

# 住民と自治

発行 自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F  
TEL03-3235-5941 (代)・FAX03-3235-5933  
発行人 福島 譲 編集人 谷口郁子

〒462-0845 名古屋市北区柳原3-7-8

TEL・FAX 052-916-2540

<http://www.tokaijitiken.web.fc2.com/index.html>

E-mail:tjmken@f6.dion.ne.jp

理事長 市橋 克哉 (名古屋大学教授)

編集責任 長谷川洋二 (事務局長)



## 「宮宿、七里の渡し舟」

撮影場所 名古屋市熱田区

旧東海道五十三次の41番目の宿場、宮宿。唯一の海路、桑名までの七里の渡し。宮宿は、旅籠248軒を数え、東海道の宿では、日本一でした。住民は15000人を超えて大変な賑わいでした。本陣2軒、脇本陣、奉行所もありました。船酔い、海難を避ける人たちは、佐屋街道で桑名へ向かいました。満開の桜が引き立て役です。

撮影 太田武宏 (写真クラブ「アクト」)

## 5月号の内容

大都市再生プラン研究会成果報告

大都市臨海コンビナートの防災問題

— 四日市コンビナートを事例として (宮入興一) ..... 2P

都市自治制度改革の現状と課題

— 第30次地方制度調査会答申を中心に (今里 佳奈子) ..... 20P

研究会報告 ..... 25P

東海ローカルネットワーク ..... 27P

事務局だより ..... 29P

行事案内 ..... 30P

## 第Ⅲ部：サステイナブル都市再生への選択と政策課題

### 4. 大都市圏での環境保全と防災問題の課題

今回は「第Ⅲ部：サステイナブル都市再生への選択と政策課題」に入って、環境問題と大都市問題の二つの課題を取り上げます。震災の防災では原発の陰に隠れていますがコンビナート防災は極めて重要課題です。大都市問題は、政府諮問機関である第30次地方制度調査会が答申を出しましたが、その内容をわかり易く解説しています。

## 「大都市臨海コンビナートの防災問題

### — 四日市コンビナートを事例として—

宮入 興一（愛知大学名誉教授）

#### はじめに—問題意識と課題設定

東日本大震災は、歴史上かつてない空前の巨大複合災害となった。とりわけ、大規模な地震・津波災害とともに、それを自然的素因とする東電・福島第一原子力発電所の苛酷事故は、未曾有の大災害であった。国会の事故調査委員会報告(2012.7.5)は、原発事故は「『自然災害』ではなくあきらかに『人災』である」と指摘し、「世界の歴史に残る大事故」と糾弾している。

東日本大震災では、石油コンビナート等の危険物施設においては、石油類などの危険物漏えい被害やタンク火災、津波によるタンク流出、護岸損傷等によって、16都道府県の3,341の施設で被害が発生し、出火やタンク爆発によって、火災事故も5件起きた。

コンビナート災害は、原発災害とはもちろん異なる。しかし共通した側面も持っている。首都直下地震や、東海・東南海・南海などの連動型巨大地震、南海トラフの大規模地震の発生さえ脅威となっている今日、大都市臨海部の大規模コンビナートの災害対策は、巨大災害という点では、まさに原発災害対策に次ぐ焦眉の課題となっている。

本稿の課題は、東日本大震災の教訓をも踏まえ、歴史の古い四日市コンビナートを事例として、地震・津波と連動するコンビナート震災の危険性と、コンビナート防災、周辺市

街地のリスク管理の問題点と課題について解明し、大都市臨海コンビナートの1つの典型として、今後の四日市コンビナート防災対策のあり方について考察することである。

#### 1. 四日市石油コンビナートの災害環境と地域特性

##### (1) 四日市臨海部の災害環境

四日市市の臨海部は、過去に風水害や地震、津波などにより、大きな被害を受けた歴史的経験と教訓がある。ことに第2次大戦末期の1944年12月には、東南海地震が発生し、死者22人、住宅全半壊793戸などの大きな被害にみまわれた。また、敗戦直後も、1945年9月の枕崎台風など度重なる台風や集中豪雨に襲われ、大規模な被害が続出した。1946年12月には南海地震がおき、市内でも死者3人、住宅の全半壊32戸、地盤沈下などの被害が発生した。このように、四日市市の臨海部は、もともと地震と津波、風水害などの自然災害による被害を受けやすい災害環境にあることがまず確認されなければならない。

##### (2) 四日市石油コンビナートの地域特性

四日市石油コンビナートは、戦前の旧海軍燃料廠跡地を、戦後50年代から、近代的な石



図1 四日市臨海地区特定事業所位置図

(出所)三重県(2014)『三重県石油コンビナート防災アセスメント報告書』三重県、p.2-2、出典；  
三重県石油コンビナート等防災計画(2012年修正版)。

油コンビナート基地として開発する国策によって建設された。しかし、そこでは、四日市公害に代表される環境問題だけではなく、災害問題についても、事前の適切な対応に欠けていたといつてよい。なぜなら、もともと災害を受けやすい臨海部の軟弱地盤の低湿地に、大量の可燃性危険物を擁する石油コンビナート

企業を、多数集積させたからである。しかも、そこには市民の居住地に近接して職住混在の人口稠密地域が展開していた。災害が発生しやすく、また発生すると被害が拡大しやすい独特の災害環境のもとに、大量の可燃物を保有・生産する近代的な大規模石油コンビナートが形成されてきたのである。四日市臨

表1 四日市市の地区別の人口推移と高齢化率

	人口			高齢化率
	1985年	2015年	増減率	(2015.%)
全市計	275,716	312,539	13.4	24.48
中部	25,622	23,760	-7.3	24.9
富洲原	10,765	8,909	-17.2	28.33
富田	12,895	12,166	-5.7	25.55
羽津	13,532	17,517	29.4	19.33
常盤	18,777	28,010	49.2	19.41
日永	14,476	18,306	26.5	21.07
四郷	26,798	23,949	-10.6	28.2
内部	12,090	17,878	47.9	19.68
塩浜	9,106	6,378	-30.0	32.91
小山田	5,655	4,623	-18.2	34.2
川島	6,512	12,310	89.0	22.63
神前	7,501	6,831	-8.9	30.71
桜	11,161	15,349	37.5	27.29
三重	22,600	22,860	1.2	27.99
県	6,322	6,719	6.3	28.5
八郷	9,347	12,814	37.1	25.7
下野	7,433	8,695	17.0	26.35
大矢知	12,567	20,076	59.8	19.94
河原田	4,103	4,788	16.7	21.93
水沢	3,714	3,287	-11.5	32.37
保々	4,880	7,157	46.7	21.08
海蔵	10,508	13,699	30.4	21.72
橋北	8,526	5,544	-35.0	33.06
楠	10,826	10,914	0.8	25.92

(注) 人口は、住民基本台帳人口+外国人登録人口(各年10月1日現在)。高齢化率は、人口に占める65歳以上人口の割合

(資料) 四日市市HP、より作成。

海地区のコンビナートは、第一、第二、第三コンビナートに分かれる。第一コンビナートは内陸部及び臨海部に、第二コンビナートは臨海部に、第三コンビナートは、出島方式で埋立地に立地している(図1)。

とくに、歴史の古い第一コンビナートでは、塩浜地区の住民居住地を両側から挟み込むように大規模石油コンビナートが形成され、パイプラインが生活道路の脇や地下に張り巡らされている。そこにコンビナートの工場群が、地域住民のための個人住宅や共同住宅のほか、多数の小中学校、病院、集会所、公園などの公共施設と混在している。一部事業所は住宅地と隣接し、県道を挟んで小学校とも接している。第一コンビナートは、75年の「コンビナート等災害防止法」以前の「レイアウト規制」のない初期の立地なので、それだけ災害の発生・拡大のリスクは大きくなっていると見てよい。ただし、エチレンを核とする従

来の生産結合は変化してきていて、古いプラントの解体が進み、遊休地が虫食い状態に発生・拡大し始めている。

他方、第二コンビナート(午起(うまおこし)、第三コンビナート(霞ヶ浦)は、コスモ石油を核とし、そこから東ソーを通して各社に2次製品を供給する従来型の石油コンビナートに近いシステムを残している。ただ、石油プラントの中心であったエチレン供給は減り、パイプラインによるコンビナート企業間の結合関係も以前と比べると弱くなっている。しかし、第二コンビナートも、国道・県道を挟んで小中学校が位置し、一部は住宅地とも隣接している。各コンビナートを連結する高圧ガスや危険物の配管は電車軌道下や国道下を横断するとともに、国道や市道の下にも埋設されている。午起には基本的に遊休地はないとされているが、霞ヶ浦には、防災対策や環境保全のため利用可能な遊休地はかなり存在している。

### (3) 四日市コンビナートと周辺地域の災害環境の悪化

コンビナート周辺、とくに第一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、若年者の郊外部への人口流出が進み、高齢化率が高くなっている。1985-2015年にかけて、四日市市の人口は、全体では27.6万人から31.3万人へ13.4%の増加となった。しかし、コンビナート地区では軒並み人口は減少し、塩浜-30.0%、橋北-35.0%、富洲原-17.2%、などとなっている。その結果、高齢化率は、市平均の24.5%に対して、塩浜32.9%、橋北33.1%、豊洲原28.3%、富田25.6%と軒並み相当高くなっている(表1、図2)。コンビナート地域では若年層が郊外に流出し、高齢者が老朽化した木造住宅に取り残され、密集市街地が形成されている。広がった密集居住地にとり残された高齢者や障害者は、災害要援護者となりやすい。多くの災害弱者が、災害が発生しやすい臨海部の、かつ被害にあいやすい住宅・住環境の下で生活し、しかも一度災

害が起きると巨大災害になりやすいコンビナート地域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。いうまでもなく、こうした状況は早急に改善されなくてはならない。

## 2. 石油コンビナート地域の防災システムと地震・津波防災の課題

### (1) コンビナート防災制度の基本的しくみと臨海部への「特別防災区域」の指定

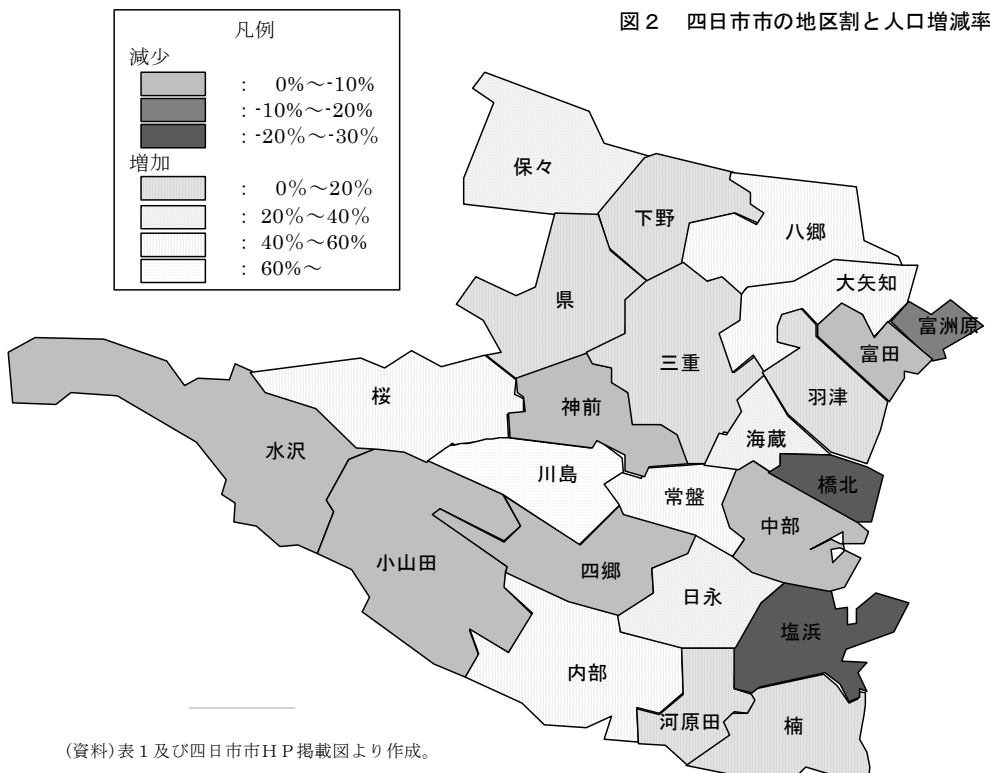
石油コンビナート地域では、「石油コンビナート等防災計画」を作成し、毎年これに検討・修正を加えなければならない（「石油コンビナート等災害防止法」の規定による。以下、「石災法」と略）。「石災法」は、1974年の水島コンビナートの重油大量流出事故を契機に翌75年に制定された。

