的な社会的費用かも知れないが、一度発生すると取り返しがつかない。以上のように、コンビナートは防災や緑地帯整備等の都市改造という重い課題を住民や自治体に課してきたのである。

このようなコンビナートに起因する都市構造の歪み・アメニティ喪失、あるいは公害・防災対策等からもたらされた市民生活や四日市行財政の社会的コスト（「強いられた財政支出」）を考えれば、「コンビナートの四日市経済や財政への貢献という常識は全くの虚像・神話に過ぎなかったと言えるのではないか。

## ⑤ 企業城下町と地域社会の共同性

四日市のコンビナート企業は、基本的に誘致された外来資本であり、地域共同社会とは

## 1. なぜいま環境再生・都市再生か

疎遠であった。しかし公害判決後、立地企業と地域社会の関係はある変貌を遂げた。すなわち、企業サイドからの地方自治「参加」（その象徴は76年の公害企業出身の市長の誕生）を始めとして、被害地住民（子弟等）のグループ企業優先雇用、企業福利厚生施設の開放、地域への各種寄付等、いわゆる融和政策が意欲的にとられ、そしてこれを地域で受容する上で重要な役割を果たしているのが、行政の末端組織として機能している自治会組織・役員（各町自治会－学区連合自治会－総連合自治会）という構図である（＝行政のいう「住民参加」，「住民の意見」とはほとんど自治会役員の意向で代表される）。戦後多くの地域開発地域で形成されたとされる「日本型企业社会」とは、「大企業体（労組も含む）」による地方政治への「参加」・介入と、伝統的な組織である（行政→）町内会・自治会（地域有力者）の上からの包摂の構造であるが、急速に四日市もこの特質が色濃く刻印されるようになり、このため次第に公害被害者の口は重くなり、後には例えば公害判決の成果で勝ち取った「工場立ち入り権」の行使にさえ制約が生まれるということも起きた。このような構図をどう打破して行くのか、どのように住民の真の主体形成と「地域共同社会（コミュニティ）」を再生してゆくのか。この課題を解くことなしには、幾度も過去と同じ過ちが繰り返されることを四日市の教訓は教えている。

### 1-3 「環境的豊かさ」実現のための「良質資産」

#### (1) 四日市の原風景

「環境再生を通じた都市再生」への取り組みとは、これまで累積してきた各種の「環境被害ストック」という「不良資産」の除去・修復・復元・再生への取り組みを推進してゆくだけでなく、究極的にはこれからの将来世代のために、環境面における良質な「都市資産」の形成をめざすことである（寺西・除本「環境再生を通じた地域再生」：寺西俊一・西村幸夫編『地域再生の環境学』東京大学出版会，2006年，298-299頁）。

石油化学コンビナートの街四日市も、1960年代初頭までは春には菜の花に埋まる街であったという。菜の花の終わった後の菜種油の生産は、江戸時代元禄の頃より「伊勢水」として有名になっていた。その菜の花は、四日市にコンビナートがつくられ公害が激化した頃、その姿を消していった。そして同じ頃、もう一つの四日市の原風景であった白砂青松の海辺は、コンビナート建設で直接奪われてしまった（澤井余志郎「公害前，四日市の原風景，“よみがえれ菜の花”」公害市民塾『瓦版』68,2005.3.24）。それから時代が飛んで現在、琵琶湖再生の取り組みから始まった菜の花プロジェクトは全国各地に広がっているが（第4回まちづくり市民会議・政策調査研究会講演：藤井絢子「菜の花プロジェクトと四日市の再生」，四日市環境再生まちづくり検討委員会『活動報告書』2007参照），この取り組みに四日市でも関心が高まってきており，行政も総合計画や都市計画マスタープラン等で「自然と緑が身近に感じられる街」を大きく取りあげるようになった。しかし，海辺をどうするかは，なお全くふれられることはない。

#### (2) 四日市地域の現在

1960年代以降，四日市市は石油化学コンビナートの拡充に対応しながら，市域の拡大と順調な人口増加の過程をたどってきた。1960年時点で19.6万人の人口は，65年に20万人，80年に25万人をそれぞれ突破し，2005年に楠町の合併で30万人を越えた。だが，その伸び

も内容的には 03 年から自然増加数が急速に減少しつつあり、社会増加数は乱高下しながら、新世紀をまたいで減少傾向がはっきりしてきた(また増加の要因も多くが外国人である)。

また市域を地区別に見ると、人口変動における地域的不均等性が目立ってきている。80 年代後半から今日までをみると、住宅開発の進んだ内陸部では 40%以上の大幅増を記録しているのに対し、コンビナートに隣接する臨海部や中部地区のような旧市街地、さらには西部の農山村部では、人口は減少傾向にある。

こうした人口動態の変化は、四日市市の土地利用構造の変化とも結びついている。60 年代での工業化と都市化、公共用地の拡大に伴って農林地が減少し、その後 80 年代後半以降は道路整備に伴うゴルフ場開発や大型店の内陸部への展開と住宅開発によって、農地や林地の宅地へ転換した。すなわち、1966 年 76.9km<sup>2</sup>の田畑面積は 05 年には 48.2 km<sup>2</sup>へ、宅地面積は 22.5 km<sup>2</sup>から 48.4 km<sup>2</sup>と 2 倍以上も増加し、また林野面積は 60 年の 49.6 km<sup>2</sup>から 2000 年には 30.6 km<sup>2</sup>へと減少した。とくに 90 年代に林野の大幅な減少がみられ、これらはゴルフ場・宅地・業務用地、さらには産業廃棄物処理場の拡大等に起因する。このような現実市街地周辺や内陸部の地域環境の悪化だけでなく、国土保全機能の弱体化を招くおそれも強い(以上の四日市市における人口動態や土地利用の変化の詳細は、岡田知弘 2007, 政策調査研究会『地域経済部会調査報告書』第 1 章, 8-12 頁参照)。

かくして今日、四日市は臨港部コンビナートの事業整理・再編の動向、人口の停滞から減少時代への転換、都心空洞化の一方で土地利用の変化から推測されるような内陸部の自然環境悪化や農業・農山村衰退、といった問題にどう対応するのか、大きな曲がり角にある。この転換期に四日市は環境の世紀にふさわしい環境再生と都市再生を果たし、「環境的な豊かさ」を四日市の将来世代に残せるのか、そのためにはなにが課題なのか、以下の章で具体的に提起して行きたい。

(遠藤宏一)

## 2. 四日市の地域政策と地域経済社会の構造——現状課題

### 2-1 四日市公害は終わったのか？

#### (1) 四日市公害被害の現在——いま問われているのは何か

現在、四日市市において、大気汚染による公害病患者の数は512名に上る（2005年度末の認定患者数。旧楠町分を含む）。これらの患者のうち、60歳以上が58.0%を占め、全国平均（60歳以上は41.9%）よりも高齢化が進んでいる（四日市市役所ホームページによる）。

このような中で、公害病患者の療養の長期化が進み、公害病以外の合併症を併発していることが懸念される。患者達は、公害病や合併症により、現在も様々な生活困難を抱えている。患者達の生活困難の実態をふまえ、公害病や合併症の療養をサポートするための施策が課題となろう（なお、この点は、公害被害者のノーマライゼーションと福祉コミュニティ構築の課題に関し、別項で述べる内容とも関連している）。

また、公害病患者の生活にとって、1973年に制定された公害健康被害補償法（公健法）による諸給付は、「命綱」といわれるほど重要である。公健法による補償に関しては、公害病患者の療養の長期化を考慮すると、次の2つの問題が懸念される。第1に、大気汚染が一因となって、公害病以外の合併症を併発した場合、そのことが公健法のもとで受け取ることのできる生活保障的給付（障害補償費）の額にどう影響するのか、という問題がある。障害補償費は、毎年診査される障害の程度（障害等級）に応じて額が決まる。合併症が障害等級の診査の際に考慮されるか否かは、全国の旧指定地域（四日市市の一部を含め、公健法にもとづいて1988年まで指定されていた大気汚染地域）ごとに違いがあるようであり、この点は制度運用上、今後検討されるべき課題であろう。また第2に、公害病患者の高齢化が進む中で、患者達の話題に上るようになってきているのが、公健法にもとづいて、患者の死亡後に遺族が受け取ることのできる遺族補償費の問題である。前述の合併症の問題は、この遺族補償費の額の決定とも密接な関係がある。

これらの諸点について、以下では、筆者らが2005年5月～2007年2月に、主に四日市市で行った現地調査の結果を要約する。調査内容は、文献調査および聞き取り調査で、聞き取り調査の対象は、公害病患者（ほぼ全て認定患者）本人あるいはその家族・遺族（計30名。うち、磯津地区21名）、反公害運動関係者、自治会長等の地域住民組織関係者、四日市市役所（複数の部局）、四日市市社会福祉協議会、四日市医師会、三重県庁などである。

また、以上を受けて、高齢化の進む公害病患者の救済、および地域福祉の充実をめぐる政策的課題について述べる。

表 2-1(1).1 本項 (2-1(1)) の要点

I	公害病患者の療養および日常生活の現状と問題点 (①～③) 療養の長期化と公害病の慢性化、合併症、各種の生活困難、社会的被害など
II	公害補償をめぐる問題点 (④)
II-1	生活保障的給付（障害補償費）と合併症の問題
II-1	遺族への補償と合併症の問題
III	政策的課題
III-1	高齢化の進む公害病患者の救済 (⑤)
III-2	地域福祉の充実 (⑥)



### ① 公害病患者の症状と療養の現状

**公害病の慢性化** 近年（とくに 1990 年代以降）、ぜん息治療薬や酸素療法等の治療法の改善により、急性・激症型の患者は減った。これは症状が軽症化したことを意味するのではなく、むしろ症状の経過（発現と進行）が緩やかになったと見るべきである。つまり公害病の慢性化が現在の特徴である。発作がない間はある程度まで普通の生活を送れるようになってきているため、症状は傍目には見えづらくなるとともに、個人差も大きくなっている。

**療養の長期化にともなう影響：合併症の発症** 公害病の慢性化は、必然的に療養の長期化を意味する。そのため、薬の副作用や患者の高齢化などにより、合併症を併発するおそれがある。合併症は、高齢化の影響などさまざまな要因により発症しうるものではあるが、公害病そのものの治療に伴って副作用として生じるものも少なくない。

**重篤化する患者の存在** 長期の療養の末に、公害病そのものが重篤化している患者がいることも分かった。以下の 2 例は、そうしたケースである。

- ・肺機能が低下し、在宅酸素療法のために、家中に酸素を吸入するチューブをはりめぐらしている（60 代男性）
- ・気管支ぜん息が重篤化して肺気腫に。在宅酸素療法を受けており、通院（タクシー利用）以外で外出することが困難（70 代男性）

### ② 公害病患者の抱える様々な生活困難

**仕事上の制約** 筆者らの聞き取り調査では、体調が悪くても家計等のために無理をして仕事を続けているという患者が多かったが、そのことは、障害等級を引き下げ、障害補償費を減額することにつながる。

その一方で、最近、ぜん息の悪化により、引退を余儀なくされたという患者もいた（在宅酸素療法を受けている 70 代男性）。

**健康問題から生じるその他の制約** 仕事以外にも、宿泊を伴うような外出をすることが困難であるなど、公害病患者は生活面で多くの制約を抱えている。次の例は、公害病患者が、常に発作が起きた際の対処を念頭におきながら、日常生活を送らなければならないことを端的に示しているであろう。

- ・いつ発作が起こるかかわからないので、家のいたるところに、携帯用の薬の吸入器を置いている（70 代男性）

**塩浜病院の移転に関する問題（とくに磯津において）** 磯津に近く、専門的に公害病の治療を行ってきた塩浜病院の移転（1994 年）は、とくに磯津の患者達にとって、次のような治療・療養上の困難を生じさせている。①塩浜病院で行われていた、急な発作への夜間対応がなくなった。②主治医のいる塩浜病院に行けばよいという条件がなくなり、普段は近くの医院、定期検査などは大きな病院（たとえば遠く離れた県立医療センター）、というように、複数の病院にかからねばならなくなったり、物理的に通院先が遠くなるなど、費用的・体力的な負担が増加。③塩浜病院の廃止だけが原因ではないが、公害病に理解のある医師が少なくなっている。

### ③ 社会的な被害

**認定患者への周囲の目（派生的被害）** 「四日市公害患者と家族の会」の関係者による

と、四日市（とくに市街地）の公害病の認定患者のうち、認定されていることを周りに隠している人は、感覚としていけば、7～8割もいるという。その理由として、病気のことを公言したくないという一般的理由のほかに、公害のために「お金をもらっている」というような、妬みや偏見をもった目で見られるのを避けたい、ということがあると考えられる。

“ものを言わない”患者たち 上記のような周囲の視線も一つの要因となり、公害病患者の間には、「被害者が被害を訴えてはいけない」という、いわば逆説的ともいうべき“規範”があるようである。これは被害者達の「社会的孤立」と表現してもよいのではないか。

#### ④ 公害病患者・遺族への補償等をめぐる課題

**公害保健福祉事業の問題点** 公健法にもとづき四日市市が行う公害保健福祉事業（認定患者を対象）には、リハビリ教室、転地療養事業、家庭療養指導などがある。

このうち転地療養事業には、①宿泊をとまなうため仕事がある場合は参加しにくい、②外泊の是非につき主治医の診断書が必要、③対象年齢の上限が80歳とされている、などの制約がある。そのため、参加者が毎回十数人程度と減少・固定化の傾向がある。この傾向はリハビリ教室でも同様である。一方、随時利用可能な水泳教室は比較的利用者が多い。

また、保健師による家庭療養指導は、1名体制で市内在住の400人以上の認定患者を訪問するため、患者の状況やニーズを十分に把握することは困難である。

**障害等級診査における合併症の重症度の参酌** 認定患者が、生活保障的給付である障害補償費を受けている場合は、その額の決定にかかわる障害等級の診査を毎年受けなくてはならない。制度上は、公害病の症状の軽重のみによって、障害等級が決定されることになっているが、現在では、合併症の重症度を参酌するか否か、あるいは参酌する場合はどの程度参酌するのか、といった問題が生じている。この点に対する対応は、地域により判断が分かれるところである。障害等級診査においては、四日市市など、各地の自治体が設置する公害健康被害認定審査会（以下、認定審査会という）の意見が重要な役割を果たす。

**遺族への補償について** 認定患者が死亡した場合、遺族に給付される補償（遺族補償費または遺族補償一時金）の額は、死亡が公害病に起因して生じたものであるということが認められた場合に限られるという制約がある。近年は、認定患者も高齢になって主たる家計支持者であることが少なくなっているため、遺族補償一時金という形で遺族が補償を受けるケースの方が多くなっている。遺族補償一時金の額は、死亡した認定患者の性別・年齢に応じて違いがあるが、2007年度の場合、約418～1133万円とされている。

しかし、遺族はこれらの額を必ずしも満額受け取れるわけではない。環境省は、認定患者の死亡が公害病にどれだけ起因して生じたものか、という起因率を100%、75%、50%、0%の4段階と定めており、先ほどの約418～1133万円に起因率をかけた額が遺族の手にとれることとされているからである。もし認定審査会の死亡審査で起因率が0%と判定されてしまえば、それまで何十年も本人・家族共々公害病で苦しめられてきたとしても、遺族には何の補償もされない。たとえば、大気汚染公害の認定患者は、一般集団と比べれば癌の発症率も高いことが疑われているが、このうち肺癌での死亡については、環境省は喫煙習慣などの他要因が排除できないことを理由に公害病の関与を認めていないので、「肺癌が死因であっても公害病が寿命を縮めた」と主治医が診断したとしても、認定審査会の判断によっては主治医の診断とのギャップが生じうる。合併症の併発という事態を考慮すれ

ば、このことは患者達にとって、死亡時補償の大きな格差を生む切実な問題となっている。

#### ⑤ 高齢化の進む公害病患者の救済に向けて

**合併症の療養保障、および障害等級診査における合併症の重症度の参酌** 近年、公害病の慢性化と患者の老齢化にともない、公害患者は指定疾病（気管支ぜん息、慢性気管支炎などの公害病）以外にも多くの合併症を抱えながら療養生活を続けている。こうした合併症のうち指定疾病の寄与が完全に否定できないものについては、環境省は、その治療に係わる医療費について、公害健康被害補償制度（以下、公健制度）のもとで補償がなされるようにすべきである。環境省は環境保健部長通知などによって、各自治体に公健制度の運用改善を周知・徹底できる立場にある。

四日市市は、公健制度のもとで、従来の指定疾病の診療の範囲を超えるレセプトについて、診療報酬審査委員会の意見を聴いて判断する立場にある。こうしたレセプトの検討を通じて指定疾病に係わる合併症の範囲について実態を把握し、極力、患者負担が生じないような配慮が求められる。

また、公健制度の障害等級の見直しの診査の際には、指定疾病の重症度だけでなく、それに起因する合併症の重症度についても十分に参酌して、指定疾病の状態だけで障害等級が判断され、結果的に等級が下がるようなことがないよう考慮される必要がある。四日市市は、認定審査会の意見をふまえ、この問題に対処することが可能である。障害等級判定の根拠となる病気の重症度は、合併症の併発を前提とした患者の状態から判断すべきであり、さらに、そうした事例を集約し環境省に報告・問題提起する必要がある。環境省は自治体の現場の問題提起を受け、合併症の重症度を判断に加えていく障害等級診査の指針づくりを急がなければならない。

**遺族への補償に関する死亡審査の改善** 環境省は、認定患者が死亡した際の遺族への補償に関する死亡審査について、医学的にみて指定疾病との因果関係があるとみられる合併症による死因については、4段階の起因率の縛りをなくしていく方向で運用を見直すことが必要である。実際のところ、指定疾病の寄与を示す起因率において、たとえばどこで75%と50%を分けるのか、あるいは50%と0%を分けるのか、という点についてはどうしても曖昧さが残ることは否めない。起因率を4段階で区分していることは、本来、慰謝料的要素を加味して、死亡した認定患者の遺族に補償を給付してきた公健制度が、患者の老齢化や公害病の慢性化に伴う合併症の増加という現状に対応し切れていない。

もちろん、遺族への補償額の決定には、起因率に関する認定審査会の意見が重要になる。したがって認定審査会は、指定疾病との因果関係において一定の蓋然性が認められるならば、起因率という段階区分にとらわれずに「疑わしきは救済」していく姿勢が求められる。

さらに、自治体レベルの対策としては、認定審査会をより開かれた仕組みに改善することが必要である。たとえば、認定審査会委員の人選として、医師ばかりでなく、それ以外の研究者・専門家、患者団体の代表等も参画できるような仕組みを整えることが考えられる。あるいは、認定審査会と別に、医師および健康被害についての専門的知識を有する者が参加する外部の専門機関を設け、死亡審査などで判断が難しいケースについては、認定審査会がこの外部機関に意見を聴くことができるようにすることも可能であろう。

**公害保健福祉事業の改善** 現在、四日市市が行っている転地療養事業は、前述の各種の

制約から、一部の事業で参加者が減少・固定化する傾向がある。このような現状を踏まえ、患者が気軽に参加できる事業の追加などの改善が必要である。

また、保健師による家庭療養指導は、きわめて限られた人員体制で市内在住の400人以上の認定患者を訪問するため、患者の状況やニーズを十分に把握することは困難である。今後は、患者の指定疾病の状況だけでなく、合併症の重症度もふまえた日常生活動作（ADL）の調査もできるよう、保健師の人員体制の強化が必要であろう。

## ⑥ 公害を経験した地域ならではの先進的な福祉モデルの構築

**地域の医療水準の向上** 公害地域において、県立塩浜病院のような多くの公害病治療の専門医を抱えた専門医療機関がなくなった今、公害病患者らは、前述のような療養上の困難に直面している。こうした患者が医療機関にかかりやすい療養環境を整えることは自治体（三重県、四日市市）の責任であり、とくに高齢化の進む臨海部周辺地域では医療的ニーズは高まっていることから、公害病患者の療養のためだけでなく、地域の医療水準を向上させていくことは必須の課題である。四日市には公的医療機関だけでなく、民間の開業医、個人病院もかなりの数が存在することから、これらの条件を含めて、とくに高齢者に対するプライマリ・ケアの観点から医療の条件整備を行う必要がある。

**公害病患者を福祉的サポートの面からとらえる** 認定患者は、公健制度をはじめとした救済制度により金銭的な補償はある程度まで受けている。だが、たとえ経済的にはある程度救済されたとしても、公害被害者が地域社会のなかで差別・偏見を受けることなく自由に、普通の自立生活が送れるようにするためには、やはりそれをサポートする福祉的視点からの対応が求められる。近年は認定患者も指定疾病だけでなく合併症の影響もあって、医療的ニーズだけでなく、介護ニーズも抱えつつある。

また、医療的ニーズと介護ニーズの双方を抱えた高齢の認定患者に対応できる福祉・介護支援という観点では、大阪の「西淀川公害患者と家族の会」などによる独自の取り組みも参考になる。四日市においても、患者団体および支援者がこれらの事例に学び、医療関係者および福祉関係者との連携を図ることが重要である。

**地域福祉とまちづくり** これからのまちづくりにおいてもっとも重要なことの一つは、誰もが、たとえ老いても障害を負っても住み慣れた場所で自由な自立生活が続けられ、地域の人々とのふれあいや社会参加もできる福祉社会づくり、一言でいえば生活の質（Quality of Life : QOL）の維持・向上をめざす地域福祉の仕組みをつくることである。

地域福祉の推進の観点から、各地区で「ふれあいきいきサロン活動」なども始まっているが、まだ多くの高齢者にとってはその意義が浸透しているとは言いきれない。地域社会の少子・高齢化対策をめぐって、地区社会福祉協議会と民生委員・児童委員協議会、そして自治会や行政（地区市民センター）との協働が図られつつあるといえるが、相互の情報共有や連携はいまだ十分ではない。既存の組織間のヨコの連携が課題になる。

もちろん、地域福祉の推進は、こうした既存の組織による協働に限られるわけではなく、支援が必要な人を支え合う新たなコミュニティ、すなわち「福祉コミュニティ」の形成もめざしていかなければならない。こうした支え合いのネットワークともいえるコミュニティを、地域内に何層にも張りめぐらせることが重要である。

（尾崎寛直，神長唯，藤川賢，堀畑まなみ，除本理史）

## (2) 繰り返される公害・環境破壊

1995年6月に、四日市市と加藤市長が国連環境計画からグローバル500賞を受賞した。世界が四日市公害克服を認めたと、同年9月市議会で「快適環境都市宣言」を決議した。無公害宣言である。1996年6月から四日市市博物館で企画展「公害の歴史——公害の街から環境の街へ」が一ヵ月間開催された。記念講演では、吉田克己三重大名誉教授の「公害は終結」したとの話があった。もう一人の講師は公害患者の野田一之さんで、「公害は終わっていない」とする話であった（澤井余志郎〔2005〕『私記・公害四日市の戦後』）。

2005年に四日市市では、石原産業四日市工場のフェロシルト投棄事件、日本最大規模の大矢知産廃不法投棄事件、四日市ガス化溶融炉の差止裁判などに見られるように、廃棄物をめぐる問題が最近頻発している（畑明郎〔2006〕「四日市の廃棄物問題への政策提言」『環境と公害』36巻1号、66～68頁）。すなわち、四日市公害は終わっておらず、廃棄物問題へと形を変えた公害問題が起こっている。

以下では、上記の四日市における廃棄物をめぐる問題の現状をまとめ、これらを踏まえた四日市の負の環境ストックの現状を示す（詳細は、環境政策部会報告書第2～5章参照）。

### ① 石原産業フェロシルト不法投棄問題

フェロシルトとは、化学メーカーの石原産業（本社・大阪市）が製造・販売し、三重県が「三重県リサイクル製品利用推進条例」に基づきリサイクル製品に認定した土壌埋め戻し材で、酸化チタンの製造工程で排出される廃硫酸が原料である。

フェロシルトの製造は1998年1月から始まり、2001年8月から販売を始め、2003年9月には三重県からリサイクル製品として認定された。約72万トンが四日市市内を含む、三重・岐阜・愛知の東海3県と京都府の約30ヵ所に埋設された。2004年12月に愛知県瀬戸市の埋設地から赤い水が川に流出し、2005年2月に岐阜県可児市の埋設地で環境基準を超えるふっ素が検出され、6月に岐阜県内で行われた土壌調査で環境基準を超える六価クロムが検出され、石原産業は製造販売の停止と自主回収を表明した。

10月には、石原産業がフェロシルトに工場廃液を不正に混入していたことを公表し、三重・岐阜・愛知3県が石原産業本社・四日市工場へ立入調査し、11月には、三重県警が廃棄物処理法違反容疑（委託基準違反）で本社と四日市工場や三重県庁と三重県環境保全事業団などを強制捜査した。2006年11月には、四日市工場元副工場長らを逮捕し、法人としての石原産業を書類送検する方針を固めた。フェロシルト投棄問題では、排出者の石原産業が認定外廃液を混入していたことが確認されており、三重・岐阜両県・京都府は石原産業に対して廃棄物処理法違反（不適正処理など）で刑事告発し、投棄されたフェロシルトの全量撤去と自社処理を石原産業に求めた。

フェロシルトをリサイクル製品として認定し、各地に土壌汚染を拡大させた三重県の責任も問われる。有害な特別管理廃棄物を原料とするリサイクル製品を認めない規定を有する条例が多い中で、三重県リサイクル製品利用推進条例は、「廃棄物は全部リサイクルの対象」とした。また、リサイクル製品の認定審査も企業の提出する書類を鵜呑みにするだけであった。2006年3月に行われた、制度の一部見直しは小幅な修正にとどまっており、有害廃棄物の除外、厳しいチェック体制、罰則の強化など抜本的見直しをする必要がある。

石原産業は、各地のフェロシルトと周辺の汚染土壌の約106万トンを回収するが、受け

入れ先を確保できているのは、回収量の約半分にとどまっている。全量回収は2013年末まで遅れる見通しという。フェロシルト回収費用のために、石原産業は2005年度に107億円の赤字を計上し、2006年度も40億円の赤字になる見通しである。

なお、四日市工場近傍の石原地区に四日市港管理組合が造成している三田産廃処分場は、工業用地として埋め立てる計画が供給過剰で頓挫した用地の一部を石原産業などのために産廃埋立区域としたものである。「遮水シートを敷いてあるから問題はない」というが、底面は遮水されておらず、漏水の危険性は十分ある。

石原産業は、大気汚染物質や硫酸廃液の排出だけでなく、アイアンクレイの埋立処分やフェロシルトの埋設を通して、四日市市内に負の環境ストックを蓄積させてきたといえる。

## ② 大矢知産業廃棄物不法投棄問題

2005年、四日市市大矢知において大規模な産業廃棄物の不法投棄が確認された。不法投棄量は、許可容量132万 $m^3$ に対し、許可容量を超える約159万 $m^3$ という膨大な量に上り、過去の全国の大規模不法投棄事案を上回る日本最大の不法投棄事案となっている。現在、不法投棄現場では汚染の拡大が懸念され、一刻も早い実態の解明と対策が求められている。

不法投棄実行者の川越建材興業は、1981年3月に安定型処分用の設置許可を得て、最終処分業を開始した。その後、すでに不法投棄が疑われてもおかしくない状況であった1990年に、川越建材興業は処分場規模拡大の届出をし、三重県は許可を与えた。これは以下の理由できわめて不自然・不適切であった。①1990年時点で相当量の不法投棄が行われていたことを推測できなかったとは考えにくいこと。②川越建材興業は規模変更の届出を県に行く前に規模拡大工事の着工を行っていたといわれていること。③三重県「産業廃棄物処理指導要綱」定められた住民の合意を得なかったこと。④砂防法や農地法など、他の法律に関わる許可手続きが十分にとられていなかったこと。

三重県が実際に対応を始めたのは1993年になってからであり、改善命令などを経て1994年に最終処分業は終了した。その後、北川県政下の放置の後、野呂県政による2004年以降の安全性確認調査を経て、2006年には安全性確認調査専門会議が開催され、「生活環境保全上の重大な支障のおそれはない」との結論が出された。しかし、この調査ではボーリング調査の本数が少なく、地元住民側が求めたトレンチ調査も行わないなど、廃棄物の内容を積極的に確認する調査を行っておらず、住民の不安感を消し去るものとはなっていない。

地元住民側は全量撤去を求めていたが、県側はこの専門会議の結論を踏まえ、撤去ではなく全域での覆土・雨水排水対策の措置命令を、2007年1月に川越建材興業に対して行った。三重県が撤去の措置命令を出さなかった理由としては、上述の生活環境保全上の支障の有無に加え、撤去の困難性が挙げられる。すなわち、撤去先の確保の問題と、撤去費用の問題である。原因者に対して措置命令を出しても、原因者が資力不足などの理由で履行しない場合、行政代執行が行われる。大矢知事案の場合、全量撤去の措置命令を出せば、行政代執行となることが確実視され、その費用は推定800億円以上とされた。三重県の2005年度の不法投棄撤去予算は1億9千万円であり、経常予算では負担できない。

行政代執行にともなう自治体の費用負担を緩和するための支援制度のうち、1998年6月以前に行われた不法投棄事案を対象とするのが、「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（産廃特措法）」である。産廃特措法は、2003年に制定された10

年の時限立法であり、費用の3分の1を国が補助し、残りの自治体負担分についても地方債の起債を可能としている。法制定段階で三重県が大矢知事案に対する適用を目指していれば、この法律に基づく支援が受けられたはずである（それでも、県は少なくとも300～400億円の負担となる）。しかし、2006年度から、産廃特措法に関する補助金が財源の枯渇により廃止されたため、この制度に頼ることもできなくなってしまった。

こうして、日本最大級の不法投棄事案が、十分な対策が施されず、行政の対応に関する検証も行われないうまま、負のストックとして放置されることとなった。

### ③ 四日市ガス化溶融炉問題

2002年12月の「ダイオキシン類対策特別措置法」施行に伴い、焼却炉からのダイオキシン排出基準が強化された。各市町村の既設のごみ焼却炉はいずれもそのままでは基準を達成できないため、既設炉を高温焼却に改造するか、新たな処理設備を建設するかという対応に迫られた。

これに対し、三重県では、市町村に分散している施設を集約し、大型化による効率化、低コスト化を図るとした。具体的には、県内を大きく2つに分け、既設炉を休止して7カ所のRDF化工場を新設し、ここで生成するRDFを三重県北端に位置する多度町に新設するRDF発電所で処理するグループと、既設炉を高温焼却に改造して排気ガス中ダイオキシン類を規制値以下にした上で、発生する焼却灰、飛灰（ばいじん）を四日市市に新設するガス化溶融炉で溶融処理するグループとした。このうちRDF発電に関しては、2003年に爆発死傷事故を起こすなど、管理体制の不備が露呈したうえ、当初の計画より大幅なコストアップとなり、2005年度末で累積赤字10億8千万円を発生させるに至っている。

一方のガス化溶融炉についても、多くの問題が山積している。まず、立地場所の選定に問題がある。建設地周辺には、桜台、桜新町、桜花台などの大規模な新興住宅地があり、2キロメートル以内に約1万人が居住している。しかも、計画段階での情報公開や住民との合意形成は極めて不十分なものだった。1998年施行の「三重県産業廃棄物処理指導要綱」では、「近隣住民の4/5以上の同意」という施設設置要件が公共関与施設に対しては適用除外とされた。また、県のアセス条例に基づくアセスの手続きは行われたが、県側は連合自治会の役員に対して説明を行ったのみであり、住民説明会が最初に行われたのは法的手続きがほとんど終わった2000年11月に入ってからであった。さらに、環境影響評価書の縦覧と説明も、施設の建設場所の行政区が小山田地区であったため小山田地区市民センターで行い、施設に最も近接して多くの住民が住む桜地区では行われなかった。しかも、環境影響評価書の中で、近隣住民への影響については完全に無視されており、住民が住んでいることの記載すらなかった。

さらに、四日市のガス化溶融施設は、ダイオキシン対策としては有害無益であった。この施設で処理される灰は、処理以前の段階ですでにダイオキシン類の規制値を達成しているものが大半であり、規制値を上回っているのは年間処理量の1～2%に過ぎないのが実態であった。操業後に事業団が開示したデータによると、むしろ施設からはダイオキシン類が逆に発生しており、有害な重金属の飛散のあることも明らかとなった。

以上のような問題や住民の反対、操業差し止め裁判（最終的に原告敗訴）などにもかかわらず、県と事業団は2002年12月に操業を開始した。しかし、産廃処理量が計画の34%

に止まるなど、当初計画の甘さから経営が悪化し、2003年度決算で事業団が債務超過に陥った。そこで、2005年度からは処理費を値上げすると共に、県が20億円の無利子貸し付けを行った。それでも赤字が増える一方で、2006年度からは無利子貸し付けに加え、年5億円の補助金支給を決定した。

このように、有害無益な施設が住民の反対を無視してつくられ、計画通りの操業ができず大幅な赤字を抱えて自治体の財政を圧迫する事態となっている。

#### ④ 未だ存在する大量・多様な環境リスク

以上見てきたとおり、大矢知の不法投棄問題や石原産業のフェロシルト、環境事業団のガス化溶解炉など、四日市では負の環境ストックが十分な対処のないまま放置されている。これらに加え、四日市市内には過去に産廃の投棄が行われた現場が複数存在しているとされる。図 2-1(2).1 は、四日市市周辺の廃棄物処理施設や現在明らかになっている不法投棄現場を地図上に示したものである。

また、四日市公害で問題となった大気汚染の状況については、硫黄酸化物に関しては1976年以降長期的評価にもとづく環境基準を達成している。しかし、窒素酸化物に関しては、入手できた最新の2004年度のデータでは、国の環境基準は満たしているが、県の定めた環境保全目標である年平均値0.020ppm以下は達成できていない地点もあり、汚染が解消されたとは言い難い状況である（『四日市市の環境保全（平成17年）』）。

一方、事業所からの化学物質の排出・移動状況を自己申告で届出するPRTR制度（1999年制定の「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律（PRTR法）」）により、2001年度以降は個別事業者の化学物質の排出状況を知ることができるようになった。このPRTRデータに依れば、2004年度の四日市市における第一種指定化学物質の人口1人あたり排出量は、全国平均に対して化学工業由来が18.8倍、輸送機械工業が2.3倍、食品工業が83.1倍となっている。化学工業は32社が合計1363トンの排出を届け出ている。そのうち上位10社で排出量の92%を占めている。上位10社はすべて臨海部のコンビナート地域に集中的に立地している。また、特定第一種指定化学物質（第一種指定化学物質のうち、特に、人に対する発がん性があると評価されているもの12種類）のうち7種類について、排出・移動の届出がなされている点も注目に値する。

このように、過去に排出された汚染ストックと、現在の産業活動に伴って排出され続けている汚染フローとにより、四日市市民は未だに相対的に大きな環境リスクに曝され続けているといえる。

こうした現状を生む根本的な原因は、かつて四日市公害判決が提示された際、その精神を生かした環境の観点に立った地域政策の見直しを行わず、従来の産業重視の地域政策が維持されたことにある（宮本憲一〔2006〕『維持可能な社会に向かって——公害は終わっていない』岩波書店、83頁）。そのため、汚染負荷の高い産業集積が放置され、その集積と表裏一体のかたちで廃棄物問題が発生してきたといえる。また、大矢知の産廃不法投棄問題やガス化溶解施設問題などから、地域住民の意向を無視した行政運営がなされ、そのことが問題を深刻化させていることが明らかとなった。結果として、大気汚染に加え、廃棄物を始めとした様々な環境リスクや防災上のリスクが増大することとなった。

