

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融炉など、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融施設問題などから、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）

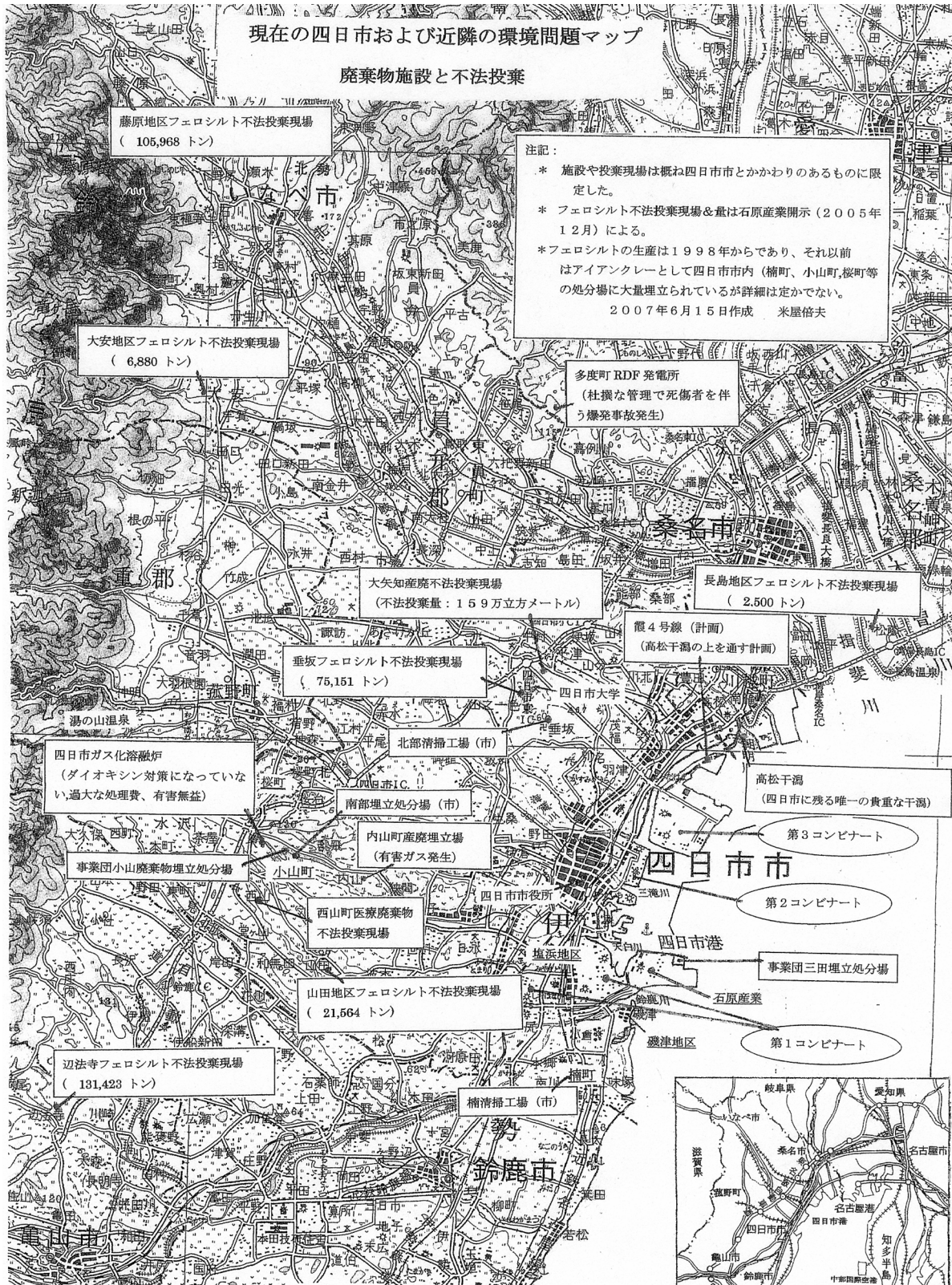


図 2-1(2).1 四日市及び近隣の廃棄物関連施設と不法投棄現場

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がたい。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がたい。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）