「石災法」の目的は、石油コンビナート等の災害の特殊性に鑑み、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」として指定し、その区域の災害の発生・拡大の防止等のために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、財産を保護することにある（法第1条）、とされている。「石災法」に基づき「特別防災区域」に指定されている区域は、2014年4月現在、33道府県105市町村の85区域に及んでいる。また、石災法の規制を受ける特定事業所は697事業所、うち石油・高圧ガス等の貯蔵量や取扱量、処理量の大きい第1種事業所が376事業所、それ以下の第2種事業所が321事業所ある。

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、東海地震に係る「大規模地震対策特別措置法」（「大震法」）、及び「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・南海地震法」）に基づく各防災計画の規定を含む総合計画となっている。

四日市コンビナートの防災計画は、この三重県の石油コンビナート防災計画に基づいて



(資料)表1及び四日市市HP掲載図より作成。

立てられている。「三重県コンビナート防災計画」の「基本方針」は、法で定められた「特別防災地区」(表2)で発生した災害は、周辺地域に甚大な被害を与える危険性があるので、「特定事業所」(コンビナート企業)や関係諸機関が責任を十分自覚し、防災体制の確立、災害予防、応急対策に万全を期すものとされている。この「基本方針」に基づき、災害防御に当たっては県民の安全対策を最優先することを柱として、「特定事業所」の防災対策の強化、事業所間協力体制の確立、防災関係諸機関の役割と相互関係の明確化、等

について規定されている。

## (2) コンビナート防災体制の枠組みと特徴

石油コンビナートの防災体制の特徴は、以下の点にある。

第1に、コンビナート防災の第一義的責任者が、コンビナート地域に立地する「特定事業所」(石災法の対象となる一定規模以上の事業所)となっていることである。四日市臨海地区の「特定事業所」は、表3のように指定されている。「特定事業所」は、自己責任で給水施設等の「特定防災施設」を設置し、

表2 三重県石油コンビナート等特別防災地区概況

区分		区域面積 Km <sup>2</sup>	貯蔵・取扱・処理量		特定事業所			その他事業所
			石油 千kl	高圧ガス 十萬N?	総数	第1種事業所 (内レイアウト)	第2種事業所	
四日市 臨海地区	四日市市	11.01	7,118	5,934	50	16(11)	19	15
尾鷲地区	尾鷲市	0.56	669	0	1	1(0)	-	-
合計		11.57	7,787	5,934	51	17(11)	19	15

(出所)三重県(2014)、表1と同じ、p.2-1

表3 四日市臨海地区特定事業所等一覧

	番号	種別	事業所名		番号	種別	事業所名
		1	1種		三菱化学(株)四日市事業所 北大治田地区	27	1種
第2 コンビ ナート	2	"	JSR(株)四日市工場	28	"(※)	コスモ石油(株)第1陸上出荷場	
	3	"	三菱化学(株)四日市事業所塩浜地区	29	"	協和発酵ケミカル(株)四日市工場 午起製造所	
	4	"(※)	コスモ石油(株)塩浜油槽所	30	2種	中部電力(株)四日市火力発電所	
	5	"	昭和四日市石油(株)四日市製油所	31	"	第一工業製薬(株)四日市事業所	
	6	"(※)	三菱マテリアル(株)四日市工場	32	その他	日本板硝子(株)四日市事業所	
	7	2種	三菱化学(株)四日市事業所 川尻地区	33	"	コスモ石油販売(株)三重カンパニー 千歳油槽所	
	8	"	三菱化学(株)四日市事業所 大治田地区	34	"	宮木(株)四日市油槽所	
	9	"	(株)JSP四日市 第一工場	35	"	昭和炭酸(株)四日市工場	
	10	"	四日市合成(株)四日市工場	36	"	AvanStrate(株)	
	11	"	四日市合成(株)六呂見工場	37	1種	協和発酵ケミカル(株)四日市工場 霞ヶ浦製造所	
第1 コンビ ナート	12	"	東邦化学工業(株)四日市工場	38	"	東ソー(株)四日市事業所	
	13	"	味の素(株)東海事業所	39	"	丸善石油化学(株)四日市工場	
	14	"	パナソニック電工(株)四日市事業所	40	"(※)	四日市オキシトン(株)四日市工場	
	15	"	三菱ガス化学(株)四日市工場	41	"	四日市エルビージー基地(株)霞事業所	
	16	"	日本トランスシティ(株)東邦町タンクヤード	42	"	日本ポリプロ(株)四日市工場	
	17	"	中部海運(株)東邦町タンクヤード	43	"(※)	DIC(株)四日市工場	
	18	"	石原産業(株)四日市工場	44	2種	中部電力(株)四日市LNGセンター	
	19	"	ライオン・アクゾ(株)四日市工場	45	"	東邦ガス(株)四日市工場	
	20	"	エポニック・モノシラン・ジャパン(株)四日市工場	46	"	コスモ石油(株)四日市霞発電所	
	21	その他	日本アエロジル(株)四日市工場	47	その他	ASFジャパン(株)四日市事業所	
	22	"	石原酸素(株)	48	"	上野製薬(株)四日市工場	
	23	"	日本アルコール販売(株)四日市事業所	49	"	霞共同事業(株)	
	24	"	(株)エラストミックス 四日市工場	50	"	東曹ダイスイ(株)四日市工場	
	25	"	ASFジャパン(株)六呂見工場				
	26	"	(株)ロンビック大治田工場				

(注)※はレイアウト対象外事業所を示す。

(出所)三重県(2014)、表1と同じ、pp.2-3、2-4。

各事業所ごとに「自衛防災組織」を設け、消防庁のマニュアルなどに基づいて事業所独自の自主基準や保安管理体制の確立などに努めることとされている。

第2に、「自衛防災組織」の他に、事業所間の協力体制のために「共同防災組織」を設置するとされていることである。四日市臨海地区では、「四日市コンビナート地域防災協議会」が設置されている(図3)。

第3に、災害の際には、コンビナート地域の防災組織全体を統括するために、府県レベルで、「石油コンビナート等防災本部」が設置されなければならない。図4のように、防災本部は知事を本部長とし、関係市町村長、諸機関の長・責任者らで構成される。一般に、災害対策基本法に基づく通常の「災害対策本部」は、府県と市町村の両者に設置される。原子力災害の場合には、国(首相)が責任をもつ。これに対して、コンビナート災害の場合には、その特殊性、大規模性から、図4に見られるように、府県レベルに一元化して設置される点に特徴がある。

しかしながら、コンビナート災害は、「特別防災区域」から、その周辺市街地へと被害が拡大する可能性が避けられない。その際には、市長を本部長とする「四日市市災害対策本部」が設置される。コンビナート区域外の既成市街地の防災については、この四日市市の現地災害対策本部が責任部署となってあたることになっている。

### 3. 石油コンビナートの地震・津波対策の問題点と臨海部リスク管理の課題

#### (1) 東日本大震災で明らかとなったコンビナート災害の危険性

東日本大震災では、大規模な地震動、津波、液状化等が発生し、タンク爆発事故や火災、施設の損傷など、東日本各地のコンビナート地域に甚大な被害がもたらされた。今回の大

震災では、液状化による土壌の側方流動が、タンク・施設の損傷、配管の破断等の原因として非常に危険視された。例えば、JFEスチール東日本製鉄所京浜地区では、500カ所以上の埋立地の液状化や陥没が発生した。国土交通省の「臨海部の地震被害影響検討委員会報告書」(2009.3)によれば、京浜臨海地区で震度6以上の地震が起きた場合、埋立地の液状化による側方流動によって護岸が9m以上も水平移動し、護岸から50m以内のタンクでは破断や漏洩などの被害の発生が予測されるとしている。川崎・横浜両市の調査(2011)では、液状化対策の未実施事業所が80%以上にのぼり、護岸・係留施設の耐震補強工事未実施事業所も70%に達する。

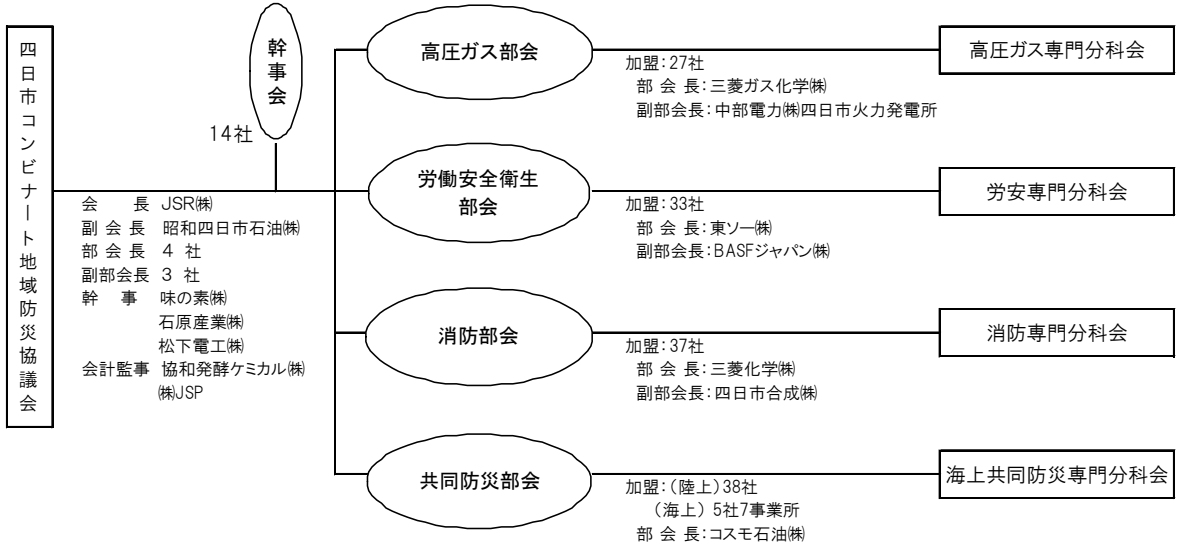
コンビナート地震災害も甚大であった。

千葉県・市原市のコスモ石油の製油所では、17基のLPG球形タンクが次つぎと爆発し、火災が周辺施設にまで燃え広がり、鎮火までに10日間を要した。敷地外の周辺市街地への延焼はかろうじて避けられたものの、周辺住民約8万人に避難勧告発令が出された。ただし、実際に一時避難した周辺住民は1,142名にとどまった。さらに、隣接する劣化ウラン保管庫の屋根も焼け落ちるなど、場合によっては、複合的な大規模災害となる危険性もあった。LPGが漏出した3カ所のうち、1カ所は、高圧ガス保安法に違反し、緊急遮断弁が「開」状態で固定されていたことが判明した。このため、コスモ石油市原製油所は、1997年の高圧ガス保安法改定によって立入検査制から自主点検届出制へと規制が緩和され、事業者自らが法定検査ができるとした「認定完成・保安検査実施者」の認定が取消された。

