

## (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』

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	大型店		10							3	3						1		
		その他小売店	3	1	2	1	1	3	4	2	7	8	3	3	1	2		2	3	
	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	1	
合計	大型店	29	24	24	28	12	17	24	3	6	33	5	23	6	7	6	5	17		
	その他小売店	12	2	4	7	25	29	7	9	17	15	16	11	3	9	1	0	3	8	
	計	41	27	28	35	37	45	32	12	23	49	20	35	10	16	8	7	26		
2005年	近鉄四日市駅西周辺	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	1	5	2	1		1	2	1	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										
合計	大型店	42	8	38	28	16	26	19	33	33	14	2	8	1	4	8	9	49	19	
	その他小売店	4	1	2	1	10	5	1	1	2	3	4	2	1	4	2	2	2	2	
	計	46	9	40	27	27	31	20	35	35	16	6	10	2	12	10	11	51	21	

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。

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

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商業者の取り組みや、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、行政と商業者、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・豪雨などと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)