

公害問題と都市づくり

四日市市を事例として

Environmental Pollution and Urban Development Planning:
A Case Study of Yokkaichi-City

高 娜

【要約】

本稿は、開発と公害対策を同時進行させてきた四日市市において、都市づくりの中で公害がどのように発生してきたのか、公害の発生によって都市づくりがどのように見直されてきたのか、そのなかで公害問題がどのように「解決」されてきたのかを検証する。それによって、公害への対応には、環境政策だけでなく、地域政策全体が関係していること、都市づくりのなかで、ローカルな公害制御努力が多様に試みられており、公害制御努力が都市づくりと一体化しつつあることを示す。その上で(1)ローカルな場で展開される個々の公害制御努力の実施過程、役割、限界の分析、(2)中央と地方の関係や地域特性と、ローカルな公害制御努力の形成条件との関連性の分析、(3)公害問題の解決にとって運動の役割、運動からの創造性の分析を研究課題として提起する。

キーワード：公害問題、都市づくり、ローカルな公害制御努力

1 はじめに

産業公害の発生はそもそも工場立地や開発のあり方に起因するものである。公害の発生によって、被害補償、発生源対策が必要となるだけではない。都市づくりの中で発生した公害は、都市づくりの見直しを迫るものである。公害の発生によって都市づくりがどのように見直されていくのか、そのなかで公害問題がどのように「解決」されていくだろうか。

三重県四日市市は、単一企業の城下町ではなく、戦後日本における最初の石油化学コンビナートの立地地域の一つであり、拠点開発のモデル都市と見なされていた。しかしコンビナート工場の操業によって、「地域開発の先進地域」から「公害の先進地域」に一転し、1960年代初めから四日市市の名が日本最初の公害都市¹⁾として知られるようになった。四日市市では、公害制御努力を全く欠落させたまま大規模な工場開発が進められた。そのため、1959年の第一コンビナートの工場操業後、ただちに隣接地域で深刻な公害が発生し、緊急に公害への対応が求められた。しかしそれにもかかわらず、1963年には第二コンビナートも操業を開始した。そうした事態に対し、1967年に公害裁判が提訴された。一方、同年に第三コンビナートの埋め立てが議決された。公害裁判の判決が出された1972年に第三コンビナートも操業が始まった。このように、四日市市は開発を進めながら同時に公害対応が求められてきた都市である。

判決以降も四日市市では企業誘致や港湾整備が続けられている。今日の四日市市は 31

万の人口を抱える伊勢湾の臨海工業都市である。2005 年同市の工業出荷額が日本全国 13 位、2006 年度の財政力指数が 0.97 であり、全国市町村平均値の 0.53、三重県市町村平均値の 0.65、そして四日市市の類似団体平均値の 0.88 を上回っており²⁾、財政的に平均より豊かな都市である。

本稿では、開発と公害対策を同時進行させてきた四日市市において、都市づくりの中で公害がどのように発生してきたのか、公害の発生によって都市づくりがどのように見直されてきたのか、そのなかで公害問題がどのように「解決」されてきたのかを検証する。それをふまえて、公害問題の研究課題を整理する。

四日市市の事例を含めた 1960、70 年代の公害研究は、地域が国家と総資本に支配されて、資本の投資効率のために資源、労働力を提供する場とされるメカニズムを明らかにした（福武編 1965、松原編 1971、都留編 1968、庄司・宮本 1964）。その後、島崎・安原編（1987）の川崎調査、布施編（1992）の水島調査に代表される研究は、地域構造分析の手法をもって、重化学工業都市の産業、行財政、階層構成、権力構造の変化を丹念に描き、資本主義の構造的特質から地域社会の変動を説明している。国家や資本に翻弄された地域の側面に焦点を当てられている。

四日市公害に関しては、関係者による貴重な記録、回想録、運動組織のミニコミ誌（小野 1971、田尻 1972、1980、1983、沢井 1984、平野 1997、吉田 2002）と、四日市公害の経験の発信を目指す「四日市学」の研究（上野・朴 2004、朴ほか 2005、朴編 2007）がある。また宮本監修（2008）は、四日市市の地域政策、環境政策、行財政の結果を判断し、四日市市では外来型開発が続いており、内発的な発展に向かって軌道修正が必要であることを提言している。

しかし田中重好（2008）が指摘しているように、地方都市は「全体社会から働く力」と都市のそれぞれ固有の「歴史的な地域の力」に突き動かされながら、各時代において変動してきた。「この 2 つの力をどう認識し、調整するのかという点で、都市自身の選択が働いている」（田中 2008：148）。この意味で、都市づくりはダイナミックスの中で調整されながら変化していくものである。公害都市の変動は単なる受動的な変動だけではない。公害都市自身による主体的な都市づくりも視野に入れる必要がある。そして外来型開発が続いているという結果だけでなく、都市づくりの変動過程も議論する必要がある。

一方、日本の環境社会学において、船橋晴俊（1995、2004）は、環境問題をめぐる社会変動の過程およびその過程における環境政策と環境運動の努力の意義を、「環境制御システムの形成とその経済システムに対する介入の段階的深化」として捉えている。本稿では、図 1 のように、公害問題は、環境関連諸法、環境行政、環境運動との相互作用だけでなく、発生と解決の場である地域の変動との相互作用のなかでも「解決」されていくという考えに基づいて、四日市市の都市づくりと公害問題の変遷を検証する。

四日市市においては、1960 年頃から公害が発現し、1972 年に公害裁判判決が下され、その後、公害問題への対応は新たな段階に入った。それに沿って、本稿では（1）公害発生までの時期（戦前～1960 年頃）、（2）公害発生から公害裁判判決までの時期（1960 年頃～1972 年）、（3）判決以降（1973 年～現在）の三つの時期に分けて、四日市市の都市づくりと公害問題の相互関係を見ていく。以下、公害を発生させない、または発生した公害の状況を改善させることを目的になされる各社会的主体の行為を公害制御努力と呼ぶこ