津波による被害も甚大であった。

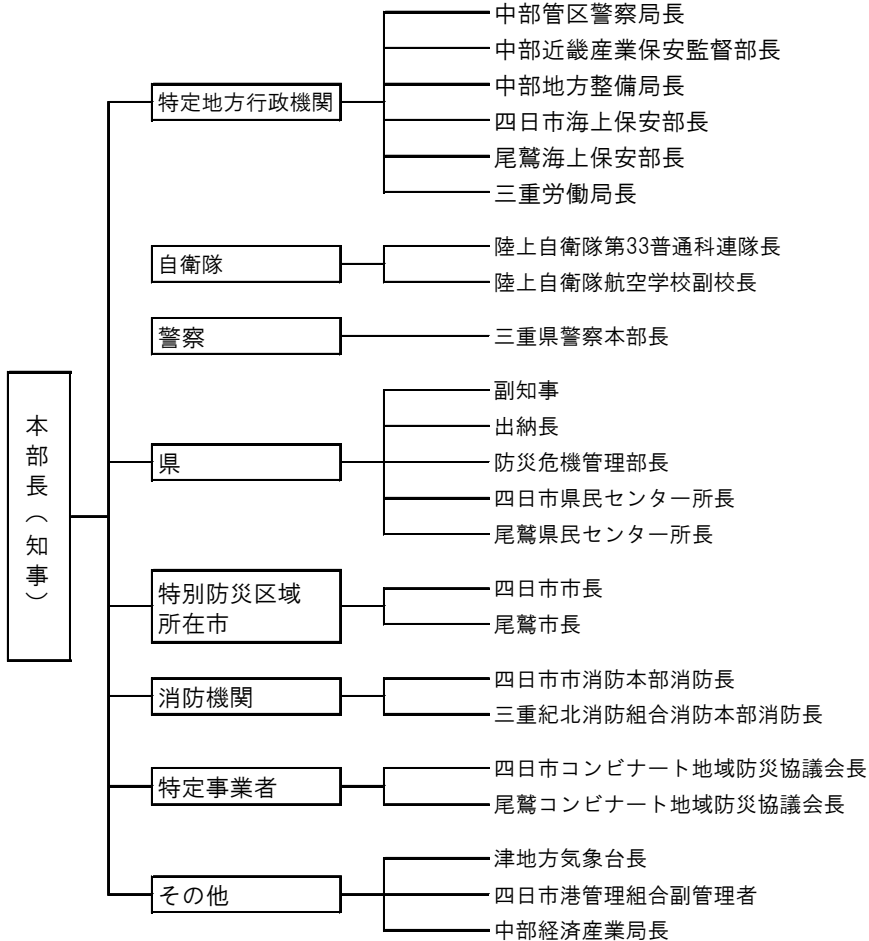
東北唯一の製油所であったJX日鉱日石エネルギーの仙台製油所では、タンク底板から約3.5mの津波に襲われた臨海部タンク付近では、多数の配管の折れ曲がりや危険物の漏洩が発生した。また、同所の別区画のタンクローリーの出荷施設から出火し、5日間燃え続けた。津波による漂流物が配管を破損、内

図3 四日市コンビナート地域防災協議会組織図(2006年度)



(出所)四日市コンビナート地域防災協議会(2007)『四日市コンビナート地域防災協議会2006年度活動状況報告』、p.15。

図4 防災本部員の構成



(出所)三重県石油コンビナート等防災本部(2015)『三重県石油コンビナート等防災計画(2015年3月修正)』p.18。



容器が漏れて引火した可能性が指摘されている。JXには、消防車9台が配備されていたが、津波による浸水で全て使用できなかった。

気仙沼市では、市街地の鹿折地区で約10haもの大規模な延焼火災が発生した。津波によって、コンビナートの屋外タンク本体が流され、タンクから石油が漏出、それが津波に乗って住宅地に流入して火災が広がった「津波火災」が指摘されている。

消防庁の「東日本大震災を踏まえた危険物施設等の地震・津波対策のあり方に係る検討報告書」（2011.12）によれば、コンビナートを含む危険物施設等の被災率は、今回の大震災の場合、震度6以上では、震度5強以下の13倍にも達したとする結果が出されている。さらに、沿岸部の被災率は、非沿岸部の19倍にも及び、沿岸部では津波被害が約68%、地震被害が約28%に達し、地震対策、特に従来比較的軽視されてきた津波対策の重要性がとりわけ大きく示唆されている。

以上のような東日本大震災の事例からも、臨海部に立地している石油コンビナートの場合、とりわけ巨大地震や大津波の発生時には、大規模かつ深刻なコンビナート災害の発生の危険性が検証され、その防災対策が喫緊の課題となっていることが明らかとなった。

## （2）石油コンビナート等防災体制の検討と「防災アセスメント指針」等の改訂

「石炭法」では、都道府県に置く石油コンビナート等防災本部は、「石油コンビナート等特別防災区域」における災害の発生・拡大を防止し、災害復旧を図るために、「石油コンビナート等防災計画」を策定することとされている（法第31条）。当該防災計画に定める基礎事項の1つとして、「災害想定」が掲げられている。消防庁は、「災害想定」を行う際の参考として、「石油コンビナートの防災アセスメント指針」（以下、「防災アセスメント指針」）を示している。「防災アセスメント指針」の前回の改訂は、1993年の阪神・淡路大震災とその後の災害や事故等を踏まえ

て、2001年に行われ、運用されてきた。

しかし、上述のように、2011年3月の東日本大震災においては、東北地方の臨海部石油コンビナート等において設備の破損や危険物の流出、火災等による被害が多数発生した。また、千葉縣市原市のように、地震動による高圧ガスタンクの破損に基因する大規模なガスタンク連続爆発による火災の発生など、大きな地震動や津波等による多様な大規模被害が多発した。さらに、地震や津波による災害以外の平常時でも、プラント爆発火災や原油漏洩などのコンビナート事故が数多く発生した。

ところが、従来の「防災アセスメント指針」では、災害の発生・拡大シナリオとして、上述のような大規模災害に至るシナリオはほとんど示されていなかった。そのため、東日本大震災等の経験や教訓、災害想定に関する新たな技術的知見などを踏まえ、「防災アセスメント指針」の再改訂が必要となった。消防庁は、「石油コンビナート等における災害時の影響評価等に係る調査研究会」を設置、同研究会は2013年3月に「報告書」を提出した。

「報告書」は、防災アセスメント指針の改訂に関わる調査検討については、東日本大震災を踏まえて、新たに、①津波災害や高圧ガスタンク災害、防油堤外・海上流出等による災害拡大シナリオの新規追加、②災害発生危険度・災害影響度の推定に関する算定式や指標等の追加・刷新、③長周期地震動及び液化化による災害シナリオの新規追加・刷新、④大規模災害シナリオをもとにした従業者や周辺住民への情報伝達、避難計画の考え方の刷新、等を追加した。これらを踏まえて、2013年3月、消防庁は12年ぶりに「防災アセスメント指針」を改訂した。この新「指針」は、前回指針と比べて相当大幅な改訂となった。

## （3）「三重県石油コンビナート等防災計画」の改訂

三重県の「石油コンビナート等防災計画」は、これまでも消防庁の「防災アセスメント

指針」を参考に、それを県内の石油コンビナート等の防災計画に反映して作成されてきた。

この防災計画の新規作成に先立ち、内閣府の「南海トラフの巨大地震モデル検討会」は、南海トラフ巨大地震対策を検討する際に想定すべき最大クラスの地震・津波について検討を進め、2012年度に震度分布、津波高等に関する推計結果を公表した。これを受けて、三重県は、南海トラフ巨大地震及び直下型地震に伴う被害想定調査を行うとともに、「三重県石油コンビナート等防災計画」の見直しの基礎資料とするため、県内石油コンビナートの防災アセスメント調査を行なった。この調査結果をふまえ、同県は、2013年改訂の消防庁「防災アセスメント指針」に基づいてさらに調査検討を進め、2014年3月、「三重県石油コンビナート防災アセスメント」を発表した。こうした調査検討等を基礎に、2015年3月、三重県石油コンビナート等防災本部は、「三重県石油コンビナート等防災計画（平成27年3月修正）」を作成し公表したのである。

三重県のこの新しい2015年「石油コンビナート等防災計画」は、「石炭法」の規定以外に、大規模地震対策特別措置法に基づく「東海地震防災強化計画」、および南海トラフ地震防災対策特別措置法に基づく「南海トラフ地震防災対策推進計画」を含んでおり、「特別防災区域（コンビナート区域）」に関わる災害防止、「特定事業者（コンビナート企業）」・国・県・関係市・その他防災機関が実施すべき防災業務とその責任を明確にし、かつ、これら関係機関相互の連携調整を図るために必要な基本事項を定めた総合的計画であるとされている。コンビナート区域の特殊性を考慮し、コンビナート区域の災害が区域外に及んだり、及ぶおそれのある場合、また、逆にコンビナート区域外の災害が区域内に著しい影響を及ぼすおそれがある場合についても、この計画を適用することになっている。

そこで、次節では、この新しい「三重県石油コンビナート等防災計画」とその運用の実態をふまえて、四日市石油コンビナートの防

災対策上の問題点と課題について分析し、深めていこう。

#### 4. 四日市石油コンビナートの防災対策上の問題点と課題

東日本大震の教訓をもふまえて、四日市石油コンビナートの防災対策上の問題点と課題について、地震・津波対策を中心に指摘すれば、以下の諸点を上げることができよう。

##### (1) 「災害想定」の一定の拡充

コンビナート防災対策は、当該コンビナート区域における危険物施設等の種類・規模・位置などの実態や周辺の状況等を踏まえて、その区域で発生する可能性のある災害について適切な「災害想定」を行なうことが大前提となる。想定される災害は、人為的要因による事故災害と、地震動、津波等を素因とする自然災害を引金とした二次災害とに大別される。

災害想定は、いうまでもなく可能な限り客観的、科学的手法に基づいて実施される必要がある。そのために、今回、2015年の四日市石油コンビナート「災害想定」では、先述した消防庁の2013年「防災アセスメント指針」や三重県の2014年「防災アセスメント」を参考に、災害の発生確率や影響度等を新たに推計している。なお、従来は、想定する地震の規模や最大計測震度等については明示されていず、また消防庁や中央防災会議からも、説得性のある説明はなされてこなかった。

新しい2015年「四日市コンビナート等防災計画」の「災害想定」では、相対的に規模の大きいコンビナート区域内の施設及び区域外に近接する施設を対象に、危険物タンク、高圧ガス貯槽（可燃性、毒性）、毒劇物液体タンク、プラント（製造用、発電用）、パイプライン等に分類し、それぞれについて、平常時と地震時の初期事象から、それらが被害の拡大防止システムをすり抜けて次つぎと災害

事象となっていく発生確率（発生危険度）と影響度（影響範囲）を定量的に推計して災害評価を行っている。その際、想定した地震は、三重県内のコンビナート区域に大きな影響を与えると考えられる（1）南海トラフ地震—①過去最大クラスの南海トラフ地震（以下、「L1地震」）、②理論上最大クラスの南海トラフ地震（以下、「L2地震」）、および内陸活断層の養老・桑名・四日市断層帯地震（以下、「活断層地震」）に区分した上で推計されている。それらの災害事象の災害発生危険度の推計の概要は、表4～表6の如くである。