（山下英俊）



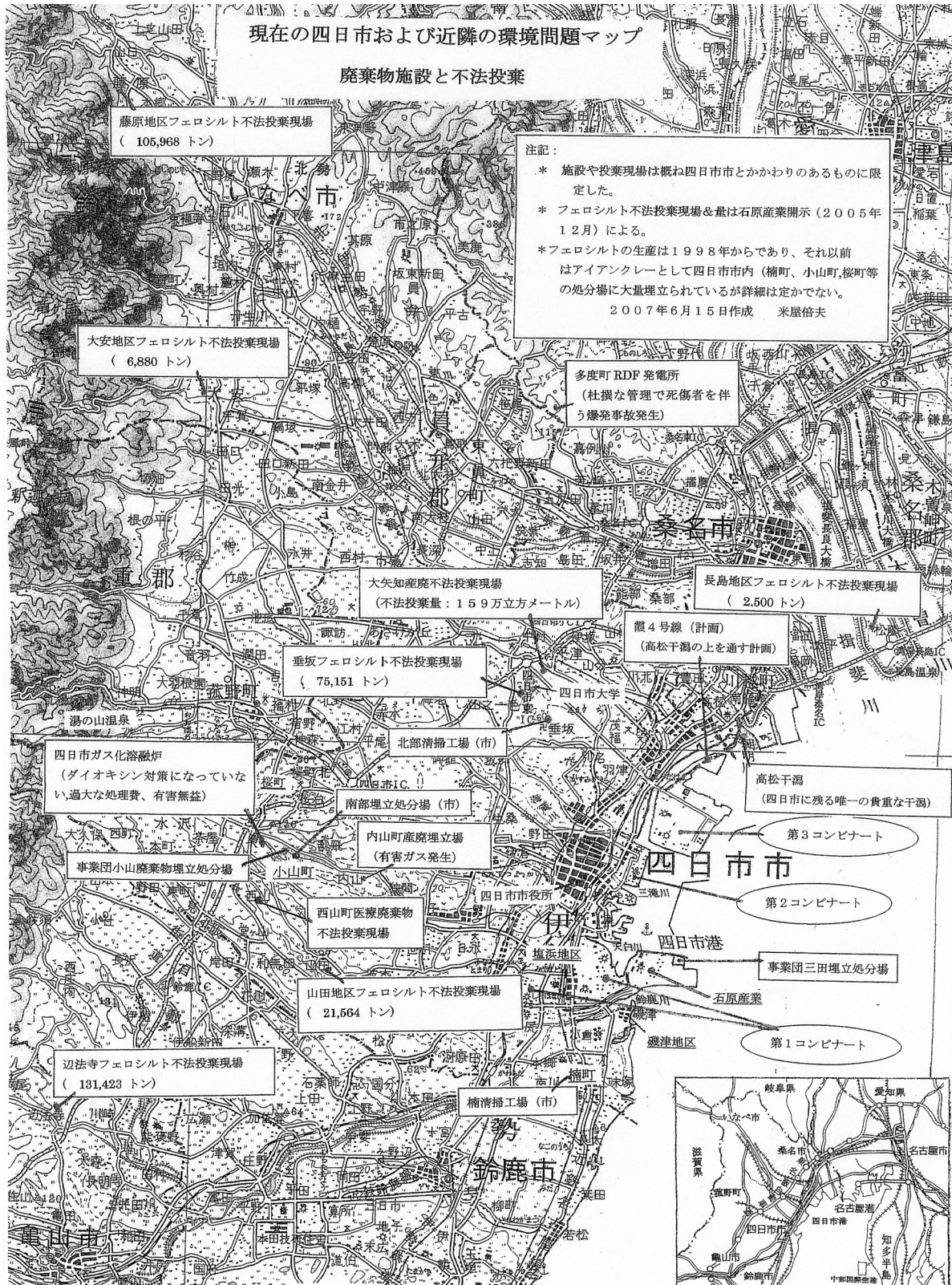


図 2-1(2).1 四日市及び近隣の廃棄物関連施設と不法投棄現場

出所： 国土地理院 平成 18 年 8 月 1 日発行（6 色刷り）1 刷り 20 万分の 1 地勢図 NI-53-8 名古  
屋 を元に米屋倍夫氏作成

### (3) 公害・環境教育——四日市公害の教訓は真に語りつがれているのか？

四日市の公害・環境問題と教育に関わる研究を開始してまず不思議に思ったことは、四日市の人々は四日市公害に関する知識があまりないということだった。他地域に住んでいる人々と知識の量が変わらないのだ。現地の教育機関において地元の公害問題はどのように扱われたり、教師たちに意識されているのだろうか。教育機関でなくとも、上の世代から下の世代へどのように記憶が継承されたり、あるいは、剥落していつているのだろうか。歴史を知るということは現在地点を相対化させる作業であり、現状分析をするうえで欠かせない。歴史性の上に未来の公害・環境教育を構想することが可能となるが、本節では、四日市の学校教育や社会教育の場における実態について、足早ではあるが通史的に確認する作業を行いたいと考える。

#### ① 四日市の公害教育——1964年～1974年

**四日市市立教育研究所における3ヵ年研究** 四日市公害に対応した最初の教育実践は、1964年、四日市市立教育研究所（教育研究所）ではじまった。金津所長が就任すると同時に、所長主導のもと3年計画で行われた。1, 2年目には、医学者の報告や公害問題に関する意識調査、生活調査が行われ、3年目には集大成としてカリキュラム開発が行われた。抜本的に公害をなくすことを目指した小学校3年生から中学校3年生まで、社会科と保健に関するカリキュラムであった。しかしながら、市長による「公害教育は偏向教育だ」という発言によって実施計画は実現しなかった。

当時、公害問題が激化し、被害者が死亡するなど問題は深刻化していたが、住民は、問題解決の方法論をもたなかった。こういった実態をもとに、カリキュラムは企業責任を示唆し、行政に対しては「住民は連帯して働きかけなければならない」ことを教授しようとしていた。火急の事態に対応した「抵抗型」のカリキュラムであったといえる。公害裁判が提訴される以前、企業も行政も責任を認めない時点において、解決の道筋を示そうと内容構成されていた。

**三重県教職員組合三泗支部における公害教育運動** 教育研究所による実施計画は頓挫したが、このカリキュラム開発に関わった小・中学校の教員たちは、課題を三重県教職員組合三泗支部に持ち帰り、反公害運動と連動しながら公害問題を教材化していった。

三泗支部のメンバーは裁判の傍聴に出かけたり、カンパを募るため街頭に出たりしながら、多教科で公害問題に取り組んだ。とはいえ、中心メンバーは三泗支部全体で多く見積もって10数名だったといわれる。組織率100%だったといわれる三泗支部や県全体の三重県教職員組合は組合の方針として公害をなくすことを掲げていたが、中心メンバーは同僚や上司から嫌がらせを受けるなど、孤立したなかで活動した。彼らへのインタビューからは、中心メンバーは少数であったが、被害の実態を知ったことを情念に、仲間との心理的結びつきを水源として、社会改良を夢見ながら奔走したことが語られた。

**三泗社会科研究協議会による公害教育研究** 裁判が終わった後の1974年、集団的作業としては最後となった、社会科サークルによる小・中学校社会科用のカリキュラムでは、「住民自治」の理念が強調されており、公害経験を教訓化し、カリキュラムを深化させた点が指摘できる。作成した中心メンバーは、やはり教育研究所でカリキュラム開発を行った教員たちであった。教育研究所で作成されたカリキュラムの方向性そのままに、全国的

な公害状況，地元で成功した予防闘争などの具体的事例を掘り下げながら，住民の団結，自治の重要性が強調された内容となった。

戦後，国策として開発されたコンビナートによって，一般市民たちは予想しなかった公害問題に苦しんだ。激甚な公害を経験し，大勢の死者の上に血肉化されたものは，「住民自治」，つまり，自分たちの住んでいる地域のことは自分たちで決めるという，しごく明快な自己決定権の重要性の確認であった。

各教育機関で豊かな成果物を残したものの，社会科サークルによる作業が集団的な公害教育実践への取り組みとして最後となった。これは，裁判が終わった後，反公害運動が急激に収縮した時点とほぼ同時期である。その後，30数年間，各教育機関で記憶の継承が十分になされたとは言い難い。以上の経緯を受けて，次に，現在の四日市における公害・環境教育の実態を述べよう。

## ② 公害経験を伝える「場」と「人」

**小・中・高等学校における取り組み** まず，公的な機関の取り組みから紹介しよう。四日市市内の義務教育段階における四日市公害に関する扱いを調べると，ほんのわずかであった。時代によって違いがあるが，現在，小学校中学年用の社会科副読本にB5サイズで160ページ中，たった2.5ページ分しか載っていない。これ以前，たとえば，1981年度から2001年度までは，四日市公害に関する記事はB5サイズ1ページ分で，公害裁判があった事実も載せられていなかった。この点を憂慮した澤井が教育長へ要望したこともあり（四日市公害再生「市民塾」「瓦版」48号，2001年11月），2002年度版以降，裁判について説明されている。なお，「総合的な学習の時間」を使っての四日市公害の授業も市内で盛んだとは言い難い。高等学校においても同様である。小・中・高等学校においては，残念ながら公害問題に正面から向き合う時間は少なく，記憶の継承や教訓化がなされているとは到底いえない。

**社会教育の場における取り組み** 学校以外の公害・環境教育の拠点としては，四日市市郊外に（財）国際環境技術移転研究センター（ICETT）がある。日本で蓄積された技術や手法をもとに，環境問題に苦しむ諸外国，特に発展途上国と環境技術交流を深め，ひいては地球環境保全に貢献することを目的として，1990年に三重県および四日市市の出捐で設立された。しかしながら，ICETTを見学してみると，刊行されている図書を除いて（刊行されている四日市公害に関する図書自体少ないのだが），一般市民が四日市公害を知るための設備，資料などほとんどない。

学校以外のもうひとつの拠点として，JR四日市駅近く，本町プラザ4階に1996年にオープンした四日市市環境学習センターがある。4大公害裁判の提訴された地域では，熊本水俣病，富山イタイイタイ病，新潟水俣病に関する資料室や資料館はそれぞれ現地にあるが，四日市だけが公害問題に特化した資料室を持っていなかった。この四日市市環境学習センターも，設立当初，公害経験を伝えるための機能をもたなかったが，2005年1月，同センター内に四日市公害資料室がオープンした。

資料室開設は，澤井余志郎ら地元反公害運動家の長年の要求の実現でもあった。澤井は戦後まもなく，職場で「生活記録」運動を行ってきた経験がある。公害問題においても，自ら問題を綴ったミニコミ誌を発行してきた。こういった経緯から，資料保存と活用され

やすい環境整備の重要性を認識しており、長年行政やマスコミに資料館開設を訴えてきたのである。

この資料室では、1996年6月に市立博物館で開催した「公害の歴史展」で展示した説明パネルを中心に、当時の状況を撮った写真や当時使われていた大気汚染防止装置や空気清浄機などを展示するとともに、市史を編纂する過程で収集した公害に関する資料の複製を公開している。ビデオ等を紹介する公害映像閲覧コーナーもある。このコーナーのビデオの中には、四日市市が四日市公害の経験を後世に伝えようと2002年度から2004年度にかけて制作したビデオ「証言 四日市公害の記録」（1～5巻と総集編）がある。四日市公害を多面的に伝えようとするもので、公害被害や反公害運動も取り上げられ、原告患者の野田之一や澤井らも出演している。市の取り組みをもう一つ挙げれば、2001年に「公害資料室」というホームページを開設し、広く四日市公害を伝える努力をしていることも挙げられる。

小・中・高等学校における取り組みはともかく、以上の市の取り組みからは、近年、四日市公害を伝える方向性に舵取りを変化させたと解釈できる。これは市長が交代したことが大きな理由のひとつである。1976年から20年間、市長は、公害裁判の際に被告企業だった三菱油化出身の加藤寛嗣であった。この間、市はUNEPからグローバル500賞を受賞し、さらに、「快適環境都市宣言」を行うなど、積極的に公害イメージを克服しようとしてきた。一方、1996年に当選し、現在3期目の井上哲夫市長は、原告患者側の弁護団メンバーだった。立場の異なる市長に転換したのである。公害問題と距離を置いた市長から、現在の市長が登場した背景には、コンビナート企業からの市への税収が低下傾向にある点にある。つまり、コンビナート企業の相対的地位の低下が関係している。

**地元高等教育機関における取り組み** 四日市公害を伝えようとする姿勢をみせはじめた市の動きと響振的に、地元高等教育機関においても、四日市公害をテーマとする講義が始まった。三重大学においては、2001年度から共通教育科目として、四日市大学環境情報学部においては、2003年度から取り組みが始まった（法政大学社会学部船橋晴俊研究室「環境総合年表（1976－2005）準備資料2 トピック別年表」2007年.）。講義内容が十分に公害経験を教訓化しているのか精査する必要はあるが、少なくともこれらの動きから、現地では四日市公害を語るものがタブーではなくなっているといえるのではないかと考える。

### ③ 「語り部」と称する人

学校や公立の拠点とともに、忘れてならないのが、澤井余志郎ら現地の反公害運動家たちによる組織である。四日市反公害運動の顔といえる澤井は、公害問題を記録し、被害者の立場から被害の実態を告発しようと、1968年から「公害を記録する会」の名でミニコミ誌「記録「公害」」を発行してきた。ほぼ同時期に、当時、名古屋大学工学部助教授だった吉村功や澤井、大学生や地元教員によって組織された「四日市公害と戦う市民兵の会」は、「公害市民学校」と称して、裁判期と指定地域返上直後に、一般市民を対象に四日市公害をなくすための講義を開いてきた。

これらの組織や活動を統合し、澤井は1997年に「四日市公害再生「市民塾」」を作り、2ヶ月に1度のペースで例会をもち、現在に至る。ミニコミ誌も「瓦版」という新たな名

称で例会に合わせて発行し、地元マスコミや四日市公害を学びにやってくる人々に配布している。新しく仲間に加わったメンバーは、1997年に四日市公害を広く伝える目的で、ホームページを作成した。多い日には、一日1200人の方が閲覧する。

以上の活動と同時に、1980年代から澤井は、原告患者・野田之一とともに、社会科見学として四日市を訪れる小・中学生たちに、自ら「語り部」と称し、ボランティアとして公害経験を伝える活動を行ってきた。毎年10校ほど、公害激甚地校として有名な塩浜小学校を案内している。塩浜小学校は、市内で認定患者が最も多い学校であった。1973年の時点で、在籍者900名のうち、認定患者は56名にのぼった（塩浜小学校「学校要覧」1974年、pp.7-8.）。

まず、澤井は引率する教師たちに事前に「公害学習ガイドブック」を渡し、ビデオを貸す。そのあと公害被害地を車で案内する。

見学先の塩浜小学校では、公害に対処するために、1960年代半ばからうがいや乾布摩擦が励行された。見学に来た子どもたちは40個の蛇口のあるうがい場でうがいをしてみたり、屋上の展望室から道路一本を隔てたコンビナートの展望を見たりした後、視聴覚室で野田、澤井による説明を聞く。筆者は数回この授業を見学したことがある。野田は、体力自慢の漁師だったにもかかわらず、ぜん息に苦しむことになり、周囲から孤立した中で裁判闘争を経験した。こういった被害者に対して何の見返りも期待せずに支援してきた澤井。引率教師にとっても、ふたりの生き様を直接本人から学べる濃密な学習機会である。

#### ④ 四日市における公害・環境教育の今後の課題

以上の実態をふまえて、今後の四日市の公害・環境教育はどうあるべきか考えたいと思う。環境教育の目標は、「環境や環境問題に関心・知識をもち、人間活動と環境とのかかわりについての総合的な理解と認識の上にたって、環境の保全に配慮した望ましい働き掛けのできる技能や思考力、判断力を身に付け、より良い環境の創造活動に主体的に参加し環境への責任ある行動がとれる態度を育成する」（文部省『環境教育指導資料（中学校・高等学校編）』1991年、p.6.）ことにある。身近な環境問題への関心や働き掛けが重要であるならば、激甚な公害問題が発生した四日市では当然ながら歴史を理解した上で、今後の公害・環境教育を構想するべきである。

しかし、ある市民へのインタビューで「四日市市民の多くは四日市公害のことを忘れたいのよ」との意見を聞いた経験がある。これが大勢の四日市市民の意識なのかもしれない。

「公害の町」とレッテルをはられた地元の人々の四日市公害への複雑な感情への配慮は忘れるべきではないが、忘れたい、レッテルを貼られたくないと思っはいても、そもそも多くの市民は四日市公害や裁判の経緯さえまともに知らないのである。自分たちの住む場所を自分たちで守っていく、こういった地域環境を自治する意識や態度は、歴史を知ることによって涵養されるのではないか。近年の大矢知地区産廃問題や石原産業によるフェロシルト問題を鑑みると、四日市公害は教訓化されていないとの澤井の嘆きは当を得ている。

過去、公害・環境教育に関する具体的で現実的な提案は、すでに澤井によって行政に対してなされてきた。澤井は、市の教育長や環境保全課に、教員、患者、コンビナート、運動家の退職者などを語り部ボランティアとして登録してもらい、求めに応じるようにしてはと提案してきたが、採用されなかった。さらに、こういった語り部を通して、四日市の

## 2-1 四日市公害は終わったのか？

教職員や市の職員，企業の従業員らに公害経験を伝えていたり，熊本の水俣病資料館を参考に，修学旅行生ら呼び込むつもりで積極的な公害経験の伝承をしてはどうか，という提案も同時に行ってきた（公害再生「市民塾」「瓦版」48号，2001年11月．）。

澤井の提案に追加すれば，冒頭で紹介したように，四日市公害を知るための十分な時間も材料も確保できていない義務教育段階において，あやまちを繰り返さないための実践や教材開発が必要ではないだろうか。近年，地元教師らによって副読本づくりがなされているが，こういった四日市公害に特化した副読本を行政主導で四日市の子どもたちや先生方皆に配布し，学んでもらってはどうか。

以上の教育実践に関する提案は，ほんの少しシステム作りの労力があれば実現可能なさやかなものであり，かつ，中・長期的にみれば環境保全やそれとかかわる人権問題に大いに力を発揮するものである。地道な取り組みをサポートする政策を提案したい。

（土井妙子）

## 2-2 臨海コンビナートと地域経済の構造

### (1) 石油化学工業・企業のグローバル戦略と四日市臨海部の将来像

企業調査によって明らかになった四日市コンビナートの現在の動きをまとめて、将来に向かっている方向性と課題を挙げてみたい。

#### ① トップの縮小・エチレン停止と一定度の需要の維持

石油精製と石油化学産業の現在の動向は、グローバル経済や日本経済のマクロな環境の中にある。つまり国内の不況からの回復や、中国を始めとした東アジアの成長、中東産油国での新たな投資、そして原油価格の高騰などの下にある。需要の低迷下で過剰となっていた設備の停止や縮小が進められる中で、四日市でも三菱化学のエチレン・プラントや量産化成品・汎用樹脂の一部の停止、両製油所の常圧蒸留装置の能力削減が行われてきた。それでも石油製品や汎用化学製品の需要は一定程度、存在している。

#### ② 2つのコンビナート間、個別企業間における対応の違い

コンビナートの再構築（リストラクチャリング）は、個々の企業の事業戦略の違いや、立地環境の差異に基づいて多様なかたちをとっており、四日市のコンビナート群全体をひとつとしてまとめて論じにくい。経済環境の共通性のために類似した側面があると同時に、各社・各工場における違い、さらには2つのコンビナート間での相互関係の見直しを通じた変化をも捉えるべきである。既存の調査などでは、個別企業の詳しい実態までは十分に記述されていないために、企業間、コンビナート間での違いが明確にされていない。例えば、特区指定による規制緩和は、敷地の制限が厳しかった昭和四日市石油にとって大きな意味を持っていたことは当然、理解されているようだが、霞地区に余剰用地を抱えていたコスモ石油にとってはそれほど意識されない面だったことはあまり言及されていない。

#### ③ 中部の拠点である2つの製油所と、白油化、サルファフリー、電力事業等

石油精製の側について比較的共通した側面からみる。近年、石油製品需要の低迷のために常圧蒸留装置の能力削減が部分的に行われてきたのだが、知多を含めた伊勢湾岸でみると、ジャパンエナジー・知多の停止もあって、四日市の2つの製油所はこの地域にとって重要な供給拠点となっている。両製油所ともに、東海から一部の関西、内陸部にかけてを供給エリアとしており、石油元売企業間での製品の相互融通もあって、これらの地域の需要規模を満たす役割を果たしている。

石油製品の構成から見ると、C重油の需要は発電用でもLNGや石炭火力にシフトしてきたことから減少している。他方でコンビナートの側からは、コスモ石油の霞発電所や、三菱化学のダイヤモンドパワーへの余剰電力供給から新規のコジェネレーションへの展開のように、電力分野自体が新たな事業展開の機会となってきている。替わってガソリン・灯油・軽油などへ軽質化、白油化が進んでいるために、昭和四日市石油のように重質油分解装置投資が行われ、また両社ともにガソリンのサルファフリー対策を進めている。

三菱化学のエチレン停止によって、コンビナート・リファイナリーとして出発した昭和四日市石油も、一般リファイナリー化した。コスモ石油でもナフサなどを東ソーに供給しつつ、ガソリン用途にも向けている。このように、製油所からのナフサをエチレンセンタ



ーで分解するというかつての典型的な関係は薄れている。それでもなお、FCCプロピレンや燃料油、LNG、ユーティリティーを製油所が供給する関係としては残っている。

#### ④ 三菱化学のエチレン停止と特殊樹脂強化，東ソーの誘導品体制維持，ユーザー指向R&D

石油化学工場側を取り巻く状況と，企業側・工場側の対応の共通性と対応の違いについてみる。世界の化学産業は，汎用化学品（コモディティ）は先進国では石油メジャー系などの少数の企業への集中が一層進むとともに，産油国，途上国での大型プラントの稼働や新投資が相次いでいる。既存の化学企業はむしろスペシャリティやバイオ，医薬などの高付加価値部門に特化していくリストラクチャリングを続けてきた。

この中であって，日本の石油化学企業の規模の小ささと集中度の低さは例外的であり，横並び的な産業組織の弱点であるとの指摘を受けてきた。三菱化学，三井化学の企業グループ内での合併のように，一定の集中化は90年代にみられたものの，鉄鋼や半導体メモリー，銀行のように系列をも大きく超えた合併までにはいたっていない。高度成長期に形成された一貫的・総合的，かつ類似した製品バランスをもつ自己完結型のコンビナート体制は，現段階での市場集中の規模とはそぐわなくなってきた。四日市の2つのセンター企業のうち，東ソーは誘導品のバランスを維持しつつ，エチレンの一部を三菱化学にも供給し，汎用樹脂部門ではポリプロピレンでは統合を進め，特に塩ビ樹脂に戦略的な重点を置いている。三菱化学では，エチレンを停止してポリエチレンや量産化成品は鹿島にシフトし，残っているPVCやPS, ABSでは事業を分離して他社と統合を図っている（図2-2(1).1）。

エチレン部門では産油国の天然ガスベース（エタン）と競合するために不利であるが，C<sub>3</sub>，B-B留分，BTXはナフサ分解からしか得られないために，国内のナフサ分解設備の意義は十分に残っている。最近ではナフサ以外の原料を使用して，プロピレンの得率を上げる技術開発も進められている。樹脂や化成品でも，個々の企業が得意とする分野に集中していき（東ソーの塩ビ，三菱化学・四日市でも1.4.B.G〜PBTなど），総花的な総合性から機能的な特化や高付加価値製品へとシフトしてきているし，今後もこの傾向は続くであろう。

さらには，JSRの半導体フォトレジストや液晶材料のように，コモディティから新規事業分野の研究開発，生産投資へと展開しているケースも見逃せない。石油化学工業は半世紀近い歴史を持つが，製品的にも，また製造技術的にも絶えず「化けていく」イノベーションな産業である。小規模で老朽化した基礎製品や量産品が停止されたとしても，コンビナートの体制として研究開発と新規投資（図2-2(1).2）が持続的に進められていくことが，今後の存続にとって不可欠な条件であるし，研究開発体制の強化や新規事業の導入・展開からみてもそうした動きは十分，確認できる。

規格品では低価格の輸入品が市場に浸透しているが，自動車や電機に向けた機能性樹脂では国内市場が確保されている。市場に対応したフレキシビリティを欠いていることが日本の化学産業の弱点であると指摘されているが，規格・グレートが多過ぎたことのように，日本の石油化学企業はユーザーへの対応がむしろ柔軟すぎたくらいである。

さらに新たな動きとしては三菱化学や東ソーにみられたように，それでもこれまでは本社間経由であったり，樹脂加工メーカーを通じたかたちであったために，素材の生産側と加工組立産業のつながりがまだ間接的だった点を，工場間での技術者同士の交流や共同開



(1) 石油化学工業・企業のグローバル戦略と四日市臨海部の将来像

発に乗り出すことによって、事業所のレベルからも積極的なアプローチや提案をしようとしているケースが出てきている。

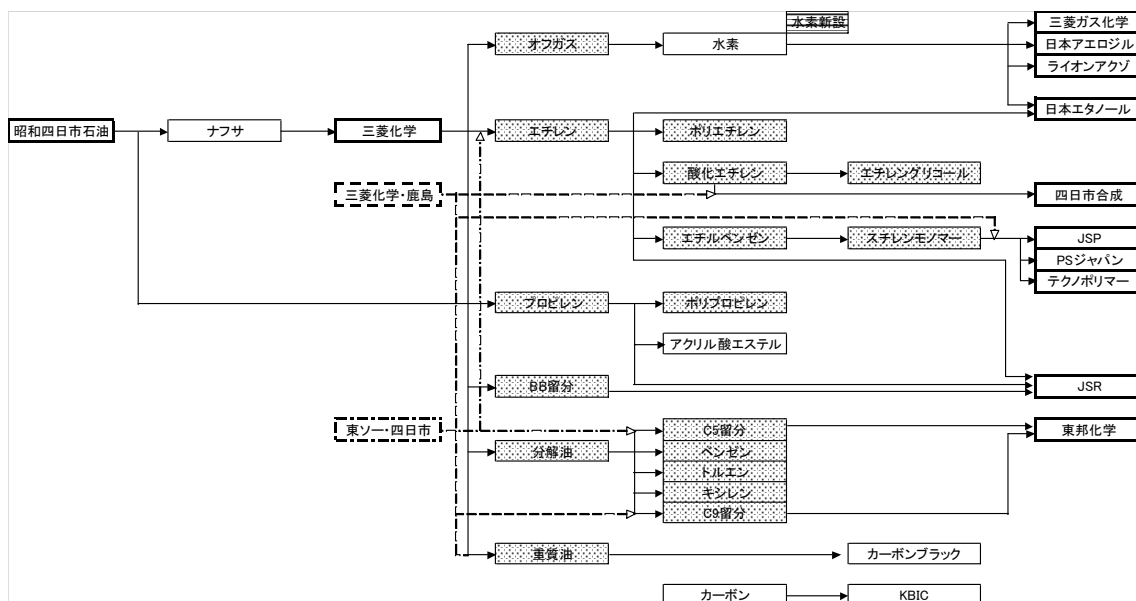


図 2-2(1).1 三菱化学・四日市コンビナートのエチレン停止前後の変化

資料：三菱化学資料より作成，網点は停止した部門，縦線は新設，点線，一点鎖線は代替した供給元。

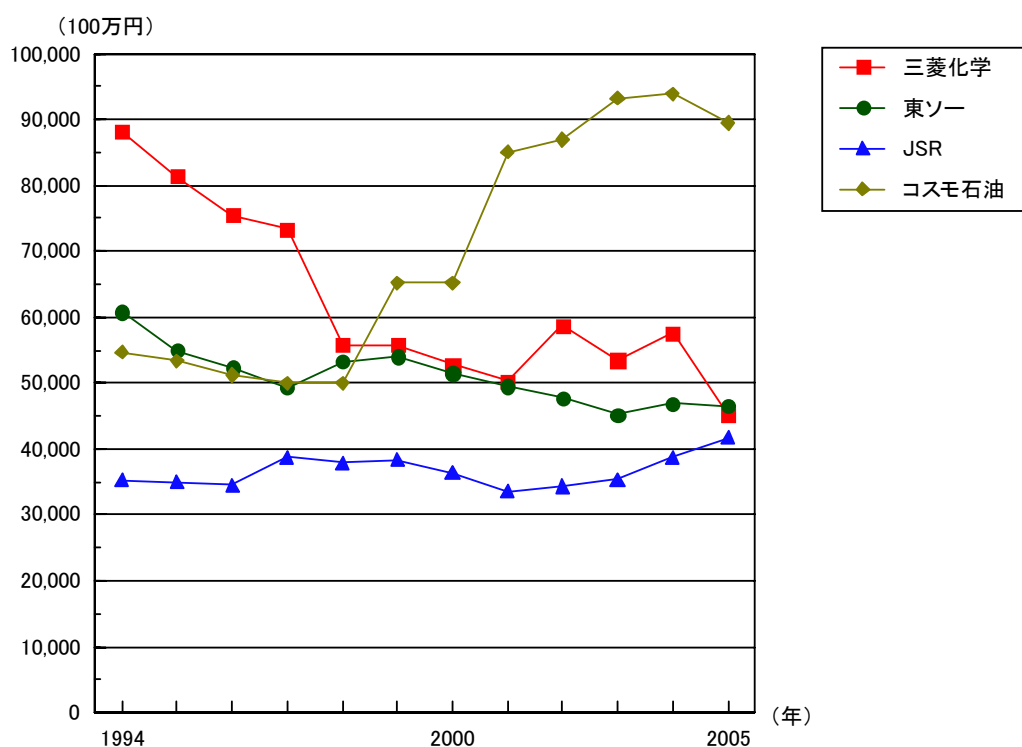


図 2-2(1).2 4社の四日市工場の投下資本総額の推移

資料：各社の各年度有価証券報告書と、会社年鑑上場企業編（日本経済新聞社）より作成。昭和四日市石油は非上場のために省略した。

研究開発から投資決定まではもちろん本社レベルの戦略（中期経営計画など）によるわけだが、それぞれの工場のレベルでも事業分野や立地地域の特性を活かしたポジショニングが重視されている。それもある時点での固定的なものではなく、市場変化や技術開発に応じて動的で、中期的なターム（2～3年）でも常に見直されていくものとしてである。三菱化学四日市事業所の「TRY2007」のように、事業所・グループレベルの取り組みがみられる。石油化学の場合は単なる分工場としての生産事業所ではなく、応用的な製品の研究開発機能もそなえているし、製品の高度化や新部門への展開の可能性を持っている。

企業内やグループ内での事業所間の役割分担は、製品や市場圏の特質に応じて位置づけられている。合成ゴムのように製品を各工場で集中生産している場合もあれば、合成樹脂の場合のように輸送費や市場との近接性にも配慮されているケースもある。これまでエチレンが停止されたケースと比較しても、中国や四国地方よりも四日市は市場に近く、輸送上でも有利な立場にある。

とりわけ自動車産業の集積が大きい東海地域を控えて、四日市の企業は単に製品市場としてだけではなく、長期的にみても素材メーカーからの提案や、技術交流、さらには共同開発に向けてそのメリットを生かそうとしている。このようなリンクージュは当然、三重県内だけに限られるわけではなく、東海地方や中部圏のようにより広域的に見ることが必要だろう。

他方で三重県内には半導体や液晶の拠点立地があり、四日市コンビナートの中にもその素材を供給する工場があることに注目して、三重県はクリスタルバレー構想のようなクラスター計画を策定している。しかし、こうしたハイテク素材については軽量かつ高価格であるために、一般的には近接性にそれほど拘束されず、グローバルな市場をターゲットにしていることが多い。打ち合わせや調整のために、時間距離が短いことは意味がないわけではないようだが、製品の性格によっても意味を持つ空間スケールに違いがあることは踏まえるべきだろう。

### ⑤ 四日市の2コンビナート間及び広域的な補完関係の再編

四日市における2つのエチレンセンターの結びつきは、海外はもちろん、国内でも千葉などに比べると小さなものであった。コンビナートをめぐる最近の政策としては、石油精製と石油化学の一体的な合理化を目的としたコンビナート・ルネッサンス計画が取り組まれている。エチレンセンターをもつコンビナートでこれに参加していないのは四日市と大分であり、このルネッサンス計画に入らなかったことから、業界と行政が一体となつての四日市独自のコンビナート再生計画の独自の検討につながっている面もあろう。

三菱化学のエチレン装置の停止などにもなつて、原料供給の補完と輸送体制の見直しが必要とされてきた。エチレン停止に代わる措置として、東ソーから三菱化学（さらに誘導品企業）への原料供給が地域内で行われている部分であるし、三菱化学・鹿島からの輸送だけでなく、東ソーに対して三菱化学・水島から交換で供給するなどのように広域的な補完関係もかたちづくられている。

コンビナート工場自体の再編と、その地域経済への影響においても、企業による合理化や投資のあり方によって当然違ってきている。設備の停止をともなつた三菱化学の場合には、従業員の減少や遊休対策が生じているが、製油所や他の石油化学工場では通常ベース

(1) 石油化学工業・企業のグローバル戦略と四日市臨海部の将来像

の合理化が進められているかたちである。従業員については、これから団塊の世代の退職を迎えて、後継者への技術継承は各企業とも大きな課題となっている。企業としての地域貢献も掲げられているし、定年後や定年を間近にした社員の人たちが、地域づくりや環境問題への取り組みを始めており、コンビナートと地域社会との関係の成熟化が感じられる。

(富樫幸一)

## (2) 地域産業政策の実態

ポスト工業化が進む先進工業国における発展戦略は、イノベーションを軸としたものになるとされるが、実際に地域の現場ではどのように再編されているか。三重県・四日市の産業構造と産業政策の実態を検証した(地域経済部会報告書第3章、一部第4章参照)。

### ① 中部・三重・四日市の産業構造

1984年から2004年にかけて、首都圏の製造業が従業者・製造品出荷額ともに大きく減少させた一方で、中部圏域(愛知、静岡、岐阜、三重、滋賀の5県)は製造品出荷額を大きく伸ばし、両者の地位は逆転した。愛知、三重の中部二県では、東京都、神奈川県と比べて、ものづくり関連部門の従業員比重が大きく(愛知 27.2%、三重 29.3%)、都市型業務機能(事業所サービスと金融・賃貸・メディアなど中間サービス)の従業員比率が極端に低い(愛知 16.1%、三重 12.9%)アンバランスな産業構成をしている。

1995年から2000年の5年間で三重県・北勢地域(四日市市、桑名市、鈴鹿市、亀山市、いなべ市、木曾岬町、東員町、菰野町、朝日町、川越町の5市5町の地域)の域内生産額は実質 27%成長した。この成長の要因を分解すると、電気機械工業を筆頭に、輸送機械、素材工業の重工業の県外(国内)向けの移出がもっとも成長を牽引し、県内他地域の産業との取引および県内の消費や投資に刺激を受けた生産は、ほとんど成長に寄与していない。DPG(比例的成長からの乖離)分析によれば、電気機械の県外移出の成長が突出し、地域内市場の成長(投資効果と消費効果)は平均以下であった(地域経済部会報告書 p.56 図3-2 参照)。北勢地域の産業構造は、移輸出向けの機械・素材工業にますます強く依存するようになってきているが、それが最終需要を通じた地域内経済循環には発展せず、都市型業務機能やサービス産業などバランスのよい産業構造に結びついていない。

### ② 企業誘致とクリスタルバレー構想

三重県における産業政策の基本理念は、「雇用の場の確保」と「税収の増大」のためには「企業立地」が不可欠である、という伝統的立場である。2000年に決まったシャープ亀山工場の立地では、三重県と亀山市から合わせて135億円という破格の特定企業支援策が採られた。三重県は、後づけ的に「クリスタルバレー構想推進プログラム」(2003年)を取りまとめ、ガラス基盤、偏光板関連、フィルム、製造装置関連及びパネル組立工程等のFPD(フラットパネルディスプレイ)関連企業の集積を活かし、三重県を「世界の液晶生産拠点」にすると謳った。しかし、日本の主要な液晶素材メーカーのうち、三重県に立地するのはシャープと関連して工場を増強した凸版印刷・日東電工などにすぎない。液晶、プラズマディスプレイ等の主要な製造拠点は全国に点在し、シャープでさえ、2007年5月、大阪府堺市の臨海部遊休地に亀山工場の規模を超える大型液晶パネル工場の建設を決定している。三重県にFPD産業の集積があるというよりは、情報家電に重点化している日本の電子・電機産業の一断片に三重県が含まれているとみるほうが実情に近い。

クリスタルバレーにピックアップされた67社のうち51社は地域外資本の企業であるが、地域の共同研究事業に参加するのは、ノリタケ伊勢電子、三重電子、旭鍍金などの地元企業が中心であり、JSR、三菱化学(いずれも四日市に事業所)などフィルム関係の素材大手や、NHテクノグラス(四日市事業所)やセントラル硝子(松坂工場)などのガラス基

盤メーカー、アシストシンコー（伊勢事業所）などの液晶製造装置メーカーは共同研究には参加していない。個々の立地を支援する結果として「おそらく」集積の相互作用が生じるだろうと期待されているが、シャープに関連する部材メーカー以外では、立地企業間相互の地域的協力関係を構築するのは難しいのが実情である。

### ③ メディカルバレー構想

三重県には、大阪から伊賀地域に進出した薬事企業（ロート製薬、ミルボンなど）や、四日市の化学工業から原薬に進出している事業所（石原産業、味の素、協和発酵など）の立地がある。これに加えて、地元の中小医薬企業（中外医薬生産、中部メディカル、御木本製薬など）を中心に、県内に立地する医薬品・医薬部外品・化粧品・医療機器メーカーを組織する三重県薬事工業会が設立されている（本社県外企業27社、本社県内企業26社）。この薬事工業会と北川知事との懇談からメディカルバレー構想がスタートした。

メディカルバレー構想の基本理念では、「競争力のある医療・健康・福祉産業の振興」が、県民の健康や生活を改善させるという順位づけがされている。健康福祉部の薬務食品室が主管部局となり、医療ビジネスに貢献可能な地域の関連資源（技術支援機関、大学、医療機関＝治験組織、行政による情報収集）を組織して、創薬のためのソフトな産業インフラを整備する手法が採られている。クリスタルバレーと比較して特定企業への支援策的側面は小さい。メディカルバレーでも、地域的な連携事業を活用しているのはほとんど地元の中小・中堅企業であり、大日本住友製薬（鈴鹿工場）や味の素（四日市）など大手の医薬企業からは、新卒採用程度でしか地元との関係は期待されていない。メディカルバレーの実態は、地域の医・学・官のネットワークによる手厚い事業支援策にあるが、大手素材企業へのアプローチには難しさが残る。

### ④ 技術集積活用型産業再生特区

四日市市では、2001年に三菱化学四日市事業所のエチレンセンターが休止されたのを受けて、既存の立地企業が地域から撤退しないための新たな支援策の必要性を認識した。四日市市商工農水部商工課は、2000年に「四日市市企業立地促進条例」を制定し、新設に加え増設の場合でも、固定資産総額・都市計画税額の1/2相当額を交付する制度を整えた。2001年から4年間で22社43事業722億円の投下固定資産に対して支援が行われた。