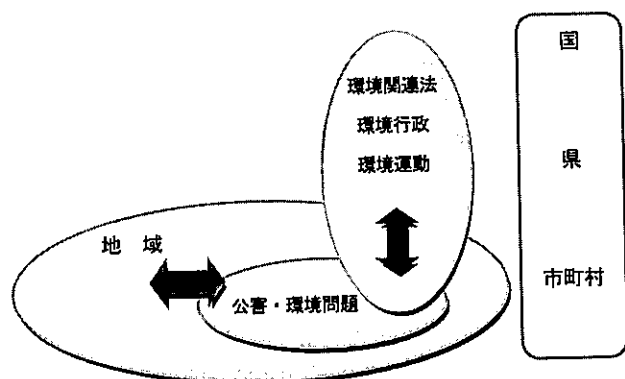


図1 公害制御努力に関する概念図

ととする。

2 都市づくりに起因した四日市公害（戦前～1960年頃）

2.1 戦前の開発

19世紀末から四日市市は地元における近代産業資本の形成と成長により、宿場町から工業都市へと転換しはじめた。20世紀に入ると、独占資本主義に影響された地元産業資本の変動、名古屋港の修築による四日市港の相対的地位の低下、そして港湾修築による財政圧迫の下で、四日市市では臨海部への企業誘致を柱とした「工業立市」の市政が始まった。

「工業立市」の方針は都市計画に具現化した。波多野（1999）によると、1936年決定された四日市都市計画地域の指定³⁾では、市街地建築物法の土地利用規制が適用された509.1万坪のうち、商業地域10.3%、工業地域36.4%、住居地域42.4%、未指定地域10.9%であり、三重県内の他の地域と比べると「工業地域」指定の割合が高かった。都市計画に沿って南部臨海地域において石原産業と東邦重工の誘致のために土地区画整理事業が計画された。だが、1939年に突然、軍の要請により海軍燃料廠の設置が決まり、土地区画整理事業は大きな変更を迫られた。臨海地域では「戦時で、農民、漁民、市民との調整が不十分で四日市の都市整備が行われないままに埋立工事が始まり、石油プラントが建設された（下河辺1994：111）。

このように「工業立市」の開発構想そして戦時体制の下で、都市計画を介して臨海部に重化学工場、海軍燃料廠が周辺の住宅地に密接した形で立地されることになった。都市計画は国家集権的で事業優先、事業追認的であるため、土地利用を規制する役割をほとんど果たせなかった。都市づくりの中で形成された工場と住宅の混住は公害発生空間的条件となった。

2.2 戦後復興

軍事施設をかかえていたため、四日市市は 1945 年米軍の数回にわたる空襲に見舞われた。市街地面積の約 9 割を焼失し、10,854 戸 53,028 人が罹災した。戦後復興期において、四日市市で戦災復興計画が実施された。整然とした市街地をつくることを主眼とした戦災復興計画によって、中心市街地が形づくられた。しかし、戦前形成された住工混住状況は、戦災復興計画でも解消されることはなかった。

1950 年に国土総合開発法が制定された。四日市を含む木曽地域は特定地域総合開発計画の地域指定を受けた。四日市市は、港湾・生産都市を目指して、都市建設をはじめ、工場誘致に乗り出すようになった。工場誘致よりまず四日市市は、1954 年と 1957 年の合併を通じて市域拡大を実現した。楠町を除いて現在の市域が確定した（図 2）。合併前の旧四日市市が工業都市地域であったのに対し、四日市市に合併されたのは旧四日市の経済構造と大きく異なった内陸部の農山村地域であり、合併によって四日市市は地域間の大きな差異を内包するようになった。異なる地域の統合には、市は各地域の町内会の再組織化を通じて市民の組織化を実現した。1956 年、四日市市総連合自治会の設立総会が開かれた。市民は単位自治会→地区連合自治会→総連合自治会という構成の自治会組織によって新市へ統合されるようになった。

一方、四日市市の外部では、1948 年から戦前最大規模の製油能力を持っていた四日市市の旧海軍燃料廠跡地の払い下げをめぐって、アメリカの対日占領政策の変化、日本国内と国際の石油化学大手資本の競争と利権均衡、政財界の折衝の下で、国家レベルの争奪戦が展開されていた。1955 年によりやく通産省の「石油化学育成対策」とともにシェル・三菱グループに払い下げられる決定に至った。

以上のように、四日市市では戦前の都市づくりの中で形成された住宅と工場が混在した臨海部の空間構造の上に、公害の発生源である石油化学コンビナートが国家レベルの政治過程の帰結としてトップダウン的に立地することとなった。一方、市町村合併後、自治会は住民統合の基盤とされ、また広範な内陸部はその後の都市づくりの調整に可能な空間を用意した。

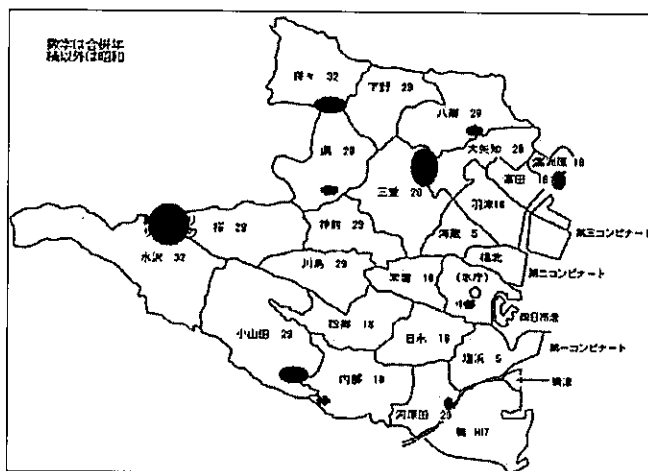


図 2 四日市市の市域と内陸の工業団地分布⁴⁾

2.3 1960 年四日市総合開発構想

蓮見(1965)が指摘するように、石油化学コンビナートの建設は、四日市市によって計画され誘致されたものではなかった。四日市市は石油化学工業を受け入れるという前提の下で、その後の工業誘致や地域計画を策定し、都市づくりの展開を図ることとなった。