そこで、ここから推察される四日市コンビナート区域の「災害想定」の評価と問題点について指摘しよう。

## （2）四日市コンビナート区域の「災害想定」の評価と問題点

第1に、今回の「災害想定」は、南海トラフ地震や活断層地震による地震動や津波の影響に関する新しい科学的知見と解析方法に基づいて、あり得べき災害事象やその発生危険度等を推計しており、従来の「災害想定」の評価方法と比べると前進しているといつてよい。

表4 四日市臨海地区における主な災害事象の災害発生危険度（L1地震）

評価対象施設	想定災害 (発生危険度が安全水準以上となる災害事象)		発生件数 [件/地震]	発生に至る 地震回数 [地震/件]
危険物タンク	第1段階	小量流出火災	$7.6 \times 10^{-2}$	13回
		中量流出火災	$2.1 \times 10^{-2}$	48回
		仕切堤内流出火災	$7.7 \times 10^{-3}$	130回
		防油堤内流出火災	$3.1 \times 10^{-3}$	320回
	第2段階	防油堤外流出火災	$2.6 \times 10^{-4}$	3,800回
高圧ガス貯槽 (可燃性ガス)	第1段階	小量流出爆発・火災	$3.0 \times 10^{-1}$	※ 3回
		中量流出爆発・火災	$2.8 \times 10^{-3}$	360回
		大量流出爆発・火災	$3.0 \times 10^{-2}$	33回
	第2段階	長時間流出爆発・火災	$4.8 \times 10^{-4}$	2,100回
		全量流出爆発・火災	$3.1 \times 10^{-4}$	3,200回
高圧ガス貯槽 (毒性ガス)	第1段階	小量流出毒性拡散	$3.5 \times 10^{-1}$	※ 3回
		中量流出毒性拡散	$3.2 \times 10^{-3}$	310回
		大量流出毒性拡散	$7.1 \times 10^{-2}$	14回
	第2段階	長時間流出毒性拡散	$3.8 \times 10^{-4}$	2,600回
		全量流出毒性拡散	$7.2 \times 10^{-4}$	1,400回
毒物・劇物 液体タンク	第1段階	小量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-1}$	※ 8回
		中量流出毒性拡散	$1.2 \times 10^{-3}$	830回
		大量流出毒性拡散	$3.3 \times 10^{-2}$	30回
		長時間流出毒性拡散	$3.6 \times 10^{-2}$	28回
	第2段階	全量流出毒性拡散	$3.3 \times 10^{-4}$	3,000回
プラント (危険物または可 燃性ガス)	第1段階	小量流出爆発・火災	$9.7 \times 10^{-2}$	10回
		ユニット内全量流出爆発・火災	$2.2 \times 10^{-2}$	45回
		長時間流出爆発・火災	$1.1 \times 10^{-3}$	910回
第2段階	大量流出爆発・火災	$1.1 \times 10^{-4}$	9,100回	
プラント (毒性ガスまたは 危険物または毒物・ 劇物液体)	第1段階	小量流出毒性拡散	$1.2 \times 10^{-1}$	※ 8回
		中量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-2}$	77回
		大量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-2}$	77回
		長時間流出毒性拡散	$1.4 \times 10^{-3}$	710回
	第2段階	全量流出毒性拡散	$1.4 \times 10^{-4}$	7,100回

注) ※ 0.1件/地震以上 ※※ 1件/地震以上

(出所) 三重県(2014)『三重県石油コンビナート防災アセスメント報告書』同県、p.33。

第2に、しかしそれだけに、四日市コンビナートの災害の発生拡大の危険度は一層鮮明になったといえることができる。例えば、L1地震では震度は最大6強(6.05)と予想されている。その場合、表4のように、高圧ガス貯槽からの少量流出爆発火災、毒性ガスの少量流出拡散、毒劇物タンクからの少量流出拡散は、それぞれ、L1地震が3~8回発生した場合に最低1回は発生する相当高い確率水準にある。さらに、L2地震では、震度は最大7近く(6.8)になると予想される。この場合には、表5のように、高圧ガス貯槽からの可

燃性ガスの流出爆発火災、毒性ガスの流出拡散、毒劇物液体タンクからの流出拡散、プラントからの危険物の流出爆発火災や毒物の流出拡散等は、L2地震1回当たり1.2~3.5回も発生し、L1地震と比べると10倍以上という、極めて高い危険度を示している。くわえて、活断層型地震についても、予想地震動がL2地震とほぼ同じ(最大6.87)であるため、災害危険度は、表6のように非常に高くなっている。

第3に、上の3つの表で示した災害事象の災害発生危険度は、「単独災害」の発生リス

表5 四日市臨海地区における主な災害事象の災害発生危険度(L2地震)

評価対象施設	想定災害 (発生危険度が安全水準以上となる災害事象)		発生件数 [件/地震]	発生に至る 地震回数 [地震/件]
危険物タンク	第1段階	少量流出火災	$7.6 \times 10^{-1}$	※ 1回
		中量流出火災	$2.8 \times 10^{-1}$	※ 4回
		仕切堤内流出火災	$8.3 \times 10^{-2}$	12回
		防油堤内流出火災	$4.5 \times 10^{-2}$	22回
		防油堤外流出火災	$4.0 \times 10^{-3}$	250回
高圧ガス貯槽 (可燃性ガス)	第1段階	少量流出爆発・火災	3.1	※※
		中量流出爆発・火災	$2.9 \times 10^{-2}$	34回
		大量流出爆発・火災	$3.1 \times 10^{-1}$	※ 3回
		長時間流出爆発・火災	$9.2 \times 10^{-3}$	110回
		全量流出爆発・火災	$3.2 \times 10^{-3}$	310回
高圧ガス貯槽 (毒性ガス)	第1段階	少量流出毒性拡散	3.5	※※
		中量流出毒性拡散	$3.2 \times 10^{-2}$	31回
		大量流出毒性拡散	$7.0 \times 10^{-1}$	※ 1回
		長時間流出毒性拡散	$4.2 \times 10^{-3}$	240回
		全量流出毒性拡散	$7.1 \times 10^{-3}$	140回
毒物・劇物 液体タンク	第1段階	少量流出毒性拡散	1.2	※※
		中量流出毒性拡散	$1.1 \times 10^{-2}$	91回
		大量流出毒性拡散	$3.0 \times 10^{-1}$	※ 3回
		長時間流出毒性拡散	$3.3 \times 10^{-1}$	※ 3回
		全量流出毒性拡散	$3.0 \times 10^{-3}$	330回
プラント (危険物または 可燃性ガス)	第1段階	少量流出爆発・火災	1	※※
		ユニット内全量流出爆発・火災	$2.3 \times 10^{-1}$	4回
		長時間流出爆発・火災	$1.2 \times 10^{-2}$	83回
		大量流出爆発・火災	$1.2 \times 10^{-3}$	830回
プラント (毒性ガスまたは 危険物または毒 物・劇物液体)	第1段階	少量流出毒性拡散	1.2	※※
		中量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-1}$	※ 8回
		大量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-1}$	※ 8回
		長時間流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-2}$	77回
		全量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-3}$	770回

注) ※ 0.1件/地震以上 ※※ 1件/地震以上  
(出所) 三重県(2014)、表4と同じ、p.34。

クである。しかし、実際の大規模災害の場合には、それらの災害事象が同時に重なりあい複合化して、コンビナート区域内、場合によってはその近接区域にまで拡大し、同時多発的な「複合災害」となる危険性が避けられない。今回の防災計画の「災害想定」には、そうした同時多発の巨大コンビナート複合災害については、被害想定が看過されてしまっている。

第4に、「長周期地震動」による災害想定は、すべて「短周期地震動」を前提としている。一般に、周期が2秒以下

の振動が主成分の地震動は「短周期地震動」といわれ、建物や設備などを加振して倒壊、損傷などの被害を与えることが多い。これに対して、東日本大震災や南海トラフ地震のような大規模な地震が発生すると、数秒から10数秒の周期で大きく揺れる「長周期地震動」が多数発生することが知られている。「長周期地震動」は震源から遠くまで伝わりやすいため、震源から遠隔地でも大きな振幅が生じ被害を及ぼすことがある。超高層ビルや長大橋などの大規模構造物は長周期地震動と共振しやすい。

表6 四日市臨海地区における主な災害事象の災害発生危険度（活断層型地震）

評価対象施設	想定災害 (発生危険度が安全水準以上となる災害事象)		発生件数 [件/地震]	発生に至る 地震回数 [地震/件]
危険物タンク	第1段階	小量流出火災	$7.1 \times 10^{-1}$	※ 1回
		中量流出火災	$2.7 \times 10^{-1}$	※ 4回
		仕切堤内流出火災	$7.7 \times 10^{-2}$	13回
		防油堤内流出火災	$4.2 \times 10^{-2}$	24回
		防油堤外流出火災	$3.7 \times 10^{-3}$	270回
高圧ガス貯槽 (可燃性ガス)	第1段階	小量流出爆発・火災	3.1	※※
		中量流出爆発・火災	$2.9 \times 10^{-2}$	34回
		大量流出爆発・火災	$3.1 \times 10^{-1}$	※ 3回
		長時間流出爆発・火災	$9.7 \times 10^{-3}$	100回
		全量流出爆発・火災	$3.2 \times 10^{-3}$	310回
高圧ガス貯槽 (毒性ガス)	第1段階	小量流出毒性拡散	3.4	※※
		中量流出毒性拡散	$3.1 \times 10^{-2}$	32回
		大量流出毒性拡散	$6.9 \times 10^{-1}$	※ 1回
		長時間流出毒性拡散	$4.2 \times 10^{-3}$	240回
		全量流出毒性拡散	$7.0 \times 10^{-3}$	140回
毒物・劇物 液体タンク	第1段階	小量流出毒性拡散	1.1	※※
		中量流出毒性拡散	$1.0 \times 10^{-2}$	100回
		大量流出毒性拡散	$2.8 \times 10^{-1}$	※ 4回
		長時間流出毒性拡散	$3.1 \times 10^{-1}$	※ 3回
		全量流出毒性拡散	$2.9 \times 10^{-3}$	350回
プラント (危険物または 可燃性ガス)	第1段階	小量流出爆発・火災	1.0	※※
		ユニット内全量流出爆発・火災	$2.3 \times 10^{-1}$	※ 4回
		長時間流出爆発・火災	$1.1 \times 10^{-2}$	91回
		大量流出爆発・火災	$1.1 \times 10^{-3}$	910回
プラント (毒性ガスまたは 危険物または毒 物・劇物液体)	第1段階	小量流出毒性拡散	1.1	※※
		中量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-1}$	※ 8回
		大量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-1}$	※ 8回
		長時間流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-2}$	77回
		全量流出毒性拡散	$1.3 \times 10^{-3}$	770回

注) ※ 0.1件/地震以上 ※※ 1件/地震以上

(出所) 三重県(2014)、表4と同じ、p.35。

石油コンビナートの場合重要なのは、特に大規模な浮き屋根式の石油等の危険物タンクが、「長周期地震動」によるスロッシング（液面揺動）の結果、損傷・漏洩・火災を起こしやすいことである。2003年9月の十勝沖地震では、震源から約250kmも離れた苫小牧市の石油コンビナートで、「長周期地震動」により浮き屋根方式の数十のタンクで損傷・漏洩・火災が発生して44時間も燃え続けた。東日本大震災でも約20基のタンクで同様の危険物流出が報告されている。しかし、四日市石油コンビナートの防災計画では、国から震源モデルが示されていないという理由から、「長周期地震動」による被害想定は行われていない。