次いで四日市市は、市内立地企業10社（後に14社）、三重県等に呼びかけて、2001年に四日市臨海部工業地帯再生プログラム検討会を発足させた。臨海部立地企業がどのような問題点を抱えているか、どんな支援ができるかを、積極的に要望を探し改善策を提案する「御用聞き」となるという姿勢であった。プログラム検討会の意見交換から、(1)石災法のレイアウト規制の緩和、(2)工場立地法の緑地規制の緩和、(3)環境アセスメント規制の緩和、(4)高圧ガス保安規則等の申請書類様式の簡略化、(5)汚染負荷量と関わる環境関連規制の緩和等、臨海部企業の個別具体的な規制緩和の要望が集約された。(2)(3)(4)に関しては三重県主導で規制緩和が実現したが、(5)に関しては四日市市環境保全課が抵抗して緩和されなかったという。残る(1)に関しても四日市市消防本部は当初消極的であったが、規制緩和だけでなく現場の実態に合った代替防災措置を工夫し、2003年の構造改革特区第1号認定「技術集積活用型産業再生特区」につながった。この特区による規制緩和政策は、臨海

部全体の再生を企図したものというよりは、個別企業への支援策の集合である。例えば、レイアウト規制の緩和に関していえば、敷地の制限の厳しい昭和四日市石油にとっては大きな意味を持ったが、同じ四日市臨海部でも震地区に余剰用地を抱えるコスモ石油にはほとんど影響がなかった。

しかし、個別対応型の企業支援は、所詮は現場レベルの末端的問題に協力しているに過ぎない。企業の進出・撤退は、産業界全体の国際的競争状況をみて本社レベルで決定されるのであって、10億円以下の個別支援程度では企業の撤退可能性を未然に防止できるものではない。そこで「特区」では、中長期的な戦略として、臨海部の素材工業が高付加価値化し、三重県北部の先端産業（半導体、液晶、自動車、メディカル）と連携して新たな事業を展開させる地域的集積効果に、立地継続の期待をかけた。しかし、高付加価値化とはいっても、ある程度まとまって出荷され商社を通じて世界各地の企業に供給される基礎素材製品と、開発競争が激しく先端情報の漏洩を許さないハイテク産業の間において、製品連関の実態を把握することは現実には極めて困難である。クリスタルバレーやメディカルバレーに対して、四日市に立地する素材企業の事業所が積極的に関わることはなかった。

### ⑤ 四日市エコタウン

東京湾・大阪湾・北九州ほどではないが、重化学工業の事業再編によって、四日市臨海部でも遊休地の発生が問題となってきた。三重県の化学系企業 52 社のうち、事業用地の方向として、未利用地の発生もしくは拡大と回答した企業が 15.4%ある。三菱化学四日市事業所では、エチレンとともに、ポリエチレン、ポリプロピレンなど中間化学製品の製造も休止され、事業所内に虫食い状に 34.8ha の余剰地が発生した。三菱化学は、構内余剰地を工業団地化するため、グループ企業などを主な対象に企業誘致活動を行った。遊休地の集まる内陸飛び地の川尻地区には、OA 機器リサイクル、家電リサイクル、太陽電池表面処理、LNG 火力発電などの環境・エネルギー関連企業の立地が決まった。これを受けて四日市市は、2005 年 9 月に「四日市エコタウンプラン」を策定し、全国 25 番目のエコタウンとして承認された。ここでも、立地企業の個別の要望に沿う形で、自治体がこれを支援する政策を行っていることを確認できる。

### ⑥ 燃料電池の研究開発拠点化構想

誘致企業を地域に根づかせるために三重県が考えたのは、研究機能の重視であった。研究施設整備に対する補助金制度を三重県、四日市市は相次いで設立した。「特区」では、燃料電池を戦略分野に、主として三菱化学の研究開発拠点化を念頭におきつつ、臨海部化学産業のファインケミカル化と継続立地を促す構想が掲げられた。三重県は 2003 年に、産業集積室に燃料電池・水素グループを設置し、「燃料電池実証試験等を活用したモデル地域づくり事業」をスタートさせた。三重県と四日市市・鈴鹿市は、合わせて実験経費の最大 90%を補助する自前の燃料電池助成金制度を設け、10 件の定置型燃料電池実証試験を誘致した。実証試験には、東芝、シャープ、昭和シェル石油、コスモ石油などが参加したが、東京や大阪の本社や中央研究所の社員が四日市・鈴鹿まで出張して事業を管理しているのが実態である。耐久データの解析が目的の実証設備は、試験期間が終われば撤去される。地元に残る成果が少ないため、三重県は実証試験事業に地元業者を加えることを補助制度

の要件に求め、地元業者がメンテナンスや燃料供給という周辺の業務に携わっている。

三重県は、燃料電池・水素製造・活用技術に関する可能性調査を行い、燃料となる水素を石油化学コンビナートの余剰分から供給しようと考えている。立地企業にとっては副生物の販路が拓ける。燃料電池という新技術の開発を、環境保全の目的よりも、石油を資源とするコンビナート企業の立地継続に関連づけていこうという方向性にある。2006年には四日市市内にある三重県科学技術振興センター工業研究部窯業研究所の一郭に燃料電池研究センターが開設され、固体酸化物形燃料電池(SOFC)セルの開発などが行われている。三菱化学が樹脂セパレータの素材の開発を担い、地元の窯業会社であるミヤオカンパニーリミテドがセパレータの成型を担当する。事業化の可能性があるとはいえ、燃料電池の一部材の開発・製造ユニットだけであり、しかも三菱化学はこの分野では主流ではない。

燃料電池材料の開発を主導する国内メーカーは、電極材料では東レや NEC、触媒ではジーエス・ユアサや田中貴金属工業、電解質膜では旭化成や旭硝子、セパレータでは昭和電工や住友金属工業などであるが、いずれも三重県に立地する企業ではない。三重県内事業所アンケート調査によると、取り扱い分野として燃料電池関連を挙げた企業は、化学系 52 社中 1 社、非化学系 227 社中 3 社だけである。燃料電池の電解質膜の開発でホンダと提携する JSR は、三重県の燃料電池プロジェクトには積極的に関わってはいない。三重県の「燃料電池の研究開発拠点化」戦略は、クリスタルバレーや「特区」政策と同様に、特定企業への支援策的要素が強く、地域的な産業連携に結びつけるのは難しい状況にある。

## ⑦ 地域産業政策の課題と方向性

北勢地域とくに四日市では、企業の立地継続を支援するため、商工行政が「御用聞き」となって、規制緩和や設備補助など様々な政策メニューを並べ、あるいは、多くの地域資源を動員して共同研究や実証試験を行っている。立地企業を地域に根づかせる要素として産学官の研究連携や産業集積効果に期待がかけられているが、全国展開する大手企業ほど、そこにはあまり意義を見出さず、むしろ個別の支援政策や環境規制の緩和などの一般的立地条件の改善を求める傾向があるのが現実である。それによって形成される地域－企業関係は、常に地域側が新しい果実を提供していかなければ、大手企業は地域への立地をいつでも見直す可能性がある、という立場の弱いものである。

企業立地こそが雇用と税収と地域発展の原点であるという前提を見直し、地域の科学技術政策と地域産業政策の本来の目的に立ち返る必要がある。「三重県科学技術振興ビジョン」(1999年)にあるように、県民ニーズに対応し地域問題を解決する方向に科学技術を発展させることが、地域の科学技術政策の本来の目的である。地域産業政策では、大規模事業所の立地支援よりも、産学官連携事業に積極的な地域の中小・中堅企業の集団と技術力を活かすような政策を重視すべきであろう。移出産業ばかりが成長して、地域内の最終需要向け・中間需要向けの都市型サービス産業が停滞している産業構造は健全ではない。地域における医療や健康の質、環境の維持可能性を実現する地域福祉・環境政策を採り、そのために必要とされる科学技術(要素技術だけでなく社会的なシステムをコントロールする技術)を振興し、この新しい知識・技術を活用しながら、地域企業を中心とした産業集積を促進させるような地域産業政策への転換が望まれる。

(佐無田光)

### (3) 四日市の産業・経済構造と産業政策

コンビナートの再編は、四日市の産業構造や地域経済にも大きな影響を与え、その持続的発展にとって、重要な政策的課題を提起することとなった。ここでは、コンビナートを含む四日市の産業構造及び地域経済全体の構造変動をみたうえで、それを前提にした自治体産業政策の課題について述べてみたい。

#### ① 石油化学コンビナートの比重低下

図 2-2(3).1 は、四日市における石油化学コンビナート主要 18 社の市税収入寄与度を、従業者源泉徴収分も含めて長期比較したものである。市税に占めるコンビナートの比重は、1969 年度の 38.1% をピークに、近年では 12%～15% 程度で推移しており、税収総額の減少も含めて、その比重低下は明白である。

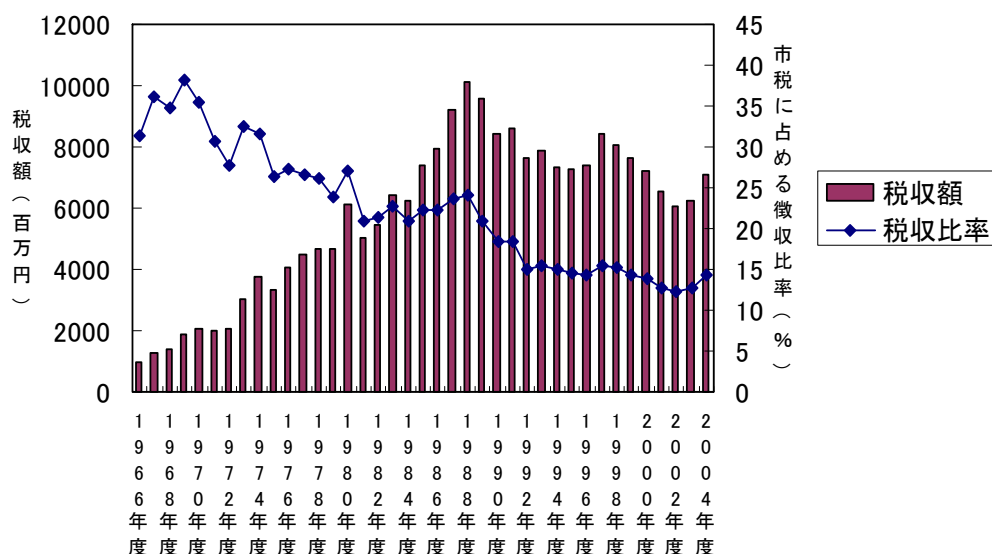


図 2-2(3).1 四日市市における石油化学コンビナート主要 18 社の市税収入寄与度

出所：四日市市財政課資料

注：税収額＝法人市民税＋固定資産税＋都市計画税＋電気税・ガス税（1988 年度まで）＋個人市民税特別徴収分（市内従業者源泉徴収分）

#### ② 第二次産業の雇用吸収力の低下

さらに、四日市地域は中京工業圏のなかに位置し、全国的に見るならば依然製造業のウェイトが高いものの、近年、製造業を中心とする第二次産業の生産比重及び雇用吸収力が低下している点に留意する必要がある。市内総生産に占める第二次産業の比率は、1996 年度の 46.8% から、2004 年度には 41.4% まで傾向的に低下しているうえ、従業地区分による就業人口（国勢調査ベース）も 1995 年の 39.8%（6.7 万人）から 2005 年には 33.2%（5.4 万人）へと減少している。

しかも、市内の事業所数及び事業所従業者数は、1990 年代をピークに絶対的な減少過程に入っており、製造業のみならず非製造業の雇用吸収力は急激に低下しつつある。この結果、完全失業率は 1990 年代に入って右肩上がりに上昇し、2005 年には 4.3%（6810 人）を記録している。とりわけ 10 代後半から 20 代前半の若年層と 60 代前半男性のところで高失



業状態となっている。これ以外に、外国人労働者を含む「ワーキングプア」も、相当程度存在していると考えられる。

### ③ ベッドタウン化と農林地の減少

四日市市内におけるコンビナートをはじめとする第二次産業の雇用吸収力の低下と並行して、四日市市のベッドタウン化が進行しつつある。内陸部における住宅団地の開発に加え、最近では四日市駅周辺でのマンション開発があり、主として名古屋方面への昼間人口の流出が目立ってきている。その数は、1990年の3.4万人から2005年の4.1万人へと増加している。

国の輸入促進政策による農林業の営農条件の悪化に加え、住宅開発の進行や道路等のインフラストラクチャの整備により、市内の農林地も大幅に減少している。これにより、農林業の生産基盤だけでなく、国土保全、環境保全機能も失われつつあり、大矢知などでの産業廃棄物の不法投棄を誘発することにもなっている。ちなみに、市内の農地面積と宅地面積は2005年に逆転したほか、林野面積は1990年代の10年間に約40k㎡から30k㎡へと大幅に減少している。農業の担い手である販売農家数も、1990年から2005年にかけて、35%近くの減少となっている。

以上の点は、四日市の経済的な再生産だけでなく、農林地を含む同地域の自然環境、国土の持続可能性を考えると、憂慮すべき状況を示している。臨海部の工業地帯と内陸部の住宅、農林地との連携をいかに図るかが課題となっているといえる。

### ④ 四日市市内における産業と定住人口の不均衡発展

「脱工業化」傾向とベッドタウン化が進行するなかで、四日市に居住する就業者の産業別構成を見ると、1985年から2005年にかけて表2-2(3)1のように変化した。この間の就業人口の増加分のほとんどが第三次産業であり、製造業では大きく減少していることがわかる。

同時に、このような産業再編に規定されて市民の住む地域別の不均衡発展も目立ってきている。1985年から2007年にかけての人口増加率を、地区別に見ると、川島の85.3%増をはじめ、保々、内部、桜、大矢知、八郷、常磐など、近年住宅開発が進んだ内陸部で40%以上の大幅増加となっているのに対して、コンビナートに隣接している橋北、塩浜、富洲原、富田といった臨海部、中部地区のような旧市街地、そして水沢地区、小山田地区などの農山村部で、減少傾向にある。

同時に、人口が減少しているところほど高齢化率も高く、逆に人口増加率が大きいところでは高齢化率が低くなっている。例えば、人口減少率が最大の橋北地区では、高齢化率が29.3%、第2位の塩浜地区では27.1%となっているのに対して、人口増加率が最大の川島地区では高齢化率はわずか14.9%にとどまっている。

以上のような人口動態や高齢化の地域的不均衡を見るとき、四日市の持続的発展のためには、臨海部、内陸部、農山村部の地域的特性に合わせたきめ細かな政策が求められる。

表 2-2(3).1 四日市市における産業別就業人口の推移

区分	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	増減数	増加寄与率
就業者総数	127,874	140,804	151,205	153,746	153,008	25,134	100.0%
第一次産業	4,760	3,713	3,650	3,062	3,109	-1,651	-6.6%
農業	4,427	3,426	3,426	2,879	2,950	-1,477	-5.9%
林業	9	12	13	12	7	-2	0.0%
漁業	324	275	211	171	152	-172	-0.7%
第二次産業	54,146	60,519	61,161	56,414	52,301	-1,845	-7.3%
鉱業	56	41	65	42	27	-29	-0.1%
建設業	13,011	14,759	17,556	16,646	14,858	1,847	7.3%
製造業	41,079	45,719	43,540	39,726	37,416	-3,663	-14.6%
第三次産業	68,719	76,191	85,759	87,080	93,599	24,880	99.0%
電気・ガス・熱供給・水道業	1,039	1,080	1,326	1,077	867	-172	-0.7%
運輸・通信業	8,847	9,716	10,751	11,040	11,891	3,044	12.1%
卸売・小売業、飲食店	30,288	31,432	34,395	33,614	33,585	3,297	13.1%
金融・保険業	3,418	3,986	4,125	3,981	3,703	285	1.1%
不動産業	617	916	1,080	1,203	1,338	721	2.9%
サービス業	21,907	26,161	30,721	33,320	38,898	16,991	67.6%
公務	2,603	2,900	3,361	2,845	3,317	714	2.8%
分類不能の産業	249	381	635	1,026	3,999	3,750	14.9%

出所:総務省統計局「国勢調査報告」。

注:増減数は1985～2005年の変化。増加寄与率は、同期の就業者増加数合計に占める各産業の比率。

## ⑤ 一人あたり分配所得の低位性と個人企業の役割の大きさ

産業構造の転換やベッドタウン化の進行は、市民の受け取る分配所得の水準にも影響を及ぼしている。四日市市の人口一人当たり分配所得は、三重県内市町村のなかにおいて10位にとどまっている（三重県「2004年度三重県の市町村民経済計算」）。これには、いくつかの理由がある。ひとつは、東京等の市外に本社をおく大企業が多いため、本社に所得を移転することにより、市内総生産に比べて地域内に留まる分配所得の比率が低いためである。ちなみに、四日市は70%で、シャープの分工場が立地する亀山市の56%よりは高いが、桑名市の90%を下回る。また、先に示したように完全失業者が増加するとともに、ワーキングプアと呼ばれる低所得階層も増えていることも関係していると考えられる。

さらに、2001～04年度における四日市市の分配所得の増減寄与率を表2-2(3).2で見ると、企業所得が80.7%とほとんどを占め、雇用者報酬は26.5%にとどまっている。しかも、企業所得のなかでは、民間法人企業(32.9%)よりも農林水産業以外の個人企業(41.4%)の増加寄与率の方が高いという特徴を見出すことができる。農林水産業も増加に寄与している。

表 2-2(3).2 四日市市における所得分配の推移（2001年度～2004年度）

単位：百万円

	雇用者報酬	財産所得	企業所得	民間法人企業				個人企業	分配所得
				民間法人企業		個人企業			
				農林水産業	その他の産業	農林水産業	その他の産業		
2001年度	614,880	23,653	253,343	159,886	96,191	4,062	42,980	891,876	
2004年度	639,626	16,877	328,607	190,575	134,811	6,069	71,514	985,110	
増減数	24,746	▲ 6,776	75,264	30,689	38,620	2,007	28,534	93,234	
増減寄与率	26.5%	-7.3%	80.7%	32.9%	41.4%	2.2%	30.6%	100.0%	

出所:三重県「三重県の市町村民経済計算」

これらの数字は、四日市市の産業政策の対象をどのような経済主体にするかという点と深く関わっている。四日市市内には、現在1万4千の民営事業所と5000弱の農家が、経済活動の主体として存在する。その圧倒的多くが小規模零細経営である。四日市市内の地域産業の再生産能力を維持し、市内のどの地域であれ住民生活を持続可能な形で発展させるためには、これらの経済主体に対する独自政策の強化が求められているといえる。

#### ⑥ 四日市市の自治体産業政策の限界

1930年代以来、四日市市の産業政策は、重工業の大規模工場の誘致とその基盤整備に重点をおいてきた。農林漁業や商店街、万古焼き等の地場産業について政策は、時々々の国の補助金・融資政策の枠を出るものではなく、これらの産業やまちの再生に結びつかなかったといえる。

かつての主導産業であった石油化学コンビナートも、2度の石油ショック後、大幅再編を繰り返し、市内産業における地位を大幅に低下させてしまった。けれども、市や県の産業政策の重点は、今もコンビナート地域にあるといえる。近年実施に移されている「四日市市臨海部工業地帯再生プログラム」に基づく、企業立地促進条例による固定資産税助成の7割は臨海コンビナート地域向けになっているほか、構造改革特区指定による燃料電池産業の育成、民間研究所立地奨励金、新規産業創出事業補助金などの各種立地補助・起業補助政策も、遊休地が目立ってきているコンビナート地域での投資を奨励することを目的にしたものである。

これに対して、苦境に瀕する地場産業の万古焼などを対象にした一連の地場産業育成政策もあるが、その政策基調は、国の中小企業政策に即して、「選択と集中」によって一部の企業を対象にした起業、第二の創業支援策に転換してきており、産地や商店街全体の振興方策の立案、実行がなされていない現状にある。

農業政策についても、地産地消運動や直売所の設置による域内消費、農業者と都市住民との交流が図られつつあるが、国の進める法人化、集落営農による大規模経営体の育成に重点をおいた施策が展開されている。茶、コメ、畜産に特化した農業構造から、都市住民との共生が図れる多様な作物体系や豊かな土壌づくり、安全、安心で環境に優しい農産物の生産と、都市の加工業、サービス業との結びつけることが課題となっている。

#### ⑦ 持続可能な四日市にするために

地域としての持続可能性を語る時、その主眼は、何よりもそこに住む人々の暮らしが成り立ち、自然との関わりあいにおいて、豊かで安全、安心な生活が維持されることにおかれる必要があるといえる。

四日市公害は、まさにそれと正反対のものであった。四日市市は、戦前から続く企業誘致政策を踏襲し、人口増加と財政収入の拡大が「都市の成長」であると考え、産業政策を進めてきた。しかし、その結果、多くの住民の尊い命と健康、そして大気や水、土壌の汚染を引き起こしたのである。

このような歴史的経験から学び、持続可能な四日市にしていくためには、地域の産業政策やそれを実行に移す行政、企業、住民という主体の意識を根本的に転換することが求められている。幸い、「地方分権化」の流れのなかで、中小企業基本法においても、食料・

## 2-2 臨海コンビナートと地域経済の構造

農業・農村基本法においても、地域の中小企業施策、農業施策については、地方自治体が企画、立案、実施の責務を負うことになった。これに基づいて、少なくない地方自治体において、地域経済振興基本条例、中小企業振興基本条例、あるいは農業振興基本条例といったものが定められ、地域産業の個性に合わせた施策展開がなされつつある。

四日市市においても、地域経済を担う経済主体の圧倒的部分を占める中小企業、農家をターゲットにすえた独自の施策の立案と展開が求められている。

(岡田知弘)

## 2-3 四日市の都市構造と都市環境

### (1) 四日市公害と都市計画

石油化学コンビナート形成に結びつく四日市の都市像を描いたマスタープランは、戦前の海軍燃料廠の立地を背景に策定された1941年「四日市都市計画」に遡りうるが（このもとの事業は戦後に持ち越された）、戦後の四日市地域の都市計画の展開を辿るとしたら、先ず1960年の『四日市総合開発計画の構想』が重要な意味を持つ。この計画は海軍燃料廠跡地への昭和石油の進出と石油関連産業立地による第1コンビナートの本格稼働、後の第2・第3コンビナートとなる午起・霞ヶ浦地先の埋立事業の実施・計画化を背景にして、四日市市が国土計画協会（国の外郭団体）に委託して策定されたもので、鉄鋼誘致と30万都市構想（大四日市建設）を目指す計画的工業都市像が描かれていた。

しかしこの構想は公害問題等の激化で直ちに修正の必要が認識され、四日市市はこの構想を転換して都市改造計画立案着手した。それが黒川調査団や日本工業立地センターへの具体提案の委嘱等を経て、都市計画協会（国の外郭団体）への委託によって策定された1966年の「都市改造のためのマスタープラン」（四日市都市公害対策研究会『四日市の公害対策のための都市計画研究報告』）である。

だが四日市公害が激化と被害の激増という渦中であって、四日市地域を対象としたこれら地域計画は、いずれも四日市市が国の外郭団体に委託したプランであったこと、さらには公害防止と都市改造に対する現実の四日市市行政の展開を検証すると、総合的にも個別的にも、また事業面からも規制面からも自立的な取り組みをしておらず、そして四日市公害判決直前期にはもはやこうした都市改造計画は市政の課題としてもあげることがなかった、とされている（坪原伸二「公害激甚期における四日市都市改造事業の実態についてー地元自治体の自立性の観点からー」『四日市市政研究』第14号参照）。

#### ① 公害の激化と都市構造の変化

しかしその後の四日市の都市構造の変化を、これらの諸計画に照らして評価すると、特に都市改造マスタープランは、結果的には公害克服という目標からは「未完の計画」、今日の都市構造に影響を与えたという点では「実現した計画」、そして公害被害住民にとっては「幻想の計画」となっており（波多野憲男 2007, 政策調査研究会『地域計画・行財政部会報告書』第1章参照）、その意味で今日という時点に立って都市再生の課題を検討するとき、改めて俎上にあげてみる必要がある（図 2-3(1).1）。この計画は、一つには今後とも重化学工業都市として発展させること、二つには、ある程度の公害発生は起こること（公害発生源対策の進歩と企業の生産規模拡大との見合いで公害は現状より悪化はないが…）、を前提として、目標年次1985年、想定人口35万人として、①重化学工業立地地域（＝名四国道東側から埋立地を含む地域と天白川以南の国道1号線と名四国道に囲まれた南部既成工場地域）、②ある程度の公害が及ぶ地域（国道1号線・名四国道沿線の既成市街地と外周の農業地区一帯）、③公害が及ばない地域（＝郊外の農村地域：計画ではここに公害地区からの移転人口と増加目標人口を併せた18万人を受け入れる新市街地開発を予定）という3つの地域区分をして、それぞれの実情に即して都市改造を行うとしたものであった。

ではこのマスタープランで何が実現したか。第1はマスタープランの描いた霞ヶ浦地先

の埋め立てによる第3コンビナートが建設されたこと、第2には「公害の及ばない地域」については、朝明団地、桜団地、高花平団地等が建設されたが、公害被害地などからの計画的な住民移転等の事業はすすまなかった。①と②の地区の間に緩衝緑地帯を設ける計画もごくわずか（中央緑地と霞ヶ浦緑地）に止まった。ただこの生産緑地地域内での郊外住宅地形成や、南北を走る幹線道路網に対し東西の道路が井桁状に配置された道路網計画という点では実現をみた構想であった。結局のところ、この計画のもとで四日市コンビナートの拡張がすすみ今日の姿が形成されたが、住民の公害被害に対しては無力だった。そしてその要因の一つとして、わが国の都市計画の「おくれ（＝都市計画権限の国への中央集権化）」も影響している。

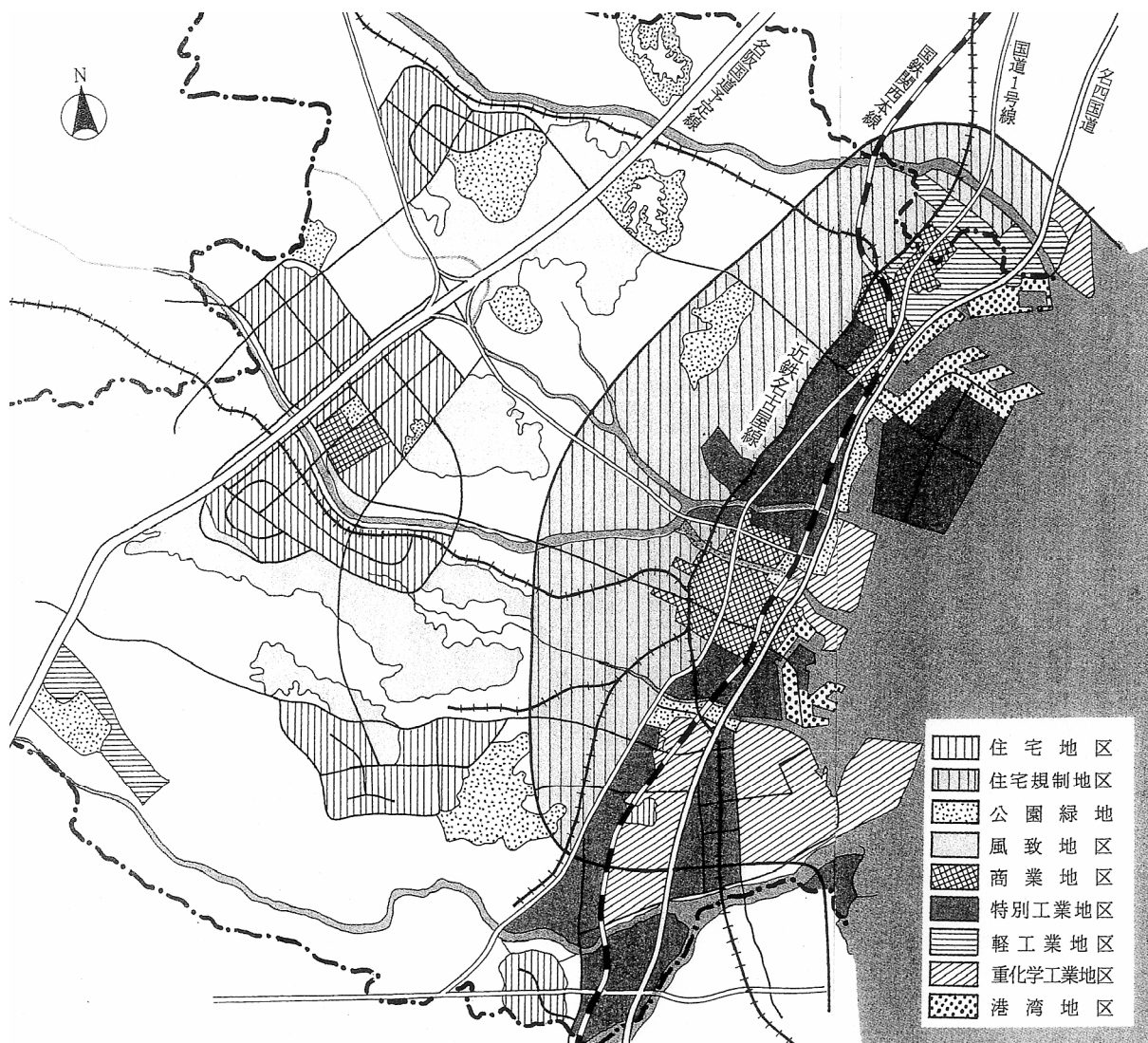


図 2-3(1).1 四日市公害対策マスタープラン

出所：『四日市市史』第19巻 通史編 現代、748-749頁

## ② 四日市の都市計画の現在

わが国の都市計画法は、戦後においても戦前の1919年法が適用されてきたが、1968年になってようやく新法に改定された。そこでようやく都道府県知事と市町村双方に都市計

画の決定権限が認められた（但し知事の権限を強いものと規定）。さらにその後市町村に関しては、1992年都市計画法改正で「市町村マスタープラン」の作成が義務づけられた。また1999年地方分権一括法で、都市計画行政は機関委任事務から自治事務とされ（計画決定は上位団体の承認・許可という規定から、「協議し、同意」へ）、また市町村でも用途地域に関する都市計画決定（但し、三大都市圏を除く）が出来るようにされ、市町村の決定事項も多くなった。

このような変化の過程で、四日市市は1970年に新都市計画法に合わせて、7千haの市街化区域設定（74年の大水害経験で何部の大規模団地開発の隣に里山保全の風致地区の指定等の変更あり）や、道路計画（現在進捗率7割強）等の都市計画決定がなされた。ただ「市町村マスタープラン」の策定は2002年まで大幅に遅れたが、その背景には、新しい『総合計画』への見直し作業と合わせた事情や、地域などに根強く残存している「都市の拡大」型思考との調整があったという。

図2-3(1).2は、『四日市市 都市計画マスタープラン（全体構想）』（2002年）に示された土地利用計画である。このマスタープランの特徴は、一つは人口減社会を想定し、現在の市街地（現在でも十分な面積をもつ）の有効活用を基本としている。その点で1960年『四日市総合開発計画の構想』の考え方と同じようなものになってきているという（人



図 2-3(1).2 四日市市都市計画マスタープランの土地利用計画

出所： 四日市市『都市計画マスタープラン・全体構想』，2002年，7-8頁

口 30 万人，市街地 7 千 ha 等）。二つには，そのため「都市活用ゾーン」と「自然共生ゾーン」という区分を行ったこと。市当局によれば，当初「市街地限界線」の設定プランを持っていたが，地元民の抵抗が強くこのような概念区分をいれたという。背景には，人口減社会→人口の都心回帰（既に 2003 年から都心人口減は歯止め）に対応し，市街地は「歩いて暮らせる街」へ，また市街地調整区域内への大型店進出圧力への対抗といった方針をおいている。ただ問題は「自然共生ゾーン」農業者の高齢化が進行し農業を保全する担い手問題に大きな困難が生まれていることだという。

三つ目の特徴は，「市民と市の協働によるまちづくり」を強調していることである。今後この全体構想のもとで，市の方針としては，市内 24 地区別に地区住民の発議で「地区別プラン」が策定されることを予定している。これは既に「橋北地区」から構想が出されており，続いて県地区，三重地区等も取り組みが始まっているという。ただ，この地区別プランづくりに関しては，市当局としても，取り組みのフォーマットを示しかねている面もあり，いつ全ての地区でプランが出そろえるのか，なお試行錯誤の段階にある。

### ③ 「分散型広域」都市・四日市と都市改造の課題

以上から明らかのように，戦後四日市においていわゆる都市計画なるものが無かったわけではない。しかし，都市計画の名の下に市民の生活空間として大切な臨海部・海岸線の独占的利用や周辺住宅地を無視した抜け駆け的利用を許してきた結果，四日市の石油化学コンビナートが形成され，四日市公害を生み出したのではないのか。1966 年「都市改造マスタープラン」では，住民の集団移転も計画したが，それらは工場立地には手を付けず，不十分な補償費や住民の一方的な移転計画のため最大の焦点であった塩浜地区は挫折した（実現したのは平和町・雨池町の 110 戸ほど）。このため公害被害の激化とコンビナート災害の恐怖から，四日市では市民の自然発生的な「公害疎開」と呼ばれる人口の市内流動が起きた。それは若年世帯を中心として臨海部から西部丘陵地へ人口移動である。この結果，臨海部中心市街地の空洞化と高齢化の一方，西部丘陵地域は急激なスプロールの都市化が起こり，都市構造は「分散型広域」都市ともいえる歪みを大きくし，公害以外の都市問題も激化させたのである。

かくして現在の四日市の「都市」改造の課題というとき，やや奇異に聞こえるが「都市計画と農村計画の両立」という二律背反ともいえる課題を抱えている。それは一方で，市民の共同生活空間にとって重要な西部丘陵地域に広がる農村域の土地利用と景観の維持・保全のため，産業廃棄物の不法投棄や道路の沿道利用による無秩序大規模商業施設立地など抜け駆け的・独占的な土地利用を許さず，農業的土地利用の維持と保全をはかるかという課題であり，他方では都心部における「集積の利益」を高め定住市民を確保するか，さらにはコンビナートに独占されたウォーター・フロントを市民の手にどう取り戻すか，といった課題である。四日市市の新都市計画マスタープランは，この四日市型「都市と農村の共生」モデルを創りだせるのか。いままさにその真価が試されることとなる。

（遠藤宏一）



## (2) 四日市のウォーター・フロントの現状と課題

### ① 四日市から失われた水辺

いま四日市には、市民が憩いの場として親しむことの出来る水辺はほとんどない。市民に愛され親しまれてきた霞ヶ浦、富田浜、須賀浦等の海水浴場は、1960年代のコンビナート建設とともに次々と姿を消し、68年第3コンビナートの埋立事業の開始に伴い、最後に唯一残っていた霞ヶ浦海水浴場の閉鎖とともに、最終的に四日市の海岸から姿を消した。いま四日市地域にわずかに残っている自然海岸は、コンビナート北部・川越町のわずかに400mほどの高松海岸・干潟と05年の楠町合併で四日市市域となった南部・吉崎海岸（但し、いまは海岸植物やシロチドリ保護のため、海岸は遊歩道以外立ち入り禁止）だけである。

こうして青空ときれいな空気そして白砂青松の海岸という市民が憩う場、漁業が栄える漁師町・磯津という、四日市の水辺の「原風景」は失われてしまった。公害判決後も、「自然・環境破壊はそのまま、漁師町の子どもがスイミングスクールのバスに乗ってプールで泳ぎをおぼえなくてはならないなどは、どうみても普通ではない。コンビナートの工場がきて四日市が発展した証しがプール通いだとしたら、これほど悲しいことはない」（澤井余志郎「四日市公害被害地を歩く」、公害市民塾『瓦版』76, 2006.7.24）という状況は変わらない。四日市市や港湾管理組合は、その後、「市民に親しまれる港湾づくり」を掲げ緑地をつくったが、市民が寄りつかないと嘆く（2005年8月のヒアリングより）。

四日市で市民の手に海辺を取り戻そうという運動が過去になかったわけではない。例えば、一時期全国的に広がった親水権を求める住民の入り浜権運動の芽は四日市でも生まれていた。ちなみに、1978-79年頃の新聞記事には高松海岸保全運動（「高松海岸の自然を守る会準備会」と「四日市入り浜権を取り戻す会」共催）が起きていた記録も残されているが（『四日市市史』第15巻史料編：現代Ⅱ, 812-813頁、あるいは公害市民塾『瓦版』83, 2007.5.24）、必ずしもそれが大きなうねりになってはこなかった。

ところが今また、このわずかに残った高松海岸・干潟が失われる危機が迫って、この干潟を守ろうという市民運動が起きている（高松干潟を守ろう会『里浜が輝くスーパー中樞港湾：伊勢湾を目指して——臨港道路霞4号ルート変更と高松海岸・干潟海浜公園の提案』平成17年1月、参照）。それは四日市港・名古屋港のスーパー中樞港湾指定を背景に、四日市港・霞ヶ浦北埠頭と伊勢湾岸自動車道を結ぶ全長4.1kmの臨海道路「霞4号幹線」の建設（国道23号線の渋滞解消や災害対策という名目で、総工費419億円を予定した国直轄事業）が始まったからである。高松海岸・干潟（28ha）は、今では伊勢湾北部に残る数少ない自然干潟で、シギ、チドリの生息地として、また03年にはウミガメの産卵も確認されており、ラムサール条約に登録された名古屋市の藤前干潟と渡り鳥が行き来する「兄弟干潟」としても知られている。霞4号幹線道路計画のルートは、当初複数の案が四日市港管理組合のもとにつくられた検討委員会等で検討されてきたが、最終的には市街地の住民とのトラブルを避ける等や国策への配慮からか、推奨順位の低かった高松干潟に沿うルート案が採用された。これに対して地元の「高松干潟を守ろう会」と「川越町自然と環境を考える会」が代替のルート変更案等の提示や計画反対の運動を起こし、2005年2月に8900人ほど反対署名を集め国土交通省に提出もしている。しかし、スーパー中樞港湾指定を歓迎する行政や市民の一般的な風潮を背景に、四日市の「原風景」再生への一つの足がかりになるであろうこうした貴重な運動も、なかなか市民の関心となって広がらないようにみえる。