1958 年、四日市市はコンビナートの立地決定と重化学工業を目指す中部地方全体の企業誘致の動きを受けて、総合開発計画の制定調査を国の外郭団体である国土計画協会に委託した。国土計画協会は、委託を受けて、大学教授と専門家によって構成された「四日市総合開発計画委員会」を設置した。同委員会の会長は、構想公表会で既存の石油コンビナート工場敷地と住宅の混住状態について、それが土地利用の無計画性に起因したものであり、今後の土地利用で同じ現象の再発を避けることを強調した(四日市市 1996: 544)。1960 年「四日市総合開発計画の構想」が最終的にまとめられ、四日市の開発目標を「南部に石油精製、石油化学、北部に鉄鋼業の工業をもち、中心部に都心市街地を形成し、山側の低い台地に大住宅地を新たに建設して、概ね 30 万人程度の工業都市とする」(四日市市 1996: 540)ことに置いた。当時の平田市長は、同総合開発構想をうけて、それに基づいた施政方針を市議会全員協議会の席上で表明し、製鉄所や造船所などの重工業を臨海北部に誘致すること、内陸部における住宅地の開発事業を進めた(四日市市 2001)。

開発構想制定の過程で、前段階の開発過程における土地利用の計画性の不備は、公害発生という形で現れる前にすでに開発構想にかかわる学識者によって認識され、指摘されていた。だが、学識者も市当局も「今後の計画性」「再発の防止」を重視し、「既存の無計画性に起因しうる問題の修正」を放置していた。都市づくりの不備を問題化する社会的アクターは出現しなかったため、公害の発生が事前に防止されなかった。

3 公害対応と開発の並行(1960 年頃～1972 年)

3.1 公害の発生

1959 年、第一コンビナートの全面稼動にともない、隣接の塩浜地区では騒音、悪臭、ばいじん、振動の問題が現れ、ぜんそく症状を訴えた人も増加した。さらに 1963 年に第二コンビナートの本格的操業とともに第二コンビナートの周辺も汚染地区となった。地理的、気候的条件によって、塩浜地区のなかでも特に磯津地域の被害が最も深刻であった。当時の日本では 0.1ppm 以上の SO_2 値が報告される地域がなかった中で、磯津では 0.87ppm の値が測定され、 SO_2 高濃度現象が起きている(吉田 2002)。

1960 年 4 月、塩浜地区連合自治会は四日市市衛生課に対して「工業地帯からの騒音とガスなどで夜もおちおち眠れない」と苦情を申し出た。さらに 1961 年に同連合自治会は全世帯アンケートを実施し、住民の被害状況を訴え、公害防止策の早期制定を要請し、「工場誘致は必ずしも市の発展にならない」と開発への疑問を投げかけた。1961 年 10 月、四日市市総連合自治会は市長に既に実害が及びつつある地域だけでなく開発予定地帯の予想される公害への対策の早急実施をも求めた要望書を提出した。そして四日市市職員労働組

合も公害調査を実施し、1963年にまとめた調査報告書『四日市を診断する』の中で、住民の公害被害、市の財政変化、生活基盤整備の遅れ、都市計画の不備の面から地域開発の問題点を追及した。

住民の動きを受けて、四日市市は1960年に市長諮問機関として市議会議員、企業代表、学識経験者の三者からなる四日市市公害防止対策委員会を設置した。1962年同委員会より市長への調査中間報告の中で、都市計画に公害調査結果を取り入れること、健康な都市づくりへの市民の要求を市政に吸い上げること、公害被害地域の住民移転の支援策を講ずることが要望として盛り込まれた。また1963年通産省と厚生省に委嘱された黒川調査団は四日市で公害調査を行なった。翌1964年公表された調査結果報告書の中に、公害防止体制の確立に関する勧告だけでなく、今後の開発の計画段階での公害未然防止、公害対策を織り込んだ合理的な都市計画の実施なども提案された。

公害発生初期において、地元自治会、市職員労働組合だけでなく、市長諮問機関や国の調査団も、公害の被害状況だけでなく地域開発との関連で公害問題を捉えた。被害救済や発生源対策が求められると同時に、開発のあり方も社会的に問題化した。

3.2 開発と公害の並行

四日市市では、工場操業後、直ちに公害が発生してしまった。既に発生した公害にどう対応すればよいのか、また今後の開発をどうすればよいのか、という二つの課題が同時に現れてきた。

そうした事態のなかで、四日市市は開発行政を中断することなく、1960年の総合開発構想にそって、臨海北部に重工業を誘致するための産業基盤整備と内陸部の住宅地造成を行い続けた。また1966年四日市市は、公害対策の一つとして、都市計画協会により作成された『四日市の公災害対策のための都市計画研究報告書』に基づいて、都市改造マスタープランを策定した。同マスタープランは、重化学工業都市としての開発を前提に、四日市市の市域を東から西へと(1)公害発生源を含む重化学工業の立地できる地域(2)ある程度公害が及ぶ地域(3)公害が及ばない地域に三分割し、都市改造を行うものである。市は都市空間の住工分離を通じて、開発を進めながら公害対応を図ろうとしていた。

1960年代において、内陸部では高花平団地(60～64年、97,800坪、1300戸)、朝明団地(65～68年、63,000坪、860戸)、坂部団地(68～69年、6万坪、1130戸)、笹川団地(63年から、約50万坪、4600戸)の住宅地開発が次々と展開された(四日市市2001: 489-492)。

都市改造マスタープランのなかで計画された被害地域から内陸への住民の集団移転は、移転補償が問題となり、そしてマスタープランが公害容認型であり住民一方的な移転を強制するものであると批判された。実際に平和町と雨池町の一部の集団移転しか実現しなかった。だが、公害発生以来、臨海部から住民の自己防衛的な転出が続き、そして内陸部の宅地開発もあり、臨海部では1960年代からすでに人口減少が始まり、公害ドーナツ化現象が起こった。その結果、四日市市では「60～70年の間で、最も人口減が大きかったのは塩浜地区で60年比79%、市内中心部の中部地区は88%、橋北地区は93%、臨海北部は87%で、いずれもコンビナートに隣接した地区であった」(四日市市2001: 510)。