第5に、従来欠落していた「津波」による施設被害については、十分とはいえないが一定の評価がなされている。「津波」については、その波力による危険物タンクの移動（浮上がり・滑動）が懸念される。今度の被害評価では、消防庁の被害予測手法を使って評価されている。これによれば、L1地震に伴う津波では、90基のタンクが浸水し、10基が移動する可能性がある。しかし、10基はいずれも平時の貯蔵率がゼロであるとしている。また、L2地震に伴う津波では、150基のタンクが浸水し、15基が移動する可能性があるが、15基はいずれも平時の貯蔵率がゼロであるとしている。要するに、「津波」による危険物タンクの移動はあるものの、それによる被害は、実質的にはほとんどないという「評価」なのである。

しかし、津波によるタンクの移動が仮に発生しない場合でも、東日本大震災で見られたように、船舶や流木、コンテナ、家屋、車両等の漂流物によって、タンクやパイプライン等が損傷、破壊される可能性はある。津波と地震動が相乗して複合的な地震・津波災害を生じる可能性も否定できない。津波災害については、なお徹底した分析が必要であろう。

第6に、決定的な問題点は、石油コンビナートの「災害想定」の中に、コンビナート区域

における「第1次災害」が、その区域から、一般市民が日常生活する周辺市街地へと拡がり、大規模で複合的な「第2次災害」を発生拡大させる巨大コンビナート災害の解析を等閑視していることである。こうした広域的な巨大コンビナート災害の定量的な災害想定は、パラメーターも多く、複雑で難しい課題かもしれない。しかし、コンビナートのように、諸種の危険物やそれらを取扱う大規模施設が特定地域に複合的に過集積している場合には、コンビナート災害による外部不経済の明確化は不可欠な重要課題である。

とりわけ、四日市コンビナートのように、すぐ近接して一般市民の個人住宅や共同住宅が多数建ち並び、小中学校や病院、商店、公共施設等が混在し、多数の危険物のパイプラインが道路脇や居住地の地下を輻輳して通っているような古いコンビナート区域が広い面積を占めている場合には、コンビナート区域における「第1次災害」が、近接する周辺の居住区に飛び火して大規模な「第2次災害」を発生拡大させるリスクは相対的に極めて高い。その危険性は、東日本大震災の事例ですでに先行的に示されていた。四日市コンビナートにおいて、そうした大規模な周辺市街地への「第2次災害」の災害想定を実施することは、避けては通れない最重要課題の1つであるといつてよい。

以上から明らかなように、今回の「災害想定」によって、四日市コンビナートの大規模地震時の災害想定は、以前と比べればかなり改善された。しかし、むしろその結果、逆にコンビナート災害の発生、拡大の危険性は一層明確になったといつてよい。しかも、その「災害想定」なるものは、「複合災害」の看過、「長期地震動」の想定外、市街地への「第2次災害」の等閑視にも見られたように、起こりうる災害の全体像を示すものではなかった。現行の四日市コンビナートの「災害想定」は、まだ相当に過小評価されているのである。

### (3) 四日市コンビナートの防災対策・防災体

## 制の整備と問題点

コンビナートの「災害想定」は、いうまでもなくコンビナートの事前の防災対策と防災体制を整備するためにこそある。では、四日市石油コンビナートの防災対策と防災体制はどのように整備され、どのような問題点を抱えているであろうか。

### 1) コンビナート企業の防災対策に対する責務評価の甘さと規制緩和措置

コンビナート企業は、「特定事業者」として、コンビナート防災対策の第一義的責任者である。「特定事業者」は、「特定防災施設」を設置し、「自衛防災組織」を設ける義務がある。しかし、特定事業者として、例えば地震計などをプラントに設置するとしても、地震計の設置箇所、個数、緊急時停止の判断基準などは、事実上すべて個別企業ごとの自主基準に委ねられている。そこには、本来、科

学性、客観性を担保されるべき公的基準は存在しない。また、「石油コンビナート等防災本部」が設置されるべき三重県への届け出義務さえない。なお、高圧ガス製造事業者等については、法に基づき、知事による完成検査や保安検査を受けなければならないことになっている。しかし、経済産業大臣の認定を受けると、自ら検査を行い、その記録だけを知事に届ければ済む安全基準の規制緩和措置がとられている。四日市では、コスモ石油など6事業所がその対象となっている。

### 2) 災害応急対策におけるアキレス腱

コンビナートの初期防災は、個別事業所の「自衛防災組織」と「共同防災組織」で対応する(表7)。「自衛防災組織」については、防災要員が専任198人、兼任1,004人。「専任」とは、化学消防車など高度な専門知識と技能を要する防災資機材を扱う専門職の要員であ

表7 自衛防災組織、共同防災組織等の防災要員・防災資材等一覧表

特別防災区域			防災要員												
			専任	兼任	大型化学高所放水車	大型高所放水車	大型化学消防車	泡原液搬送車	甲種普通化学消防車	乙種普通化学消防車	普通高所放水車	普通消防車	小型消防車	その他消防車	広報車
四日市臨海地区	第1コンビナート	自衛防災組織	70	489					7				1	1	7
		共同防災組織(昭石隊)	12	8	1			1							
	第2コンビナート	自衛防災組織	46	125			1		1					1	5
		共同防災組織(コスモ隊)	9	20	1									1	
	第3コンビナート	自衛防災組織	29	270					2					2	8
		共同防災組織(震隊)	16		1			1							
小計			182	912	3		1	2	10				1	5	20
尾鷲地区		自衛防災組織	16	92				1							1
合計			198	1,004	3		1	3	10				1	5	21

(出所)図4と同じ(資料編)、p.46。

る。消火活動については、通常は、大型化学高所放水車、大型化学消防車、泡原液搬送車のコンビナート防火三点セットで対応する。加えて、近年、大容量泡放射砲を2台購入した(コスモ石油、昭和四日市石油)。しかし、これは装置が非常に巨大で、災害時にはトラック20~30台分の資材等を運搬しなければならない。高速道路、国道等の幹線道路を走行するとして、大地震や津波が発生し、道路交通が大混乱した災害発生時には輸送に著しく長時間を要し、実際どの程度機動的に作動できるかは確証がない。

しかも、はるかに問題なのは、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。周辺市街地に被害が及んだ場合には、四日市災害対策本部(本部長：四日市市長)が主たる責任部署となる。その場合、1)コンビナート企業と県、市の関係機関及び周辺住民を含めた防災体制づくり、2)住民側と企業側との防災協定の締結、3)最大3万人以上と推定されるコンビナート周辺住民の迅速かつ適切な集団避難とそのための情報提供や事前訓練の全市の実施、4)特に住民の高齢化が進んでいる第1・第2コンビナート周辺地域の防災・避難体制の本格的な確立、5)地域住民への防災教育等については、従来は必ずしも積極的には取り組まれてこなかった。

### 3) 法定の「特別防災区域協議会」の不備と打開への模索

「石災法」の規定に基づき、防災対策の実施体制として、「四日市コンビナート地域防災協議会」が設置されている(図3)。同防災協議会は、コンビナート災害を防止するため、事業所相互の連絡調整、災害防止に必要な事項の協議・研究を行い、また災害発生時には、防災活動に協力することを目的としている。しかし、防災協議会に加盟し協議できるのは、コンビナート企業である「特定事業所」に限られる。防災協議会への参加権は、周辺住民にはもちろん、県、市などの行政部門にさえ、基本的には与えられていない。コンビナート

地域の防災は、もっぱら、立地企業とコンビナート地域防災協議会に任せられている。ただし、実際には、三重県をはじめ、国の地方出先機関、四日市市と同市消防本部など主要な関係行政機関の一部は、コンビナート地域防災協議会への「オブザーバー参加」は認められており、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、基本的に防災協議会における審議権、議決権は与えられていない。また、防災協議会の情報公開も原則的にはなされていない。同協議会を活性化させ、コンビナート防災対策をより実質化させるためには、行政部門とともに、周辺住民の参加をも積極的に認め、広範な情報開示と情報共有を徹底させていくことが、重要な課題として強く求められている。

もともと、最近、ようやく地域の自主防災組織などが中心となり、地域住民と企業が直接防災で連携する動きが出はじめている。例えば、第2コンビナートに接する港地区の自主防災組織連絡協議会が中心となって、コスモ石油四日市製油所の消防隊と合同訓練を実施している。これを契機に、住民側と企業側が防災対策で連携する協議を進め、2013年には、石油コンビナート沿岸域の自治会、自主防災組織、コンビナート企業、四日市市防災当局などで構成する、意見交換・情報共有・相互協力等の組織として、「四日市石油コンビナート・沿岸地域防災連絡会議」が設置され、動き出している。対症療法的措置とはいえ、これまで住民の参加や権限が及ばなかった「工場租界」ともいうべきコンビナート企業群と、周辺住民、行政との防災連携への模索は、注目すべき新しい動向であるといえよう。

### 4) 災害に強いまちづくりに向けた都市計画の失敗と再検討の必要性

大気汚染問題が深刻化した1960年代初め以降、四日市市の都市計画の問題点として共通して指摘されてきたのは、石油コンビナート地帯と周辺住宅地帯が隣接、混在している問題であった。1964年の新潟地震による昭和石油タンク爆発火災の周辺民家への類焼をはじめ



め、一連の工場災害の発生は、「公害対策」だけではなく、「災害対策」をも勘案した都市づくりが不可欠であることを市民に強く認識させた。四日市市は、1964年から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いて、都市改造や緩衝緑地帯の確保を行い、住宅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居住区とを切り離そうとしたのである。

しかし、この集団移転計画は、結局、平和町と雨池町に係るごく一部でしか実行されなかった。とりわけ、本命と考えられた塩浜地区の都市改造は、住民の強い反対もあって、挫折を余儀なくされた。こうした環境と防災への配慮を欠いた都市計画のツケは、第1コンビナートだけではなく、第2・第3コンビナートでも、共通の課題として今日まで残されている。現在、公害問題とともに、むしろそれ以上に切迫した課題となっている地震・津波による臨海部の災害問題に対応する意味でも、コンビナート周辺地域の住環境の改善と同時に、災害に強いまちづくりに向けた都市計画の実現は、それ自体は中長期的課題であるとしても、緊急に再検討に入るべき最も重要な課題の1つとして浮上してきている。

## 5. 四日市臨海コンビナートにおけるリスク管理の改革課題

四日市石油コンビナートの災害対策の現状については、依然として多くの問題点と課題が残されている。今後の災害対策は、以上の考察をふまえて、安全・安心のまちづくりに向けた総合的なリスク管理のもと、体系的かつ早急に実現へと移されなければならない。最後に、そのためのリスク管理改革の課題について要点を整理しておこう。

### (1) 地震・津波「災害想定」を抜本的に改善

### し、住民参加の被害・安全総点検を進める

第1に、南海トラフ地震（L1地震、L2地震）や活断層地震などの大地震によるコンビナート区域の「災害想定」を、最新の科学的知見と解析手法に基づいて、可能な限り精確に実施することである。その際重要なのは、コンビナートにおける「単独災害」だけでなく同時多発的な「複合災害」、「短周期地震動」だけでなく「長周期地震動」による災害、事業地区の「第1次災害」だけでなく市街地を含め広域に波及する「第2次災害」をも視野に入れて、「災害想定」をできるだけ漏れなく総合的に捉えることである。そうした精確な「災害想定」を前提にしてこそ、多様な適切な防災・減災対策を講じることができからである。根拠の薄弱な楽観的「災害想定」からは、脆弱な災害対策しか出てこない。そのことは、原発の「安全神話」の誤謬が招いた悲惨な結果が、好個の教訓であるいってよい。