## ② 海辺を市民に取り戻す臨海部再開発の可能性

ともあれ、四日市の都市再生を考える重要な政策は、臨海部コンビナート地区を、どのようにして市民の生活環境として改造し保全するかである。この政策は中長期に渡るであろうが、コンビナートの産業構造をかえ、遊休地等の再開発を総合的に考えて行かねばならない。この点でとくに第1コンビナートでは、いま全体として構造転換がなされており、ちなみに旧三菱化学（現三菱ケミカル）では、31万㎡の遊休地が発生している。また第3コンビナート・霞ヶ浦地区にも未利用地が相当残っているといわれており、東京湾や大阪湾ほど大規模ではないが、四日市臨海部でも遊休地が問題となってきた。ちなみに、三重県・四日市市の調査では、三重県の化学系企業52社（アンケート回答社数）のうち、事業用地の方向として未利用地の発生・拡大と回答した企業が15.4%あったという（未利用地の動向については、自社による活用が34.6%あったが、利用計画なしも11.5%あった）。ただこの調査も企業数だけのもので、実際の遊休地・未利用地の面積等は公表されていない。立地企業についてのこうした実態の詳細な調査を日常的に実施し（四日市市は先の三菱化学以外のコンビナート企業に関する、遊休地等の土地利用状況は把握していないという）、ウォーター・フロントを市民の手に取り戻し解放する構想と計画を、市民・企業と協力してつくってゆくべきであろう（以上、臨海部の未利用地の動向に関する問題や、旧三菱化学の余剰地とその再利用の動向と「四日市エコタウンプラン」等の地域産業政策の推進の動向と特徴については、佐無田光 2007, 政策調査研究会『地域経済部会調査報告書』第3章, 66-67頁参照のこと）。

これとも関連して、首都圏や関西圏のように臨海部をマンション・オフィス、商業施設、レジャー施設といった都市的土地利用によるウォーター・フロントの再開発の動向は、四日市ではほとんど見られないが、その種の構想を四日市市が必ずしも持たなかったわけではない。後述の2-5(1)でもふれられるが、現在の『四日市市総合計画（1998-2010）』では、四日市のアイデンティティは「港」ではないかと考え、これを市民と共有するまちづくりのキー・ワードとして位置づけたという。

この点に関する四日市市でのヒアリングによれば（2005年8月）、具体的なプロジェクトとしては、古くからの四日市港には港に関する産業遺産・建造物・産業等も残っているからこれを再開発し、また市民が親しみを持ってアクセスできるようにするため、JRの高架化と名四国道を半地下化し、近鉄駅から四日市港までをつなぐという、港湾づくりと市街地再開発を構想した。そして96年には貨物ヤードを買収して民活再開発ビル等も予定したが、ただその後財政問題が深刻化したため一旦中止することになったという（総事業費は800億円ほど）。05年度になって中止は解除したが、旧港の再開発はまだなにも手がついてないままという。確かにこのような構想は財政問題がネックになっているとはいえ、市民が近鉄四日市からJR四日市駅を越えて市街地中心部を歩き、四日市港の周辺では海辺を観て楽しみ、また周辺の産業遺産や建造物を商店やレストラン、文化施設に改造して市民が楽しめる空間をつくるといったプロジェクトを推進することは、四日市の水辺を市民のもとに取り戻す第一歩になるであろう。そのためには市民参加や企業の参加も求めて、それこそ公民の新たなパートナーシップによる都市再開発事業に組み直す必要がある。

（遠藤宏一）

### (3) 中心商業地の再生とまちづくり

1998年に成立したいわゆる「まちづくり3法」、なかでも中心市街地活性化法の枠組みのもとで、四日市市においても2001年に基本計画が策定され、中心市街地の活性化に向けたさまざまな取り組みが進められてきた。しかし、90年代以降の商業環境の激変のもとで、中心商店街のにぎわいを回復することは容易ではなく、依然として空き店舗が目立っているのが現状である。ここでは中心商業地の現状と、この間の取り組みの成果をふまえて、今後の活性化の課題について考えてみたい。なお、本節における考察の詳細については、拙稿（豊福〔2007〕地域経済部会報告書、第5章）を参照されたい。

#### ① 四日市市の商業環境の変化

バブル崩壊後の長期不況のもとで、90年代以降、日本の小売業の業績は全体として低迷を続けた。四日市市もその例外ではなく、事業所数、販売額ともにほぼ1991年を境に減少に転じ、1999年に若干の反転を伴いつつも、全体として減少傾向を示した。一方、限られた消費のパイを巡る小売業間の競争は、90年代以降、大型店の出店規制の緩和と、ホームセンターやドラッグストアといった新業態の参入を背景に激しさを増し、結果として大型店の大幅な伸張をもたらした。四日市市内でも、中心市街地における新規出店に加えて、郊外における大型ショッピングセンターや量販店の進出が相次ぎ、小売業の売場面積に占める大型店の比率は、1991年の37.1%から2002年の79%へと著しい上昇を示した。

大型店の伸張は、必然的に四日市市民の購買行動にも顕著な変化をもたらした。四日市市の商工課が市民を対象に毎年調査を実施している『買物傾向調査』によると、1990年の時点では、時計・メガネ・カメラや家電製品、スポーツ・レジャー用品、医薬・化粧品などでは依然として中小小売店が5割以上を占めていたのに対し、2005年には、中小小売店が5割以上を占める品目は皆無となり、大半の品目で大型店、しかも店舗面積3000㎡以上の大型店が5割以上を占めるに至った。

このような大型店の進出を契機とする新たな商業集積地の形成と、市民の購買行動の変化は、市内の既存の商業集積地の衰退を伴いつつ、商業中心地の再編をもたらした。同じく『買物傾向調査』により、市民の居住地区別に全品目の購入先の地域別割合を算出し、当該地域以外の居住者から10%以上の購入率を示している地区を商業中心地とみなすと、1990年の時点では、中心市街地のある中部地区の他に、日永や三重、常磐、富田など、さらに市外では隣接する川越町や菰野町、鈴鹿市などが中心地となっていた。それが2005年には、イオン四日市北ショッピングセンターが立地した富州原や、ジャスコ四日市尾平ショッピングセンターが立地した神前などが新たな中心地となり、隣接する富田や川越町、三重の中心性が失われる一方、ドラッグストアや食品スーパーなどの立地が進んだ常磐や四郷で中心性が増大した。また市外では、イオンタウン菰野ショッピングセンターが立地した菰野町や鈴鹿市、桑名市での購入率が上昇するなど、他市町との競合関係も増大した。

他方、同じデータによって各地区における地元での購入率をみると、1990年の時点では、ほとんどの地区で購入率が10%以上となっており、近隣の商業中心地で買い物をしつつも一定部分は近隣の小売商店などで調達するという購買行動が確認できる。しかし、2005年には多くの地区で購入率が10%を下回り、水沢や県では1%、小山田では0%にまで低下した。これは、食料品などの日用品も含めて、これらの地域の商業機能がことごとく失わ

れたことを意味している。

以上のように、90年代以降の大型店の伸張は、旧来の商業中心地の衰退や、商圈の狭い地域密着型の小売商店の淘汰を伴いつつ、四日市市内の商業集積地の分布を大幅に塗り替えることになった。

② 四日市市の中心市街地の現状

それでは、四日市市民の中心市街地における購買行動はこの間どのように変化したのだろうか。やはり『買物傾向調査』により中心市街地における買物傾向を示した表 2-3(3).1 から、以下の点が確認できる。第1に、中心市街地のなかでも、市内の中心商業地としての機能を果たしてきたのは近鉄四日市駅西口から諏訪栄周辺までのエリアであり、ここでは少なくとも1990年の時点では、大型店のみならず中小小売店も中心性を有していたこと、第2に、しかし、2005年の時点では中小小売店の中心性はことごとく減退し、また大型店も中心性を低下させていること、第3に、諏訪新道からJR四日市駅周辺とその他のエリアでは、1990年の時点においてすでに中心商業地としての機能は失われていたことである。なお、家具・寝具や時計・メガネ、家電等ではJR四日市駅から諏訪新道周辺の大型店での購入率が上昇しているが、これは十七軒町の国道1号線沿いに進出した大型店の影響によるものであり、従来の中心市街地の動向とは区別して考えるべきである。

このように、四日市市民の購買先が郊外の商業中心地へと移動するもとで、中心市街地では中小小売店を中心に商店数が大幅に減少した。『商業統計表』のデータによると、業

種別ではとくに「織物・衣服・身の回り品小売業」での減少が著しいほか、医薬品・化粧品やスポーツ用品・娯楽用品等、写真機・写真材料などの「その他の小売業」での減少が目立っており、先に購買動向で示したものと同様の傾向がみられる。

また、商店街全体の「にぎわい」を示す指標として、商工課の『歩行者流量調査』

をもとに商店街における歩行者交通量の動向をみると、大型店の集中する中心エリアである近鉄四日市駅付近及び北口周辺でも、90年代を通じて通行量が減少傾向をたどり、アムスクエアとジャスコが閉店した翌年の2003年には休日の通行量が平日を下回る状況に陥ったことがわかる。駅東口から国道1号線までの商店街でも、1998年以降、休日の通

表 2-3(3).1 中部地区におけるエリア別・店舗規模別購入割合

(単位:%)

		高級衣料	実用衣料	家具・寝具・インテリア用品	時計・メガネ・カメラ	服飾品・宝石・貴金属	書籍・文具	家庭電化製品	情報関連機器	楽器・CD	スポーツ・レジャー用品・自転車	玩具・TVゲーム・節句人形	日用品雑貨	医薬品・化粧品	生鮮食品	その他食料品	贈答品	総合	
1990年	近鉄四日市駅西周辺			10								3						1	
		大型店		2	11	13	4	2	7			3	3						3
		その他小売店	3	1	2									1	2				2
	諏訪栄周辺	大型店	29	24	10	28	13	17	24	3	6	33	4	10	4	7	6	5	16
		その他小売店	7	1	1	5	10	12	1	2	5	5	7	6	1	4			3
	JR四日市駅から諏訪新道周辺	大型店			4														
		その他小売店	1		1		2	2	1	1	1	1	3	1		2			1
	その他の中部地区	大型店			1							2							
		その他小売店	1		1		2	2	1	4	4	1	3	1	1	2	1		1
	合計	大型店	29	24	24	28	17	24	3	6	33	5	23	6	7	6	5	58	17
	その他小売店	12	2	4	7	25	29	7	9	17	15	16	11	3	9	1	0	3	
	計	41	27	28	36	37	45	32	23	49	20	39	16	10	16	6	7	26	
2005年	近鉄四日市駅西周辺			10															
		大型店	1	2	10	2	2	2	8			2	1	1	1	1	2	1	2
		その他小売店	1	1	1	5	2	1			1	2	1	1		1		1	
	諏訪栄周辺	大型店	38	6	3	24	9	24	11			9	1	3	2	4	4	48	12
		その他小売店	1			3	1				1	1	1		1				1
	JR四日市駅から諏訪新道周辺	大型店			22		6		33	33	3		4			1	1		5
		その他小売店	1			1	1				1								
	その他の中部地区	大型店	3												2	1	1		1
		その他小売店	1				2	1				1			1	1	1	1	1
	合計	大型店	42	8	38	28	16	26	19	33	33	14	2	8	1	4	8	9	49
	その他小売店	4	1	2	1	10	5	1	1	2	3	4	2	1	4	2	2	2	
	計	46	9	40	29	27	31	20	35	35	16	6	10	2	12	10	11	51	

注: 網掛けは10%以上の購入率を示す。なお、四捨五入により合計は必ずしも各項目の合計と一致しない。  
出所: 四日市市商工部商工振興課『買物傾向調査』各年版。

行量が平日を下回る状態が続いており、国道1号以東の諏訪新道では、絶対的な通行量自体が少なく、休日の通行量が平日を大幅に下回る状態が常態化している。その後、中心エリアの駅西口ではララスクエアの開店等に伴って通行量が増加に転じたものの、かつてのにぎわいにはほど遠く、駅東口以東の商店街では来街者の減少傾向に歯止めがかかっていない。

以上のように、中小小売店の廃業が相次ぎ、商店街への来街者が減り続けるなかで、商店街内の空き店舗数は増加傾向にある。2001年の数字では、本町通り商店街や諏訪栄発展会など高いところで20%以上の空き店舗率となっており、2006年3月末現在では中心商店街全体での空き店舗数は76件に達している。

### ③ 中心市街地活性化の成果と課題

四日市市では2001年に「中心市街地活性化基本計画」が策定された。中心市街地の区域は、JR四日市駅周辺から近鉄四日市駅の西側までを含む約185haの区域である。基本計画では活性化の基本方針として、①来街者を増やす、②居住者を増やす、という2つの目標を設定し、その達成のために「市街地整備」と「商業等の活性化」を「一体的に推進」することが掲げられた。まず「市街地整備」では、中心市街地の骨格形成の考え方として、現在のまちの構成を基本としつつ、中央通りを「シンボル軸」として位置づけ、そこを基軸としてまちづくりを行うとともに、長期的には中央通りを東へ延伸し、港との連続性を確保するという方向性が打ち出された。また「商業等の活性化」では、ゾーン別に商業機能の分担を行うという考え方が示され、買回り品を主に扱う「広域型商業機能」を担うゾーンとして、近鉄四日市駅直近と、2番街及び3番街を含む諏訪公園周辺のエリアが、また生鮮品などを主に扱う「日常生活支援型商業機能」を担うゾーンとして、公園通り以東と呉服町及び諏訪新道周辺のエリアが位置づけられた。

それでは、基本計画の策定から5年あまりが経過した現在、市の中心市街地活性化策はどのような成果をあげたのだろうか。市の自己評価では、少なくとも当初設定した2つの目標、すなわち来街者と居住者の増加に関してはすでに達成したという認識である。たしかに、数値的にはいずれの指標も増加傾向を示しているが、来街者の増加は近鉄四日市駅西口周辺に限定されており、また居住者の増加は、中心市街地におけるマンション建設の増加によるところが大きいが、一部再開発によって商店街の連続性が経たれるという問題も生じている。いずれにせよ、上記のような目標の達成が、中心市街地の商店街全体の活性化に必ずしもつながっていないことは、市も認める事実である。実際、中心商店街を「広域型商業機能」と「日常生活支援型商業機能」のエリアにゾーニングして機能強化を図るというビジョンを描きつつも、そこに誘導するための方策を事実上欠いており、例えば空き店舗の有効活用についても、現在の空き店舗数76件のうち賃貸可能物件は22件にすぎないなど、再活性化の前提条件が成り立たないのが実状である。

もっとも、行政側がいくらビジョンを描いても、それを担う主体である事業者の取り組みや、広範な市民の理解と計画への市民の積極的な関与がなければその実現は難しい。この点、四日市市では、この間の活性化策の成果として、行政と事業者、市民の連携による中心市街地活性化の仕組みとして「すわ公園交流館」が誕生している。これは、中心市街地の中ほどに位置する諏訪公園内の施設で、基本計画の策定を契機に中心市街地活性化の

拠点施設として整備されたものである。施設の管理は、市の費用負担による2名の常駐職員が担っているが、施設の運営は、基本的に市民公募でボランティアの「運営協議会委員」によって担われている。

交流館の主たる取り組みは、交流館施設や諏訪公園、商店街を活用したイベントの主催であり、2003年の開館以来、これまでにまちなかライブ、諏訪公園及び商店街のライトアップイベントなど、さまざまな企画が行われてきた。イベントの継続的な開催は、以前は閉店時間には店を閉めていた商店がイベント期間中には営業時間を延長したり、ライトアップに協力する商店が増えたりするなど、商店街の商業者にも一定の変化をもたらしている。もっとも、イベントの開催が必ずしも商店街の売り上げ増や新規出店の増加といった商業の活性化に結びついておらず、その点は交流館の課題であるが、市民公募の運営委員や、同じく公募の職員をはじめ、交流館の運営とそのイベントには、四日市の中心市街地に強いこだわりを持つ多くの市民が関わっており、中心市街地活性化の手がかりとして、その可能性が注目される場所である。

#### ④ 中心商業地の活性化に向けて

以上の考察をふまえると、今後の活性化の課題として以下の点があげられよう。

第1に、中心商業地の機能を一定の方向に誘導するためには、やはり商店街内に存在する空き店舗及び空き地の有効活用を図る必要がある。第2に、このような土地利用の誘導ないし規制は、個々の物件における点的な対応のみでは困難であり、面的な規制と、その根拠となる将来的な中心商業地の機能についての明確なビジョンが不可欠である。第3に、空き店舗や空き地の有効活用を図る一方で、意欲的に営業を続けている既存の商業者を積極的に支援していく必要がある。例えば、商店街の売り出しと連動したイベントの企画など、「すわ公園交流館」への商業者の能動的な関わりを促進する取り組みが必要である。第4に、水沢、小山田、県などを筆頭に域内において日常生活を支援する商業機能が失われる地域が増加している。大型店の郊外出店規制はもとより、主要幹線沿いでの無秩序な開発を抑制し、日用品や生鮮品などの最寄り品については近隣で調達できるような市内全域での「日常生活支援型商業機能」の充実が求められる。最後に、長期的な方向性として、基本計画に掲げられた中央通りを「シンボル軸」とし、将来的にはそれを東へ延伸して港との接続を図るといったビジョンを見直すべきである。中心市街地を通過する車の流れを中心軸とするのではなく、既存の商店街が連なる、旧港史跡から本町通り、諏訪新道を経て旧東海道から近鉄四日市駅へと至る動線をこそ中心軸とすべきである。

(豊福裕二)

#### (4) コンビナート災害と臨海部のリスク管理

災害に強い、安心安全のまちづくりのためには、四日市コンビナートの防災体制、予防対策、災害応急対策のいずれにおいても、従来一定の前進面がみられる一方、不十分さや欠陥が指摘できる。とくに、巨大地震被害の発生対策は切迫した課題であるだけに、コンビナート企業と行政の責任ある対応が必要であり、そのためにも、市民の学習、世論と運動づくりが今や早急に求められている。以下、四日市コンビナートの災害環境の現状と防災体制の特徴を考察した上で、今後の防災対策上の問題点と課題について明らかにしよう。

##### ① 四日市石油コンビナートの地域特性と災害環境

四日市石油コンビナートは、戦後 1950 年代から、国策として、臨海部に大規模な石油精製や石油化学などの企業の集積がなされ、石油コンビナートとして開発が進められた。しかし、そこでは、「四日市公害」に代表される環境問題への対応だけではなく、災害問題についても、事前の適切な対応に欠けていた。もともと災害を受けやすい臨海部の軟弱地盤の低湿地帯に、石油精製や石油化学など大量の可燃性危険物を擁するコンビナート企業が多数集積し、しかも、住民の居住地域に近接して住工が混在して密住するという、災害が発生しやすく、発災すると被害が巨大化しやすい、特有の災害環境が形成されてしまったからである。

とりわけ、歴史的に形成の古い第 1 コンビナートでは、隣接する塩浜地区の住民居住地域をコンビナートが両側から包み込むように極めて近接して建設され、パイプラインが生活道路のすぐ脇や地下にもはりめぐらされている。JR 線の臨海部側では、工場施設群が小中学校や病院、集会施設、住民の居住地などと混在している。また、第 1 コンビナートは、1975 年の石災法施行以前の、レイアウト規制のない初期段階に建設されたこともあって、危険物の製造・貯蔵施設が比較的狭い空間に密接して配置されており、それだけ災害の発生や拡大のリスクも大きくならざるを得ない。これらのことは、第 1 コンビナートから数年遅れて埋め立て方式により建設された第 2 コンビナートについても、多かれ少なかれあてはまる。

しかも、注目すべきは、四日市の石油コンビナート地帯は、災害の発生・拡大の危険性が地理的、物理的に大きいだけではない。そこは、高齢者を含む多数の「災害弱者」が居住する生活空間でもあり、それだけに災害が起きやすく、被害が拡大しやすい特質を有しているからである。例えば、第 1 コンビナートに隣接する塩浜地区や対岸の磯津地区では、老朽化した木造住宅の密集した地域が多く、公害問題の深刻化とも関わって、若年層の郊外流出が進んでいる。そのため、高齢者が病気を抱えたまま、取り残されているケースも少なくない。塩浜地区の高齢化率は、2007 年 1 月現在で、市内平均の 19.0% に対して 27.1% と、市内第 2 位の高さである。高齢化率の市内第 1 位は、第 2 コンビナートに隣接した橋北地区の 29.3% で、同地区の人口減少率は市内最大である。要するに、公害病患者を含む高齢の単身者や低所得の「災害弱者」が、災害の起きやすい特質を有する地域の中で、被害にあいやすい住環境の下、甚大な災禍を及ぼすおそれの高い石油コンビナートに近接して居住することを余儀なくされているのである。これを「運命共同体」と呼ぶのは、余りにも過酷であり、無責任といわねばならない。



## ② コンビナート防災対策と防災体制の特徴

では、このような災害環境と地域特性をもつ四日市の石油コンビナート地帯に対して、その防災対策や防災体制はどのような特徴をもってとられているであろうか。

石油コンビナート地域については、「石油コンビナート等防災計画」を作成し、かつ毎年これを検討し、必要があれば修正を加えなければならない。これは、石油コンビナート等災害防止法（「石災法」）に基づいて行われる。石災法は、1974年の水島石油コンビナートの重油大量流出事故を契機に、75年に制定された。同法の目的は、石油コンビナート等の災害の特殊性を考慮して、その被害を受けるおそれの大きいコンビナート地域を「特別防災区域」に指定し、その区域の災害の発生及び拡大の防止等のための総合的な防災対策を講じることによって、災害から国民の生命、身体及び財産を保護すること、とされている。三重県の「石油コンビナート等防災計画」は、この石災法に加えて、東海地震に係る大規模地震対策特別措置法（「大震法」）と、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（「東南海特措法」）などの規定を含む総合的な石油コンビナート防災計画として策定される。

では、石油コンビナート災害の災害防止の責任体制はどのようなものか。コンビナート防災の第一義的責任者は、コンビナートに立地する、一定規模以上の石災法の対象となる「特定事業者」である。特定事業者は、給水施設等の「特定防災施設」を設置するほか、各事業所ごとに「自衛防災組織」を設置し、また特定事業所相互の協力体制のための「共同防災組織」を設置しなければならない。このために、四日市では、「四日市コンビナート地域防災協議会」が設けられている。

さらに、当該コンビナート地域の防災組織を全体として統括するために、府県レベルで「石油コンビナート等防災本部」を設置しなければならない。防災本部は、知事を本部長とし、関係する市町村長や諸機関の長、責任者などから構成される。災害対策基本法による通常の防災本部は、府県と市町村の双方に設置される。しかし、石油コンビナートの防災本部は、コンビナート災害の特殊性や大規模性からみて、石災法に基づき、府県レベルに一元化されている点に特徴がある。災害が発生すると、府県は現地本部を設置し、必要な総合的防災活動を実施するものとされている。しかしながら、コンビナート災害は、特別防災区域から、コンビナート周辺の市街地へと拡大する場合も当然ありうる。その場合には、市長を本部長とする「四日市市災害対策本部」が設置され、そこが責任部署となつて、既成市街地の災害対策にあたることになっている。

## ③ 四日市石油コンビナートにおける防災対策の問題点と課題

先述のように、四日市市の臨海部は、本来的に災害を受けやすい地域特性と災害環境をもっていた。したがって、そこでは、たんに東海地震や東南海地震などの巨大地震による大規模災害のリスクだけではなく、津波や台風・豪雨などにもなう自然災害の危険性も大きい。しかし、当面の緊要な課題は、急迫する巨大地震の発生・拡大に対する地震防災対策にある。そこで、地震防災対策を中心に、四日市石油コンビナートの防災対策の問題点と課題を指摘すれば、以下の諸点をあげることができる。

### 防災対策の前提となる「被害想定」の不透明性とその改善の課題

適切な防災対策を講じるには、できるだけ具体的で分かりやすい「被害想定」が大前提となることは言うまでもない。現行の想定地震規模は、東海・東南海・南海地震が三連発で同時に発生するという、考えうる最大規模をとっている。想定するリスクを出来るだけ大きく見積もり、これに対応する対策を講じておくことは、災害対策上はきわめて妥当であるといえよう。逆の場合は、事前の災害対策が不十分となり、大被害が発生するおそれが多いからである。しかし、問題は、四日市石油コンビナートの災害の発生危険度のとり方である。現行の災害発生危険度は、消防庁のシミュレーション方式による発生確率で表示されている。そのため、現場ではそれがどの程度真実に近いかは検証のしようがない。その結果、どの程度の対策を講じたらよいか、指標としてはほとんど役立たないことである。実際には、事業所ごとに石油タンクやプラントなど1つずつ現況に即して調査されているが、それらの危険度に関する個別情報は「企業秘密」として公表されていない。大地震による被害想定を判定しやすいものに改善し、防災対策を講じる指標として有効なものとするとともに、危険度に関する個別情報を開示していくことが、緊急の不可欠な課題となっている。

### 第一義的責任者である「特定事業所」の責務評価体制の甘さと客観的科学的性の確保課題

「特定事業所」（コンビナート企業）は、コンビナート防災の第一義的責任者として、「特定防災施設」や「自衛防災組織」を設置する法的義務がある。しかし、例えば、地震計の設置にしても、それは基本的に個別企業の自発性に委ねられ、その設置場所、設置個数、緊急時の停止判断などは、事実上すべて個別事業所の裁量に任せられ、客観的かつ公的な基準は存在しない。それどころか、コンビナート防災の統括部署である三重県への届出義務さえない。もっとも、実際には、県の当該部局と特定事業所との間で一定の情報交換や調整はなされているようであるが、石油コンビナートの特殊に大きい危険性からみて、防災システムの客観性や科学性を立証する制度の確立と情報公開の徹底は、大きな課題として残されている。

### 「コンビナート地域防災協議会」の設置・運営上の不十分性とその改善の課題

コンビナート防災は、個別事業所ごとの対策だけでなく、共同防災体制が不可欠となる。石油コンビナートでは、大量の危険物が集積されているだけでなく、それらがパイプライン等で密接に結合されており、また、コンビナート災害は周辺の住宅地にも重大な被害を及ぼす可能性が高く、個別事業所の防災活動だけでは大きな限界があるからである。にもかかわらず、「四日市コンビナート地域防災協議会」に加盟、協議、決定できるのは特定事業所に限られ、周辺住民はもちろん、行政当局でさえ基本的には参加権がない。もっとも、実際の運営では、三重県はじめ、国の地方出先機関、四日市市や同消防本部などの主要関係機関はこの地域防災協議会にオブザーバー参加を許されており、情報提供や情報共有に努めている。しかし、行政諸機関には、決定権はもちろん、審議権さえ基本的にはなく、また地域防災協議会の情報公開もなされていない。地域防災協議会の内容を実質化させるためには、行政部門とともに、周辺住民のこの地域防災協議会への参加を積極的に認め、かつ情報公開により情報の共有化を進めることが重要な課題となっている。

### ハード面での、災害に強い都市づくりの挫折とその現実化への課題

四日市市は、公害問題が深刻化し、かつコンビナート災害の危険性が強く認識されだし

た 1960 年代に入って、公災害問題に対応する都市改造計画の立案に着手し、1966 年に初の都市改造マスタープランを策定した。このマスタープランに基づき、都市改造や緩衝緑地帯を確保し、住宅の集団移転と新住宅地建設によって、コンビナートの工場区と住民の住む居住区とを切り離そうとしたのである。しかし、この都市計画は一部しか実施されず、第 1 コンビナートの塩浜地区や川尻地区、第 2 コンビナートの午起地区などの最も重大な問題をかかえた地域で、計画は挫折してしまった。今日、公害問題とともに、むしろ災害問題への対策の必要性が緊急に浮上してくる中で、コンビナート周辺住区の住環境の改善とともに、災害に強いまちづくりにむけた都市計画の実現は、改めて検討されるべき重要課題となっている。また、この点と関連して、近年、四日市コンビナートの生産品目や企業間の結合に大きな変化が生じつつある。とくに、従来石油プラントの中心であったエチレンの生産と供給が減り、パイプラインの結合も薄くなる傾向にある。プラントの縮小・転換、パイプ結合の低下が進む中で、遊休地の発生が部分的に拡大してきており、これらの遊休地を、防災対策や防災環境の改善に活用する都市計画の策定は、焦眉の急となっている。

#### ソフト面での災害応急対策、防災体制づくりの遅れやアキレス腱を埋める緊急課題

コンビナートの初期防災は、まず個別事業所の自衛防災組織で対応し、ついでより大きい災害については共同防災組織で対応することになっている。防災要員は専任が 186 人、兼任が 1,365 人おり、コンビナート地域内の災害にはこの要員で対応する体制を敷いている。問題は、コンビナートから周辺市街地に災害が及んだ場合の初期防災の対応策に遅れがあることである。周辺市街地の災害には四日市市の災害対策本部が対応することになっているが、その場合、コンビナート企業と周辺住民を含めた防災体制づくり、住民側と企業側との防災協定の締結、最大 3 万人以上と推定されるコンビナート周辺地域住民の迅速かつ適切な集団避難訓練の実施、特に地域の高齢化が著しく進んでいる第 1・第 2 コンビナート周辺地域の防災・避難体制の確立、地域住民への防災教育の徹底などについては、部分的に進みだしているものもあるが、これまで積極的に取り組まれてこなかったものも少なくない。ハード面での抜本的防災都市づくりは、財政負担も大きく、時間もかかることから、ソフト面での災害応急対策や防災体制づくり、及びそのスムーズな運用は、焦眉の緊要な課題として早急に追求されなければならない課題である。

四日市石油コンビナートの災害対策の現状については、現行法制とその運用のもとで前進した面も多い。しかし、以上の考察からも明らかなように、まだ、依然として多くの問題点と課題が残されている。今後の四日市コンビナートと周辺地域の災害対策は、以上の問題点と課題をふまえて、総合的な防災政策体系のもとに、早期に実現に移されなければならない。

なお、2003 年に認定された四日市コンビナート地区の「構造改革特区」とその下での「レイアウト規制」緩和措置については、昭和四日市石油の場合のような個別の特殊な条件のもとでは一定の意味を持つものの、一般的には相当限定的なものとして捉えることが出来よう。

(宮入興一)

## 2-4 住民生活と地域福祉・コミュニティ・ケア——公害被害者の視点からみたまちづくり

### (1) 四日市公害の「解決」過程と被害構造——被害「放置」の経緯と現状

以下では、四日市公害の「解決」過程の問題点（とくに公害訴訟判決後）をふまえつつ、それらの問題点がいかに被害者達の現状に影響を及ぼしているかについて述べる。

#### ① 四日市公害における「解決」過程の問題点

**発生源対策からの被害者らの切り離し** 四日市公害における「解決」過程の問題点として第1に挙げられるのは、被害者には専ら金銭的補償で対応し、発生源対策からは被害者・支援者を切り離そうとする加害者側の動きである。この場合、前面に出るのは加害企業であるが、発生源対策は行政の規制との関係で行われるものであるから、背後に行政が控えていることはいうまでもない。行政の問題としてとらえれば、これは発生源対策への関係主体の参加の問題だということができる。

初期から反公害運動に関わってきた沢井余志郎は、判決から1年が経過した時点で、「発生源対策、原状回復を求める住民運動が、企業にとってはたいしたことにはならないカネでねじふせられ、加害者が勝利者となる逆転劇が見せつけられている」と述べた（沢井余志郎〔1973〕「開きなおる公害企業—四日市判決から一年」『朝日ジャーナル』15巻30号、15頁）。紙幅の関係で詳しくは述べないが、この「逆転」は次のような経緯に端的に示されている。すなわち、①第1コンビナートに面する磯津地区のいわゆる「2次訴訟」と昭和四日市石油の増産問題、②第2コンビナートに面する橋北地区の「青空要求」をめぐる経緯、③四日市公害訴訟判決後、原告団・弁護団などと被告6社との間で結ばれた誓約書で明記された立入調査権をめぐる問題、である。

**補償制度による認定患者の“分断”** 第2は、補償制度による認定患者の“分断”である。磯津の患者達は、「四日市公害対策協力財団」（1973年9月発足。以下、財団という）や公害健康被害補償法（公健法）の適用対象から除かれてきた。それは「判決による賠償金や、〔直接交渉に基づく〕協定による補償金によってそれらの患者に対する救済は解決済みとみなされてきたからである」（四日市市編〔2001〕『四日市市史 第19巻 通史編現代』四日市市、1074頁）。

磯津の原告・直接交渉患者とそれ以外の認定患者との間に、補償制度上の大きな相違があったのだが、他の点も考慮すれば、5つの「区分」——すなわち①原告、②磯津の直接交渉患者、③磯津の「新認定患者」（財団発足までの認定患者を含む）、および他地区の全認定患者（1965年の認定開始から財団発足まで）、④財団発足後の認定患者、⑤公健法施行後の認定患者——があった（『公害トマレ』52号、1975年7月25日、2～3頁）。

以上のような“分断”・格差が患者達の間には微妙な影を落としているものと考えられる。磯津の原告および直接交渉患者については、78年4月から、判決による賠償金や協定による補償金が、財団や公健法による補償を下回る「逆転現象」が生じた場合、補償給付を行うという措置がとられるようになった。しかし、これは上記の5つの「区分」のうち①②を③と平準化しようとするのみであり、③～⑤の間の格差を調整するものではなかった。

**地域政策をめぐる問題** 第3は、「裁判の結果が企業の技術的対策に限定されて、地域開発の失敗を基本的には是正するという地域政策の転換を生まなかったという点」（宮本憲一〔2006〕『維持可能な社会に向かって—公害は終わっていない』岩波書店、83頁）であ

る。公害問題の解決に際しては、被害補償や発生源対策だけではなく、地域住民にとって良好な環境を取り戻していくことが必要である。四日市において、このような「環境再生」を進めようとするれば、公害を発生させたコンビナートが立地する臨海部の土地利用構造と地域政策の転換が求められる。

このような方向に進みえたかもしれない住民側の動きとして、四日市では1970年代半ば～80年代初め頃に、入浜権運動や沿岸域に関する自然保護運動と反公害運動との「緩やかな連携」がみられたことが挙げられる。入浜権とは、万人が海浜に自由に立入り、使用する権利を有するという考え方であり、工業などによる沿岸域の占有を批判する思想である。四日市でも「四日市・入浜権を取り戻す会」が結成され、「四日市公害と戦う市民兵の会」メンバーもその取り組みに参加するなどの「連携」がみられた。

自治体行政においては、このような動きを受け止め、従来の地域政策を転換し、土地利用転換に向けた施策を具体化するという選択肢もありえたのだが、現実はそのようには進まなかった。このことは、当然ながら、公害被害地域である四日市市臨海部の人口減少や高齢化と無縁ではない。被害地域の高齢化・空洞化は、それ自体、高齢者福祉の問題などを生むだけでなく、認定患者達の「社会的孤立」の背景要因となっていると考えられる。

**公健法改正と新規認定打ち切り** 第4は、1987年の公健法改正と、それにとまなう患者の新規認定の打ち切りである。これは全国的な問題であるが、公害規制がある程度進み、硫酸化物を中心に大気汚染が改善されていく中で、“公害は終わった”という議論がなされはじめ、1970年代末～80年代に、公害対策における「逆流」といわれるような状況が現れはじめた。公健法改正はその典型例である。

公健法改正をめざす経済界にとって、公害訴訟により同法制定の契機を生んだ四日市はキャンペーンのターゲットになったといわれる。提訴前のごく初期から公害問題にかかわってきた、ある四日市市議（当時）は、経済界の情報発信誌『経済広報センターだより』47号（1983年8月）の特集に登場し、「公害闘争を闘った人たちも〔企業側の汚染改善〕努力の成果を高く評価」という見出しのもとに発言が紹介されている。主観的意図はどうかあれ、それが経済界のキャンペーンに沿った発言として紹介されたことは否定できない。

## ② 四日市公害の被害構造

図2-4(1).1は、磯津地区を中心として、四日市公害の被害構造と時代変遷を示したものである。2-1(1)で述べた聞き取り調査や既存文献から、図に示したような各種の被害が確認された。磯津地区という限定は、聞き取りを行った患者・家族の多くが磯津に居住していること、また漁業被害と健康被害の重複という漁業集落固有の事情を含んでいることなどによる。

ここで派生的加害とは、たとえば「身体的不調に起因する家族内の不和、職場での冷たい仕打ち、地域社会における忌避」等のように、「家族や職場や地域の日常生活の中で、人々の相互作用を通して、水俣病被害者に新たな苦痛や不利益を加えるような行為や言辞の総体」を指す（船橋晴俊〔1999〕「加害過程の特質—企業・行政の対応と加害の連鎖的・派生的加重」飯島伸子・船橋晴俊編『新潟水俣病問題—加害と被害の社会学』東信堂、44頁）。また派生的被害とは、家族や地域社会への被害拡大を意味する（飯島伸子〔1999〕「職業に関連する損失および被害の総体」前掲『新潟水俣病問題—加害と被害の社会学』）。