内陸部への人口移動を誘導しながら、市は臨海北部の埋め立てと企業誘致を進めていた。それに対して臨海北部の住民から反対運動が起こった。反対運動は、開発を阻止できなかったが、運動によって、開発は埋立が出島方式で行われ、住宅地との間に緩衝緑地が設けられ、そして公災害防止のために市と企業の協定書、住民と企業の確約書が締結されるといった制約条件を付与されることとなった（小野 1971, 四日市市 2001）。

3.3 公害反対運動による被害補償と発生源対策の前進

上で述べたように、公害発生以降、市は開発を続け、開発によって公害問題を解決しようとしていた。その一方、自治会、医師会、学者、公害反対運動の強い要請の下で、1963年市に公害対策室が設置され、1965年市独自の公害関係医療費負担制度と公害認定制度が始まった。だが、根本的な発生源対策が取られなかったため、健康被害者が増えていた。被害住民の中には、1964年に肺気腫で死亡する者や1966年に病苦で自殺する者が出はじめる事態となった。それに対して、公害反対運動は、被害救済と発生源対策へと要求を集中させていった。

進見（1965）と小野（1971）によると、四日市市では、保守系の自治会と革新系の公害反対運動組織の相互不干渉、革新系の運動内部における政党間の不一致、さらに運動への一般市民の参加が少なかったために、市内では諸運動は連帯のある統一した運動に発展することなく、停滞していった。運動の停滞状況を打開し、被害救済の対策を押し進めるために、革新系運動組織のリーダーは公害裁判提訴の運動戦略を決めた。それによって運動は、支援者を主体として公害裁判を中心として展開されるようになった。その中で、被害者の組織化や被害地域の住民が主体である運動の発生を目指す「公害を記録する会」と「四日市公害と戦う市民兵の会」のような運動組織が生まれ、被害の最も激甚であった磯津地域を原点に、反公害磯津寺子屋、公害市民学校を開き、公害学習活動と公害患者をつなぐ活動を行なった。このように四日市の公害反対運動は複雑な事情を抱えながら、学者の支援、そして当時全国的に広がりを見せた公害反対の風潮のなかで、1972年原告患者の裁判勝訴に達した。

1960年頃に公害が発生してから、四日市市は開発を続け、「開発で開発の問題を修正する」施策を行なっていた。都市空間に住工分離を誘導し、住民の反対運動を受けて新たな開発に制約条件を付与する形で、公害への規制が試みられた。一方、既存の被害地域は、根本的な発生源対策の遅れによって被害が続き、人口転出の現象が続いていた。被害地域の問題解決は公害反対運動によって押し進められ、司法に救済を求める道が開かれた。

4 都市づくりの軌道修正と公害制御努力（1973年～現在）

1970年代初め、四日市公害裁判を含めた四大公害訴訟は相次いで原告側の勝訴を実現した。また1970年公害関連14法案の成立、1971年環境庁の設立に示されるように、日本の国レベルの公害関連法制度の整備、公害行政の前進が見られた。そのなかで、四日市というローカルな場で創出された公害対策は、次第に国の法制度に編入されていくこととな

った。具体的には、被害補償に関して、四日市市の公害医療制度と四日市裁判の損害賠償原理が基礎となって、1973年公害健康被害補償法が制定された。そして国より厳しい基準を定めた三重県公害防止条例の中の硫黄酸化物の総量規制をもとに、国が1974年に大気汚染防止法を改正して総量規制を法制化した。

国レベルの制度形成によって、四日市市は公害健康被害補償法に基づく健康被害補償事業、公害健康被害者成人転地療養事業、公害健康被害児童の転地療養事業などの国家事業の実施担い手となった。また発生源対策は、法律や県の条例、企業の公害防止投資と技術改善を通じて講じられるようになった。そして公害対策基本法に基づき、1970年12月に第1次四日市地域公害防止計画が策定された。1971年度から1977年度までの第1期公害防止計画は、公共団体と企業によって実績156億円以上の各種公害防止事業が実施された。その結果、1976年度硫黄酸化物に係る環境基準を達するなど、環境改善の効果が徐々に見られるようになった。以降、四日市地域公害防止計画は更新継続されてきており、2008年現在、第8期計画が実施されている(表1)。

このように、既存の公害地域の被害補償また公害発生源対策は制度化されていった。国、県、市そして事業者のそれぞれの公害制御努力が法によって義務づけられるようになった。しかしローカルな場では、公害制御努力は公害関連諸法によって制度化されたものだけだろうか。以下、判決以降、四日市市の都市づくりの中に公害制御努力がどのように組み込まれていったのかを見ていく。

1969年地方自治法の改正により、市町村は総合計画を策定しそれに基づいて施策を展開することが義務付けられた。四日市市は2009年まで計4回の総合計画を策定してきた。各次の総合計画は、「基本構想」で都市理念や実現すべき都市像を提示し、市が直接実現手段を講じる施策を設定しており、また現状調査と財政事情に基づいて「基本計画」等の形で予算の裏づけと施策の細目を明記するようにしている。総合計画によって計画される事業がすべて実施されるわけではない。だが、総合計画は、都市が外部と内部状況をどのように認識し、どのように都市をつくろうとしたのかを検討する手がかりの一つとなる。

まず、判決以降、四日市市が主体で策定した4回の総合計画(表1)から、以前の都市づくりと比べると、都市建設の目標が開発一辺倒から、福祉、教育、文化、快適、健康、安心等の言葉で表現されたように住民生活も重視した都市像へと変わったことが窺える。公害・環境への配慮が都市の目標像として掲げられるようになった。市が主体である公害・環境関連の事業項目が各時期の状況に応じて設定されるようになった。