このためには、最大規模の地震・津波を前提とした被害を想定する。また、危険物、高圧ガス、劇物・毒物等の所在と危険度に対する個別情報をも開示し、コンビナートのハザードマップを作成する。それらの科学的・客観的評価を公的に保障するとともに、プラントの津波対策と耐震性の完備、ことに津波が危険物漏洩と大規模火災を引き起す危険性を踏まえて、津波想定、タンク・施設の対津波総点検、配管やパイプラインの安全性を確保することが緊急に必要である。かつ、喫緊の課題として極めて重要なのは、これまでまったく考慮の外に置かれてきた、平常時の事故と非常時のコンビナート災害が同時に相乗して生じる多様な災害を想定し、住民参加の安全総点検組織を作り、危険施設や避難路等についても総点検を早急に実施することが不可欠となっている。

### (2) 立地企業の特定防災施設、自衛防災組織、防災協議会等への県・市と住民の参加保障

コンビナート企業は、特定防災施設や自衛

防災組織を設置する義務があり、これに対して、統括機関である三重県は、四日市市などと協力して指導体制を強化する必要がある。特に、現在は個別企業の裁量に任せられている地震計の設置や設置場所、設置個数、操業停止の判断基準、届出体制などについては、企業と行政が責任をもって合意しうる客観的な基準をつくり、また、それらの情報公開と第三者評価を進めるべきであろう。さらに、コンビナート各社で組織する「コンビナート地域防災協議会」については、三重県や四日市市は現在オブザーバー参加により情報の提供や共有はしているものの、同協議会の情報公開と住民参加は認められていない。コンビナートの防災対策を実質化し、市民の防災意識を高め、市民・行政・企業間の防災連携を強めるためには、なによりも「コンビナート地域防災協議会」の情報公開と、協議会への行政の正式参加、さらには市民参加に途を拓いていく必要がある。

### **(3) 遊休地等の利用による災害環境の改善と、 コンビナート地区と市街地との分離・遮断**

近年、四日市コンビナート内では、製品品目や企業間結合に大きな変化が生じる中で、部分的に遊休地・未利用地が発生している。これらの未利用地を、これまでに悪化した災害環境を改善する環境再生の種地として位置づけ、活用していく。とりわけ、第1コンビナートの塩浜地区、第2コンビナートの午超地区では、人口流出と高齢化が加速するもとので、コンビナート周辺地域の災害環境は一層悪化し、被害が発生・拡大しやすくなっている。四日市市は三重県とともに、環境再生事業のなかに防災・耐震対策を明示的に位置づけ、緊急にこれらの事業に取り組む必要がある。一方、コンビナート災害を市街地に拡大させない根本的方法の1つは、コンビナート地区と市街地との分離・遮断である。これは時間とコストのかかる大きな事業ではあるが、早急に具体化していく必要がある。

### **(4) ソフト面での防災対策の推進**

コンビナートから周辺市街地への二次災害の波及対策は、四日市市が主体となって取組まざるを得ない。そのためには、いまだ未完成の、コンビナート災害のハザードマップの作成・公開は急を要する。また、コンビナート企業と周辺住民、行政を含めた防災体制づくり、特に一部で始まっている地域の自主防災組織とコンビナート企業との合同防災訓練や住民組織と企業側、行政との連絡組織を、防災協定の締結へと進めることは、住民と企業、行政とのかつてない防災連携の強化であって、今後一層拡充される必要がある。さらに、最大3万人以上と推測されるコンビナート周辺住民の迅速で適切な集団避難訓練の実施、高齢者や災害時要援護者への支援体制づくり、避難防災体制の確立、防災教育と防災リーダーの育成等は、近年の一部市内での取り組みを、全市的に拡大、強化することが焦眉の急となっている。なお、地震・津波災害とコンビナート災害の「複合災害」については、周辺住民の避難経路や避難時間を予測する「避難シミュレーション」を作成、これに基づき避難訓練を全市レベルで実施する必要がある。

### **おわりに**

以上、地震・津波を素因とするコンビナート災害への対策が、コンビナート都市・四日市における安全・安心の喫緊の最優先課題となっていることを強調した。

四日市公害判決は、「人の生命・身体に危険のあることを知りうる汚染物質の排出については、企業は、経済性を度外視して、世界最高の技術・知識を動員して防止措置を講ずべきである。」として、大気汚染企業6社の共同責任を認めて、「予防原則」にまで踏み込んだ画期的な判決となった。この判決の精神は、公害・環境問題にとどまらず、コンビナート災害問題についても基本的にあてはまる。「汚染物質の排出」だけではなく、コンビナートの「危険物質の漏出」についても、

「企業は、経済性を度外視して、世界最高の技術・知識を動員して防止措置を講ずべきである。」、と考えられるからである。

四日市公害判決のもう1つの重要な意義は、立地上・操業上の過失や都市開発政策の失敗について国と県・市など公共部門の責任をも指摘したことである。その意味では、公害・環境問題だけでなく、コンビナート災害問題について、国と自治体の責任はさらに重大であるといつてよい。

今日、南海トラフ地震や養老・桑名・四日市内陸断層地震の発生は、いつ起きても不思議でないほど切迫している。四日市が地震・津波などによる災害に強い、安全・安心のまちづくりをしようとするれば、何よりも最大の課題は、臨海部のコンビナートとその周辺市街地の防災対策であり、適切かつ迅速な予防対策・応急対策によって減災政策を最優先に進めることである。それこそが、四日市公害判決の精神を現在に生かす途に他ならない。このためには、小論で述べたような、コンビナート企業と県・市など行政の責任ある迅速な対応と、何よりも四日市市民による主体的な、防災・減災対策を含む「環境再生」に向けた粘り強い世論づくりと取組みが強く求められている。

#### 参考文献

- 国土交通省関東地方整備局・臨海部の地震被害影響検討委員会(2009)『臨海部の地震被害 影響検討委員会報告書』同省。
- 消防庁編(2015)『消防白書(平成27年版)』日経印刷。
- 消防庁危険物保安室・特殊災害室(2011)『東日本大震災を踏まえた危険物施設等の地震・津波対策のあり方に関する検討報告書』同庁。
- 消防庁特殊災害室(2013)『石油コンビナートの防災アセスメント指針』。
- 石油コンビナート等における災害時の影響評価等に係る調査研究会(2013)『石油コンビナート等における災害時の影響評価等に係る調査研究報告書』消防庁。
- 石油コンビナート等防災体制検討会(2013)『石油コンビナート等防災体制検討会報告書』消防庁。
- 坪原紳二(2001)「公害激動期における四日市都市改造事業の実態について—四日市石油コンビナートを中心として」『四日市市史研究』14号。
- 西澤得三(1976)「石油コンビナート地帯等における防災体制の強化—石油コンビナート等 災害防止法」『時の法令』937。

- 三重県(2005)『三重県石油コンビナート等防災計画 防災アセスメント調査報告』同県防災危機管理局。
- 三重県石油コンビナート等防災本部(2006)『三重県石油コンビナート等防災計画(平成18年修正)』同本部。
- 三重県石油コンビナート等防災本部(2015)『三重県石油コンビナート等防災計画(平成27年3月修正)』同本部。
- 宮入興一(2009)「石油コンビナート災害と臨海部リスク管理の課題—四日市石油コンビナートを中心に」『年報・中部の経済都社会 2008年版』。
- 宮入興一(2011)「東日本大震災と復興のかたち—成長・開発型復興から人間と絆の復興へ」『世界』2011.8。
- 宮入興一(2013)「地震・津波とコンビナート災害—東日本大震災の教訓から四日市石油コンビナートの災害対策を考える」(NPO環境市民大学よっかいち編『四日市公害判決40周年セミナー報告集』同NPO)。
- 宮本憲一監(2008)『環境再生のまちづくり—四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書房。
- 四日市コンビナート地域防災協議会(2007)『四日市コンビナート地域防災協議会 平成18年度活動状況報告』。
- 四日市市編(2000)『四日市市史』第18巻(通史編・近代)。
- 四日市市編(2001)『四日市市史』第19巻(通史編・現代)。
- 四日市市・四日市市防災会議(2015)『四日市市地域防災計画』同市。

## 6. 大都市自治制度の改革と住民自治の課題

### 6-1 都市自治制度改革の現状と課題

#### — 第30次地方制度調査会答申を中心に

今里 佳奈子（龍谷大学教授）

#### 1. はじめに

総務省が2016年2月26日に公表した2015年国勢調査の速報値によれば、わが国の総人口は、1億2711万人で、前回国勢調査（2010年）より94万7千人減少した。総人口が減少したのは1920年の調査開始以来、初めてのことである。都道府県では、大阪府などを含む39道府県で、また市町村では1718市町村のうち1416市町村（82.4%）で人口が減少するなど、本格的な人口減少時代が到来しつつある。社会経済や地域社会も大きく変容を迫られるなかで、これにどのように対応するのが喫緊の課題となっている。

2013年6月25日の第30次地方制度調査会答申は、このような人口減少社会を「否定できない事実」と受け止めた上で、このような社会にあっても、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくための方策について、大都市制度のあり方と基礎自治体の行政サービス提供体制という2つの点から答申したものであった。答申は、後述のように第4次一括法や2014年地方自治法改正などに反映され<sup>1)</sup>、連携中枢都市圏構想など、新たな制度も動き出している。ここでは、第30次地方制度調査会答申と答申後の改革を中心に、都市自治制度改革の現状と課題について述べることにする。

#### 2. 第30次地方制度調査会答申の位置づけ

答申は、諮問事項「①住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方、②我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方、③東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」のうち②と③についてのものである。久々に「大都市制度」が正面から取り上げられることとなった直接的な背景には、「大阪都構想」や「特別自治市構想」等の提案があったが、2012年8月に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（大都市地域特別区設置法）が制定されたこともあり、答申は、大都市制度の枠組みを大きく変える「大阪都構想」、「特別自治市構想」については留意事項・検討課題を示すにとどまり、既存の制度の枠組みの中で住民自治の拡充や大都市等を中心とした広域連携の推進について示すものとなった。

前述のように、答申の前提には、厳然として存在する「人口減少社会」がある。その姿は、「人口減少が進む中にあっても、集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加していく」というものであったが、その中で、「経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくため

1 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（2014年6月4日公布）、  
「地方自治法の一部を改正する法律」（平成26年5月30日公布）

に」、特に大都市等の役割を強調し、大都市と基礎自治体の関係を相互依存的なものとして捉えた上で、基礎自治体の行政サービス提供体制を大都市等と近隣市町村との広域連携の中に位置づけたところに答申の特色があった。

「人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していく」ことが必要とされ、「指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市」が新たに「地方中枢拠点都市」と位置づけられている。

具体的には答申は、指定都市への権限移譲、中核市制度と特例市制度の統合などによって大都市等の権限を強化するとともに、大都市等が、内にあるのは都市内分権によって住民自治を進めることにより、また、外に向けては、中枢拠点都市、あるいは中心となる都市として近隣自治体との連携のネットワークを進めることにより、人々の暮らしを支えていくというスキームを示した。

### 3. 第30次地方制度調査会答申の内容とその後の対応

前述のように、答申後、その内容は、第4次一括法や2014年自治法改正などに反映されたので、ここでは、答申の内容とその後の推移を整理しておくこととする。

#### ①大都市等の権限強化

まず、大都市への事務・権限の移譲については、答申は、「二重行政」の解消という観点から、都道府県から指定都市へのできるかぎりの事務移譲が必要だとし、移譲候補となる事務を具体的に別表にも示した。これを受けて第4次一括法において、病院の開設許可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定権限の移譲等、25法律の改正が行われている。また、答申では、二重行政を解消するために、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置

