

## 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』）。

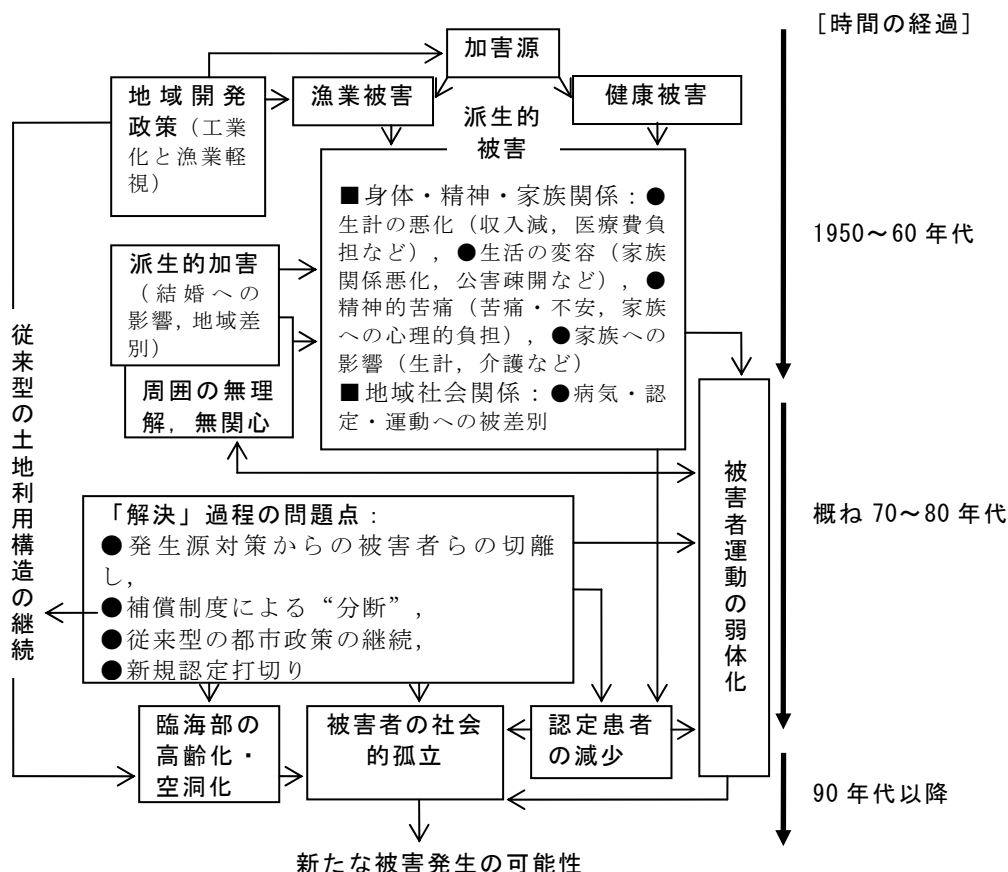


図 2-4(1).1 四日市公害の被害構造と時代変遷（磯津地区を中心として）

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えるべき“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、高額な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（老齢夫婦など）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も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ろう。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ろう。

（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）

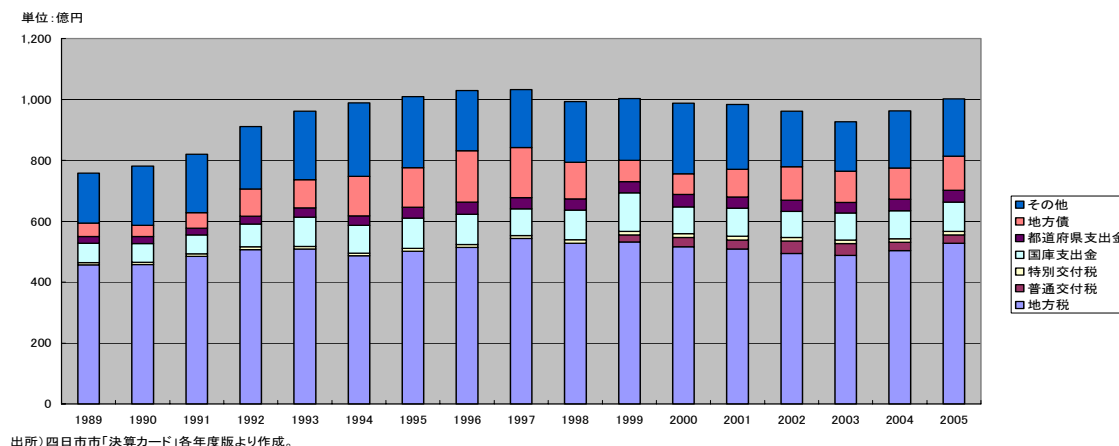


図 2-5(2).1 四日市市の歳入の推移

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。

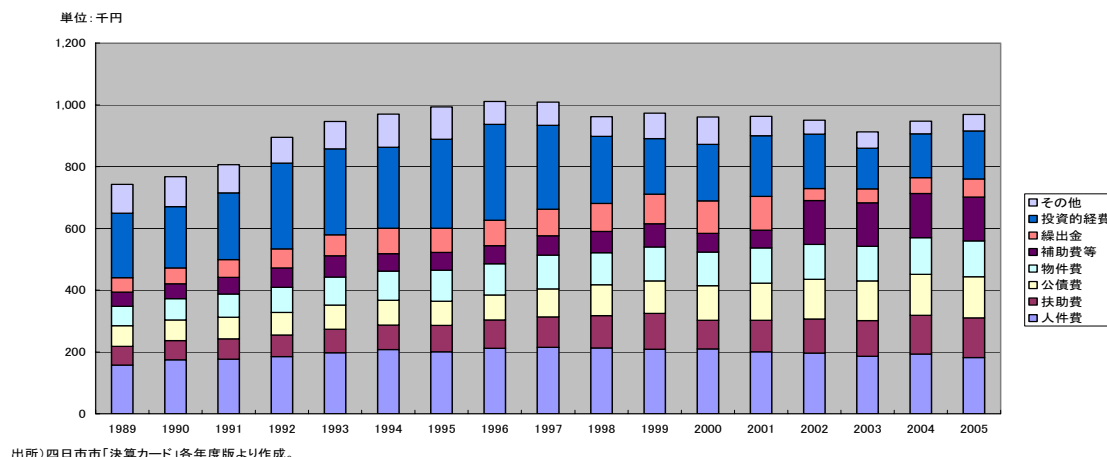


図 2-5(2).2 四日市市の性質別歳出の推移

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。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、国に下駄をあげける格好で、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（現在の税込 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棒や子ども見守り棒ができ、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）