しかし同時に、各次の総合計画に、産業の振興や産業のまちづくりも都市の目標像として掲げられている。次に、産業公害と密接にかかわった産業、開発に注目し、総合計画とその実現した内容を概観し、そのなかの公害制御努力を見る。1973年議決された最初の総合計画は、高度経済成長期に起きた諸問題の改善を目指し、公害の防除を住みよい都市を実現する上で最も緊急な課題であると位置づけている。1970年代2回にわたる石油ショックを経験し、地域経済が石油産業の動向に大きく影響される背景の下で、第二次総合計画は地場産業の育成、産業構造の高度化、多様化の推進といった産業振興により重点を置くようになった。1980年代後半に入ると、第四次全国総合開発計画(1987年策定)において、中部圏が産業技術の中核圏と位置づけられたことと連動して、四日市市第三次総合計画では、鈴鹿山麓学園都市構想、東海環状都市帯構想、伊勢湾岸道路、北勢バイパスな

表1 四日市市における公害問題と都市づくり

時期	開発構想・総合計画	背景	目標	制定主体
公害制御 努力なしの 都市づくり (戦前～ 1960年 頃)	戦前の「工業立市」	独占資本主義に影響された地元産業資本の変動。 名古屋港の修築による四日市港の相対的地位の低下。 港湾修築による財政圧迫	工業都市	(市長の市政方針)
	1945戦災復興計画	戦時中の空襲によって市街地の焼失	戦災以来本市将来の目標は、之を国土計画的見地に立脚して樹立することとなり、すなわち、一、人口の地方定着 一、地方都市産業の振興並に配分 一、食糧生産増強に重点的に計画を施し、向後国際的商工業の都市として発足するものであります(四日市市1996: 43)	(戦災復興院の指示を受け、四日市市復興委員会が県との協力で制定)
公害への 対応と開 発の並行 (1960年 頃～1972 年)	1960四日市総合開発構想	国家による臨海南部における石油化学コンビナートの立地決定の受入れ。 重化学工業を目指す中部地方の企業誘致の動き	南部に石油精製、石油化学、北部に鉄鋼業の工業をもち、中心部に都市市街地を形成し、山側の低い台地に大住宅地を新たに建設して、概ね30万人程度の工業都市とする(四日市市1996: 540)	国土計画協会
	1966都市改造マスタープラン	公害の発生	四日市を重化学工業の一大中心として今後も発展させるべきものとする以上ある程度の公害の発生は不可避であるので、現在の工業地帯とこれに接続する公害の既発生地帯については、工業とこれに関連する必要な業務に充てる地域とし、市民の住居の中心を公害の及ばない地域に大幅に移転し、新しい市街地を開発して収容すること(四日市市2001: 502)	都市計画協会
都市づくり の軌道 修正 (1972年 以降)	1973第一次総合計画 緑と太陽のある豊かなまちづくり	【総合計画で書かれた時代認識】昭和30年代以降、本市はわが国屈指の工業都市として発展を続けてまいりましたが、その反面社会資本とりわけ生活関連施設整備の立ち遅れ、公害等による環境破壊、物価高騰による消費生活の妨げとなる現象が顕著となり、これらの諸問題を解決した快適で住みよい都市の実現が緊急の課題となっております。	緑と太陽のある豊かなまちづくり ①高福祉社会の実現、②教育文化の向上、③住みよい都市の建設、④産業の振興の四つの柱をもとに、人間尊重を基本理念とした福祉都市建設を目標とする。	四日市市
	1979第二次総合計画 緑と太陽のある豊かなまちづくり	【総合計画で書かれた時代認識】いよいよ1980年代が幕開けし、21世紀に向かって年々と進んでまいります。今日、国の内外の情勢は、ご承知のとおり政治、経済、社会などあらゆる面にわたって大きく揺れ動き、何人にも確たる見通しをつかみにくい時代となっております。	緑と太陽のある豊かなまちづくり ・明るい福祉都市 ・文化を創造する都市 ・自然と調和する都市 ・活力ある総合産業都市	四日市市
	1987第三次総合計画 魅力と活力に満ちた産業と文化のまち「四日市」	【総合計画で書かれた時代認識】いま、私たちを取り巻く社会は、高齢化、国際化、高度技術・情報化など、新たな時代の波が押し寄せてきており、さらに私たちの生活にも、文化性、快適性など質の向上が求められてきております。	魅力と活力に満ちた産業と文化のまち「四日市」 ・健康で心のかような福祉のまちづくり ・豊かな心をはぐくむ教育、文化のまちづくり ・活気あふれる産業のまちづくり ・快適で潤いのある生活のまちづくり ・心のふれあう交流のまちづくり	四日市市
	1997第四次総合計画 人と文化と自然を育む活気あふれる港まち四日市	【総合計画で書かれた時代認識】近年、少子・高齢社会の到来や地球規模での環境問題など、急激に社会経済環境が変化しており、今までの行政システムではその流れに対応できない状況にあります。また市民のニーズが多様化し、量から質、物から心へと大きく変化し、新たな視点からの都市づくりが必要となっています。	人と文化と自然を育む活気あふれる港まち四日市 ・豊かな環境が実感できるまちづくり ・いきいきとした交流のあるまちづくり ・にぎわいと活力のあるまちづくり ・健康で安心して暮らせるまちづくり ・のびやかな心を育むまちづくり	四日市市