すべきとしたが、これについては2014年自治法改正において、指定都市都道府県調整会議を設けることとされた（自治法第252条の21の2）。

また、答申は、中核市・特例市については、人口20万人であれば保健所を設置することにより特例市が中核市となるという形で両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきであるとしたが、2014年自治法改正において答申に則った改正が行われた。

#### ②都市内分権・住民自治の強化・拡充

次に、「都市内分権」については、答申は、指定都市、特に人口が多い指定都市においては、「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきであるとし、条例で市の事務の一部を区が所管する事務とすること、区長に市長から独立した人事や予算等の権限（区の職員の任命権、歳入歳出予算に関する市長への提案権、財産の管理権）をもたせることができるようにすること、区長を特別職とすることを選択できるよう検討すべきとした。さらに、区単位の行政運営を強化するために区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきとしている。これらについては、2014年自治法改正によって、区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとし（252条の20第2項）、合わせて区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長（特別職）を置くことができることとした（252条の20の2）。総合区長は、総合区域内の政策及び企画をつかさどるほか、住民の意見を反映させてまちづくりを推進する事務や住民相互の交流を促進する事務などを執行し、これらの事務の執行について指定都市を代表する。また総合区長は、総合区の事務所・出張所の職員を任免し、歳入歳出予算のうち総合区長が執行する事務に係る部分に関し必要があると認めるときは、市長に対し意見を述べることができることとされた。

また、答申は、議会については、新たな区の

位置づけを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきであるとして、区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、誓願等の審査を行うこととすべきであるとしたが、これに対しては、全国市議会議長会指定都市協議会より、慎重に検討することを求める緊急要望（2014年2月6日）がなされており、法定化はされていない。ただし、2014年5月30日の総務大臣通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」においては、このような仕組みを設けることについて考えられる旨通知を行っている。

答申は、中核市・特例市、都区制度についても、住民自治を拡充すべきとし、地域自治区等の仕組みの活用を検討すべきとするとともに、選挙区を設けるべきかどうかについて引き続き検討すべきであるとした。

### ③ 広域連携

答申は、今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、市町村間の広域連携を有効な選択肢とし、その際、「人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である」とした。その上で、地方圏における地方中枢拠点都市を核にした、産業振興、雇用確保、広域観光等の分野における都市機能の「集約とネットワーク化」、それ以外の中心市を核にした広域連携（定住自立圏施策）の促進、三大都市圏における水平的・相互補完的な連携と言う3つのタイプの連携を示し、さらに広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきであ

るとした。

答申後、「定住自立圏構想の今後の在り方に関する研究会」、「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」の報告を経て、2014年自治法改正において、連携協約制度と事務代執行制度が創設された。また、2014年8月の「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」により、地方中枢拠点都市圏における連携協約による広域連携の仕組みが制度化されている。同構想は、2014年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中で、国土交通省の「高次地方都市連合」構想、経済産業省の「都市雇用圏」構想等とともに「連携中枢都市圏構想」へと統合された。

## 4. 都市自治制度の課題

上述のように、答申は、人口減少社会の将来の姿を見据え、全ての基礎自治体がフルセットでサービスを提供し続けていくという考え方はとらずに広域連携によって必要なサービスを提供していこうというものであった。このようなことから、大都市等にあっては、権限移譲による権限強化、都市内分権による住民自治の拡充、戦略的な圏域の形成が構想されたのである。このような方向性は妥当なものといえるが、上の3つの局面においてはいずれも難しい調整がも求められる。答申とその後の改革は制度的に一定の道筋を示したが、課題も多い。ここでは、答申で示された事項を中心に、大都市自治体等の課題を示しておくことにする。

まず第1に、制度設計をめぐる自治体間ガバナンスである。地方分権改革においては、国と地方の役割分担の明確化の観点から、権限移譲は全国一律に行われてきたが、最近では「手挙げ方式」<sup>2)</sup>など、地方公共団体の発意に応じ選択的に権限移譲を行う方式が導入さ

2) 「手挙げ方式」は、地方分権改革有識者会議の最終とりまとめ「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望」（平成26年6月24日）において「提案募集方式」とともに示された手法である。参照、岩崎忠(2015)「地方分権改革と提案募集方式～地方分権改革有識者会議での審議過程を中心にして～」自治総研2015年5月号。勢一智子(2015)「地方イニシアティブの機能条件—地方による地方のための地方制度改革に向けて」地方自治2015年3月号。

れている。市町村の状況は多様であることから、都道府県と市町村の間でも同様に地域が実情に合わせ主体的に制度を選択できるようになっていくことは望ましい。答申では、指定都市については協議会を設置すべきとし、中核市については中核市・特例市制度の統合にあたり、条例による事務処理特例制度を活用すべきとして、個別の事務の権限移譲に関する判断を自治体側に委ねた。

ところで条例による事務処理特例制度（自治法252条の17の2）は、市町村長との協議の上、都道府県の条例により権限移譲を行うものであるが、実際には、市町村の意向を主張する場が少なく都道府県から一方的に移譲対象事務が提示されるなど、真に市町村が求める権限の移譲が困難になっていると指摘されている<sup>3)</sup>。このため中核市市長会からは、都道府県に対して権限移譲を要請する際の市町村議会での議決要件の撤廃（地方自治法、252条の17の2第3項）や都道府県と市町村との適切な「協議の場」の設置義務化などが求められているところである<sup>4)</sup>。

地域の実情に合わせて、主体的に制度が選択されていくためには、補完性の原理に則った上で、都道府県と市町村が対等な立場で協議を進めることが不可欠であるし、その際、市町村から積極的に提案を行えるようにすることが鍵となる。そのためにも、協議の定例化や意見交換の実質化、「提案募集方式」の採用など、それぞれの地域が対等な協力関係の中で最適の制度を創っていくことができるような自治体間ガバナンスが求められる。第2に、広域連携をめぐる自治体間ガバナンスである。人口減少の中で、圏域全体で必要なサービスを確保していく広域連携が期待されるが、一方で、連携の中では、それぞれの自治体の「自治」が制約される局面が立ち現れ

る。新たな広域連携の形として期待されている連携中枢都市圏や定住自立圏は、中心都市が連携中枢都市宣言・中心市宣言を行い、連携中枢都市圏ビジョン・定住自立圏共生ビジョンを策定し、近隣の市町村と個別に連携協約・定住自立圏形成協定を締結する。宣言の際には近隣の市町村の意向に配慮が求められ、ビジョン策定の際には連携する市町村との協議が必要とされてはいるものの、全体として、中心となる市が主導的に「集約（コンパクト）とネットワーク」の観点からすすめる制度設計となっている。このようなことから、自治体・地域が創意工夫をこらして人口減少・超高齢社会に対処していくためのツールとして位置づけられる<sup>5)</sup>と評価される一方で、中心市と連携市町村の関係が事実上支配と従属の関係として機能することになるのではないかと<sup>6)</sup>など、連携市町村の自主性や自律性を損なうことを危惧する評価もある。また、連携協約・協定の締結に当たっては住民への周知や議会の議決が必要とされてはいるものの、住民によるコントロール面が弱くなることが危惧される。柔軟で実のある連携を行っていくためには、それぞれの地域が主体的に連携の内容と形を選択できなければならない。そのためには協定や連携協約、ビジョンの策定段階での丁寧な協議に基づいた合意形成、執行段階での丁寧なフォローが欠かせない。また、議会による執行状況の監視と圏域ネットワーク構築におけるNPOや住民の積極的参加など住民自治を確保していく仕組みが必要となる。第3に住民自治の拡充・強化をめぐる都市内ガバナンスである。規模の大きい大都市においては地域の事情に即した「まちづくり」やサービスの提供は行いにくいことから、指定都市においては区に相当程度の事務が分掌され、まちづくりに関する自主事業などが行わ

3) 第25回専門小委員会、中核市市長会「地方分権時代の中核市における権限移譲のあり方に関する提言」（平成24年11月2日）。

4) 中核市市長会「条例による事務処理の特例制度の改善を求める提言」（平成26年11月7日）

5) 伊藤正次「自治体間連携の時代：歴史的な文脈を解きほぐす」都市問題2015年2月号、56頁。

6) 本多滝夫「『地方創生』と連携中枢都市圏構想を問う」自治と分権、2015年4月号、50頁

れるとともに、そのほとんどで地方自治法に基づく区地域協議会や区民会議などの住民自治に関する任意の組織が設置されている。

第30次地制調においては、これをさらに進め、区において地域の総合調整を行わせるとともに、区長を公選にすることや直接公選の議会(住民の代表機関)をおくことなども議論された。既に指定都市の区は、選挙区が設けられ、政治的な代表を選出する単位として政治的な地域単位となっているが<sup>7)</sup>、地制調での議論はこれを一步進めるものだったといえる。一方、このような政治的主体化は、行政区の利益が暴走して制御できなくなる恐れがあることなどから、「事務処理を行政区にさせても政治的主体にはしないというのが多くの市長の意思」であるともされる<sup>8)</sup>。地制調の審議においても指定都市市長会の意見聴取では消極的な意見が述べられた<sup>9)</sup>。上述のように2014年自治法改正においては新たに「総合区」制度が設けられたが、あえて「総合区制度」を設けたのは、「区長が特別職になり、行政区が政治主体化することを恐れた」ためとも言われる<sup>10)</sup>。その「総合区」については導入するメリット・必要性がないとする指定都市がほとんどであり<sup>11)</sup>、また、区選出市会議員による常任委員会を設置する議会も今のところない。

身近なところできめ細かい対応が求められるケースが増え、地域やNPOとの共働がますます必要となる中で、より狭域なレベルでの分権、総合化をすすめる流れは避けられない。その際、どのような形でこのような区域での決定に民主的正統性を付与することができるのかが問われることになる。狭域単位で調整、決定すべき事柄と市全域で取り組むべき課題

を切り分けた上で、住民自治の強化と迅速・効率性のバランスをいかにとっていくのかという都市内ガバナンスが求められているといえよう。

答申等が示した新たな都市自治制度の構図は、従来の完結型大都市とは異なる大都市観に基づくものであり、内と外に向けてのより複雑なガバナンスを要請するものだといえる。その中で、住民の意思を反映しつつ近隣自治体と協力しながらどのように人々が必要とするサービスを提供していくのか、都市自治体の力量が問われている。

7) 北村亘(2013)『政令指定都市』中公新書、97頁。

8) 同上、115頁。

9) 第7回専門小委員会

10) 岩崎忠(2014)「2014年地方自治法改正の制定過程と論点～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設」自治総研2014年9月号、10頁

11) 但し、大阪府は、副首都推進局において総合区の検討を行うとしており、都構想の修正案づくりと平行して8月頃までにたたき台となる複数の案を策定する方針(毎日新聞2016年4月1日)。また、名古屋市、新潟市は導入の是非も含め検討を行うこととしている。



## ● 研究会報告

### 第41回大都市再生プラン研究会報告

3月21日（祝・月）に名古屋市教育館で開催しました。参加者は9名でした。4人の執筆者から下記の内容で報告がありました。また、今日が最終回の予定でしたが、まだ研究成果の提出が遅れている方もみえるので、研究会を延長して4月9日にも名古屋市教育館で開催することを決めました。