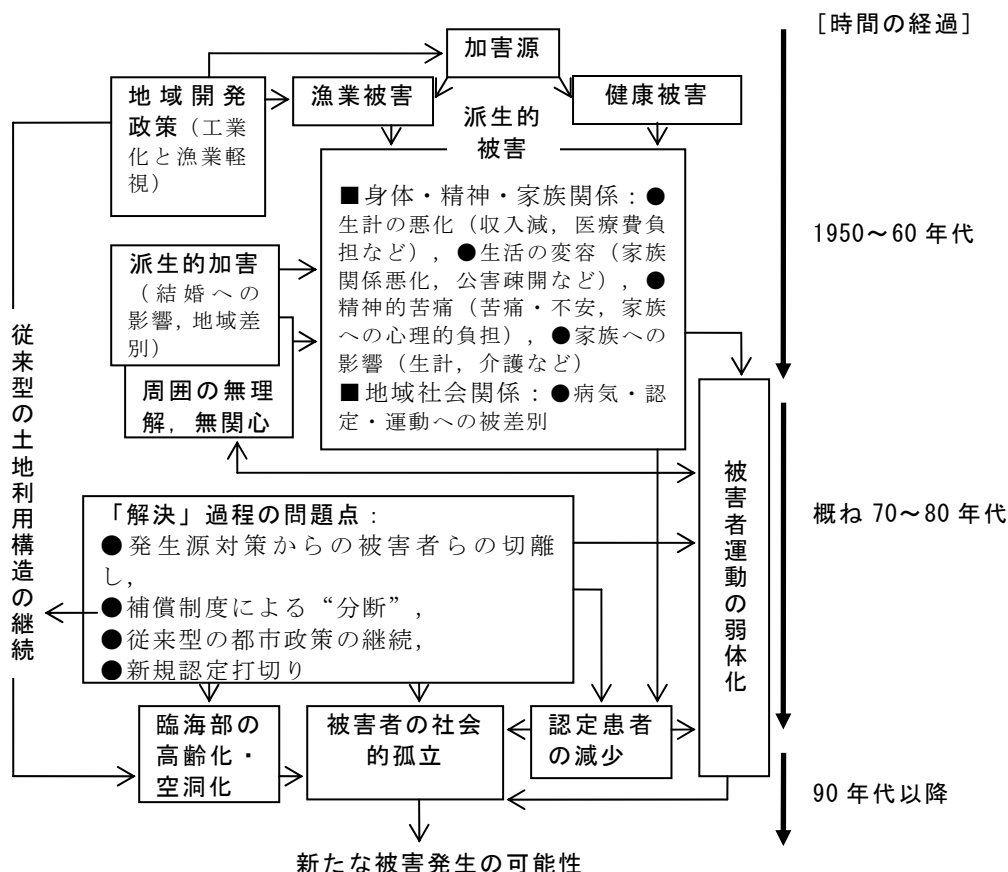


図 2-4(1).1 四日市公害の被害構造と時代変遷（磯津地区を中心として）

時代変遷についていえば、図 2-4(1).1 で掲げた派生的被害の中で、現在完全に解消したと断言できるものはない。高齢化にともない生計の苦勞などは増している場合さえある。同様に、将来への不安や家族の心配も続いている。差別的言辭は減少しているかもしれないが、日常化した部分もある。したがって、程度としては改善された部分があるにせよ、被害構造の図式は、1960年代と現在でそれほど変わらない。

逆に、時代を経て被害構造に付加されてきたと考えられるのが、被害者の「社会的孤立」に関する経緯である。四日市では、被害者自身の口からも、被害者があまり被害を訴えないという言葉が聞かれる。強くいえば、被害者が被害を訴えてはならない、といういわば逆説的ともいべき“規範”が存在するのではないだろうか。仮説ではあるが、この背景には、前述の「解決」過程の中で、被害者が「放置」され、社会的に孤立させられてきたという事情があるのではないか。このことは、新たな被害拡大の可能性を示唆している。たとえば、患者仲間や同居家族だけでなく、高齢化・空洞化が進む地域の中で、患者達の抱える問題を共有することの困難性によって、患者達の抱える不安感などの精神的被害が増幅していく、ということが考えられるであろう。

以上のことから、患者達の置かれた状況を改善するためにも、地域福祉の充実や地域政策の転換等の視点が重要だといえることができるであろう。

（除本理史，藤川賢）

## (2) 公害被害者のノーマライゼーションと福祉コミュニティの構築

### ① 公害被害者のノーマライゼーション

四日市における公害被害者は、前述のように、四日市公害の「解決」過程で社会的に孤立させられ、被害を訴えにくい状況に置かれながらさまざまな生活不安や障害を抱えながら日常生活を送っている。そのような地域社会の中で疎外や排除を受けやすい社会的弱者に、一般市民と同等の、普通の生活条件を保障するという考え方がノーマライゼーション（Normalization）の理念である。これはデンマークのバンク・ミケルセンやスウェーデンのベクト・リーニエらの活動のなかで提唱・実践され、障害者が普通の地域生活を送る上でのハード面・ソフト面のバリアー（障壁）を取り除き、市民として当然の権利を保障する立法へと結実している。

公害被害者に対しても、このように障害の観点からノーマライゼーションの実現を図ることが重要になる。すなわち、被害者らは公害によって身体的障害・被害を負うことで、日常生活動作（Activities of Daily Living：ADL）の能力低下、労働能力の低下あるいは喪失、高額の医療費負担に伴う経済苦、介護家族への悪影響（最悪の場合、家族関係の崩壊）、人生設計の変容を余儀なくされた。それだけでなく、その被害の範囲は本人および家族の社会的諸関係に及び、公害病に対する周囲の無理解・蔑視・差別が作用し、被害は社会的に増幅されうる。公害被害はまさに、「健康被害の発生を始発点として、そこから派生的に包括的意味での全生活破壊が引き起こされる」（飯島伸子〔1993〕「環境問題と被害のメカニズム」飯島編『環境社会学』有斐閣、89頁）ものとして考える必要がある。

公害被害者にとっての普通の生活条件については、認定患者は公害健康被害補償制度（以下、公健制度）をはじめとした救済制度により金銭的にはある程度の補償を受けている。だが、たとえ経済的にはある程度救済されたとしても、公害被害者が地域社会のなかで差別や偏見などを受けることなく自由に、普通の自立生活を送れるようにするためには、やはりそれをサポートする福祉的視点からの対応が求められるのである。そのためには地域社会のなかに新たな支え合いの基盤がつけられなければならない。

このように考えると、今日、高齢化の進む公害被害者にとって必要なケアは、障害者や難病等の患者に対する日常生活の福祉的援助とある程度共通する面を有していると言えるだろう。

### ② 地域社会における高齢化の現状と要介護者の増加

大気汚染の公害被害者が多発し、現在も公健制度の認定患者の約4分の1が住む塩浜地区に焦点を当てて考える。塩浜地区は、高齢化率が24.1%を超え（2003年10月1日現在）、1993年（平成5）と2003年（平成15）の人口動態で見ると、全市24区の中でもっとも生産年齢人口の減少が著しい地区である（四日市市社会福祉協議会〔2004〕『地区の人口構成からみえる福祉課題（平成15年度版）』）。10年間で高齢化率は1.6倍に増えている。また、保護率（人口1000人に対する生活保護者の割合）も15.2%となっており、全市（全市平均8.2%）の中でも著しく高い状況を示している（四日市市保健福祉部〔2005〕『保健福祉便覧（2004年度版）』四日市市）。こうしたことから、とくに子供・孫世代が転出して残った高齢者単独世帯を中心に、見守りが必要な高齢者が増えていることがうかがわれる。このような高齢化の進展という現状は、塩浜地区に限らず臨海部周辺の地区に広く

存在するが、塩浜地区の周縁部に位置する磯津においては、以下のように、きわめて典型的かつ深刻に現れている。

磯津は、元々第1コンビナートが進出して来る以前から漁師町の伝統が色濃い地域であったが、コンビナートによる環境汚染とともにその伝統も衰退し、漁師として残る子供世帯は非常に限られた数になっている。町の構造上も、家々が密集していて車道が狭いため、消防法上、再建築（建て替え）が難しい土地となっており、子供世代が新たに独立して磯津に定住するのは難しい。結果として親世代（高齢夫婦など）だけが磯津に残されたり、あるいは放置される空き家も増えている。そのことは、磯津全体の高齢化率がすでに29.7%（2005年10月1日現在。人口1538名中65才以上が457名）を超えているという数値からもわかる。人口の約3分の1が高齢者である。さらに民生委員によれば、磯津には70才以上の一人暮らしの高齢者が約80人（2005年）いるとされるが、認知症老人の増加など、高齢化の進行は、地域にさまざまな福祉的課題を顕在化させてきている。

### ③ 地域福祉活動と福祉コミュニティづくり

これからの福祉において重要なことは、誰もが、たとえ老いても障害を負っても住み慣れた場所で自由な自立生活が続けられ、地域の人々とのふれあいや社会参加もできる福祉社会づくり、一言でいえば生活の質（Quality of Life：QOL）の維持・向上をめざす地域福祉の仕組みをつくることである。

地域福祉の推進において中核となる既存の組織としては、社会福祉協議会（以下、社協）や民生委員・児童委員協議会（以下、民児協）が挙げられる。ただし、社協による地域組織化の面からみていくと、実際はそれぞれの地区で地区社会福祉協議会（以下、地区社協）が住民との接点となっており、かなり自治会とのかかわりも強いことがうかがえる。地区社協は元々、昭和40～50年代に社会教育推進協議会などが衣替えして結成されたという経緯もあり、必ずしも地域福祉の推進を主要な活動内容としていない地区もある。

高齢化が顕著になってきた1990年代から、四日市市の各地区では、民児協や地区社協、ボランティアが主体となって、茶話会など誰もが気軽に集える場づくりや、子育てに関する相談・子育て支援などを通して、高齢者同士や子供たちとの交流を行う「ふれあいいきいきサロン活動」（以下、ふれあい活動）などが展開されてきた。また多くの場合、活動を進める上では、自治会が協力機関として参加している。塩浜地区では、従来敬老関係の行事を地区市民センターのみで行っていたが、そうした行事に参加できない高齢者がいることから、見守りが必要な一人暮らしのお年寄りの参加を促すため、1997年から17町内の公民館等を使って、年2回～週1回（町内により開催頻度に差はある）のふれあい活動が展開されている。ただし、ふれあい活動に集まるメンバーは年々、固定化する傾向があり、多くの高齢者にとってはこうした活動の意義が浸透しているとは言いきれない。なお、ふれあい活動の定例化とともに、民児協による高齢者宅の訪問活動もふれあい活動とリンクしながら進められている。月に1回は見守りの必要な高齢者の自宅に民生委員が訪問し、安否確認を兼ねながら、ふれあい活動のお知らせを行うという取り組みである。このように、地域社会の少子・高齢化対策をめぐる、地区社協と民児協、そして自治会や行政（地区市民センター）との協働が図られつつあるといえるが、相互の情報の共有や連携はいまだ十分ではない。



もちろん、地域福祉の推進は、こうした既存の組織による協働に限られるわけではなく、支援が必要な人を支え合う新たなコミュニティ、すなわち「福祉コミュニティ」（岡村重夫〔1974〕『地域福祉論』光生館）の形成もめざしていかなければならない。福祉コミュニティとは、従来の近隣関係ゆえの共同性—自治会などを含む「地理的コミュニティ」—に必ずしも縛られるものではなく、福祉的援助を必要とする人々の自立生活を支える条件（サービスの総合化や体系化など）や具体的な社会資源を、当事者・家族、およびそれに共鳴する専門職者や地域住民らの参加により一定の地域内に確保していくコミュニティのあり方である。こうした支え合いのネットワークともいえるコミュニティを、地域内に何層にも張りめぐらせることが地域福祉の安定につながる。

福祉コミュニティは、公的サービスでは対応しづらい多様なニーズの充足等にも柔軟に対応しうるものであるため、大阪市西淀川区、尼崎市など他の公健法の旧指定地域においては、公害被害者らの運動の中から生まれてきた福祉コミュニティづくりの事例もある。たとえば、西淀川公害患者と家族の会が立ち上げた NPO 法人「西淀川医療・福祉ネットワーク」（2005 年 5 月認証）は、医療的ニーズと介護ニーズの双方を抱えた高齢の認定患者に対応できる福祉・介護支援だけでなく、施設の持つ設備や専門的人材、専門技術的な支援機能の積極的な地域開放が目指されており、西淀川地域におけるさまざまな福祉コミュニティ形成の契機となる可能性を有している。これら他の公害地域の取り組みに学ぶことも重要である。

#### ④ 公害問題と福祉のまちづくり

四日市における公害被害者は、現在、公健制度の認定患者だけでも 512 名（2005 年度末）いるが、これらの患者の多くは 1960～70 年代に発症していることから、相当程度長期の療養を続けていることになる。いまや認定患者の高齢化が進行しており、高齢患者の療養や介護をどのようにサポートするのか、どのように QOL の向上を図るのかといった観点からの検討が進められる必要がある。

しかし、これまで公害被害者の抱える生活問題を他の障害者らの生活問題とリンクさせて論じるという視点が弱かったために、社協や民生委員などの認識においても社会福祉の立場から支援していくということは少なかった。つまり、従来から公害被害者は「救済」されるべき対象として、補償金や医療費助成などによる経済的被害の緩和という側面ばかりが注目されてきたのであり、その意味で「救済」の窓口となるのは加害企業であり、環境庁（環境省）および自治体行政（四日市市でいえば環境保全課）であったのであり、社会福祉の側からの積極的なアプローチは少なかったといえることができる。それゆえ公害被害者の日常生活における支障（生活障害）や、就労および社会参加などの観点からの福祉的サポートについては深く議論されないままに、いわば「放置」された状態になっていたといって過言ではない。

とくに近年の高齢の公害被害者の状況を見ると、公害病の管理（発作予防など）のために日常的に一定の医療レベルが要求されると同時に、公害病の慢性化と高齢化にともなって合併症の併発などによって ADL の低下が起これ、新たに介護ニーズをも抱えながら生活をしている者も少なからず出てきている。今後ますます公害被害者の高齢化が進展する中で、とくに生活障害が現れやすい人々として彼らを見ていく視点が社会福祉関係者にも

求められる。そのためにはまた、公害被害者が日常的に通院している医療機関の関係者が、生活面まで含めたトータルなケアを視野に入れて、社会福祉との連携を図っていくことも必要であろう。その意味では、公害被害者団体を含めた当事者グループと、医療関係者および福祉関係者の連携が今後ますます重要になると考えられる。

高齢の公害被害者が抱える生活および介護・福祉面でのニーズは、これまであまり注目されてこなかったものではあるが、決して特殊なニーズではなく、高齢化の進む地域社会にとっても共通の問題である場合が多い。こうした視点から、公害を経験した地域だからこそできる先進的な福祉モデルを構築することが期待され、かつそれが公害地域の再生の重要な契機になるといえるだろう。

(尾崎寛直)

## 2-5 地域・都市政策と行財政

### (1) 四日市における公害判決後の行政の変遷——地域「総合計画」の検討を中心に

#### ① 公害判決後の四日市市政

戦後の石油化学コンビナート造成との関わりで、四日市地域で示された地域計画を辿るとすれば、公害判決前の『四日市総合開発計画の構想』（1960年）と、公害対策としての「都市改造のためのマスタープラン」（1966年）が重要だが、実際に四日市市が独自に市政運営の指針として「計画行政」を展開するのは、四日市公害判決後からである。

**保守市政の「革新自治体」化傾向** 1972年夏の四日市公害判決は四日市や三重県の行政にも波紋を引き起こした。とくに判決直後に登場した岩野市政（72年12月市長選で前助役の岩野氏が、社会党市議前川氏を破り当選）は、その方針として、産業経済基盤育成もさることながら、これにも増して「市民生活を優先した福祉都市の建設」と都市機能の整備の強化を掲げ市政転換をうたった。この方針は1964年地方自治法改正（総合的かつ計画的な行政運営を諮るため議会の議を経て基本構想を策定することが市町村に義務づけられた）に基づいて1973年に策定された第1次基本構想『緑と太陽のある豊かなまちづくり』に端的に示された。そしてこれをもとに1975年に策定された『第1次基本計画』（1974～78年度）の下で、社会福祉・医療・学校教育のシビル・ミニマムを重視し、公害・市民安全・生活環境の予算拡大がなされた。これは当時大都市圏自治体を中心に全国に広がっていた革新自治体の政策（とくに環境・福祉・住民参加における先進性）と重なるものであり、四日市市政の擬似「革新自治体」化とみることもできる。

**じわり「脱公害」と「福祉型開発」へ重心移動** だがこの方針も長くは続かなかった。岩野市長は一期務めただけで76年の市長選に再出馬せず、かわって前助役の加藤寛嗣（元被告企業三菱油化の旭工場総務部長と市議を経て、67年から助役）が市政を担うこととなった。以来、加藤市政は1996年12月まで5期20年継続するが、この間、四日市市政は徐々にその政策の重心をずらして行く。

すなわち1979年1月に策定された「第2次基本構想」では、旧構想の「緑と太陽のある豊かなまちづくり」を引き続き基本理念として掲げていたが、「公害」から「良好な環境」への転換を打ち出した。また石油危機後の日本経済の転換と財政危機などを背景に、コミュニティ重視（後に「地区市民センター」設置へ）や行財政合理化が謳われるとともに、港と工業を基軸とした「活力ある総合産業都市」により重点をおいたものとなった。また、この基本構想の下で、その後、具体的には1980年に『第2次基本計画』（79～83年度）、1983年に『第3次基本計画』（83～87年度）、1986年に『第4次基本計画』（86～88年度）が策定されてゆくが、福祉、教育文化、都市建設（公害、道路交通、生活環境）のあとに産業を位置づけるという政策序列は踏襲されている。

ただ、徐々に「活力と調和のある都市づくり」の名の下に、道路と内陸部工業団地（国や中部財界・三重県等による東海環状都市帯構想を背景にした成長産業誘致施策）、西部丘陵部団地造成等も含め大規模都市建設への公共投資が重視される。そして公害健康補償事業に関しては「国の法に基づき」として市のイニシアティブを後退させる一方で、79年度の地方交付税「交付団体」化を機に、コンビナート地区への石油化学関連企業の立地規制（1971年）を解除し、その結果として再び臨海部で発電所立地や石油化学関連企業のLNG基地化が進展することとなる。ともあれこの時期の加藤市政は、臨海コンビナートは

市政の与件としてそのまま維持継続（なし崩しに拡大路線）しつつ、産業構造を変えないままで環境管理を進めようとする、いわば「福祉型開発」の政策にまだ止まっていた。

**ポスト「公害」と再版「開発主義」へ** 後期加藤市政は明らかに従来の路線を転換させた。1987年12月の「第3次基本構想」（～2000年目標）では、「魅力と活力に満ちた産業と文化のまち」を都市像として打ち出した。この背景には、80年代後半からの中部・東海圏の政・財・官と国が一体となった「産業首都」構想の下で広域的大規模公共事業推の動向が起きており（その三重県版が「三重ハイテクプラネット21構想」へ）、東海環状都市帯構想、伊勢湾岸道路、北勢バイパス、中部新国際空港など広域的な基幹プロジェクトの推進を位置づけたものであった。そしてこの「構想」の具体化として、1989年に策定された『第5次基本計画』（89～93年度）の最大の特徴は、「産業」が再び「生活」より上位に位置づけられメインテーマとなったことであろう。また、88年度からは「公害対策課」は公園緑地課の自然保護業務との統合により「環境保全課」に改組された。

その一方で、象徴的なのは四日市公害判決を直接の契機として生まれた「公害健康被害補償法」が、経団連等の経済界の圧力で1987年に改正され、健康被害者の新規認定制度が廃止されると、四日市ではすかさずそれにならった。この時、川崎など依然として多くの大気汚染被害者を抱える幾多の自治体では、こうした国の措置に抗して自治体独自の被害救済制度をつくった。だが四日市市ではこの全国の公害都市の動向に関心を示さず、独自に健康被害者の発生状況等の実態把握に務めるということもなく、むしろ逆にこの制度廃止に反対する意見書の採択を求められていた市議会は、実質的には財界の意向にそうかの行動を取った（除本〔2006〕東京経済大学ワーキング・ペーパー『四日市公害被害者の現在に関する調査報告書』第1章を参照）。ともあれ80年代以降、今日まで、四日市では「公害都市」のイメージ転換の願望からか、「過去の教訓化」（ex：90年に公害防止技術を発展途上国に伝えるためのICETTを設立）と「過去を消却ないし忘却」（ex：郷土を伝える小学4年生の教科書副読本を80年代始めに連続改訂により、自らの足もとの環境教育の「空洞化」）というアンビバレントな施策の狭間を絶えず揺れ動いてきたようにみえる。

**「計画行政」の新たな展開** ポスト「バブル経済」による構造転換を背景に、90年代半ばからの市政運営もまた新たな変化が生まれた。加藤市政最後となる『第6次基本計画』（1994年）では高齢・少子化、国際化、高度情報化等の21世紀対応の課題が強調され、また都市と港湾機能との調和に基づく「国際港湾都市」という都市像が示されたが、この方向性は96年から新たに市政を引き継いだ井上哲夫市長のもとで、市政施行100周年（1997年）を契機に新たに策定された『四日市市総合計画（1998～2010）』（1999年3月）により明確に示された。ここでは「人と文化と自然を育む活気あふれる港まち四日市」という都市像が示され、その上で4つの基本理念と5つの基本目標が提示される。この新たな「総合計画」の特徴は、一つには従来の計画が、施設建設等のハード面を中心としてきたのに対し、住民主体などソフト面を重視し（市民・企業・行政のパートナーシップの強調）、「人・文化・自然（緑・農地・水辺）」といった要素を位置づけたこと、総花的にせず四日市のアイデンティティを打ち出すため、市民と共有するまちづくりのキー・フレーズとして「港」を位置づけたことにあるとされる。もう一つは計画手法の点でも従来とは異なり、「基本構想」と「基本計画」が統合され、これとは別に毎年度『推進計画』（3カ年計画で毎年ローリング）が作成され、他方では市民への情報公開を目的とした『市政白書』

が公表されるようになったことであろう。

その一方、新世紀にはいると国の「構造改革」と「財政再建」戦略のもとですすむ地方制度再編、行財政合理化に対応して、2004年からは相次いで『四日市市行政経営戦略プラン（04～06年度）』（2004年）、『四日市市集中改革プラン（05～08年度）』（2006年）を策定し、これまでの行政改革とは異なり、「政策・行革・財政の一体化」をめざす四日市型「構造改革」路線にシフトした。そこでは戦略方針→数値目標→施策評価という「マネジメント・サイクル」が導入され、また「より小さくて効率的な市役所」「経営型行政」「新しい公共空間」等々が打ち出されて、外部委託や外郭団体・公営企業、事務事業の再編統合が進行している。

**現在の四日市市政運営の焦点** これまで「計画行政」に焦点をあてて、四日市の都市づくりの推移を見てきたが、目下の市政運営で市当局の認識にある大きな課題は、以下の諸点に概括できよう。

第1は楠町合併とそれに伴う「中核市」移行問題。ただこれは時期を同じくして浮上した産業廃棄物不法投棄問題で目下延期されてしまったが、いずれ再浮上する課題であろう。第2には、四日市港の2004年「スーパー中核港湾」指定に伴う四日市港開発整備問題である。この問題は市がいま財政的に負担に感じている「四日市港管理組合」のあり方・再編問題とも重なっている。第3はポスト石油化学に伴う産業再生の課題である。これまで市にとって臨海コンビナートは与件であり、独自のコンビナート（大企業）対策はほとんど持っていなかったに等しい。コンビナート税収の相対的減少からコンビナートの活性化という課題を意識し始めたのは1998年頃からというが、2001年の三菱化学エチレン・プラント廃止は大きなショックとなった。以来、「企業立地促進条例」（2000年）、三重県や四日市商工会議所と共同で「産業再生特区」指定等に取り組みがなされたが、今後さらに、臨海部遊休地・都心の再開発問題などの産業政策への取り組みの必要が認識されている。

そして第4は国の構造改革の強いインパクトのもとで、四日市型「行財政改革」の推進への取り組みである。さらにこれとの文脈で、第5は「市民協働」（＝「新しい公共空間」）の構築が課題として意識されている。

## ② 四日市地域と三重県政

**石油化学コンビナート建設と三重県政** 戦後の石油化学コンビナートの形成は、国策としての重化学工業育成計画を背景に、旧海軍燃料廠跡の国家的レベルでの払い下げ問題をめぐる熾烈な争奪戦に端を発しており、従って、四日市コンビナート建設の当初は、地元主導で計画・誘致されたとは必ずしも言えない（とくに第1コンビナート）。ただ言うまでもなく地元自治体はこれに諸手をあげて歓迎し、その後地元主導で臨海工業地帯の玉突き的（ないし「なし崩し」的）な埋立て・拡張（第2・第3コンビナート）の政策を展開した。その意味では、四日市石油化学コンビナートは、同時期に府県主導で建設が始まった堺・泉北、名古屋南部、川崎等の大都市圏コンビナートや、それに続く後発型の水島・大分等の新産業都市建設とはやや特徴が異なる。とくにそれはコンビナート建設に関し、三重県が総合的な開発論理をもち、かつ計画推進主体として、一貫してコンビナート造成の主役としては登場しなかったことである。その後の地元主導のコンビナート拡張（午起・霞ヶ浦地区の埋立事業等）は、県・市合同の「四日市港開発事業団」（1966年）（その後

「四日市港管理組合」へ) 発足後からは、県のコンビナートへの関与は、事務組合方式による「間接的関与」という形態であった(コンビナート拡張の実質的な推進役は市)。

その後の三重県の県政運営において、地域(開発)政策の関心は、もっぱら「三重県における南北問題」(中勢・南勢部開発)におかれ、従って北勢地域・四日市に関しては、80年代後半からの「三重ハイネクプラネット 21 構想」までは無関心ないし放置政策であったといつてよい。結論的に言えば、このことが地域開発も裁いた公害判決後においても、四日市開発の史的教訓を総括する主体の欠如をもたらした遠因であったともいえる。

**四日市コンビナートに対する三重県行政の関わり** 県行政が四日市地域と真剣に向き合うのは、言うまでもなく公害問題の激化にとまなう公害対策を通してである。とはいえ三重県の公害・環境政策の展開は、国における公害・環境政策に準じたもので、東京・大阪、横浜など当時の革新自治体と比べてとくに抜きんでていたという訳ではない(1966年「公害対策室」→66年「企画部公害課」、70年「衛生部公害局」へ格上げ)。ただ唯一注目するとすれば、1972年になって公害防止条例で上乘せ条例(大気・水質)を施行し、4月から全国最初のSO<sub>x</sub>の総量規制を開始したこと(76年度には全国初めて四日市の全観測点で環境基準達成)、緊急避難的は患者救済措置(後の国の公健法の先取りになった)であろう。それ以外で公害・環境行政でとくに県が責任を担うのは、国の定めにしたがって「公害防止計画」事業の推進、公健法施行後の健康被害補償制度の運営等を行うことであった。もう一つ県行政の役割で重要な課題は、コンビナート災害対策・防災行政と地域・産業政策であろう。ただ後者については、四日市地域に対しては、先述のようについ近年まで県政の課題意識は希薄であった。

**環境先進県の欺瞞** 周知のように三重県は前北川正恭県政下から環境先進県づくりを掲げ、様々な施策を展開してきた。とくに環境と経済を同軸にとらえた「最適生産・最適消費・廃棄物ゼロ」型社会の構築(=「環境経営」)の理念のもとで、全国初の産業廃棄物税(2002年度)の施行等を始め、廃棄物行政の展開で注目を浴びるようになった。しかし現在、四日市地域を舞台とする石原産業フェロシルト投棄問題(産廃のリサイクル製品認定)、永年にわたる大矢知産廃処分場不法投棄問題での杜撰・無責任な管理・対応問題、RDF発電所爆発事故やガス化熔融炉問題等、その矛盾が次々と表面化している。

### ③ 四日市の環境再生・都市再生における行政の責任と課題

四日市の都市再生を展望するとき、四日市市や三重県等、行政サイドとしての最重要の課題は、現在に至るまで曖昧のままにされてきた臨海部開発責任の所在を、先ず明確に認識することであろう。四日市石油コンビナート政策という点からみれば、前述のように、県・市など行政サイドは限定化された責任意識のもとで、受動的・対症療法的対応としての公害対策が中心であった。石油化学コンビナートは行政にとって絶えず与件に過ぎず、地域政策において臨海部・立地企業群の動向はブラックボックスであった。しかし、その一方でコンビナートの「地域経済(=産業振興)」や税財政における意義に対しては、長らく根強い神話・信仰を持ち続けてきた(=「コンビナートは公害・環境破壊は起こしたが経済効果は大きかった」)。だがこれは本当だったのか、については今もって行政サイドからの検証はない。ちなみに岡山県が開発主体となり、新産業都市指定を受けて建設された水島コンビナートの場合、その内容についての評価はおくとしても、県として毎年度

『水島臨海工業地帯の現状』（岡山県産業労働部）という総括的な報告書を作成し、県民への参考資料として情報公開している。四日市コンビナートについても、県や四日市市が産業再生を課題とするなら、改めて企業からの協力も得ながら主体性を持ってその実態把握等に務め、コンビナート企業や臨海部の現状（ex：企業の構造転換や遊休地の実態や行政の取り組み等）と課題について住民に情報公開し、その上で独自のコンビナート「総合」政策（産業再生・環境・防災行政等の「政策統合」の課題認識）をもつ必要がある。

その場合、一つには最初の出発点として問われることは、本当に「四日市公害」は終わったのか、の再検証を通して（公害被害者の実態把握と独自救済問題、産廃不法投棄問題や工業地区の土壌汚染等ストック公害対策など）、真に四日市公害を教訓とした「四日市学」の確立を目指す必要がある。二つには、現在の四日市の都市構造を踏まえて、四日市が「工場都市」を脱却して、「維持可能な社会」にふさわしい「工業都市」としての持続可能性を考えるとすれば、改めて四日市における都市・農村共生の地域づくりの構想を持つことが政策課題となろう。その場合、現四日市の『総合計画（1998-2010）』は、そのアイデンティティとして「港」や「自然（緑・農地・水辺）」をキー・ワードとしているが、ならばそれらを具体化する推進計画では、港に関する産業遺産・建造物を資源とした旧港再開発や、「コンビナート改造」（＝防災・緑地帯造成、市民の親水権を取り戻す水辺の再生事業等）等を優先課題に位置づける必要がある。またその政策手段としても、地場産業振興論を起点とする地域内経済循環（＝「海・山・森」の経済・環境循環）事業、都市計画・土地利用面での「地区別計画」づくり（行政と住民参加のあり方も含め、また従来四日市の『総合計画』では地域計画を持たないが、『総合計画』でも同様であろう）、さらには都市づくりの主体・都市自治の確立を目指す都市内分権制度（ex：「地域自治組織」等）の創設など、総合的な「政策統合」構想が提示される必要がある。

（遠藤宏一）

## (2) 四日市市財政と都市政策

## ① 四日市市の財政（歳入）

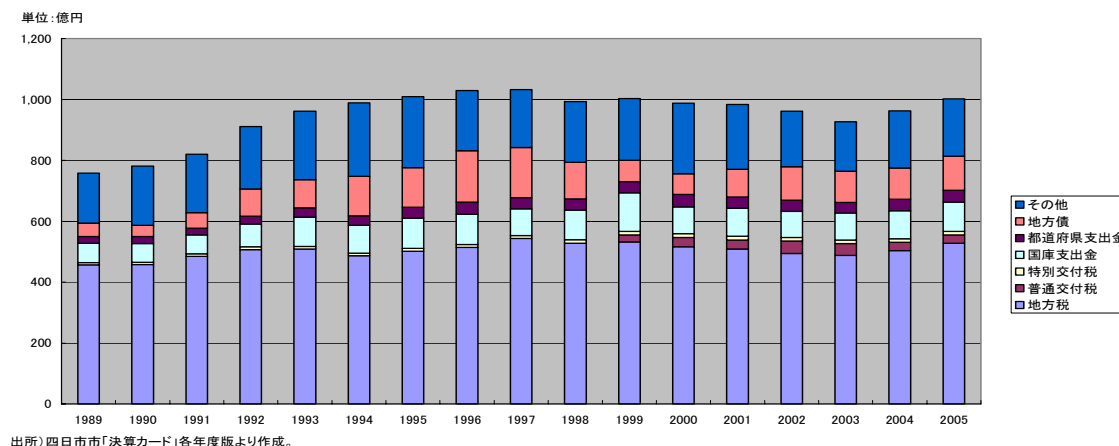


図 2-5(2).1 四日市市の歳入の推移

四日市市の歳入は次のような特徴をもっている（図 2-5(2).1）。まず地方税についてであるが、四日市市では歳入に占める税収の割合が高くなっている。2005年度でみれば、その割合は53.2%に上っており、その金額も安定的に推移してきた状況がある。ただし、この税収割合を類似団体と比較した場合にはそれほど大きいとはいえ、税収力は相対的には大きくない（2004年度でみれば12市中7番目）。その税収の推移をみれば、1990年代以降は法人市民税の比重が急速に低下し、固定資産税と個人市民税中心の税収構成が形成されてきたといえる。とくに一般自治体と比べて固定資産税の大きさが特徴となっているが、これはコンビナートを抱える自治体に共通したものである。四日市市の税収は一般自治体に比べて固定資産税を中心に高い歳入上の割合を占めてきたが、その一方で1999年度から普通交付税が交付されてきた。地方債についてであるが、1999年度からは抑制気味に推移してきているが、類似団体の中では3番目に歳入に占める比重が高くなっている（2004年度）。

## ② 四日市市の財政（歳出）

四日市市の性質別歳出に関しては、次のようにまとめることができる（図 2-5(2).2）。第一に、投資的経費の低下が近年顕著になっていることである。財政危機に対応して投資的経費を削減するのは自治体の共通傾向である。1989～1998年度までは、投資的経費が歳出の最大項目として推移してきており、活発な公共事業が行われてきたことがわかる。第二に、公債費が漸増してきており、2005年度における歳入に占める割合は13.7%にのぼっている。これは、1998年頃まで活発に行われてきた公共事業の影響を受けている。また地方債現在高と債務負担行為額をみれば、2004年度で類似団体の中でそれぞれ3番目と5番目に多くなっている。このことは、四日市市の起債制限比率が2005年度で14.1%（三重県内平均9.4%、29市町中1位）であることにも示されている。これらの起債関連指標は経常収支比率にもあらわれており、2004年度における四日市市の経常収支比率は2番目に高いが、その内訳では公債費の比重が大きい。



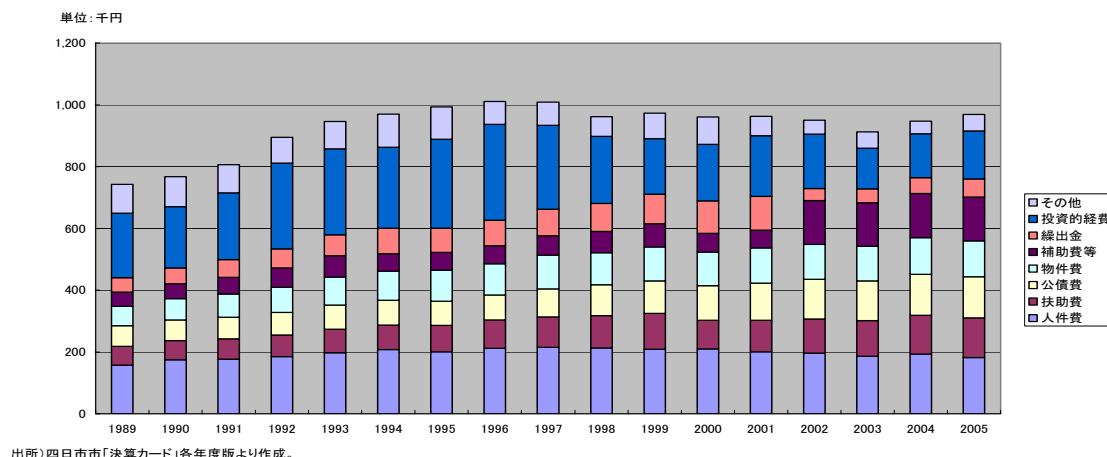


図 2-5(2).2 四日市市の性質別歳出の推移

第三に、補助費等・繰出金が増加してきている。これについては、2002年度から繰出金から補助費等へ歳出が大きく振り替わっていることがわかるが、これは都市下水道事業を企業会計へ移行させたことによるものである。この補助費等・繰出金 194 億円のうち、84 億円（43%）は下水道会計への補助であり、その内訳は公債費財源繰出 43 億円、事務費繰出 38 億円、建設費繰出 3 億円となっている。つまり、四日市市では、下水道整備のための起債償還が重くなっており、これは 2005 年度における実質公債費比率が 21.6%（三重県内平均 13.0%，29 市町中 1 位）という数字にも反映されている。

今度は、目的別歳出に着目して四日市市の歳出構造の特徴をみておこう。2002 年度までは土木費が最大費目であったが、2003 年度からはそれに代わって民生費の比率が最も高くなっており、その増加傾向も近年は明確なものとなってきている。民生費については、2004 年度の一般財源ベースで、児童福祉費 41.8 億円、老人福祉費 38.9 億円、社会福祉費 31.5 億円、生活保護費 10.2 億円となっている。これらの経費を一般財源の実質的負担（基準財政需要額と決算一般財源額の乖離）をみれば、児童福祉費の超過支出が非常に大きくなっているが、これは他の自治体と共通の傾向である。次に土木費についてみれば、2004 年度の土木費総額の内訳では、下水道費 89.5 億円、道路橋りょう費 30.4 億円、公園費 18.0 億円、区画整理費等 17.3 億円、住宅費 15.3 億円、港湾費 14.4 億円、街路費 14.4 億円の順で大きくなっている。しかし、土木費を普通建設事業費という視点でとらえれば、道路橋りょう費 24.9 億円、街路費 14.4 億円、区画整理費等 14.1 億円、公園費 12.9 億円、住宅費 10.9 億円の順番で大きくなり、道路関係経費が最大となっている。つまり、四日市市の土木事業に関しては、下水道では維持系の負担が大きくなっている一方で、道路関係では相対的に建設費負担が大きくなっている。これらの経費の一般財源の実質的負担をみれば、土木費の経常経費（社会資本の維持系への支出）が下水道で大きくなっており、また特徴的な点としては港湾費の一般財源の負担（港湾管理組合への繰出金）がある。その他の一般財源の実質的負担では、教育費における超過支出が大きく、これは社会教育費（16 億円）によるところが大きい。その主な内訳は、公会堂・市民会館 3.5 億円、公民館 2.6 億円、図書館 2.6 億円などである。さらに公債費の一般財源負担が大きく、これもすべての自治体に当てはまる財政現象であるが、さきほどの歳出全般の状況のところでも実質公債費比率等で触れたように、四日市市の公債費負担が相対的に大きいことは間違いない。これらの一