構想・計画の推進体制		公害との関連			
企業誘致、臨海部の土地 区画整理事業	「工業立市」の開発構想として戦時体制の下で、都市計画を介して臨海部に重化学工場、海軍燃料廠が周辺の住宅地に密接した形で立地することになった。都市づくりの中で形成された工場と住宅の混住は公害発生の空間的な条件となった。				
土地区画整理、都市基盤 づくり	戦災復興計画によって中心市街地が形づくられた。しかし、戦災復興計画によって、住工混住状態が解消されることはなかった。また復興期において、公害発生源である石油化学コンビナートが国家レベルの政治過程の締結としてトップダウン的に立地することとなった。				
臨海北部の産業基盤造 成、臨海北部への造船企 業、鉄鋼企業の誘致、内 陸部の住宅地開発、伊勢 湾地域との協力強化	開発構想制定の過程で、前段階の開発過程における土地利用の計画性の不備は指摘されていた。だが、学識者も市当局も「今後の計画性」「再発の防止」を重視し、「既存の無計画性に起因しうる問題の修正」を放置していた。				
都市空間構造の改造によ る住工分離	四日市市は「開発で開発の問題を修正する」施策を行っていた。都市空間に住工分離を誘導し、住民の反対運動を受けて新たな開発に制約条件を付与する形で、公害への規制が賦与された。一方、既存の被害地域は、根本的な発生源対策の遅れによって被害が続き、人口転出の現象が続いていた。被害地域の問題解決は公害反対運動によって押し進められ、司法に救済を求める道が開かれた。				
執行体制の確立、財政運 営の合理化、市民の理解 と協力	公害の防除は住みよい都市を実現する上で最も緊急な課題であると位置づけられている。施策体系に発生源対策の促進、監視測定体制の充実、緊急時措置体制の確立、都市環境の整備、公害保健対策の推進、中小企業公害対策の推進という内容が盛り込まれた。	第1期公害防止 計画（1971年 度～1977年 度）			公害制御努力は公 害関連諸法によっ て制度化されただ けでなく、都市づ くりの理念転換、 産業構造の調整、 都市計画に関する 自治体の権限の行 使、住民による直 接な工場調査・監 視を確保する公害 防止協定の締結、 地域社会づくりの 促進、縦割りの環 境保全活動と都市 区域域内における 各種行政施策や各 社会的主体の役割 を結び付けようと する自治体の環境 計画など、ローカ ルな場で公害制御 努力が多様な形で 進められてきた。
市民参加と広報広聴、地 域社会づくりの推進、行 財政の健全合理化、関係 機関との協働	「市民が快適に生活できる環境づくりと、公害都市のイメージをめぐりさることは、市民共通の願いです」と記されている。市の公害対策として、大気汚染の発生源対策の推進、水質汚濁の防止の促進、監視測定体制の充実、法にもとづく公害保健福祉事業の推進に加え、石油コンビナート防災施策も書き込まれた。	第2期公害防止 計画（1978年 度～1982年 度）			
市民参加と情報公開、行 財政運営の効率化と人材 育成、民間活力の導入、 関係機関との連携、基幹 プロジェクトの促進	基本構想の「快適で潤いのある生活のまち」の項目に、「有効な土地利用と都市機能の充実、生活環境の整備を進め、快適で潤いのあるまちづくりを目指します」と記されている。基本計画の「環境保全」の施策体系に総合管理、発生源対策、監視測定体制、自然環境保全の四項目があげられている。	第3期公害防止 計画（1983年 度～1987年 度）			
地方分権の推進と中核市 指定、健全財政及び行財 政改革、情報公開、民間 活力の導入、総合的な行 政運営	「豊かな環境が実感できるまちづくり」の施策体系として、「水と緑を生かしたまちづくり」、「快適な生活を支えるまちづくり」、「魅力と活力のあるまちづくり」、「災害に強いまちづくり」、「計画的な土地利用の推進に向けて」が記されている。	第4期公害防止 計画（1987年 度～1990年 度）			
		第5期公害防止 計画（1991年 度～1995年 度）			
		第6期公害防止 計画（1996年 度～2000年 度）			
		第7期公害防止 計画（2001年 度～2005年 度）			
		第8期公害防止 計画（2006年 度～2010年 度）			

どの広域的なプロジェクトの促進があげられた。1990年代以降、日本の石油化学工業の構造的な再編、高齢化、国際化、情報化の大きな社会背景の下で、第四次総合計画が策定され、港まちを強調するようになった。判決以降、総合計画では四日市市は石油化学コンビナートに依存した都市のありかたの転換を図ろうとしている姿が見受けられる。

これらの計画のもと、四日市市は次第に新たな企業誘致と団地造成、そして公害の負の遺産を環境技術移転の形で利用し、地球環境と都市環境をテーマにした鈴鹿山麓リサーチパークの建設を実現した(図2と表2)。空間分布をみると、工業団地は臨海部から内陸部へと広がっている。またハイテク、食品加工、自動車加工組立、物流などの企業の立地により、石油化学偏重の工業構成も変わりつつある。岡田(2008)によると、コンビナート主要18社の市税徴収額が市税全体に占める比率は、1969年度の38.1%がピークであり、1990年度に20%を下回り、2002年度には12.2%まで低下した。そして1996年度から第3次産業の総生産額が第2次産業を超え、2000年代に入ると60%台で推移している。こうしたデータを見ると、計画にもり込まれた都市づくりの軌道修正が現場レベルで機能し、開発優先型からの転換だけでなく、産業構造の面でもコンビナート依存からの脱出も進んでいることがわかる。

表2 四日市市工業団地

	工業団地名	造成工事期間	団地面積	立地企業	開発事業者
A	四日市機械金属	1963.8~1963.12	14.6ha	17社	四日市機械金属工業団地協同組合
B	天カ須賀	1973.4~1985.3	23.4ha	17社	四日市港管理組合
C	保々	1982.3~1983.4	31.9ha	4社	四日市市・同土地開発公社
D	四日市南部	1987.9~1989.6	31.7ha	5社	四日市市・同土地開発公社
E	四日市ハイテク	1990.8~1995.3	60.0ha	4社	四日市市・同土地開発公社
F	あがた栄	1991.1~1991.11	8.4ha	11社	四日市市・同土地開発公社
G	四日市食品加工	1991.12~1993.2	11.7ha	24社	四日市市・同土地開発公社
H	南小松	1993.12~1995.3	6.9ha	6社	四日市市・同土地開発公社

四日市市 2008: VIII-4 (和暦を西暦に変更)

この新たな工場立地に関しては、公害関連諸法に則った手続きの履行と環境基準の遵守、市と企業の間には公害防止協定の締結を求められるほか、市が都市計画法に関連する権限を行使し工業用地の中で工場の新設と増設を規制する動きも見られる。1968年に新都市計画法が制定され、市街化区域及び市街化調整区域の区域区分が制度的に設けられた。そして1973年都市計画の用途地域の指定は4種類から8種類へと増大し、また用途地域の中で、各地域の実際状況により用途だけでは適切な土地利用の誘導が困難な場合、市の条例により特別用途地域を定め、建物の用途の規制もしくは緩和を行うことも可能となった。四日市市は、既存の工場立地の特性に合わせ、1975年「四日市市特別工業地区建築条例」を通じて、大気汚染と水質汚濁を防止するために、準工業地域と工業地域内の中で、さらに第一種特別工業地区(185.4ha)、第二種特別工業地区(333.7ha)、第四種特別工業地区(21.4ha)、第五種特別工業地区(47.2ha)を指定し、区域内の工業系の建築行為について規制を強化した(四日市市 2008)。それによって、新たな住工混在状況の防止だけでなく、既存の工業区域の中で新築と増築による汚染の深刻化に対して抑制措置が講じられている。

内陸部の新規工場立地をめぐる、制度化された施策以外にも、公害を制御しようとする

る周辺住民の動きも出てきた。例えば、東芝ハイテク工場誘致の予定地では、住民から工場進出への反対が生じた。その後、住民と企業の交渉の結果、1991年工場は、進出先の山之一色町自治会が東芝社長と公害防止協定と結んだ上で建設されることとなった。ハイテク産業の大手メーカーが全国で初めて地元自治会と公害防止協定を結んだ。協定は飼育魚による工場廃水の調査・監視と、住民が委嘱した専門家の工場内の立ち入り調査などの内容が含まれている⁵⁾。

さらに都市づくりは、単なるハードな都市開発でなくなり、地域社会づくり、住民参加などのソフトな仕組みづくりに関する内容も提唱されるようになってきた。1970年代末から四日市市では、出張所の地区市民センター化を通じて地域社会づくりが促進されてきた。それによって、出張所、老人憩いの家、公民館、児童館などの機能を集約した地区市民センターが市内23地区で整備されていった。地区レベルで、地区市民センターと地区連合自治会が緊密につながっており、住民要望の把握、地区での活動開催、地区内の住民団体間の調整が主に地区市民センターと地区連合自治会によって行なわれるようになった⁶⁾。このような形によって促進された地域社会づくりは、公害制御にも反映している。例えば、1985年に発足した第一コンビナートの周辺地域の地元住民、企業、行政の対話の場である「南部工業地域環境安全協議会」には、自治会会長が住民代表として、地区市民センター館長が行政側の参与として出席している⁷⁾。発生源企業に対しても自治会と地区市民センターが地区を代表して意思疎通を行なっている。

以上のほか、1990年代後半に入ると、『四日市市総合計画 1998～2010』で示された市の都市像と基本理念を環境面から具体化し、実現していくために、1995年から四日市市環境計画が策定されるようになった。環境計画は、総合計画のほか、市の『都市景観基本計画』と『都市計画マスタープラン』、三重県の『三重県環境基本計画』、国の『環境基本計画』にも関連しており、市行政、事業者、市民の果たすべき役割を示している。年度別に環境保全に関して、国、県との協力事業そして市役所各部局によって実施された事業の実績が、環境計画年次報告書としてまとめられている。環境計画とその年次報告は、ローカルな場にある環境問題にかかわっている地域内外の計画、事業そして各社会的主体の役割が意識されているものといえよう。

判決以降、公害制御努力は公害関連諸法によって制度化されただけでなく、都市づくりの理念転換、産業構造の調整、都市計画に関する自治体の権限の行使、住民による直接的な工場調査・監視を保証する公害防止協定の締結、地域社会づくりの促進、縦割りの環境保全活動と都市区域内における各種行政施策や各社会的主体の役割を結び付けようとする自治体の環境計画など、ローカルな場で公害制御努力が多様な形で進められてきた。

5 終わりに

以上、見てきたように、四日市市において、都市づくりのなかで公害が発生した。その結果生まれた公害に対応するために、都市づくりの方向が軌道修正された。公害への対応には、環境政策だけでなく、地域政策全体が関係していた。公害対応の過程で、公害制御努力が次第に都市づくりに埋め込まれ、都市づくりと一体化しつつある。それによって公害・環境問題の「解決」が取り組まれている。本稿は四日市市における公害問題と都市づ

くりの変動を検証することにとどまっているが、それによって、以下のような研究課題が整理できよう。

第一に、現在、公害関連諸法によって制度化された公害制御努力もあれば、またローカルな場で都市づくりのなかで試みられつつある公害制御努力もある。オールマイティな公害制御努力がない。そのため、個々の公害制御努力がどのような過程を経て、どのように役割を果たすのか、またどのような限界があるのか、個々の公害制御努力を分析したうえ、その間の相補関係そして相剋関係を探ることが必要となる。

第二に、都市計画法や地方自治法の改正にも見られるように、日本全体は分権化が推進されている。地方自治体の行使できる権限と責任が増大しつつある。地方分権、中央と地方の関係の変化とともに、地方自治体によって、ローカルな場にある公害問題に対応するために発動できる手段が増えてきた。一方、地方自治体がそれらの手段を駆使しないことを選択することもありうる。中央と地方の関係変化、そして地域の「選択」に注目し、地方自治体による公害制御努力の形成条件と阻害条件を分析することが必要である。

第三に、四日市市において公害反対運動が被害救済と発生源対策を進める上で大きな役割を果たした。また判決以降、反対運動の最終目標は実現されなかったが、運動という公害制御努力から開発に制約条件を与えられた。運動からまた新たな公害制御努力が生まれた。そのため、公害問題の解決にとって運動の役割、とりわけ運動の創造性を問う必要がある。