般財源負担の大きい費目のうち削減可能な教育費等は財政削減のターゲットとなりやすい。

### ③ コンビナート関連企業と税収

税収に占める固定資産税の高さからもうかがえるように、四日市市の財政構造にはコンビナートの存在が組み込まれており、以下ではこの点を検証してみる。

最初に、四日市コンビナートに立地する石油化学関連 18 社による税収の構成についてみれば、総額としては 1990～99 年頃まではこれらの企業で概ね 80 億円前後の税収が四日市市に生じていたが、これらの税収を四日市市の税収全体に占める比率の推移をみれば、1969 年度にピーク（38.1%）であったコンビナート石油化学関連 18 社による税収割合は、その後ほぼ一貫して低下していき、1992 年度からは概ね 15% 程度で推移してきている。すなわち、現在でも四日市市はコンビナート石油化学関連企業に税収を一定割合で依存しているが、かつてに比べればその比重は大きく下がっている。全体的な傾向としては、四日市市の税収におけるコンビナート依存度は小さくなってきているとみてよい。

次に、四日市市が作成したコンビナート主要 40 社の税収が四日市市全体においてどの程度の比重を占めているのかについてみてみよう。

表 2-5(2).1 コンビナート主要 40 社税収

(単位：千円，括弧内は市全体の各税目に占める構成比)

	2002年度	2003年度	2004年度
法人市民税	809,565(18.3%)	1,464,014(27.1%)	1,798,771(30.5%)
固定資産税	6,240,815(24.0%)	5,977,433(23.6%)	5,871,068(23.0%)
(土地)	1,653,888	1,575,480	1,524,044
(家屋)	507,414	474,028	486,702
(償却資産)	4,079,513	3,927,925	3,860,322

出所)四日市市資料。

表 2-5(2).1 は、コンビナート主要 40 社による法人市民税と固定資産税の割合をみたものである。これらはコンビナート関連企業による主要税目であり、ここから四日市市のコンビナートへの税収依存度をみることは妥当であろう。まず、法人市民税、固定資産税ともに、これらの企業からの税収が四日市市の各税目に占める割合が大きいことが指摘できる。とくに法人市民税は 2004 年度時点で 30% を超えており、先ほどみた石油化学関連企業以外の部分を含めれば、法人市民税のかなりの部分がコンビナートへ依存している。固定資産税も約 4 分の 1 におよぶ比重を示しており、とくに償却資産部分が強く寄与している。

### ④ 四日市市財政における課題

以上のような財政状況下において、現在の四日市市は①減量経営型（とりわけ人員削減重視）の行政改革の推進，②公共事業によるハード面の整備，という 2 つの財政運営を志向している。四日市市が行財政計画の基軸においていた「行政経営戦略プラン」でも、「市民が安全に暮らせるまち」や「市民が快適に暮らせるまち」を達成する手段として社会資本の整備に偏った事業が挙げられている。しかし、宮本憲一も指摘するように、四日市の都市再生には、今後の都市づくりとしての指針を「維持可能な都市」と「都市格のあるまち」に置き、市民が広く社会活動に参加することを通じて、環境に優れ、かつ災害に強い都市をソフト・ハード両面から創りあげていくことが欠かせない。このような全般的な都

市再生のためには中長期的にみて膨大な財源が必要となるが、現在の四日市市財政の状況からすれば、そのための財源は新たに確保されることが必要になる。その財源の確保としては、次のようなものが財政原則としても有効であると考えられる。

まず、四日市市が安全・快適さに欠ける都市である点は、コンビナートとの関係を切り離しては考えることができない。コンビナートと四日市市の財政負担との関連についていえば、主に公共事業関連経費の箇所付けが不明であること等によって、その関連性を明確に見出すことは難しいし、またコンビナートへの企業立地による「公害疎開」と評された人口の郊外移転にともなう公共施設の整備・再配置や都心部衰退にともなう経費支出との関係についても、どの程度の負担が四日市市に転嫁されたのかを正確に示すことは容易ではない。しかし、これらの「社会的費用」がコンビナート企業の立地行動によって生み出されていることは疑いなく、それによって現在の四日市市の社会資本の維持系経費や公債費等の財政負担が発生してきているのは間違いない。そのため、四日市市の「環境再生」事業のための財源は、まずコンビナートにある企業から徴収するのが制度設計としては合理的であろう。つまり、これらの企業からの財源調達を責任者負担の原則（応因原則）として行うことは、原理的にも妥当性を有するであろう。四日市市のコンビナート企業への税收依存度は長期的には下がってきているとはいえ、いまだ一定の割合を示しており、また企業収益の回復によって、現在担税力も大きくなっている。これから徴収される税を「環境再生」事業に振り向けることが考えられる。さらに、合併によって人口が30万人を超えた四日市市では5年後には事業所税を課税することになるが、その用途は、交通施設の整備事業、公共空地（公園、緑地等）の整備事業、供給施設または処理施設（上下水道、廃棄物処理施設等）の整備事業、水路の整備事業、教育文化施設の整備事業、医療施設または社会福祉施設の整備事業、公害防止に関する事業、防災に関する事業などとなっており、四日市市の「環境再生」とも符合する分野が多い。そのため、この事業所税の財源もハード中心の基盤整備のみではなく、広く「環境再生」事業の財源としての性格付けをすべきであろう。さらに産業廃棄物問題についていえば、中核市移行に伴い当該行政分野が四日市市へ委譲されることに伴い、三重県の産業廃棄物税のような政策課税を「環境再生」事業の目的税として展開することも考えるべきである。また、四日市港の管轄は三重県が中心的に行っていることから、県と四日市市の共同出資に基づく基金運用も考慮に値する。

そして、これらの財源を四日市市の「環境再生」へ向けた自治体政策の実態的・シンボリックな位置付けを付与するために、新たに「都市・環境再生基金」を設け、そこへ組み込んで「環境再生」事業を進めていくべきであろう。この「都市・環境再生基金」を軸に、「環境再生」事業と財源を運用し、さらにはそれに必要な行政機構の再編も含めた自治体政策の展開が四日市市の「環境再生」にとって重要な課題となっている。

最後に、昨今の地方財政改革では、「頑張る地方応援プログラム」や「ふるさと納税」といった制度が検討されている。これらは財政原則からみて問題が多いが、「環境再生」が国家的な取り組みとしても不可欠となっている状況に鑑みて、これらの制度改革を「環境再生」に適合的なものとして進めていくことは考慮に値する。つまり、「頑張りの成果」指標として「環境再生」を導入して交付税の代わりに国庫補助金の対象とし、「ふるさと」の「都市・環境再生基金」等への国民の拠出に対する寄付控除制度を整備すべきである。

（森 裕之）

### (3) 「自治体環境政策」の意義と限界——1960～70年代のSOx排出規制と都市改造による大気汚染公害対策を中心に

#### ① 戦後日本における「自治体環境政策」の展開過程

寺西俊一は、戦後日本における「自治体環境政策」の展開過程を、次の4期に区分して整理している。①第1期は、1960年代半ばから70年代前半までで、「自治体環境政策」と呼ぶべきものが初めて誕生し、独自の発展を遂げて、きわめて重要な役割を果たした時期である。この時期、地方自治体は、国のレベルでの環境政策を先取りする形で独自のイニシアティブを発揮した。大都市部では、いわゆる「革新自治体」が登場し、公害防止協定の締結や公害防止条例の制定などに乗り出した。②続く第2期は、1970年代後半から90年代前半までで、「革新自治体」が次々と姿を消し、「自治体環境政策」が足踏み状態から後退へと向かっていく時期である。③第3期は、1990年代以降21世紀初頭までであり、92年の「地球サミット」などを契機として、「自治体環境政策」が息を吹き返しはじめた時期である。④そして、21世紀初頭以降の第4期は、「自治体環境政策」が新たな課題に果敢に挑戦していくべき時期だとしている（寺西俊一〔2002〕「自治体環境政策の課題と展望」寄本勝美・原科幸彦・寺西俊一編著『地球時代の自治体環境政策』ぎょうせい）。

#### ② 四日市公害をめぐる市の対応

四日市公害への対策は、行政の施策対応と、それに対する排出源企業の反作用によって進行してきた。行政による大気汚染公害対策として、被害発生を予防するための排出規制と都市改造に考察を限定するならば、四日市市はごく一部を除き、市独自の対策を講じるという点で積極性を発揮してこなかったといえることができる。もちろん、市は公害被害を放置していたというわけではなく、被害発生を受けた事後的救済に関しては、1965年から、患者の認定制度と医療費の全額市費負担を開始した。環境庁企画調整局損害賠償保障制度準備室長、大気保全局長などを務めた橋本道夫が述べるように、これはその後、四日市公害訴訟の判決と並んで、国の公害健康被害補償法（1973年制定）の基礎となった（橋本道夫〔2002〕「日本公害史における貴重な道標」吉田克己『四日市公害—その教訓と21世紀への課題』柏書房、301-302頁）。しかし、市のこうした先駆性は、調査研究や大気汚染の測定を除けば、事後的救済にほぼ限定されていた。なお、四日市市環境部のホームページ「かんきょう四日市」では、四日市公害に関して市のとった対策として、①大気汚染の測定、②医療費負担制度、③空気清浄機設置、④二酸化硫黄自動測定機、の4項目が挙げられている。

#### ③ 四日市公害をめぐる三重県の対応——総量規制

では、三重県についてはどうか。予防的対策のうち、SOx排出規制については、「革新都政」下の東京都などからはやや遅れたとはいえ、寺西の整理における第1期の特徴が、三重県に関しても看取されるといってよいだろう。

当初、三重県と四日市市は、国に下駄をはずける格好で、ばい煙規制法（1962年制定）にもとづく地域指定を求めている。1964年3月、黒川調査団は、四日市地域に関して同法に基づく排出基準を勧告したが、その水準は現状追認的なものであった。この時期、同勧告、および大気汚染防止法（1968年制定）に基づくK値規制の導入によって、高煙突化が

大気汚染公害対策の中心となり、これにより四日市公害訴訟の原告が居住する磯津地区の汚染は緩和されたものの、かえって汚染地域を拡大する結果となった。このことは総量規制の必要性を明らかにし、1971年の三重県公害防止条例改正によって、国に先駆けて総量規制が導入され、大気汚染防止法にも取り入れられていった。これは、公害行政の分野で、三重県が国に先じた初めての事例とされる（宮本忠編著〔1976〕『公害と行政責任—四日市の場合』河出書房新社、158頁）。

#### ④ 「対策進展の反面での放置」

県の総量規制などを受けて、企業は、公害防止のための技術開発や設備投資を行い、それによって硫黄酸化物による大気汚染は改善したが、こうした対策が進む一方で、公害被害者らの発生源対策からの切り離しと呼びうるような事態が進行した。すなわち、被害者には専ら金銭的補償で対応し、発生源対策からは被害者・支援者を切り離そうとする加害者側の動きである。これは、「対策進展の反面での放置」といってもよいであろう（除本理史・藤川賢・堀畑まなみ・尾崎寛直〔2006〕『四日市公害被害者の現状に関する調査報告書』東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパー・シリーズ 2006-E-01；除本理史〔2007〕「公害問題の『解決』過程と被害論—公害訴訟判決後の四日市を事例として」『環境と公害』36巻3号）。

#### ⑤ 都市改造計画の挫折・放置と地域政策の問題点

都市改造については、四日市市の委託により1966年8月にマスタープランが出されたが、市長の交代もあって同プランは「放置」されていき、塩浜地区の住民を内陸部へと移転させる事業は頓挫してしまった（坪原紳二〔2000〕「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』537号；坪原紳二〔2001〕「公害激甚期における四日市都市改造事業の実態について—地元自治体の自立性の観点から」『四日市市史研究』14号）。

都市改造マスタープランの策定を委託した平田佐矩市長は、その発表以前に急逝し、1966年1月、九鬼喜久男が新市長に就いた。都市改造マスタープランを受けて「実施案」をつくるため、66年11月、県・市共同で「四日市市塩浜地区都市改造合同調査委員会」を設置したが、四日市市は塩浜の都市改造に積極的ではなかった。九鬼市長は、1967年3月の市議会で、都市改造マスタープランが当初から「住民の意向というものを全く無視して構成されたものである」と述べた。1968年3月の市議会でも、九鬼市長は、民意を聞くことなく「中央」に委託してマスタープランをつくったことを反省している旨、発言した。しかしながら、このような認識に立って、マスタープランを修正するといった作業はなされず、事実上「放置」されていたのである（前掲、坪原〔2000〕、174-175頁）。

しなしながら、本来、住民の側を移転させるのではなく、発生源企業の立地する臨海部の土地利用構造をどう転換するかが、狭い意味での公害対策だけでなく、公害問題の解決と環境再生において重要な意味を持つ。宮本憲一は次のように指摘している。「〔四日市公害訴訟〕判決を読み直してみれば、立地の過失や地域開発のまちがいを指摘されたにもかかわらず、その判決の精神が実はこの30年の間受け継がれず、それがいま問われているのではないか。つまり、裁判の結果が企業の技術的対策に限定されて、地域開発の失敗を

基本的には是正するという地域政策の転換を生まなかった…」(宮本憲一〔2006〕『維持可能な社会に向かって—公害は終わっていない』岩波書店, 83頁)。

では、どのような政策転換が求められるのか。「公害問題の解決は狭い技術的対策だけでは終わらない。公害問題の解決は、〔公害で破壊された〕自然生態系, 市民生活環境や市民文化をどう再生するのか, 都市コミュニティをどう再生するのか, という課題へすすんでいかないと最終的な決着はない。」「都市そのものを『企業の支配する営業空間』から『市民のアメニティのある社会』にどう変えていくかという課題を解かないと, 公害問題は終わらない。」「四日市再生を考える場合に最も重要な政策は, …水都としての再生である。すなわち, 臨海部をどのようにして市民の生活環境として改革あるいは保全するかということである」(前掲, 宮本〔2006〕, 84-85, 92頁)。この課題を「環境再生」と呼ぶことができるが, 四日市において環境再生を進めようとするれば, 公害を発生させたコンビナートが立地する臨海部の土地利用構造の転換が求められる。

四日市市でも 1970 年代に工業等による沿岸域の占有を批判する入浜権運動が起こり, 既存の反公害運動との緩やかな連携もみられたが, 臨海部の土地利用転換はほとんど進まないまま推移している。このことは, 当然ながら, 公害被害地域である四日市市臨海部の人口減少や高齢化と無縁ではない。被害地域の高齢化・空洞化は, 認定患者達の「社会的孤立」の背景要因となっていると考えられる(前掲, 除本ほか〔2006〕; 前掲, 除本〔2007〕)。

#### ⑥ 四日市市は公害問題の「解決」過程をどのようにみているか

四日市市は, 『四日市市環境計画(平成 13 年度~平成 22 年度)』の中で, 「四日市公害のような公害問題は, 主として工業生産の過程において出る有害な物質が, 工場周辺の環境に大量に排出されたために起こったものです。そして, その影響の及ぶ範囲は, 工場が立地している地域周辺のある程度限られた範囲にとどまっていた。そのため, 工場などからの有害な物質の排出を規制し, 技術的に除去する方策を採ることで, その問題を解決することができました。」と述べている(p.21)。地球環境問題と対比する文脈とはいえ, 四日市公害を技術的対策で克服できたとする見方が, ここには端的に現れているといえよう。

しかし, 宮本憲一が指摘しているように(前掲引用), 公害問題の解決を技術的対策に矮小してはならない。四日市公害の解決には, 地方自治体の地域政策を環境再生の方向へと転換することが求められるのである。

(除本理史)

#### (4) 臨海部開発・再生と四日市港管理組合

##### ① 四日市港の現状と課題

まず、四日市港の現状についてみてみよう。第1に、2006年の四日市港の取扱貨物量（速報値）を輸出・移出、輸入・移入品目別にみると、輸出品目の第1位は完成自動車、第2位は化学薬品、第3位は合成樹脂等で、移出品目の第1位は石油製品、第2位は重油、第3位は石炭である。これに対し、輸入品目の第1位は原油、第2位は液化天然ガス、第3位は液化石油ガス、移入品目の第1位は化学薬品、第2位は石油製品、第3位は重油である（四日市港管理組合ホームページによる）。なお、2006年の外貿コンテナ貨物量は、前年に比べ、12.5%も増加した。第2に、四日市港から輸出されるコンテナ貨物以外の貨物（バルク貨物）のうち、完成自動車は四日市市以外からの仕出しであるが、石油製品、化学薬品はすべて四日市市からの仕出しとなっている。そして、四日市港へ輸入されるバルク貨物は、原油、液化天然ガス、石油製品であるが、これらはすべて四日市市仕向けとなっている（四日市港のあり方検討委員会〔2004〕『四日市港のあり方検討委員会報告書』、9～10頁）。このように、現在の四日市港は、臨海部コンビナートと背後地の自動車産業の影響を大きく受けているといえよう（四日市港の取扱貨物量の推移等については、詳しくは森田優己〔2007〕地域計画・行財政部会報告書 第8章を参照）。

こういった現状に対し、四日市港では以下のような対応がなされている。第1に、近年の外貿コンテナ貨物の需要増大と外貿コンテナ船の更なる大型化に対応するために、①目標年次における外貿取扱貨物量を4640から5620万トンへ変更する、②霞ヶ浦地区北埠頭に水深15m（岸壁1バース、延長350m）のコンテナ船用バースを追加する、③臨港道路霞北1号幹線（霞ヶ浦地区北埠頭を起点とし臨港道路霞4号幹線2～4車線を終点とする）を整備する、④霞ヶ浦地区の北埠頭の埠頭用地を12ha、交通機能用地を3ha増加する等の港湾計画（1998年決定）を2005年に変更し、実行している。

第2に、四日市港管理組合では、『四日市港のあり方検討委員会報告書』（2004年3月）をベースに、四日市港のめざす姿、それを実現するための今後のビジョン・方向性、具体的な取り組みなどを、「四日市港政策推進プラン」（マスタープラン）として策定し実行してきた（2004年度～06年度）。2007年3月には、これらを受け継ぐ形で、「四日市港政策推進プラン2007～2010」（以下新推進プランと略する）を策定した。この新推進プランでは、四日市港のめざす姿を「地域に貢献する、なくてはならない存在としての港湾」と定め、それを実現するための政策として、①背後地の産業を物流面から支え、地域経済の進展に大きく貢献する港づくり、②災害に強く、県民や市民の安全・安心を支える港づくり、③多くの県民や市民が訪れ、身近に感じられる港づくりを掲げている。

第3に、背後地の自動車産業（ホンダ）のため、四日市港の管理者である四日市港管理組合では、今後の戦略の一つとして、北米航路の拡大を考え、2007年5月より、四日市港と名古屋、東京、米西海岸のロングビーチ、オークランドを結ぶ北米コンテナ定期航路が開始され、北米向け自動車部品・タイヤなどの貨物が輸出されることとなった。

第4に、四日市港は、2004年に、名古屋港とともに伊勢湾として「スーパー中樞港湾」の指定を受けたが、2006年度には、①コンテナ船の大型化に対応したコンテナターミナルの整備、②港湾のコストの削減、③大規模災害発生時には、名古屋港と四日市港が連携して、相互補完機能を果たす等16もの施策が講じられた（伊勢湾スーパー中樞港湾連絡協議

会ホームページ参照)。これによって、「四日市港をとりまく物流の課題は、伊勢湾における国際水準の物流ネットワーク構築へむけた戦略展開に位置づけられる」（前掲森田〔2007〕，79頁）ことになったといえよう。なお、スーパー中枢港湾によって計画された霞4号幹線の整備に対し、「高松干潟を守ろう会」・「川越町自然と環境を思う会」による干潟保全の動き（ルート変更要望書提出，道路建設の撤回を求める署名）もみられている（前掲森田〔2007〕，83頁）。

以上より、最近の四日市港は、後背地の自動車産業のための整備拡張を行っていることがわかる。しかし、それは、スーパー中枢港湾の取り組みをみてもわかるように、四日市港が名古屋港の補完的位置づけにあることを前提にしたものであり、決して、四日市港が名古屋港よりも優位に立つという形での発展を考えたものではない。もし、名古屋港の補完的位置づけというポジションを免れないのならば、むしろ、県民・市民が身近に感じる港という姿を強めてもよいのではないだろうか。

## ② 四日市港の管理主体について

次に、四日市港の管理主体についてみていきたい。戦後、1950（昭和25）年に港湾法が制定され、四日市港は三重県の管理とされた。しかし、1960（昭和35）年頃、四日市市が四日市港の埋立て・開発を志向して、県市による共同管理を要望した。以後、県市で協議を続けたがなかなか調整がつかず、運輸省港湾局の調停によって、1966（昭和41）年に、県市の共同管理方式（三重県と四日市市によって設置された一部事務組合）の四日市港管理組合が設置されることになった。なお、1992（平成4）年に、四日市市から三重県に、港湾に対する市の意向をより反映させるために、権利義務関係を県市5対5にして欲しいとの要望が出され、県市で協議した結果、①経費負担は県市5対5とする、②管理者は三重県知事と四日市市長が2年ごとに交代する、ことが定められた。

以上のような変遷をたどった四日市港管理組合であったが、2003（平成15）年2月に、四日市港の今後のあり方を検討する「四日市港のあり方検討委員会」（以下あり方委員会と略する）が設置され、そのあり方を再検討することとなった。あり方委員会は、約1年間の活動期間を経て、2004（平成16）年3月に報告書を提出した。同報告書は、四日市港の管理主体に関して、第1に、県あるいは市の単独方式に変更することも考えられるが、そのように変更することの必要性・状況の変化もないので、共同管理方式の継続が妥当である（前掲四日市港のあり方検討委員会〔2004〕，44頁）。第2に、港湾の共同管理方式として、広域連合と一部事務組合方式が考えられるが、①広域連合となっても、国から権限委譲される有効な事務がないこと、②住民からの直接請求制度があるが、市民参加を踏まえた目標・計画づくり等を行うことで、一部事務組合でも十分運営できることから、広域連合に改組する必要はなく、一部事務組合方式を継続すべきである（同44頁）。第3に、今後、物流面・防災面での広域化に応え、産業政策と密接不可分な関係にある港湾の整備運営を行う必要があるが、そのためには、三重県の主導性がますます重要である（同45～46頁）。第4に、三重県が主導性を発揮すべきなので、県にウェートがある負担割合にすべきである（同47頁）。第5に、管理者の交代については、現在の2年交代制では管理者の主導性が発揮しにくいので、主導性を発揮すべき三重県知事が管理者となるか、管理者の任期を4年に延長して、構成団体の長の互選によって管理者を専任してはどうかと



いうことを提案している（同 50 頁）。なお、この点につき、三重県、四日市市は、今後、三重県主導で進めていくべきだと考えている点で共通した見解を示している。

この『四日市港のあり方検討委員会報告書』に対して、2 つ問題点を指摘したい。第 1 に、同報告書は、四日市港の管理運営のあり方について、物流・産業政策との関連などの経済的・経営的側面を中心に考察しており、まちづくりや市民のための親水空間づくりといった側面からはあまり検討されていない。同報告書では、まちづくりの観点についても触れているが、それは、四日市港がまちづくりの場として活用機会が向上するので、「市民や NPO などによる環境活動や防災活動などの場として活用される機会が多くなる」と指摘しているのみである（同 42 頁）。第 2 に、三重県、四日市市、四日市港管理組合は、今後の四日市港の管理主体について、三重県主導で、現在の一部事務組合方式か県による単独管理方式を考えているが、これはやはり、四日市市が主導的に管理すべきではないか。そして、四日市市の四日市港に対する財政負担の厳しさを考えると、それは県市による一部事務組合方式をとるのがよいように思われる。

### ③ 四日市港のあり方を考える

四日市港を、経済・経営的側面からだけでなく、四日市市民のまちづくりの場としての側面から考えるとすれば、港湾区域と臨港区域をあわせた「沿岸域」（水際線を挟み海と陸にまたがり、一体的に扱われるべき空間）（杉原五郎〔1988〕「ウォーターフロント開発と港湾計画」都市環境研究会『都市とウォーターフロント』都市文化社、129 頁）という視点で考えることが必要ではないだろうか。杉原によれば、現行の港湾法では、「都市圏臨海部を対象として策定される港湾計画と都市計画との間に十分な調整がはかられていないこと」が問題である。とくに、臨港地区制度は、「都市計画サイドからみれば、臨港地区に関しては港湾法の適用が優先するため都市計画的な視点を持ち込むことができないという問題」があり、「港湾サイドからみると、都市計画の用途地域の指定に制約されて港湾計画が具体化しにくいという問題」がある（同 132 頁）。しかし、杉原もいうように、四日市港を「市民にとって魅力ある空間にしていくためには…港湾計画および都市計画を総合的に検討・立案しうるように」すべきではないだろうか（同 132～133 頁）。

従って、四日市港の管理主体は、一部事務組合方式をとり、四日市市主導で進めていくべきではないか。そして、四日市港を四日市市から切り離さずに、四日市港と臨港区域を含めた「沿岸域」のまちづくりを四日市市と四日市港管理組合が積極的に考えていくべきであろう。

（桑原武志）

## (5) 地方制度再編と四日市行政——中核市移行問題の意義と課題

### ① 二度にわたる「中核市」移行の延期

2006年11月、四日市市長は2008年4月に予定していた中核市移行を延期し、当面、保健所政令市への移行にとどめ、その後出来る限り早期に中核市移行を目指すという方針を明らかにした。市のこの移行延期は2回目（当初、07年4月以降の予定を一度延期）であるが、その理由はいずれも、中核市になると産業廃棄物行政の権限と責任が県から移譲されるから、目下、三重県が対処している大矢知地区などの産業廃棄物不法投棄問題の解決をめぐる帰趨を見守るためである。

「中核市制度」とは、「政令指定都市」に準ずる権限を与えて、地方分権の受け皿をつくるという主旨で1994年に発足した準「大都市制度」である。四日市ではこの制度の創設時から、地元シンクタンク（四日市地域経済研究所『地域経済研究』5～7号参照）等を通して中核市移行の必要が議論されてきたが、当時の市人口は、基本的な指定要件である人口30万人に達していなかったため、「北勢地域の中核的都市機能を持つ都市」という論拠からの必要性が強調されていた。その後、中核市移行要件に含まれていた面積要件その他が、「平成の大合併」推進の誘導策の必要から順次廃止され、06年度からは人口30万人以上のみが要件となった。四日市は2005年2月の楠町との合併によりこの要件を満たし、ようやく念願の中核市移行が実現可能となった矢先の挫折であった。

### ② 中核市移行で何が変わるか

中核市に移行すると、政令市ほどではないが、福祉や都市政策に関わる約2500の事務権限（このうち約6割が保健所事務とされる）が府県から移譲される。四日市市はすでに特例市、計量政令市、大気汚染法政令市でもあるため498事務について県からの移譲を受けているので、中核市移行で移譲されるのは差し引き1948の事務とされている。従って当面、四日市市は中核市移行へのステップとして、保健所政令市への移行を目指すこととしたわけであるが、正式に中核市に移行すればこの保健所政令市の事務（保健所の設置等）以外に、社会福祉審議会の設置・運営、社会福祉法人の設置許可・監督、社会福祉施設（特養老人ホーム等）の設置許可・指導監督といった福祉行政、工場煤煙発生施設の監視指導、産業廃棄物処理業の新規・更新の許可や指導監督、産業廃棄物処理施設の設置・変更の許可や指導監督などの公害・環境行政、等々に関わる行政を直接担当する。

中核市移行に伴う財政影響問題（06年1月「議会説明資料」）では、保健所に伴う人員増（70名余）の5億円等をはじめとして歳出の増加分は、直接・間接費用合わせて10.6億円程（うち一般財源負担は9.1億円強）となり、これと歳出面での県補助金の減額を入れると、14億円強の負担増になる。中核市は財政上の特例措置として地方交付税算定における基準財政需要額の態様補正があり歳入増も見込まれるが、不交付団体に移行すればその増収分は見込むことが出来ず、現在の四日市のポジションは微妙である。

中核市移行とは別に、人口30万人以上になれば政令の指定によって「事業所税」を課すことが出来る。周知のように、事業税は市内の事業者資産割（事務所の床面積1m<sup>2</sup>あたり600円）と従業者割（給与総額の0.25%）で課される都市政策のための目的税であり、四日市のような企業都市では比較的課税基盤が豊富な税源である。但し、四日市の場合には楠町との合併で30万人を越したため、合併に伴う特例措置で合併後5年間はこれを課税

できない。従って、四日市における事業税課税は 2011 年度からとなるが、その場合、市当局の試算では 30 億円（現在の税収 580 億円の 5 % を占め、これは 40 万人規模の中核市に匹敵するという）が見込まれる（なお、中核市制度の概況や、中核市移行で四日市市の行財政運営のなにが変わるのかなどの詳細については、柏原誠 2007、政策調査研究会『地域計画・行財政部会報告書』第 6 章を参照されたい）。

### ③ 中核市移行後の課題

道州制導入やそれと連動する今後のさらなる地方制度再編の動向にもよるが、当面の状況ではいずれ四日市市の中核市移行は実現するであろう。中核市に移行すれば、保健衛生や福祉行政、廃棄物対策・公害等の環境行政、都市計画・建設行政など、従来以上に（大）都市政策の展開において大きな権限と主体性を持つことが出来る。あわせて目的税である事業所税の課税が実施されれば、広範囲の市街地開発事業その他の都市環境整備・改善等の財源基盤の拡充も期待されよう。従って四日市が、このような行政「資源」を生かして、本当に「都市格」のある都市づくりが出来るのかは、市民の民度・自治能力の高さと、課題に取り組む市当局の行政能力の力量如何であろう。

しかしすでに指摘されているように、「コンビナート（工場）都市」として成長してきた四日市の都市構造は「分散型・広域型」となり、西部後背地に広大な農村域をかかえ四日市型「都市・農村の共生」という課題を抱えている。従って、一つの課題は、中核市移行による（大）都市行財政の権限拡大の一方で、市としての農業・農村政策もどう展開するのか、その政策調整と政策統合がこれまで以上に問われるであろう。二つには広域化し市域において、特質を異にする地域を単位とした狭域行政・自治のシステムを確立することも課題であろう。すでに「都市計画マスタープラン」上では、市民のイニシアティブによる「地区別プラン」の策定を予定しているが、その実効性を高めるためには「平成の大合併」の落とし子ともいえる「地域自治組織」（2004 年地方自治法改正、新合併特例法等に規定された「地域自治区」）制度の導入による、「都市内分権」を検討すべきではないのか。現在、合併した楠町には「総合支所」が設置されているが、これを「地域自治区」に改組することを取掛かりとして、さらに中核市移行を機にこうした地域自治組織制度を既成地域の全ての地区に普及し、住民自治の拡充につなげる施策が考えられてよい。

（遠藤宏一）

## 2-6 四日市の地域住民組織とコミュニティ政策

### (1) 地域統治機構と自治会組織

#### ① 地域統治における自治会の機能

**自治会組織の構成** 四日市における自治会組織は、24の行政区それぞれに「(地区) 連合自治会」があり、その傘下に、末端の各町の「単位自治会」(平均100世帯前後)が存在する。自治会は基本的に全戸加入を原則としており、住民(会員)は各単位自治会のもとに10世帯前後の「組」に組織されることになる。かつて四日市には、各地区の連合自治会を束ねる「四日市市総連合自治会」(1956年設立)が存在したが、1968年でこの組織はなくなり、現在は連合自治会が各地区のもっとも有力な意思決定機関となっている。

**自治会と社会的影響力** 自治会は、行政側からの諸連絡を住民に伝達する連絡役である一方、地域の道路建設などの都市計画、ゴミ処理などの衛生、保健・福祉、防犯等に至るまで、行政運営の補完的役割を担うとともに、それらに伴う住民の利害調整機能を果たすなど、四日市における地域統治機構の一角として重要な役割を果たしているといつて過言ではない。いわば自治会は、地域のまちづくりに係わるさまざまな意思決定に関与し、住民の意見や要求をまとめ、それらを行政施策に反映させていく橋渡しの機能をも果たしてきたからである。

その意味で、自治会をまとめていく会長には大きな権力が集中する。その会長の人選では、他地域と同様四日市においても、地域の名士や事業経営者などの金銭的、時間的余裕がある人物が選ばれることが多かった。とくに時間的余裕という点からは60代以上の高齢男性が選ばれることが多く、一旦会長に就けると在任期間も長くなり、次第に権力が固定化され、ますます新旧交代が難しくなるという現象も指摘されてきた(遠藤晃・山本賢治〔1973〕「四日市公害被害者の生活実態と地域支配構造(上)」『立命館産業社会論集』10号, 89頁)。

**地区市民センターとの関係** 四日市市では、市役所の出張所機能とコミュニティセンター機能を合わせた地区市民センターを全行政区に設置して分権的な行政運営を進めている。四日市市では、地区市民センターに「地域主任」(地域社会づくり業務担当)という職員を配置していることに特徴があった。この地域主任制度については2-6(2)で述べるように、近年の行財政改革で変わりつつあるが、従来自治会の会計業務や管理業務を地域主任などの自治体職員が代行するという慣行が多く自治会でみられ、住民の自治組織である自治会が行政の「下請け機関」となりうるような、ある種の「馴れ合い」状態が続いてきたことが指摘される。

**地区市民センターを通じた住民要望の取りまとめ** 地域統治における自治会の機能は、地区市民センターを通じた住民要望の実現過程においても発揮される。住民からの相談は基本的に、センターでとりまとめて本庁に取り次ぐが、うち最も多いのは土木工事(道路工事、公園整備など)で、住民からの要望は単位自治会でとりまとめて連合自治会において優先度を決定し、地区市民センター館長(以下、館長)に要望を伝える。館長は、住民の要望を本庁の関係部署に取り次ぎをする役割で、予算獲得に特別な権限があるわけではなく、むしろ予算的に対応できないことの方が多いとされている。だが、要望は挙げておかないと行政内での優先度は上がらないため、それを実現するためのコーディネーター的な役割を館長は果たしているということになる。

住民からの要望は、公共性の観点から主として自治会を回路に要望として提出することが基本とされており、館長—自治会の関係は、地区における意思決定と事業の実現可能性にとって重要な意味をもつと考えられる。このように四日市では、「身近な行政」である地区市民センターおよび館長を介して自治体行政にかかわるのが一般的であり、地域におけるその主たる窓口は自治会が担っている。こうした仕組みを通じて、自治会の地域統治機構としての機能は担保されているのである。

## ② 四日市公害と自治会

**自治会を中心とした反公害運動** 四日市の公害反対運動は、工場誘致の時点では特筆すべき運動がなく、公害が発生してから「受動的」に起こってきており、当初の自治会中心型（1965年前後まで）から公害反対組織中心型へと、運動主体が変化していくという展開をみた（小野英二〔1971〕『原点・四日市公害 10年の記録』勁草書房；前掲、遠藤・山本〔1973〕）。しかし少なくとも初期の頃には、自治会による反公害の陳情等は一定の成果を生んでいる。

1960年（昭和35）4月、四日市沿岸の伊勢湾で「くさい魚」が捕れ出し、漁協が異臭魚対策でコンビナートの工場を追及し始める頃、第1コンビナートを抱える塩浜地区の連合自治会は、工場の騒音と排出ガスに抗議して四日市市に陳情を行っている。翌61年8月、連合自治会は塩浜地区の全世帯を対象としたアンケート調査をまとめた。その結果、全体の約50%が騒音や振動のために夜も安眠できないと答え、悪臭やガスのため頭が痛くなると答えた世帯は40%に達し、ゴミや煤煙で洗濯物を干せない答えた世帯も40%に上ることが明らかになった（四日市市〔2001〕『四日市市史 第19巻通史・現代』四日市市，704-705頁）。連合自治会はアンケート結果の特記事項として、次のようにまとめた、①工場誘致はかならずしも都市の発展にならない、②公害防止対策を早急にとること、③公害の影響は病人と子どもにとくに著しい（宮本忠編著〔1976〕『公害と行政責任——四日市の場合』河出書房新社，72-73頁）。

健康被害が深刻化していた塩浜地区では、1962年2月、連合自治会長と地区内単位自治会長の連名で、四日市市長及び市議会議長に対して、公害防止対策とは別に「日常生活上身近で切実な次の諸点の緊急実現」として、3点の陳情を行った。それは、①公害に起因する各種疾患の無料診断（市民病院、県立塩浜病院等、公立施設の利用）、②公害防止に対する県・市条例の至急制定、③公害に対する意見書を直ちに国に提出すること、という内容で、初めて被害者の医療費の公費負担を要求するものであった（公害を記録する会〔1997〕『記録公害』56号（〔資料〕公害病患者の医療費等の公費負担について））。

こうした自治会長らによる切迫した訴えにもかかわらず、四日市市当局はすぐには対策を打ち出すことができず、連合自治会は、無謀ともとれる公害患者の独自救済に乗り出すことになった。当時の連合自治会の年間収入が70万円程度であったなかで、1963年8月から3ヶ月間の間に約30名の患者の医療費を救済するために用いた費用は20万円に上り、結果として3ヶ月でこの事業は打ち切らざるをえなくなった。だが、このことは公費負担の必要性を強くアピールし、全国の自治体で初めての「四日市市公害関係医療救済制度」創設（1965年4月施行）の一因になったことは間違いない。

このように四日市公害に対しては、初期の段階においては、自治会が住民の意志を反映

して行政や企業に対して苦情や陳情などを繰り返したが、1967年に磯津の患者9名が公害裁判を提訴する頃を境にして、自治会は公害問題に対して次第に住民の代弁者としては機能しきれなくなり、公害反対運動には一定の距離を置くようになった。ここには企業の「地域対策」等の効果をみることもできる。

**地域対策による企業側の自治会への介入** 四日市公害が社会問題化するにつれて、コンビナート企業自身にとって地元（とくにコンビナートのある臨海部地域）からの反発は極力避ける必要が出てきた。そこで企業が行ってきたさまざまな地元への関わりを「地域対策」と呼ぶならば、企業は地域対策として、商工会議所への参加や、自治会・婦人会・PTA・漁協などへの意識的な接触、企業が主催する盆踊り・運動会・催事物への住民の招待、自治会役職者の企業の宴会への招待、自治会連合会役員選挙での特定候補支持に至るまで、地元との親密感の醸成を図る対策を行っている。さらに、金銭面でも自治会活動への寄附金や祭りの際に多額の寄附を行うなど、自治会が活動を行う上で企業の出資が不可欠になるような恩情的な「参加」が意識的に追求されてきたと考えられる。それゆえ、地域を束ねる自治会長には、企業からのさまざまな接触がありつつ、自治会からの（公害問題以外の）要望にも企業側は比較的積極的に応えている。コンビナート企業の恩情的な地域対策によって、企業側の思惑通り、自治会にとっては「工場とは共存共栄を図る」ことが大前提となり、公害問題追及の矛先は鈍っていったと考えられる。

### ③ 四日市内陸部における新たな自治会と主体形成

四日市市は1960年代の大気汚染公害激甚期に、いわゆる「都市改造」による「公害疎開」を推進する政策を打ち出した。この計画そのものは事実上頓挫し、放置されたとされるが（坪原紳二〔2000〕「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』537号）、この時期を境に大気汚染の激しい臨海部から空間的に遠く離れた四日市市内陸部の住宅開発が始まり、桜地区などに新しい住宅団地が次々に建設された。こうした新しい住宅団地には、新たに単位自治会や連合自治会が生まれているが、名古屋圏など外からの流入者も多いなど、土地にしがらみのない人々が中心となって運営を担っている自治会もあり、従来の「行政の下請け機関」や「ボス支配」といった古い保守的な体質が多くみられた自治会とは異なる運営に転換してきたところもある。

たとえば、2001年2月に建設が着工されることになった四日市ガス化溶融炉建設（事業主体は三重県）をめぐることは、多くの住民が反対運動を始めているなかで、桜地区などの連合自治会長が単位自治会や自治会員の意見を集約することなく、（溶融炉建設を前提とする）「公害防止協定」に署名したという「事件」が起こった。すでに連合自治会長などには内々に説明が行われていたことを知った住民らは、自治会を介さず自ら「設置許可の白紙撤回」を求めていくために、桜地区だけでなく、周辺の菰野、川島、小山田地区などの住民と連携して広域的に運動を展開する組織として、2001年1月13日、「みどりと環境を守る四日市市民の会」（以下、市民の会）を立ち上げた。住民らはわずか1ヶ月程度で地元住民の約69%もの反対署名を集めるなど活発な反対運動を組織したが、県の対応は、自ら「設置許可」を下した後にもかかわらず桜地区住民説明会や講演会を行い、住民に「了承」を求めることに終始したため、最終的に市民の会は津地裁四日市支部へ、廃棄物処理センターの工事および操業の差し止めを求める裁判を起こすことになった。

当事件は官が行う事業に対する自治会の無力さを露呈し、さしあたり自治会主導の交渉に見切りを付けた住民らの自発的な運動の連携と組織化を生んだ。裁判は結果的に住民側の敗訴となるが、この運動のプロセスは、その後の自治会運営にとっては決して無駄とは言えない成果を残したと考えられる。つまり、当時公害防止協定に署名をして住民から批判を受けた連合自治会長らはすでに入れ替わり、公害防止協定にもとづく公害対策を忠実に実行させるという観点から県の環境保全事業団にしっかりと「ものを言う」姿勢に転じている自治会長も増えていることから、民主的に住民の意見を集約し、住民の立場から行政と折衝を図れるような頼れる組織へと脱皮していくことも期待される。

とくに今後、四日市においては、団塊の臨海部企業労働者が大量に退職してくるため、そうした地域社会に戻ってきた専門的技術者等が、市民として新しい感覚と専門知をもって自治会運営などで活躍できるようにすることが重要であろう。

付記： 以上の分析は、筆者らが行った臨海部の塩浜地区と内陸部の桜地区におけるヒアリング調査をもとにしているため、記述の内容が、四日市市全域の自治会組織に必ずしも一般化できない内容を含んでいることをお断りしておきたい。

(尾崎寛直)

## (2) 地域社会づくり施策の展開と NPO の叢生

### ① 地域社会づくり施策の展開

**地域社会づくりの開始** 四日市市では、1970年代の終わりから、出張所機能と公民館機能を合わせもった地区市民センターが整備されてきた。ここを拠点に行われる地域コミュニティへの施策が、「地域社会づくり」である。当時、市の西部丘陵地帯で人口が増加する一方、臨海部では、公害の影響もあり人口は減少に転じていた。こうした変化が地域共同体的意識、地域的連帯感の希薄化を招いているとされたのである。1978年に四日市市地域問題調査会の報告書『地域社会に対する行政の対応について』に基づいて、地区市民センターの整備と地域社会づくりが進められていった。地域社会づくりは、小学校区を基礎的な単位として地域的なまとまりを形成し、そこに出張所を拠点とした行政サービスを結び付けようとするものであった。

その担い手となったのが、自治会である。自治会は、行政の末端機構として機能するとともに、地域内の各種機能団体を包括していたために、地域社会づくりの受け皿として位置づけられたのである。地区市民センターには新たに運営委員会が設けられたが、多くの場合、それは各地区の公民館運営審議会がそのまま移行したものであった。これらの社会教育推進組織も自治会が包括していた組織であった。

1988年、四日市市地域社会づくり研究会の『地域社会づくり研究会報告書』が出された。この報告書は、地域社会づくりを進める際の問題点として、地区市民センターでの出張所業務と公民館業務の連携が取れていないことや、地区市民センター運営委員会が十分機能していないことを指摘し、その対応策を提言していた。その結果、地区市民センターに地域主任2人（地域社会づくり担当、窓口担当）を配置し、副館長を1人体制にして地域社会づくりを担当させることになった。地区市民センター運営委員会は、1990年に地域社会づくり推進委員会に改組された。

**行財政改革と地区市民センターの見直し** 1998年、四日市市は新・四日市市行財政改革大綱を策定し、行財政運営の改革がスタートした。2002年3月には、四日市市行財政改革推進会議が『四日市市における行財政改革の推進に関する提言書（平成13年度）』をまとめ、「地区市民センターの見直し」について課題の整理と提言を行った。そのとき最も問題とされたのが運営コストである。市内23ヶ所という地区市民センターの数は類似都市と比較して多く、配置正規職員数も突出しており、コストを押し上げているというのである。このような認識の下に、職員配置基準が見直され、2004年度から地域社会づくり担当職員は原則として1地区市民センターあたり1人の体制になった。

これに伴い、各地区での地域社会づくりの推進体制も大きく変わった。これまで地区市民センター職員が行っていた地域団体の事務（職員が地域団体の通帳を預かり、会計を全面的に肩代わりするケースもあり、以前から問題となっていた）を、住民が全面的に担うことになった。そのために設けられたのが地域団体事務局である。地域団体事務局は、各地区市民センター内にスペースを提供され、その業務は事務局長と1~2名の事務局職員が担っている。事務局長には、連合自治会長や社会福祉協議会のリーダーなどこれまで地域の活動を中心に担ってきた人が就任することが多い。事務局職員は、各地区150万円ずつ割り当てられる市の事務局運営経費補助を活用して、地区ごとに雇用されている。ここが、地域社会づくり総合事業費補助金（後述）の受け皿となり、地区内での事業費配分を



行うことになった。

さらに、2004 年度からは地域マネージャー制度が導入された(2006 年度に全地区に導入)。地域マネージャーの職務は、地区固有の地域課題の意見集約、課題解決に向けた情報の収集・提供、市の各種助成制度に関わる支援、地域社会づくりのための人材発掘及び活用、まちづくりに関わる生涯学習事業の企画などである。地域マネージャーは公募のうえ、原則的に地区内の居住者から採用される。地域マネージャーには、地域住民の団体活動や学習活動の支援、住民と行政の橋渡し役が期待されている。日常的には、各種団体間の調整、会合への出席、地域活動を推進するための企画づくりなどを行っている。

以上のような地区市民センター見直しによって、地域団体事務局が地域社会づくりの事務的な面に、地域マネージャーが活動へのアドバイスや行政とのつなぎに関わることになった。一方、行財政改革の面では、職員配置基準の見直しによって 18 人、地域マネージャーの導入に伴い 23 人の職員が削減された。

**地域社会づくりに関する補助金の見直し** 地区市民センターの人員体制の見直しと並行して、地域社会づくりに関連する補助金の整理統合も行われた。2003 年度には、地域社会づくり総合事業費補助金が創設された。この補助金は、それまでの個別団体への補助金を統合し、配分を地域団体事務局に任せることによって、各地区で弾力的な活用ができるようにしたものである。地区によっては、補助金の一部を公募枠とし、応募者のプレゼンテーションを評価して補助を決定する新しい試みも行われている。

また、市は 2004 年から個性あるまちづくり支援事業費補助金を新たに設けた。これは、市内で非営利の公益活動に継続的に取り組もうとする市民活動団体を支援し、地域力を高めることを目的としたものである。2006 年度までの 3 年間で約 191 団体が補助を受けており、橋北まちづくり会のように継続的に補助を受けているケースも多い。市では、この事業を地域社会づくりの一環として位置づけており、補助金申請の際に地区市民センター館長の意見書を求めるなど、団体が地区市民センターと関わるような工夫がなされている。2005 年度から「防犯活動枠」、2006 年度から「子ども見守り枠」が設けられており、応募、採用とも別枠となっている。そのため、補助金を受けた事業は、防犯、子ども見守り、環境・ゴミ、里山保全などが多くなっている。結果的にみれば、この事業は全市的な活動よりも、特定の地域を対象とする活動を支援する効果を持っている。

このように、補助金の見直しによって、地区内で独自の資金配分をすることが可能になり、まちづくりに取り組む団体への資金支援も始まっている。

## ② NPO の叢生

四日市市の市民活動センター、なやプラザが 2006 年に行ったアンケート調査によれば、四日市市には現在 180 以上の市民活動団体(任意団体、NPO 法人の両方を含む)が存在している。この調査では、活動団体が多い上位三分野は、保健・医療・福祉、まちづくり推進、環境保全である。保健・医療・福祉の分野では高齢者や障害者を対象とした活動が多く、中には介護保険事業者となっているものもある。環境保全分野では、里山や干潟の保全、公園の維持管理、リサイクルなどに取り組んでいる。これらの団体の多くは代表者の自宅が連絡先となっているような小規模なものである。

しかし、中には(特)生活バス四日市(<http://www.rosenzu.com/sbus/>)のように、地域住

民と地域企業等の協力により、コミュニティバス路線の企画・運営に携わる団体や、(特) コミレスネット (<http://www.h4.dion.ne.jp/~koraboya/>) のように、店に登録したシェフが日替わりで食事を提供するレストラン運営システムを開発、実践している団体もある。このように、四日市市ではユニークなシステムを開発し、地域に貢献する事業展開をしている市民活動団体が存在している。

こうした様々な市民団体の声を集め、四日市市での「NPO セクター」の力量と存在感を高めようとする動きが現れている。それが、四日市 NPO セクター会議(以下、セクター会議)である (<http://www.geocities.jp/yokkaichinpo/>、および松井真理子〔2006〕「自治体における『新しい公共』と NPO の社会変革性—NPO セクター会議の設立に向けて—」『四日市大学総合政策学部論集』第 5 巻第 1・2 合併号)。セクター会議は、(特) 市民社会研究所が市内の中間支援団体に対して呼びかけ、2006 年 3 月に発足した。セクター会議の特徴は、NPO がセクターとして一つにまとまり、対外的な共同行動を行うところにある。そして、①NPO の力量向上、②議会との関係作り、③市民と NPO との関係強化、④行政との関係作りに取り組んでいる。2006 年度からは、セクター会議に参加する 4 つの団体が共同して「四日市 NPO セクター会議なやプラザ運営委員会」を結成し、なやプラザの指定管理者となっている。また、セクター会議と市議員有志とが共同で、「四日市市民協働研究会」を作り、市長への提言を行った。

四日市市では、なやプラザが市民活動センターとして活動場所の提供、資料や情報の提供、相談事業を行っている。また、2000 年に公益信託制度を活用した四日市市民活動ファンドが設立されており、のべ 50 団体がこれまでに助成を受けた。その後、2005 年度から市がファンドに資金を投入するようになり、これ以後、個性あるまちづくり支援事業の NPO 法人向けという位置づけになっている。そのため 2005 年度以降、NPO 法人は個性あるまちづくり支援事業に応募できなくなり、四日市市民活動ファンドに応募することとなった(選考は個性あるまちづくり支援事業とは別の過程で行われる)。

他の地域同様、四日市市でも様々な市民活動団体の叢生、市民の発想を生かした活動が見られ、それを支援するしくみも整えられつつあるといえるだろう。

### ③ 地域再生の主体づくりに向けて——その課題

**地区市民センターや地域社会づくり施策をどう生かすか** 地区市民センターの見直し、地域社会づくり関連の補助金再編が行われ、四日市市の地域社会づくりはその姿を変えようとしている。市は、「地区市民センターの役割を見直し、住民活動の自主・自立を支援します」(広報よっかいち平成 15 年 5 月上旬号)、としているが、地域団体事務局、地域マネージャーなどの新しいしくみの導入は、市による上からの変化という色彩を強く帯びている。「住民主体の地域社会づくり」を市が主導することになってしまっているのである。行財政改革に伴う人員削減が先行した見直しであったといわざるを得ないだろう。

行財政改革がある程度成果をあげた現在、これまでの縮小・削減の方向にとらわれない形で、住民主体の地域社会づくりを構想することが求められる。そのためにはまず、四日市市の自治のあり方と地域社会づくりとがどう結びつくかについてのグランドデザインを作ることが課題となる。

その上で、新たに導入された地域団体事務局や地域マネージャーを活用する方策を考え

なければならない。そのとき、住民と行政をつなぐ存在として重要なのが地域マネージャーである。現状では、地域マネージャーの位置づけ、権限が必ずしもはっきりしていない。また、既存の地域団体との関係作りや地域の会合への出席など、日常的にかなりの業務を抱えて多忙である。こうした状況を改善し、地域マネージャーをきちんと支援する体制づくりを整えることが必要になる。

**住民のエネルギーをどう生かすか** 四日市市には多様な市民活動団体が存在している。住民は自己実現を図り、様々な問題に対処しようとするエネルギーを持っているのである。だが、それが地域の再生や地域社会の活性化に結びつくためにはいくつかの課題がある。

ひとつは、団体間の連携を作り出すことである。市内には、なやプラザが把握している市民活動団体、地区市民センターと関係する団体（地区市民センター利用団体、個性あるまちづくり支援事業補助団体）、社会福祉協議会が把握しているボランティア団体など数多くの団体がある。しかし、これらの間には、利用施設や関連団体ごとの一種のタテ割りが生じている。さらに、自治会や地区社会福祉協議会などの地域住民組織と NPO など比較的新しい団体との連携も十分ではない。市の施策も、NPO 法人かどうかで支援メニューが分かれており、カテゴリーの異なる団体の協働を促すものとはなっていない。よりよいまちづくりという点からは、住民の活動をつなげるような工夫が必要となるだろう。

もうひとつは、市民活動団体の多様性を確保するという課題である。四日市市では、個性あるまちづくり支援事業に防犯柵や子ども見守り柵ができ、こうした活動に取り組む団体の応募が増えている。また、この事業は特定の地域を対象とする活動を支援する効果を持っている。これは、市の支援事業が特定のタイプの市民活動を発展させる可能性があるということである。市民活動全体が活性化するのは望ましいことであるが、同時に多種多様な団体の活動が保障されていなければならない。特に、地域住民組織や地区市民センターとの関係があまりない団体については、特に配慮が必要であろう。コミュニティが活性化していても、かえって既存の組織構造が強化され、自治体内に閉鎖的な地域社会が作り出される可能性があるからである（今川晃〔1994〕「まちづくりにおける自治会・企業・支所の役割—『四日市公害』地区の変遷と警鐘—」『都市計画と地方自治』敬文堂、119-120頁）。市民活動団体を支援する制度の設計と運用には、都市の多様性を尊重するような観点が求められる。

注記：この項の地域社会づくり施策に関しては、四日市環境再生まちづくりプラン検討委員会 政策調査研究会 『地域計画・行財政部会報告書』2007年6月に依拠している。

（栗本裕見）

### 3. 政策提言

#### 3-1 四日市の目指すべき都市像——「維持可能な社会」の四日市モデルを

##### (1) 維持可能な都市

今、先進資本主義国では都市再生が共通の課題となっている。それは次のような政治経済の変化による。すなわち経済のグローバル化、なかんずく中国やインドなどの発展途上国の経済の急成長から国際分業に変化が現れ、都市のあり方が変わらざるをえなくなったこと。それと不可分に産業構造が大量生産の工業から情報サービスや研究開発型の都市型産業構造に変化せざるをえなくなったこと。これとともに都市の地域構造に変化があらわれている。自動車社会の出現とともに郊外に拡散をしつつあった都市を文化・芸能・教育の充実している都心に住民がかえる傾向がうまれ、これまでのニュータウン政策から、都心再開発政策に変わり、コンパクトシティをつくりつつある。産業革命以来の工業化による都市の成長政策が大きく変わりつつあった時に、これにさらに大きな衝撃が生まれた。それは環境問題である。1992年の国連環境開発会議は、資源の限界とともに、温暖化ガスなどの地球環境の危機を明らかにし、今後の人類の共通目標を維持可能な発展とした。維持可能な発展は次のような維持可能な社会をつくることである。

- ① 平和を維持する。とくに核戦争を防止する
- ② 環境と資源を保全・再生し、地球を人間を含む生態系の環境として維持・保全すること
- ③ 絶対的貧困を克服して、社会的経済的な不公正を除去すること
- ④ 民主主義を国際的国内的に確立すること
- ⑤ 基本的人権と思想・表現の自由を達成し、多様な文化の共生を進める

このような社会の建設の中で当面するのは平和と環境の維持保全である。特に地球環境問題は緊急課題である。しかし市場原理で貿易と投資の自由化を進める世界貿易機構(WTO)はあるが、世界環境機構(WEOあるいはUNEO)や世界政府はない。このため国際的に維持可能な社会をつくることは難しい。しかし放置しては地球の危機は解決しない。そこでEUは1990年代から、足元から維持可能な社会をつくるために、維持可能な都市を作る政策を進めている。それは次のような政策の柱で進めている。

- ① 自然環境を維持・保全し、自然エネルギーなどの地域の資源を活用し、リサイクルを勧め、地域内完全循環社会をめざす。
- ② 環境基準を厳格にし、産業をグリーン化するように改造し、環境産業で雇用を確保する。
- ③ 自動車交通を抑制し、公共交通体系を発展させる。職住近接で、交通を出来るだけ節約する。
- ④ コンパクトな都市づくりをし、周辺農村の自然を維持し、地産地消で、都市と農村の共存を図る。

この維持可能な都市づくりはヨーロッパでは各地で見ることができる。日本の政府の都市再生は東京に見るように、依然として成長政策で、維持可能な都市づくりではないが、地方では完全循環社会をめざすような取り組みが始まっている。

## (2) 四日市を維持可能な社会に

現状は維持可能な社会をめざすには多くの困難がある。個別の改革提言は次にゆずり、内外の維持可能な社会作りの経験から、必要な政策理念をのべる。

### ① 安全・安心の都市へ

四日市公害の最大の教訓は、何よりも市民の生命と健康という基本的人権を守ることを政策の第一の目標にすることであった。残念ながら産業廃棄物のようなストック公害について、県と市の環境政策の不作為や失敗が多すぎる。まだまだ四日市はリスク社会である。コンビナートが依然として租界のようで市民の管理が出来ていず、公災害の防止はコンビナートに任されている。東南海地震を考えると災害危険予想図を市民に示し、住宅の耐震対策など地震による被害の削減のために、あらゆる手段が用意されなければならないだろう。

### ② 水の都再生

欧米の海岸都市は海から見た景観が美しい。海から見た四日市の景観はコンクリートの壁、煙突とクレンである。白砂青松の海浜、水に映える快適な建築物、海の玄関口にふさわしいモニュメントなどどこにもない。これは日本の臨海都市の多くの状況だが海洋国家の名にふさわしくない。同時に海と海浜が市民の生活と切り離されている。産業革命以来工場や港湾施設に占有されていた欧米の臨海部は近年市民の生活空間として、商業施設、文化・学術施設に転換しつつある。サンフランシスコ、ボストンなどの大都市だけでなく、中小都市も水都再生が進んでいる。日本でも長崎や小樽のように港湾地区の商業・観光施設化が進んでいる。四日市の未来の最大の目標は市民の港町としての再生であろう。衰退しつつある都心の再生も港地域の改造と結びつけることができないか。コンビナートは余剰地を都市施設にする計画が今のところないが、最低限の政策として、市民が海岸に近付けるように遊歩道や魚釣り場を提供したらどうであろうか。

### ③ 内発的発展の産業政策へ

これまでの産業政策は国家の産業政策に依存して、企業誘致をして地域開発をしてきた。公害問題はその失敗を明らかにしたのだが、依然として四日市の産業政策は外来型開発であって、地域の産業の連関が進んでいない。維持可能な社会をめざすために、今後は投資や市場が地元に関連するような産業政策に転換しなければならない。産業構造が変化しコンビナートの性格が変わり始めているこの時期に、完全循環社会をめざす産業政策への転換が必要であろう。

### ④ 住民参加の自治体へ

四日市の行政の特徴は 24 行政区に自治会組織があり、公民館に地域市民センターを置いて、職員が常駐していることだ。公害が深刻な時には、塩浜の自治会の活躍で、被害者の救済制度をつくる活動が行われた。しかし、以後はコンビナートの災害防止や市政改革について積極的な運動はなくなっている。一般的に自治会組織は統治組織になっているといわれる。しかし、市内陸部の桜団地のように、新入住民の多い自治組織は独自の運動を

### 3. 政策提言

している。今後はこの自治会組織と 180 の NPO が個別要求でなく都市政策へ参加することになれば未来が開けてくるであろう。

#### 3-2 環境再生・都市再生の課題

##### (1) 「公害のまち」から医療・保健・福祉の先進都市へ

###### ① 高齢化の進む公害被害者の救済に向けて（2-2(1)参照）

###### ○合併症に係る医療費の適切な補償を

近年、公害病の慢性化と患者の老齢化にともなう指定疾病以外の「合併症」について、指定疾病の寄与が完全に否定できないものについては、その治療に係わる医療費が公健制度で補償され、極力、患者負担が生じないような配慮が求められる。環境省はその点で公健制度の運用を見直すべきであるし、四日市市は従来の指定疾病の診療の範囲を超えるレセプトについて、診療報酬審査委員会での検討を通じて指定疾病に係わる合併症の範囲について実態を把握することが求められる。

###### ○公害病患者に対する障害補償費——求められる合併症の重症度に対する考慮

その上で、公健制度の障害等級の見直しの診査の際には、指定疾病の重症度だけでなく、それに起因する合併症の重症度についても十分に参酌して、指定疾病の状態だけで障害等級が判断され、結果的に等級が下がるようなことがないよう考慮される必要がある。

###### ○遺族への適切な補償を

また、公害被害者の高齢化に伴って公健制度による遺族補償が問題となるが、環境省は、認定患者死亡時の遺族補償に関する診査について、医学的にみて指定疾病との因果関係があるとみられる合併症による死因については、4段階の起因率の縛りをなくしていく方向で運用を見直すことが必要である。したがって認定審査会は、患者の現状に即して、指定疾病との因果関係において一定の蓋然性が認められるならば、「疑わしきは救済」をしていく姿勢が求められる。さらに、自治体の運営する認定審査会をより開かれた仕組みに改善することが必要である。

###### ○求められる公害保健福祉事業の改善

現在、四日市市が行っている転地療養事業などにおいては、参加者が減少・固定化する傾向にある現状を踏まえ、患者が気軽に参加できる事業（たとえば、水泳教室など）の追加などの改善が必要である。また、保健師による家庭療養指導においては、患者の指定疾病の状況だけでなく、合併症の重症度もふまえた日常生活動作（ADL）の調査もできるよう、保健師の人員体制の強化が必要であろう。

###### ② 公害を経験した地域ならではの先進的な福祉モデルの構築（2-4(2)参照）

###### ○地域の医療水準の向上

公害地域において県立塩浜病院のような専門医療機関がなくなった今、公害病患者らが医療機関にかかりやすい療養環境を整えることは自治体（三重県、四日市市）の責任である。とくに高齢化の進む臨海部周辺地域では医療的ニーズは高まっていることから、公害

病患者の療養のためだけでなく、とくに高齢者に対するプライマリ・ケアの観点から地域の医療水準を向上させていくことは必須の課題である。

### ○福祉コミュニティの形成に向けて

公害病患者は、たとえ経済的にはある程度救済されたとしても、公害被害者が地域社会のなかで差別・偏見を受けることなく自由に、普通の自立生活が送れるようにするためには、やはりそれをサポートする福祉的視点からの対応が求められる。近年は認定患者も、指定疾病だけでなく合併症の影響もあって、医療的ニーズだけでなく、介護ニーズも抱えつつある。

また、医療的ニーズと介護ニーズの双方を抱えた高齢の認定患者に対応できる福祉・介護支援という観点では、大阪・西淀川公害患者と家族の会などによる独自の取り組みも参考になる。四日市においても、患者団体および支援者がこれらの事例に学び、医療関係者および福祉関係者との連携を図ることが重要である。こうした新しい支え合いのネットワークによるコミュニティ（福祉コミュニティ）を地域内に何層にも形成していくことで、高齢の認定患者のような医療も介護も必要な高齢者を地域内でしっかりと受けとめる仕組みがつけられる。

さらに、公害被害者や障害者が地域内で孤立することなく、住み慣れた場所で自由な自立生活が続けられる社会づくりをめざして、地域福祉の一層の推進が求められる。四日市では、各地区で「ふれあいいきいきサロン活動」なども始まっているが、まだ多くの高齢者にとってはその意義が浸透しているとは言いきれない。その背景には、地区社会福祉協議会と民生委員・児童委員協議会、そして自治会や行政（地区市民センター）の相互の情報共有や連携はいまだ十分ではないことが挙げられる。地域福祉の進展のためには、既存の組織間のヨコの連携も課題である。

## (2) 健康で安全なまちづくり——環境保全と防災

### ① 繰り返される公害・環境破壊の根絶に向けて(2-1(2)参照)

#### ○大気汚染公害対策に持続的な努力を

四日市公害の原点である大気汚染公害のうち硫黄酸化物に関しては、近年、一定の効果をあげている。しかし、窒素酸化物に関しては、国の環境基準は一応満たしているものの、三重県の定めた環境目標（年平均値 0.020ppm 以下）が達成できない地点もあり、今後も持続的な取り組みが必要である。

#### ○大矢知産業廃棄物不法投棄問題等の根本的解決に向けて

近年、四日市公害は、廃棄物問題という、新たに形を替えた公害として発現している。その典型の1つは、日本最大規模の産業廃棄物不法投棄事件となった川越建材の大矢知産廃処理場問題である。現在、不法投棄現場では汚染拡大が懸念され、一刻も早い実態解明と対策が必要となっている。問題解決のためには、三重県は、①処分場周辺の徹底した環境汚染調査とデータ公開、②クサイものにフタ式の覆土・雨水排水対策ではなく、詳細な調査に基づく全量撤去命も含めた抜本的対策の検討、③川越建材と排出事業者への厳格な対処、④従来の三重県の対応の検証と産廃条例を含めた今後の不法投棄防止策等に早急に

### 3. 政策提言

取り組むべきである。また、①～④の過程で、県は、四日市市と周辺住民等に説明責任を十分果たすとともに綿密な協議を行う必要がある。

#### ○石原産業フェロシルト不法投棄問題への抜本対策を

第2の典型は、石原産業のフェロシルト投棄問題である。石原産業はフェロシルトに認定外廃液を混入した罪で、廃棄物処理法違反により刑事告発されている。三重県は、石原産業に対し、①投棄フェロシルトの全量撤去と自社処理、②製造工程でフェロシルトの大量発生を生む硫酸法を廃棄物の少ない塩酸法に切り替えることを指導すべきである。また、フェロシルトをリサイクル製品として認定し、各地に土壌汚染を拡大させた県の責任も大きい。三重県は、リサイクル製品利用推進条例を抜本改革し、有害廃棄物の除外、厳格なチェック体制、罰則の強化を早急に図るべきである。

#### ○有害無益な四日市ガス化溶融炉に対する抜本的対策を

四日市ガス化溶融炉はダイオキシン対策としての効果はほとんどなく、操業を続ければ周辺地域に汚染物質を排出し、赤字補填のため県や市町村からの財政投入が累積してゆくことになる。環境面から見ても経済面から見ても、操業を停止し各自治体による処理に戻した方が望ましいと考えられる。仮に操業を続けるとすれば、有害化学物質の排出量などについて、近隣住民代表者や近隣住民が推薦する専門家などを含んだ調査委員会を立ち上げ、継続的な調査と調査結果の完全公開を行うべきである。

#### ○ストックとフローの環境リスクの回避のために

四日市市は2007年4月の中核市移行を目指していた。しかし、全国最悪事態で生じている上記2つの不法投棄問題は、中核市移行により産廃行政の権限と責任が移譲される同市にとって大きな負担となる。そのため、中核市への移行は中止され、2006年7月に「中核市移行後も三重県が責任を持つ」との確認書が県と市の間で調印された。しかし、この点は、三重県がどこまで責任を持つのか明らかにさせる必要がある。

一方、四日市市は、市域内のその他の廃棄物処分場等に関する全情報についても公開し、市民の意見を聞きながら、市として責任ある対応をとる必要がある。また、コンビナートから発生する化学物質によるフローの環境リスクもある。これらストック・フローの環境リスクについては、環境再生の観点から、情報公開と住民参加に基づき、行政と市民による協議と検討の場が設けられるべきである。

#### ② コンビナート地域の災害環境の改善と住民本位の安全なまちづくり(2-3(3)参照)

##### ○防災対策の前提となる「被害想定」を判定しやすいものに改善、公開する

災害防止対策の前提となる危険物施設等の「被害想定」は発生確率で表示されているが、これは防災対策を講じる指標としては実効性に乏しいので、防災対策を講じる上で容易に判定できる「被害想定」に改善すべきである。また、スロッシングによる石油等のタンクからの溢流危険性については、2005年4月からの新基準の経過期間中は、四日市コンビナートでも溢流危険性のあるタンク数が27基あることが指摘されている。東海・東南海・南海など大地震による被害想定をこうした判定しやすいものに改善するとともに、危険度に関する



る個別情報を開示していくことが緊急に求められている。

### ○特定事業所等の防災体制に対する公的機関の監督指導の強化と情報公開、住民参加

「特定事業所」(コンビナート企業)は、特定防災施設や自衛防災組織を設置する義務があるが、これに対する統括機関であるべき三重県などの監督・指導体制を強化する必要がある。特に、個別企業の裁量に任せられている地震計の設置や設置場所、設置個数、操業停止の判断基準、届出体制等については、企業とともに行政が責任をもって合意しうる客観的な基準づくりをし、またそれらの情報公開を進めるべきである。さらに、コンビナート各社で組織するコンビナート地域防災協議会については、三重県や四日市市はオブザーバー参加により情報提供や情報共有はしているものの、同協議会の情報公開と住民参加は認められていない。コンビナートの防災対策を実質化し、市民の防災意識を高め、市民・行政・企業間の防災連携を強化するためにも、協議会の情報開示と市民参加に途を開く必要がある。

### ○コンビナート遊休地等の活用による災害環境の改善と防災対策の推進

近年、四日市コンビナートの生産品目や企業間の結合に大きな変化が生じるなかで、部分的に遊休地・未利用地の発生がみられる。これらの未利用地を、これまでの悪化した災害環境を改善する「環境再生」の種地として位置づけ、活用していく。とりわけ、第1コンビナートの塩浜地区、第2コンビナートの午起地区では、人口流出と高齢化が進むもとの、コンビナート周辺地域の災害環境は一層悪化し、被害が発生・拡大しやすくなっている。四日市市は県とともに環境再生事業の中に防災対策を明確に位置づけ、ハード面の環境再生に緊急に取り組む必要がある。

### ○ソフト面での防災対策の推進

コンビナートから周辺市街地に災害が及んだ場合の災害対策は主に四日市市が主体となって取り組まなければならない。そのため、事前の対策として、コンビナート周辺住民と行政を含めた防災体制づくり(コンビナート地域防災協議会)の活動の強化が求められる。ことに、一部で取り組みは始めている地域の自主防災組織とコンビナート企業との合同防災訓練や住民団体と企業との防災協定の締結は、周辺住民とコンビナートとのかつてない防災連携の強化であり、今後一層拡充される必要がある。また、最大3万人以上と推定されるコンビナート周辺住民の迅速かつ適切な集団避難訓練の実施、高齢化が顕著なコンビナート周辺地域での要援護者支援体制づくり、避難防災体制の確立、防災教育と防災リーダーの育成などは、部分的に始まっている取り組みを全市的に拡大強化することが求められている。

## (3) 地域内経済循環を創り出す——県・市の地域産業・経済政策の方向転換

### ① 三重県の地域産業政策を地域の持続的発展が可能なものに(2-2(2)参照)

#### ○三重県の地域産業政策の根本的な出発点を変える

「企業立地こそが雇用と税収と地域発展の原点である」という従来からの地域産業政策の前提を見直す必要がある。地域における医療や健康の質、環境の維持可能性を実現する

### 3. 政策提言

地域政策を採り、そのために必要とされている科学技術（要素技術だけでなく社会的なシステムをコントロールする技術）を振興し、需要サイドの刺激を通じて地域的な産業集積を促進させるような地域産業政策が求められる。

#### ○科学技術振興政策は本来の目的に立ち返るべき

三重県では、1995年に科学技術懇話会を設置し、県の8公設試験研究機関を一本化し、県レベルでの科学技術政策を進めてきた。しかし、その結果、RDFやガス化溶融炉、産業廃棄物の商品化（石原産業との共同研究）は、新たな環境を生み出すこととなった。「三重県科学技術振興ビジョン」（1999年）で謳われたように、「科学技術の成果を医療、福祉、安全・防災、産業、環境などの県民生活の各側面で活用し、安心で快適な県民生活、活力ある地域社会を実現する」本来の地域科学技術政策の目的に立ち返るべき。

#### ○クリスタルバレー構想の枠組みを大企業中心から地元企業主体に転換する

大企業を中心的に支援している現在のクリスタルバレー構想の枠組みを転換し、地域で芽生え始めている地元中小・中堅企業の集団（クリスタルバレーでは地元資本のFPD関連企業が16社取り上げられ、三重県薬事工業会には26の地元事業が参加している）を中心に、産業間相互の協力関係を組織化し、そこに多様な外来立地企業が連動する産業集積を目指すべきである。

#### ② 持続可能な四日市のために地域内経済循環を高める地域産業・経済政策を（2-2(3)参照）

##### ○企業立地中心の地域産業・経済政策を転換する

四日市市の地域産業政策・経済政策も、これまで臨海部及び内陸工業団地への企業誘致を中心にしてきた。しかし、コンビナート企業をはじめとする法人製造業の経済的ウェイトの低下は顕著であり、しかも多くの環境問題、社会問題、地域的不均等発展等の問題を生み出してきている。したがって、今後の地域経済政策の主眼は、そこに住む人々の暮らしが成り立ち、自然とのかかわりあいにおいて、豊かで安全、安心な生活が維持されることにおかれるべきである。

##### ○政策対象を少数の企業ではなく地域経済の圧倒的部分を担う中小企業・農家に広げる

四日市市の地域経済を担う経済主体の圧倒的部分を占めるのは中小企業と農家であり、それらを主たる政策対象に、経営体や家庭生活の再生産を持続可能にする施策の立案と展開が必要である。

##### ○人々の暮らしと自然環境との共生が保障できる地域経済政策の構築

四日市市内では臨海部、中心部、山間部での人口減少と高齢化、内陸丘陵部における人口増加という形で、不均等発展が拡大してきている。同時に、市街地の上流に位置する山間部において急速に林地や農地が失われ、国土保全、環境保全の面からも、四日市市の持続可能性に支障を来たしつつある。山間部から臨海部にいたる多様な自然環境・資源の有機的結合をはかるとともに、高齢者が住みやすいバリアフリーのまちづくりを地域の建設