冒頭の図1のように、現在、環境制御システムのなかだけでなく、各地域の都市づくりのダイナミックのなかで、公害・環境問題への解決に向けたさまざまな対策が行われている。公害・環境分野で制度化された公害制御努力も、地域政策全体に埋め込まれつつある公害制御努力も、ローカルな場で展開されている。各々の公害制御努力は、ローカルな場で地域のローカル性と結合して、それぞれの地域における問題解決のプロセスの特徴を作り出している。そのため、地域の個性をもつ公害制御努力を描くことが課題となっている。

〔注〕

- 1) 蔵田・橋本(1967)では、1950年代、1960年代産業公害が多く発生している中で、四日市市が最初の「公害都市」として日本全国で知られていたことが明記されている。
- 2) データは下記の四日市市公式HPに掲載されている統計による。
http://www.city.yokkaichi.mie.jp/zaimu/h18_kessan/h18_zaiseihikaku.pdf 2008.08.30
- 3) 1927年四日市市に旧都市計画法が適用されたこととなった。当時、四日市市の行政市域は中部地区と橋北地区だけであった。1928年の都市計画三重地方委員会において、四日市市に加え、海蔵村、羽津村、日永村、常盤村、塩浜村の5村を含めた約1008.4万坪の区域が「四日市都市計画区域」として決定された。四日市都市計画区域は行政市域と一致していなかった。1930年に海蔵村と塩浜村が、1941年に羽津村、日永村、常盤村が四日市市に合併された。
- 4) 図は(<http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/www/contents/1205288290780/files/soumu.pdf> 2008.08.30) という四日市市公式HPの掲載資料の図をもとに『四日市の工業』を参照し工業団地分布を加えて作成したものである。図の中にあるA~Hの工業団地の名称と造成期間、面積などの情報を本文の表2をご参照いただきたい。
- 5) 東芝の事例は『新聞が語る四日市公害』280頁と『四日市市史19巻』による。
- 6) 2007.08.08 四日市市・市民文化都市市民文化課の職員、2008.08.21 塩浜地区市民センター職員、2008.12.09 橋北地区市民センター職員に対する聞き取り調査に基づく。
- 7) 2007.08.13 四日市市環境部環境保全課の職員に対する聞き取り調査に基づく。

〔文献〕

- 蔵田直躬・橋本道夫, 1967, 『公害対策基本法の解説』新日本法規出版.
- 進見彦彦, 1965, 「石油コンビナートと公害——三重県四日市市調査」 堀武直編『地域開発の構想と現実Ⅲ』東京大学出版会, 5-107.
- 波多野憲男, 1999, 「戦前の四日市都市計画に関する研究ノート」『四日市大学環境情報論集』1999 第3巻第1号, 135-157.
- 平野孝, 1997, 『菜の花の海辺から(上, 下巻)』法律文化社.
- 堀武直編, 1965, 『地域開発の構想と現実Ⅰ～Ⅲ』東京大学出版会.
- 船橋晴俊, 1995, 「環境問題への社会学的視座——「社会的ジレンマ論」と「社会制御システム論」」『環境社会学研究』1: 5-20.
- , 2004, 「環境制御システムの基本視点」『環境社会学研究』10: 59-74.
- 布施鉄治, 1992, 『倉敷・水島/日本資本主義の展開と都市社会』東信堂.
- 松原治郎編, 1971, 『公害と地域社会——生活と住民運動の社会学』日本経済新聞社.
- 岡田知弘, 2008, 「四日市地域経済の可能性と政策的課題」宮本憲一監修・遠藤宏一・岡田知弘・除本理史編著『環境再生のまちづくり——四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書店, 117-134.
- 小野英二, 1971, 『原点・四日市公害10年の記録』勁草書房.
- 朴恵淑・上野達彦・山本真吾・妹尾允史, 2005, 『四日市学——未来をひらく環境学へ』風媒社.
- 朴恵淑編, 2007, 『四日市学講義』風媒社.
- 沢井余志郎, 1984, 『くさい魚とぜんそくの証文』はる書房.
- 島崎稔・安原茂編, 1987, 『重化学工業都市の構造分析』東京大学出版会.
- 下河辺淳, 1994, 『戦後国土計画への証言』日本評論社.
- 庄司光・宮本憲一, 1964, 『恐るべき公害』岩波新書.
- 田尻宗昭, 1972, 『四日市・死の海と闘う』岩波新書.
- , 1980, 『公害摘発最前線』岩波新書.
- , 1983, 『海と乱開発』岩波新書.
- 田中重好, 2008, 「地方都市——成長時代から脱成長時代へ」森岡清志編著『講座・社会変動第3巻 都市化とパートナーシップ』ミネルヴァ書店, 147-179.
- 都留重人編, 1968, 『現代資本主義と公害』岩波書店.
- 宮本憲一監修・遠藤宏一・岡田知弘・除本理史編著, 2008, 『環境再生のまちづくり——四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書店.
- 上野達彦・朴恵淑, 2004, 『環境快適都市をめざして——四日市公害からの提言』中央法規.
- 四日市市, 1974, 『四日市市総合計画——緑と太陽のある豊かなまちづくり』
- , 1980, 『四日市市総合計画——緑と太陽のある豊かなまちづくり』
- , 1988, 『四日市市総合計画基本構想(昭和64～75年度)』
- , 1999, 『四日市市総合計画1998～2010』
- , 1996, 『四日市市史 第十四巻 資料編・現代Ⅰ』.
- , 1998, 『四日市市史 第十五巻 資料編・現代Ⅱ』.
- , 2001, 『四日市市史 第十九巻 通史編・現代』.
- , 2008, 『四日市市市政概要(平成19年度版)』.
- 四日市公害記録写真編集委員会, 1992, 『新聞が語る四日市公害』.
- 四日市市商工農水部工業振興課, 2007, 『四日市の工業』.
- 吉田克己, 2002, 『四日市公害: その教訓と21世紀への課題』柏書房.

付記 本稿は2008年度笹川科学研究助成による研究の一部であります。記して感謝を申し上げます。また資料収集と聞き取り調査のご協力をくださった方々にお礼を申し上げます。

(高娜: 名古屋大学大学院環境学研究科博士後期課程)