業とも連携をとりながらすすめていく必要がある。また、空き店舗を活用し、高齢者や交通弱者の生活支援のためのコミュニティビジネスへの支援も求められている。

#### ○臨海・市街地と内陸・農林地帯との経済・資源循環の構築

戦後のコンビナートの拡大によって、内陸部の農林業と臨海部の工業地域との経済循環が断ち切られてしまい、上記のような不均等発展が拡大した。例えば、かつて植物油脂産業の原料として栽培されていた菜の花畑を再生し、油脂原料だけでなく、エネルギー抽出や肥料製造も含めた、新たな四日市方式の「菜の花プロジェクト」を組織化し、繰り広げることも一案である。

#### ○地域内産業連関を強めるために、地元中小企業、農家等への支援制度を体系的に整備

楠町にある酒造メーカーである宮崎本店は、地域貢献を会社の経営指針として、実際に原材料や雇用の地域内調達を意識的に行っている。このような地域に根ざした中小企業のネットワークを構築することを政策的にも進めることが重要である。

#### ○コンビナート企業や巨大企業分工場、大型店と地域経済のリンケージ強化

四日市地域経済においてそれなりの比重を占めているコンビナート企業や巨大企業分工場、大型店などと地域経済とのリンケージを強化する方策も必要である。八尾市や千葉県の中小企業振興基本条例では、大企業の役割を明確にして、地元中小企業の育成や地域づくりへの貢献を奨励する規定を盛り込んでいる。これら大企業分工場や大型店が、市外に移転する所得を地域内に還流する仕組みづくりが求められている。

#### ○中心市街地の空洞化やニュータウンの老化に対応する福祉居住の狭域的なまちづくり

四日市市内では、中心市街地の空洞化、「ニュータウン」の「老化」にともなう福祉居住の狭域的なまちづくりの必要性が高まっている。高齢化の進行に対して、今から準備する必要があるといえる。そのためには、地域の個性に合わせた地域産業＝生活支援政策が展開できるような地域自治組織の充実が求められると同時に、自動車を使えない後期高齢者が増えてくることを念頭において、鉄軌道を活かした公共交通体系の整備と歩いて楽しいまちづくりを進める必要がある。

### (4) 「都市」と「農村」の共生するまちづくり——四日市モデルの構築

#### ① 「分散型広域」都市・四日市の都市改造に向けて（2-3、2-5等参照）

現在の四日市は「都市」計画と「農村」計画の両立という、二律背反的ともいえる課題を抱えている。とくに人口減段階を迎えようとしているいま、人口動態や高齢化の地域的不均等性が目立ってきており、とくに四日市市等の行政は臨海部、内陸部、農山村部の地域特性にあわせたきめ細かな政策づくりが必要である。

#### ○「集積利益」のある都心・臨海部に定住民を呼び戻す構想を

旧くからの社会資本ストックのある都心・臨海部地区のアメニティを回復し、都心に人口を呼び戻し、定住民を増やすための住宅・生活環境整備の総合的な再開発計画を持つ

### 3. 政策提言

こと。それは何よりも、中心市街地の空洞化、周縁部「ニュータウン」の高齢化に伴い、居住条件や買い物・福祉・医療等の生活支援機能の整った狭域的なまちづくり（＝歩いて暮らせるまちづくり）の必要性が高まっているからである。

#### ○「港」を活かすまちづくり計画を推進する（2-3(2)(3), 2-5(1)参照）

歴史的に港を起点にして発展してきた四日市市が、現在の『総合計画』（1999）や『中心市街地活性化基本計画』（2001）等で示されている、四日市のアイデンティティとして、港を活かすまちづくりを行うという方針は共感できるが、そのためには活性化計画で示された「中心市街地の骨格形成」の考え方（＝中央通りを「シンボル軸」とし、それを東へ延伸して港と接続を図る構想）は、車社会の発想にとらわれておりを見直す必要がある。中心市街地を通過する車の流れを中心軸とするのではなく、既存の市街地が連なる旧港史跡から本町通り、諏訪新道を経て旧東海道から近鉄四日市に歩いて至る動線（いまは「環境軸」の位置づけ）こそ中心軸とすべきである。

#### ○中心市街地・商店街活性化のために（2-3(3)参照）

中心市街地内に存在する空き店舗・空き地の有効活用が必要であり、そのための土地利用の誘導ないし規制には個々の物件に対する点的規制では不十分で、面的な規制とそのための将来的な中心商業地の明確なビジョンを立てること。また、意欲的に営業を続けている既存の商業者に対する積極的な支援をして行く必要があり、たとえば都心のにぎわいの創出に実績を上げている「すわ公園交流館」への、商業者の能動的な関わりを促進する取り組みを強化する必要がある（例えば、商店街の売り出しと連動したイベント企画等）。

また中心市街地だけでなく、市内全域における「日常生活支援商業機能」の充実・強化を図り、地域ごとの商業機能を充実する。そのために大型店の郊外出店規制はもとより主要幹線沿いの無秩序な開発を抑制する。

#### ○共同生活空間として重要な農村域の産業環境や景観の維持・保全を（2-3(1)参照）

「四日市市都市計画マスタープラン」（2002）では、市域を大きく「都市活用ゾーン」と西部丘陵部の後背地農村地区を含む「自然共生ゾーン」とに区分した。このような発想を生かすためにも、区域区分（＝市街化区域や調整区域の線引き）や土地利用の都市計画規制を厳密に行い、産業廃棄物の不法投棄や道路沿道の無秩序な商業施設立地等の抜け駆け的利用、新たな工業団地・宅地開発などの独占的利用を許さず、西部に広がる農村域の農業的土地利用と自然環境・景観の維持・保全のための具体的な施策を推進する。またとくに農業的土地利用維持・保全のためには、高齢化の進行している農業者の後継・担い手を育成する農業政策や労働政策との「政策統合」の視点が重要である。

#### ○地域個性に合わせた「コンパクト・タウン」づくりをめざす

「分散型広域」都市となった四日市は、臨海部・都心や西部丘陵部、後背農山村など地域的多様性・不均等性が顕著であり、それぞれの地域特性や個性に合わせた「町づくり」・「村づくり」が重要である。したがって、「日常生活がある程度可能となるような自律性」をもち「わがまち意識の持てる地域」で、住民自らが、自然、歴史、文化を大切にすま

ちづくりによって安全・安心・アメニティのある生活圏（＝いわゆる「コンパクト・タウン」）を築いて行くことが望ましい。その意味では、いま四日市市が進めている「都市計画マスタープラン」の「地域・地区構想づくり」推進の意義は大きい、必ずしもその意義が市民に浸透し、かつ十分な成果をあげているとはいえない。したがって当面行政側から、地域の住民構成や特質にきめ細かい配慮をしつつ、当面は市民の能動的なまちづくりへの参加を促す仕掛けや支援システム（例えば「まちづくりスタッフ」の派遣等）を用意する必要がある。

四日市が「維持可能な都市」として発展する展望は、さらにこうした個性豊かでふれあいに満ちた自律的な生活圏を土台として、それらが相互に連携・交流し、かつ重層的なネットワークを形成するという基礎づくりから拓けるであろう。

### ② 都市内分権と「地域自治組織」制度の創設による住民自治の強化（2-5(1)(5),2-6 参照）

「中核市」のような規模をもつ都市が、地域個性に合わせた「コンパクト・タウン」づくりをさらに抜本的に推進するためには、まちづくりの主体形成という意味からも、その制度整備として都市内分権と「地域自治組織」（新地方自治法による「地域自治区」）の導入を検討すべきである。その場合、合併で創設された楠総合支所の改組と、市内23カ所の「地区市民センター」の抜本的な改組・権限拡充を当面の取っ掛かりとし、まちづくり・都市計画、地域福祉さらには地域振興（産業施策）等の権限を移譲し、さらには「まちづくり予算」も移すことを検討する。また地域自治区の審議機関である「地域協議会」（法令上は首長の任命制で意見聴取機関）も、新潟県上越市の取り組みのように「準公選制」導入等も検討し、住民参加制度を強化する必要がある。

### ③ 「FECの地域内自給自足権（圏）」の形成による都市・農村共生モデルの追求

中核市は準「大都市」制度であるが、平成の市町村合併で出来た大都市（＝広域行政体）の多くは、その範域に「都市」と「農村」を包含・混在している。地球環境問題や資源・食糧問題現実化してきている今日、国際的・国内的に都市と農村の連携・交流あるいは共生のあり方を問い直すことはますます重要な課題となっている。そのためには足もとの地域から、少なくとも食糧（food）、エネルギー（energy）、人を慈しむ（広い意味でのケア＝care）、すなわちFECの地域内自給自足権（圏）の確立が必要であり、都市と農村の共生のあり方を構想する必要があるが、「分散型広域」中核都市・四日市こそ、その先進モデルを目指すべきである。

「日常、安易に叫ばれる国際化とか国際分業論とは逆に、こと少なくとも食糧、エネルギー、人間関係（広い意味でのケア）に関して、地域内に自給自足圏を形成していくことが、真の国民的自立を果たす道であり、それがまた生きつづける地球、持続する世界へと軌道修正するための正道であり近道である」

（内橋克人〔2003〕『もうひとつの日本は可能だ』光文社、12-13頁より）

### 3. 政策提言

#### (5) 行政は独自にコンビナート・臨海部の総合政策を持つ (2-5, 2-3(1)(2)参照)

四日市石油化学コンビナートの建設は国策を契機として始まり、その後は玉突き的・なし崩し的に海岸を埋め立て拡大してきたため、後発の拠点開発方式に基づく新産業都市建設等が展開された地域開発地域と異なり、今日まで三重県や四日市市あるいは四日市港管理組合のどこも、自らが開発主体・責任主体であるという認識をはっきり持ってこなかった。今後行政は、コンビナートに関して、企業の動向・実態についてもまた地域空間的にも与件であり、ブラックボックスになっている、という状況を改善する必要がある。

#### ① 四日市市はコンビナート開発の責任主体としての政策を持つこと (2-5 参照)

四日市の都市形成の歴史を、戦前から始まる「大四日市構想」の系譜や戦後開発の経緯に遡ってみれば、市は基本的にコンビナート形成の開発主体として大きな責任を負う。また今後、中核市に移行すれば、廃棄物・環境行政、都市計画行政等多くの権限を県から移譲される。したがって、今後のコンビナート対策や環境再生事業に関して一次的な責任主体としての自覚のもとに、行政として取り組むべき課題と体制の強化を図るべきである。

#### ○四日市コンビナート・臨海部地区の現状と計画等の実態把握と情報公開 (2-5(1)参照)

先ず必要な課題は、企業との意思疎通をはかりその協力も得ながら、主体性を持ってコンビナート企業の実態・動向や臨海部・港湾等の現状と課題について総合的に実態を把握し、毎年度年次報告書のとおり住民に情報公開をすることである。その内容は、例えば①沿革（含む：工業統計）、②工業立地上の環境・立地条件の特性、③立地条件の現状及び整備計画、④生活環境の現状及び整備計画、⑤環境保全対策、⑥防災対策、⑦企業の現状と計画、⑧海事官庁の現況、etc（以上は、岡山県産業労働部『水島臨海工業地帯の現状』毎年度版、を参考にした例示）が考えられる。

#### ○コンビナート企業・臨海部地域における遊休地・未利用地の実態把握と環境再生まちづくり事業への利用転換を (2-3(2)参照)

コンビナート企業の再編・事業転換等に伴う未定利用地の実態の独自把握に努め、それらを都市の維持可能性を高めるリソース（資源・資産）として位置づけ、市民に水辺を取り戻す自然・環境再生型事業を、主体性を持って計画し推進すべきである。またそうした事業には、計画段階から市民参加の下に市民・NPO・企業・行政の協働のもとに進める必要がある。またこの種の構想は、今も継続している四日市港湾の浚渫土壌や産業廃棄物の埋立事業等に関しても必要であり、こうした埋め立て用地の緑化事業や菜の花畑にすることなどを通して公園化する構想も考えられてよい。

#### ○市独自にもコンビナート防災対策に取り組むこと (2-3(4)参照)

コンビナートに関する災害や震災等の防災行政は、基本的に県の役割ではあるが、都市再生には防災の観点も欠かせない。したがって、一部の地域で取り組みが始まっている地域の自主防災組織とコンビナート企業との防災訓練、防災に関する住民・企業との協議の動きを一層強化・普及する取り組みを独自に行うこと。またこのような動向を基礎に、特別防災区域協議会への行政・住民の関与を強め、情報公開と情報共有に努める必要がある。

## ② 四日市港管理組合のあり方と「沿岸域」のまちづくり視点の導入を（2-5(4)参照）

四日市港は工業港湾という位置づけから、市民に海辺を解放すること出来なくなったが、今後は港湾区域と臨港区域を合わせた「沿岸域」（水際線は挟み海と陸にまたがり、一体的にあつかわれるべき空間）という視点で考え、港湾計画及び都市計画を総合的に検討・立案し、まちづくり・生活空間として位置づけし直す必要がある。したがって、四日市市は財政負担問題から、今日では四日市港管理組合を重荷に感じているようであるが、今後とも港湾への四日市市の実質的関与を弱めるべきではない。

## ③ 高松海岸・干潟の自然環境保全を（2-3(2)参照）

伊勢湾北部・四日市地域でわずかに残された貴重な自然海岸である高松海岸・干潟（三重郡川越町）が、この海岸沿いをルートとする臨港道路霞4号幹線道路建設計画の進捗によって危機に瀕している。高松干潟は藤前干潟と並ぶ野鳥の宝庫（＝「兄弟干潟」）であり、また近年ウミガメの産卵地になっていることも確認された。四日市の環境再生・都市再生のシンボルとしても、この里海（さとうみ）の環境破壊を許すべきではない。地元住民はこの計画に反対し、またこの干潟を楽しみ保全する取り組みを日常的に進めている。多くの市民がこの干潟保存の取り組みの意義を理解し、幹線道路建設の是非や計画変更案等を改めて問い直す取り組みに参加することが求められている。

## (6) 「都市・環境再生基金」の構想（2-5(2)参照）

### ① 「都市・環境再生基金」創設の提唱

四日市市が「環境再生を通じた都市再生」事業の取り組みを具体的に展開していくためには、その費用負担と資金・財源措置が具体的に構想されねばならない。その中核となる新しい財政制度として、「都市・環境再生基金」の創設を提唱したい。

この「都市・環境再生基金」は、四日市市の「環境再生」事業のための特別目的基金であり、その全体像は大きく①財源、②運用体制、③事業、の3つに分けられる。

### ○財源： コンビナート企業に対する超過課税・事業所税・産業廃棄物税

**【コンビナート企業に対する超過課税】** 固定資産税・都市計画税の不均一課税の根拠や法定外目的税は、地方税法上「応益原則」が想定されていること（前者）や、説得性のある課税ベースを設定することの困難性（後者）はあるが、ここでは固定資産税・法人住民税の超過税率を実施し、その際にコンビナート企業以外からの税収部分については減免することにより、実質的にコンビナート企業に超過課税を行う方式が考えられる。そして、そこから徴収される税を目的税的に使用するため、それらを「都市・環境再生基金」に組み入れて、コンビナート対策・臨海部再生を含めた「環境再生」のための支出を行う。

**【事業所税】** 人口30万人を越えた四日市市は、事業所税の課税が可能になり、将来的には30億円（現在の市税収入の5%に相当）の増収が見込まれる。この税の課税目的は、四日市市の「環境再生」とも符合する分野が多く、また四日市市における新しい都市づくりへ向けた税目として位置づけることも可能であることから、事業所税の財源も「都市・環境再生基金」へ組み込む。

### 3. 政策提言

**【法定外目的税としての産業廃棄物税の創設】** 中核市移行にともなって三重県が実施してきた産業廃棄物税を法定外目的税として導入し、「都市・環境再生基金」に組み入れることによって、「環境再生」事業のための財源とする。その場合に必要であれば、本税による財源を「環境再生」事業の中の産業廃棄物処理関連事業に限定して活用することを明示すればよい。このような措置は、廃棄物処理分野が「環境再生」事業の重要な対象として想定されることから、合理的な制度設計であると考えてよい。

#### ○運用・事業体制

総合的な観点から「環境再生」事業についての政策立案・実施・調整を行うための新しい総合調整組織の設置（例えば、市長直属の、あるいは最低でも現「経営企画部」内に、政策・事業部局等の政策スタッフからなる各部横断的な「都市再生本部」等）も検討されるべきであろう。ここで中長期的な都市再生計画を立て、かつ毎年度予算化・事業推進・事業評価・見直し等を行う。

また「環境再生」には、市民自治が不可欠であるという認識の下に、都市内分権を推進することを市の基本的な方針として、例えば市民に身近な範囲に設置されている地区市民センター（市内23ヶ所）を「都市再生」の拠点とし、「環境再生」事業の委託を行う。その際には、地区市民センターの自治機能を高めると同時に、将来的には先に提案された権限と財源を実質的に委譲する都市内分権モデルの制度設計を進めていくべきであろう。

#### ② 四日市市の「環境再生」へ向けた自治体経営モデルの意義

現在の政府の経済財政運営の中心は「成長」におかれ、環境政策についても環境税等の有効性のある施策について看過されており、また「頑張る地方応援プログラム」など財政原則から逸脱した「改革」も行われている。このような中で、四日市市が「環境再生」を図り、地域から安全・安心で快適な「維持可能な都市」を構築する試みは、社会的にきわめて大きな意義がある。ここで示したような「都市・環境再生基金」を軸として、自治体の行財政運営の方向性を規定していくことは、そのための第一歩となるであろう。

#### 3-3 都市再生事業と主体形成——「都市自治」の確立を目指して

戦後日本の経験では、公害反対の住民世論と運動が、公害裁判と自治体改革を通して環境政策を前進させてきた力であったことが教訓である。環境再生まちづくりの取り組みは、これまでの提言に明らかなように、その多くの点で行政の取り組みが必要とされる。しかしその場合でも、都市のアメニティ＝環境保全を求める住民・市民の世論と運動があり、都市自治を求める市民の主体的な取り組みと行政への住民参加がなければ進まないであろう。以下では、まず一般的に四日市地域の住民自治確立への主体形成への期待とまちづくり主体の形成について呼びかけたい（2-6(1)、2-6(2)参照）。

##### (1) 都市自治の確立とコミュニティの再生

###### ① 市民参加の拡充を

四日市市では、全般的に市民参加が進んでいるとはいえない。むしろ、自治会が、地域のまちづくりに係わるさまざまな意思決定に関与し、住民の意見や要求をまとめ、それら



を行政施策に反映させていく橋渡しの機能をも果たすなど、地域統治機構の一角として重要な役割を果たしてきた。先進的な自治体では、東京都三鷹市のように、総合計画の基本計画を、約 400 人の住民が参加して、白紙からつくった自治体もある。四日市市でも、より積極的な市民参加拡充の方策を考えるべきである。

その点でいま、新しい自治会運営の萌芽も生まれている。たとえば、内陸部の自治会では、自治会運営をすべてオープンにする運営が行われているところもある。今後、四日市においては、団塊の臨海部企業労働者が大量に退職してくるため、そうした地域社会に戻ってきた専門的技術者等が、市民として新しい感覚と専門知識をもって自治会運営などで活躍できるようにすることが重要であろう。

## ② 住民がつくる地区別計画を

四日市市では、都市マスタープランの地区別計画策定時に、橋北地区で、地域有志のまちづくり会である橋北まちづくり会が、2005年に、『橋北地区まちづくり構想』を市長に提出した。このような取り組みを、時間をかけながら、各地域でも自治会やNPO組織、あるいは色々なレベルの人々の力で進めていく必要がある。

その点でもいま四日市では極めて数多くのNPOが叢生しているという状況にあり、それらも含め様々な市民活動団体が存在している。全国的にみてもユニークな活動を行っている団体もあり、コミュニティビジネスの事例として紹介されているものもある。また、ごく最近発足した「四日市NPOセクター会議」のように、NPOセクターの力量と影響力の向上を目指す取り組みもある。これらNPOが、今後さらにまちづくりの計画づくりに取り組むことが期待される。またその一つの拠点として、市民に身近な範囲（市内23ヶ所）に設置されている地区市民センターをうまく活用すべきであろう。

## ③ 住民の活動を横につなげる工夫を

これらの他にも、ガス化溶融炉問題を巡っては、「みどりと環境を守る四日市市民の会」が結成され反対運動が行われた。また、スーパー中樞港湾によって計画された霞4号幹線の整備に対して、「高松干潟を守ろう会」・「川越町自然と環境を思う会」による干潟保全の動きもみられる。今後、自治会における新しい動きをはじめ、NPOや環境保全の住民運動を横につなげて、市民参加を拡充していくべきである。

## (2) 「四日市まちづくり市民会議」の意義と期待

四日市の環境再生・都市再生事業のかかえる大きな困難は、80年代に大気汚染訴訟を提起し、勝訴・和解を勝ち取ってきた西淀川や川崎・水島などと違って、被害者・住民の側からまちづくりの主体が形成され、運動が展開されてこなかったことにある。しかしいま、三年間に及ぶ「四日市環境再生まちづくり検討委員会」の取り組みの成果として、「四日市まちづくり市民会議」が発足する運びとなったことは重要な意義がある。

### ① まちづくりの総合的な「政策統合」の要に

「四日市まちづくり市民会議」は、いま数多く四日市に生まれて来ている福祉・環境・まちづくりに関わるNPO・NGOの組織や市民に積極的に呼びかけて、「総合的なまちづ

### 3. 政策提言

くり」への「政策統合」の提言と取り組みを行う要となる活動が期待されている。

またとくに、いま四日市地域で高松干潟の自然保全運動や産業廃棄物・ガス化熔融炉問題等に取り組んでいる住民運動組織、自治会等の諸団体との連携・支援活動を強めること。

#### ② 行政・経済団体（四日市商工会議所）・企業へ恒常的に働きかけ、協働のまちづくり活動に取り組む

四日市の環境再生・都市再生には、市民の主体的な取り組みを基礎として、四日市市・三重県等の行政との協働の取り組みが不可欠であり、さらにはコンビナート企業の理解と協力を求めることも必要である。そのために、かつての訴訟の成果として得た企業との諸々の協定（例えば「工場立ち入り権」など）を再検証して、今日的に環境再生への協働の取り組みに活かす手段・方途等がないかも検討する。

また行政にとって与件であり「白地」地域である臨海部・立地企業と、これまで節目毎に行政と結びつける媒介項の役割を果たしてきたのは四日市商工会議所であった（例えば、石油危機後の80年代半ばの活性化推進対策＝工場立地法の緑化規定の弾力的運用、そして最近の「再生特区」問題での最初のイニシアティブ）。したがって、今後の四日市の環境再生・都市再生事業には四日市商工会議所を始めとする地元経済団体との協働・連携を働きかけることも大切であろう。

#### ③ 既存の労働者組織・諸団体との協働と協力

戦後日本の公害問題の重大性を初めて全国に知らせ、その後の公害反対の住民運動のきっかけをつくったのは、三重県自治労が勇気をもって四日市公害の実態と原因を調査し公開したことからである。その後も四日市市職員労働組合などは、四日市の公害裁判やその後の被害者の運動を支援する力となったし、また四日市の学校教育において先進的な「公害・環境教育」の実践をしてきたのは三重県教職員組合に結集した先生達でもあった。その後の経緯のなかで、行政やかつて公害問題に取り組んだ人々によって意識的にか流布されてきた「四日市公害」は終わったとする風潮と、その結果としての公害被害者の「社会的孤立」という現実に対し、改めて四日市における環境再生・都市再生を進める重要な力となるのは、こうした労働者組織の研究活動とまちづくり活動への積極的参加であり、その目的意識的・持続的な取り組みの強化が期待される。

#### ④ 全国に、そして世界に開かれた運動と取り組みを

四日市の環境再生・都市再生事業の意義は、単なる地元の問題にとどまるのではない。目下、川崎や水島など先進的な取り組みをしている地域にとどまらず、四日市での成否は、公害訴訟やその他の運動・取り組みが必ずしも大きく展開されてこなかった大分・堺泉北等、その他のコンビナート地域の住民や行政に大きな励ましと勇気を与える先進的な取り組みとしての意義をもつであろう。したがって、「まちづくり市民会議」の都市再生事業は、四日市や三重県内といった地域内での内向きの取り組みに終始することなく、先進的な西淀川・川崎・水島・尼崎・名古屋南部等での環境再生・都市再生事業の取り組みに、真摯に学びかつ連携・交流し、全国に、さらにはアジアに世界に、その教訓と情報を公開して行く使命を担ったものであることを自覚すべきであろう。

その意味で、3カ年にも及ぶ「四日市環境再生まちづくり検討委員会」の取り組みには、地元縁もなく四日市公害も資料文献でしか知ることのなかった中堅・若手の研究者達が、日本環境会議から数多く参加し、実地に公害被害者やその運動を支えてきた人々との交流を深め、かつ地元での生の資料等を発掘するなど、学際的な調査研究に意欲的に取り組んだ。この取り組みは、過去において幾度となく提起されながら、四日市で果たせなかった課題に初めて応える画期的な取り組みであったと言える。「四日市まちづくり市民会議」は、今後、この『提言』を活かした学習活動やまちづくり運動に取り組む上で、日本最大の環境 NGO である「日本環境会議」に集う若い世代の研究者達との交流を大切にし、その力も活かして行くことが求められている。

### (3) 環境学習と環境教育——真の「四日市学」の構築を目指して

かつての四日市公害問題を生身の体験として知ることのない若い世代が、市民の多数を占めるようになった現在、四日市の環境再生・都市再生事業の成否を決めるのは、結局のところ、高い知的・文化水準や自治能力を育む教育である。

四日市では、ようやく 90 年代後半から新世紀に入って、徐々にではあれ社会教育としての環境教育に力を入れてきており、また公害経験をアジアに伝えるとする（財）国際環境技術移転研究センター（ICETT）の設立や、地元の大学等で「四日市学」の提唱も生まれている。しかし、まだ義務教育等の学校教育では、かつて取り組まれた環境教育の、その後の後退は正されてはおらず、多くは現場の教員の良心的・自主的な取り組みに任されている（2-1(3)参照）。

#### ① 「公害を知らない世代」に四日市公害とその教訓を伝承する「語り部」の育成を

四日市市は、義務教育の場における「郷土の学習」で、80 年代初頭までのように、公害問題の歴史と教訓をしっかりと学習させるべきである。そのためには、現在現場の教員の自発的な努力に委ねられている副読本・学習テキストの編纂などや（例えば、三重県人権センター『四日市公害と人権～忘れないように～』2004 等参照）、教員の若い教員の研修等を市の方針として位置づけ実施して行く必要がある。

また、これまでのように公害被害者やその支援者など、ごく限られた少数の「語り部」の善意にひたすら依存するのではなく、それらの人々からこれまでも提案されているように、市の教育委員会や環境保全課に、教員、患者、コンビナート企業退職者、住民運動家等の人々に呼びかけて「語り部ボランティア」登録制などを創設し、四日市公害を語りつぐ若い「語り部」を育成して行く施策に取り組むべきである。

#### ② 真の「四日市学」の確立を

「水俣学」の立ち上げの必要を説く原田正純は、「水俣学は、水俣病の医学的な知識を学ぶための水俣病学ではない」（原田正純「水俣のかかえる再生の困難性——水俣病の歴史と現実から」、寺西俊一・西村幸夫編『地域再生の環境学』2006 参照）とのべ、公害被害者を多数生みだし、地域の「環境的豊かさ」を剥奪してきたケースでは、「長きにわたる被害者の人権侵害からの回復」という基本的な視点に基づくべきことを厳しく指摘している。この指摘は、いうまでもなく四日市公害にも同じく強調されねばならない。これま

### 3. 政策提言

で公害経験都市として、四日市等の地元からの情報発信レベルは、健康被害救済制度や硫酸化物の総量規制、脱硫装置等の防止技術の伝承といった、対症療法的な知識・技術の枠内にとどまってきた。いま四日市から、環境教育の要として「四日市学」を確立するとすれば、少なくとも以下の内容を含むものとして構築されるべきである。

一つは、公害問題は被害に始まり、その全面的救済と健康等の復元がなければ完結しない。四日市公害被害の実態は本当に完全に解明されたのか、とりわけ健康被害者の人権は回復されているのか、その正確な実態把握・公開にたつて全面救済政策を求める視点が欠かせないはずである。

二つには、公害は政治経済等の社会システムの問題でもある。したがって、もし四日市で大気汚染等の公害問題が克服されたとしても、それは公害防止技術を発展させた力の源泉が、住民の運動や世論の力のもとで司法（公害裁判）や地方自治運動にあったという、人権と民主主義が認められた戦後日本の政治経済システムの教訓も、正しく伝承される必要があるだろう。

三つには、四日市公害判決の意義を踏まえれば、真の四日市学は狭義の公害・環境問題にとどまるのではなく、地域や都市全体の開発や都市形成史の視点からも総括し、環境再生・都市再生までも展望するものでなければならないだろう。四日市での環境教育はこうした都市・地域計画への知的参加も求められているのである。

今回の地元四日市の市民・研究者・諸団体と日本環境会議とが協働した、「四日市環境再生まちづくり検討委員会」の取り組みとその研究の成果であるこの『政策提言報告書』が、真の「四日市学」の構築への取り組みの一里塚となることを期待するとともに、ここで示された幾つかの診断と処方箋とが、地元四日市の市民や行政の方々が、具体的に都市再生への一歩を歩み出す出発点となれば、この報告書作成に携わったすべてのものにとって、この上ない喜びである。

## 関連報告書・文献一覧

### (1) 部会報告書

#### ① 地域経済部会報告書〔2007〕

- |     |  |      |
|-----|--|------|
| 第1章 | 四日市地域経済の持続可能性と政策的課題                            | 岡田知弘 |
| 第2章 | 四日市石油化学コンビナートの再編<br>——企業戦略の中での四日市のポジショニングの視角から | 富樫幸一 |
| 第3章 | 三重県・四日市の産業構造と産業政策<br>——企業頂点型地域イノベーションシステムの検証   | 佐無田光 |
| 第4章 | 地域産業の「再生」と防災<br>——四日市石油コンビナートにおける「構造改革特区」      | 神長唯  |
| 第5章 | 中心商業地の再生とまちづくり                                 | 豊福裕二 |

#### ② 地域計画・行財政部会報告書〔2007〕

- |     |                                      |       |
|-----|--------------------------------------|-------|
| 第1章 | 四日市公害と都市計画                           | 波多野憲男 |
| 第2章 | 四日市臨海部のリスク管理<br>——石油コンビナート災害対策の行財政問題 | 宮入興一  |
| 第3章 | 四日市市財政と都市政策                          | 森裕之   |
| 第4章 | 四日市市における『ポスト公害判決』の政治行政史              | 進藤兵   |
| 第5章 | 計画と行革と財政                             | 山田明   |
| 第6章 | 中核市移行問題の現状と課題                        | 柏原誠   |
| 第7章 | 四日市港の現状と課題                           | 桑原武志  |
| 第8章 | 四日市臨海部の物流と道路計画                       | 森田優己  |
| 第9章 | 四日市市の『地域社会づくり』の展開                    | 栗本裕見  |

#### ③ 環境政策部会報告書〔2007〕

(東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパー・シリーズ 2007-E-01

『三重県四日市市の公害・環境問題と自治体環境政策に関する調査報告書』として刊行)

- |     |   |           |
|-----|---|-----------|
| 第1章 | 四日市公害をめぐる「自治体環境政策」<br>——1960～70年代の Sox 排出規制と都市改造による<br>大気汚染公害対策を中心に | 除本理史      |
| 第2章 | 石原産業のフェロシルト不法投棄事件   | 畑明郎       |
| 第3章 | 四日市大矢知における産業廃棄物不法投棄問題   | 高山進       |
| 第4章 | 三重県の一般廃棄物処理の問題点と課題<br>——四日市ガス化溶融炉問題を中心に                             | 米屋倍夫      |
| 第5章 | 三重県と四日市市における化学物質排出状況<br>——PRTR データによる検討                             | 山下英俊・除本理史 |
| 第6章 | 三重県の産業廃棄物最終処分量減少要因に関する予備的分析<br>——産業廃棄物税導入後の動向把握のために                 | 山下英俊・除本理史 |

④ 社会関係部会報告書【1】〔2006〕

(東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパー・シリーズ 2006-E-01

『四日市公害被害者の現在に関する調査報告書』として刊行)

第1章 四日市公害における「解決」過程の問題点	除本理史
第2章 公害被害者の現在と社会的孤立	
——四日市公害における被害構造と被害放置	藤川賢
第3章 四日市公害における健康被害と社会的被害	
——ものを言わない患者たち	堀畑まなみ
第4章 公害病の慢性化による疾病構造の変化と高齢化の影響	尾崎寛直
第5章 四日市公害における地域住民組織と地域福祉活動	
——四日市公害とのかかわりを一つの視点に	尾崎寛直

⑤ 社会関係部会報告書【2】〔2007〕

(東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパー・シリーズ 2007-E-02

『四日市の公害・災害問題に関する社会的・教育学的研究調査報告書』として刊行)

第1章 疾病構造の変化と公害健康被害補償制度	
——遺族補償の問題を中心に	尾崎寛直
第2章 四日市公害の「解決」過程と被害構造	
——主に公害訴訟判決後の推移について	除本理史
第3章 四日市の公害教育——1964年～1974年	土井妙子
第4章 四日市臨海部コンビナートと災害の重層化	
——住民の「安全・安心」をめぐる	神長唯
第5章 四日市内陸部における地域住民組織と主体形成	尾崎寛直

(2) その他文献

- ・ 神長唯〔2007〕「地域産業の『再生』と防災：四日市石油コンビナートにおける『構造改革特区』」東京市政調査会リサーチペーパーシリーズ No.2
- ・ 神長唯〔2007〕「四日市コンビナートと住民の災害不安：磯津地域でのインタビューから」船橋晴俊・平岡義和・平林祐子・藤川賢（編）『日本及びアジア・太平洋地域における環境問題と環境問題の理論と調査史の総合的研究』（2003-2006年度科学研究費補助金研究成果報告書、研究代表＝帆足養右，課題番号 1533011），pp.71-88
- ・ 佐無田光〔2007〕「三重県・四日市の産業構造と産業政策 ～企業頂点型地域イノベーションシステムの検証」金沢大学経済学会『金沢大学経済論集』第42号
- ・ 土井妙子〔2006〕「高度経済成長期の四日市における公害教育の展開」『子どもと自然学会誌』，pp.1-15
- ・ 土井妙子〔2007〕「高度経済成長期の四日市市立教育研究所による公害教育研究」船橋晴俊・平岡義和・平林祐子・藤川賢（編）『日本及びアジア・太平洋地域における環境問題と環境問題の理論と調査史の総合的研究』（2003-2006年度科学研究費補助金研究成果報告書、研究代表＝帆足養右，課題番号 1533011），pp.313-325

- ・ 土井妙子〔2007〕「『公害トマレ』解説」公害を記録する会『四日市公害 市民運動記録集』第1巻，日本図書センター，pp.9-22
- ・ 土井妙子〔2007〕「四日市公害」法政大学社会学部船橋晴俊研究室『環境総合年表（1976－2005）準備資料2 トピック別年表』，pp.9-10
- ・ 宮入興一〔2007〕「石油コンビナート災害対策の問題点と課題——四日市石油コンビナートを中心として」『愛知大学中部地方産業研究所ワーキング・ペーパー 2007』
- ・ 除本理史〔2007〕「公害問題の『解決』過程と被害論——公害訴訟判決後の四日市を事例として」『環境と公害』36巻3号，pp.28-34

## 執筆者一覧

(所属は原稿執筆時)

遠藤 宏一	(えんどう ひろいち)	南山大学総合政策学部教授
岡田 知弘	(おかだ ともひろ)	京都大学大学院経済学研究科教授
尾崎 寛直	(おざき ひろなお)	東京経済大学経済学部専任講師
柏原 誠	(かしはら まこと)	大阪経済大学経済学部講師
神長 唯	(かみなが ゆい)	(財) 東京市政調査会研究部 研究員
栗本 裕見	(くりもと ゆみ)	京都府立大学福祉社会学部非常勤講師
桑原 武志	(くわはら たけし)	大阪経済大学経済学部准教授
米屋 倍夫	(こめや ますお)	元化学会社技術担当役員
佐無田 光	(さむた ひかる)	金沢大学経済学部准教授
進藤 兵	(しんどう ひょう)	都留文科大学文学部教授
高山 進	(たかやま すすむ)	三重大学大学院生物資源学研究科教授
寺西 俊一	(てらにし しゅんいち)	一橋大学大学院経済学研究科教授
土井 妙子	(どい たえこ)	金沢大学教育学部准教授
富樫 幸一	(とがし こういち)	岐阜大学地域科学部准教授
豊福 裕二	(とよふく ゆうじ)	三重大学人文学部准教授
畑 明郎	(はた あきお)	大阪市立大学大学院経営学研究科教授
波多野 憲男	(はたの のりお)	四日市大学環境情報学部教授
藤川 賢	(ふじかわ けん)	明治学院大学社会学部准教授
堀畑 まなみ	(ほりはた まなみ)	桜美林大学コア教育センター講師
宮入 興一	(みやいり こういち)	愛知大学大学院経済学研究科教授
宮本 憲一	(みやもと けんいち)	大阪市立大学名誉教授・元滋賀大学学長
森 裕之	(もり ひろゆき)	立命館大学政策科学部准教授
森田 優己	(もりた まさみ)	桜花学園大学人文学部教授
山下 英俊	(やました ひでとし)	一橋大学大学院経済学研究科講師
山田 明	(やまだ あきら)	名古屋市立大学大学院人間文化研究科教授
除本 理史	(よけもと まさふみ)	東京経済大学経済学部准教授