#### 研究発表：

- ①都市自治制度改革の現状と課題～第30次地方制度調査会答申を中心に 【今里佳奈子】
- ②若者が未来を普通に暮らせるために—豊田市の人口社会減とその要因 【本多弘司】
- ③都市臨海コンビナートの防災問題—四日市コンビナートを事例として 【宮入興一】
- ④補論：トヨタの「全国化」・グローバル化と地域経済・社会—その研究史総括— 【遠藤宏一】

▼①について—第30次地方制度調査会答申と答申後の改革を中心に、都市自治制度改革の現状と課題についての報告であった。わかりやすい内容であった。論稿は今月号に掲載。

▼②について—豊田市の人口は停滞のまま、社会減が顕著である。2004年の派遣方法の改革により製造業の非正規労働者、外国人研修生が増大した。しかし、2008年のリーマンショックがトヨタに大きな影響を与えた。2009年から人口が社会減となった。それは派遣切りによるもので、トヨタでは8000人ほどの期間工雇止めを行なった。こうして派遣切りで職と住居を失った人は、豊田では十分な生活の支援が行われることはなく、むしろ、市外の名古屋などで行われていた。政府の帰国支援でブラジル人も減少した。こうした、豊田市の実態、社会減の要因、定住問題について報告があり議論した。

▼③について—コンビナート災害は、原発災害とはもちろん異なる。しかし共通した側面も持っている。首都直下地震や、東海・東南海・南海などの連動型巨大地震、南海トラフ

の大規模地震の発生さえ脅威となっている今日、大都市臨海部の大規模コンビナートの災害対策は、巨大災害という点では、まさに原発災害対策に次ぐ焦眉の課題であるというものであった。報告があった論稿は、全文を総括プランに載せるには、長すぎるため別途まとめ直すこととなった。しかし、本論考はきわめて重要な内容を含んでおり、啓発の意味も含めて、所報に全文を載せるべきとの意見もあり、今月号に成果報告として掲載した。

▼④について—「環伊勢湾」大都市圏研究において「トヨタ企業体と地域経済・地域社会」（調査）研究という視点は欠くことは出来ないものだというので、補論として3点について報告があった。補-1では「トヨタ企業体・自動車産業集積と都市」調査研究の展開について述べている。その論点はく元来、資本主義企業には定住性はなく、局地的・地域的閉鎖性を克服して、国民経済さらにはそれをも越えた世界市場が問題であって、したがって（大）企業にとっては、「地域」はそれが必要とする限りでかわりをもつ「停泊地」としての意味をもつにすぎないものなのか>ということであり、海外進出をするトヨタ企業体にとっては豊田・西三河地域に「根拠地」を持つことの意義と強みを考察しようとするものであった。補-2では「産業のグローバル化のさらなる展開と自動車産業—1990年代後半から新世紀へ」について述べ、トヨタ企業体のグローバル化は、今日でもそれを単純に「無国籍企業」化とは言えないように思えると疑問をなげかけている。補-3では、「トヨタ・ショック」以後、トヨタ企業体に変化するなかで、今日でも色々な評価と議論が起きているが、あらためてトヨタ企業体にとって<地域>は単なる停泊地ではなく、<根拠地>を持つという強みのうえで、さらなるグローバル化や地方進出を可能にしている」（遠藤1999）という評価は今後も妥当性を持つのか、大きな課題であると問っている。

## 地域づくりと住民自治研究会 H28年4月例会報告

4月2日(土)の午後2時からイーブル名古屋にて、自治会改革と地域福祉・サロン活動などをテーマに例会を開催。11名が参加しました。

### ■ 名古屋市北区味鋤学区

——林山中自治会長 大崎 洋さん

・退職後6年前に自治会長になった。2年間で任期が切れた後、2年間において再度自治会長を引き受けた。地域のために働きたいとの思いが強い。住んで良かったと言われる地域にしたい。仲間を増やしていきたい。地域で何ができるかを考えている。

・味鋤(あじま)学区は、4500世帯。36自治会。農業が2割を占め、JA上層部が学区運営に多大な影響力を持っている。連合会長は17年間続けており、現在87歳。会計も不明瞭で、商売に自治会を利用していただいているようだ。取り巻きもいて改革しようにも抵抗が強い。

・地域には古墳があり、地盤は強く、地震にも安定しているためか、防災意識が低く、防災訓練もない。子ども会も解散しており、盆踊りや祭りなど地域の楽しみもない。

・林山中自治会は、124世帯、295名、加入率97%。8組。高齢化率は24%。若い入居者も増えており、年代ごとのバランスも良い。自治会で子ども中心の秋祭りや災害対処訓練に取り組んでいる。民生委員との情報交換・災害時の連携など良好な関係を持っている。

・連合自治会は地域ボスが支配しており改革できない。学区の防犯・交通安全委員長をしていたが、辞めて、ボランティア団体でパトロールを始めた。学区の改革に共感している8つの自治会(1000世帯)で別の連合自治会を作ろうと考えている。

### ■ 名古屋市名東区

——ゆうあいサロン 松宮 正さん

・学区は2000世帯。自治会は370世帯の団地の自治会。退職したのち地域で孤独死が出たことを契機に、高齢者の集まれる場づくりを始めた。地域の集会所で10年続いている。

・健康教室やサロン活動を毎週開催しているが、男性が少ない。現役の時に地域を知らないでいたためだろう。

### ■ 名古屋市天白区大坪学区

——安心・安全な大坪をめざすみんなの会  
服部平和さん

・かつて大坪学区ではコミセン会計を数人で牛耳っ

ていたが、「安心・安全な大坪をめざすみんなの会」を立ち上げて、3年前に300万円の使い込みを解明して返済させた。

・コミセンが女性会でないと使えない状況にあり、利用状況も悪く利用料収入も乏しく、コミセンを閉鎖するようにとの圧力もあった。昨年管理運営委員会を公募して利用を民主化し、コミセン管理運営委員会で「大坪コミセンLife」を毎月発行している。大坪健康サロンを地区社協などと共同で開催したり、近隣からもコミセンを利用しやすいよう工夫している。

### ■ 名古屋市緑区大高南学区

——森の里荘自治会長 小池田忠さん

・大高南学区コミセンは、利用者駐車場を作って協力金で収益をあげている。施設内に学区事務室を設け、地域団体が事務機器を低額で利用できるようにしている。

・小学生が減ってきていたが、今後増える見込みであるため、運動場の拡張とトワイライト(学童保育)施設建設を求める請願署名に取り組み4500筆を集めた。請願は否決されたが、自治会で署名活動に取り組んだことは良い経験となった。

・地区にある公設市場に空き店舗があるため、地域の居場所づくりとして活用できるように要望している。通らなければ請願署名を始めたい。子ども給食を団地の集会所で開催した。プレイパークを作り、子どもが冒険遊びできるようにしている。

### ■ 話し合いから

・名古屋市南区で、高齢者が閉じこもりにならないよう、2年かけて準備し、空き家を借りて交流会を開催している。他学区の人とも交流できる。サロン化していきたい。近所に集まれる場所があると、少人数なので、要求をキャッチできる。

・大崎さんは別の連合自治会を作ろうとしているようだが、一つの小学校区内に学区連協が2つになることに問題はないのか。

・北区の担当者は問題ないと言っている。助成金などは人口割りで対応するようだ。

・大坪学区では、学区連協を変えるため町内を歩いて仲間を増やしていった。

・大高南学区では、正常化委員会を作って改革していった。

◆自治会改革をどのように進めていくと良いのか。研究会では自治会改革に取り組んできた方から多くの報告が出されており、今後のテーマとして5月15日(日)の東海自治体学校の地域づくり分科会でも引き続いて議論することにしました。

(文責:羽間)

## 事務局だより



## 現地に学ぶシリーズ

## 大高緑地を歩こう！

三月十三日に十一人の参加で「現地に学ぶ・大高緑地を歩こう！」を行いました。「大高緑地を愛する会」の溝口会長さんらに「恐竜パーク」の建設予定地の大高緑地公園を案内していただきました。

「恐竜パーク」は、愛知県が県営の公園の活性化のために、使用料収入を得るため民間事業者を募集し、有料の民間施設「デイノアドベンチャーライド名古屋」（恐竜パーク）ができることになった。使用料は年間一千万円程度になる見込み。利用料金は大人一回千三百円／中学生以下一回九百円となる予定で、年間利用者は十万人を見込んでいる。

建設予定地になっているところは、緑豊かな森になっているところでした。樹木の説明や土地の歴史、思い出などを聞きながら樹林の中を歩きました。この森は、大高緑地に遊びに来た人たち、近所の子供から大人までの多くの人たちの散歩、自然観察などに利用されている。この森に、カーブが走る道路をつくり、恐竜約三十体を設置する。当然、樹木は伐採される

ことになる。伐採しないで残して欲しいと思われる樹木に、自然観察会のグループの人たちが名札をつけていた。予定地には、すでにトラロープが張られ、中へ入れないようにになっていた。森の横は、若草山と呼ばれる芝生広場があり、名古屋市街を含め遠方まで見渡すことができる。芝生広場は、多くの子供連れが遊んだりしていた。有料施設のため、自由に出入りはできなくなる。今まで自由に散歩できた場所から県民は追い出されることになる。愛する会をはじめ多くの人たちが、「住民説明会」の開催を要求しましたが、愛知県は、「大高緑地公園は、県のものだから」説明会は必要ないという姿勢を取り続けている。大高緑地公園の樹林の中や、芝生の広場を自由に散策できる当たり前のことの重要性を感じる日であった。

「鉄筋コンクリート造り天守閣は市民の宝」のレポートは秀逸

所報No.三七三号掲載の「鉄筋コンクリート造り天守閣は市民の宝」山口由夫氏のレポートは秀逸でした。『名古屋城は築城以来戦闘に使われたことのない「平和の城」であり、侵略戦争の最終結果としての空襲により焼失。二度と焼けないようにとの市民の願いから、「鉄筋コンクリートの天守閣」として再建された』との指摘は、目の鱗がとれたような感慨を感じました。「木造」伝統「文化」観光」という短絡的な発想がまかり通っています。平和と民主主義が危機におちいつている現在こそ、「木造の天守閣がなんでも焼失したのか」との問いを大切にすべきです。山口氏のレポートをもっと広めましょう。

ハガキ投稿

渡辺 康 氏

## ★東海ローカルネットワーク

### 【愛知】

#### ○航空宇宙産業誘致へ

##### 北名古屋市、議会に条例案提案

北名古屋市は2016年度から、航空宇宙産業に取り組む企業の市内への誘致を本格化する。誘致場所として想定するのは、市南西部の沖村西部地区。企業立地のための区画整理を予定していて、18年度から工場などの建設を目指している。市は次世代企業立地促進条例案を、市議会三月定例会に提案。企業への奨励金などの支援制度を整備する。条例案は、既にある二つの立地促進条例を廃止して新たに定める。航空宇宙関係などの高度先端産業の立地への奨励金は、固定資産取得額の12%で限度額10億円と規定。これまでより金額は2ポイント、限度額は8億円増やした。(2016年2月24日中日新聞愛知版)

#### ○恐竜パーク騒音審議へ

##### 緑区の環境審、3月下旬以降

緑区地域環境審議会が19日、緑保健所(同区相原郷)であり、同区の県営公園「大高緑地」で計画される恐竜ロボットを設置する探検型テーマパーク「ディノアドベンチャーライド名古屋」について、騒音をもたらす、周辺生活や野鳥の環境面の影響を審議するため、3月下旬以降に臨時審議会を開くことを決めた。参考人として県の担当者へ出席と資料提示を要請するが、強制力はなく県が対応するかは不透明だ。この日は、区民の調査審議申し立てを受け協議。「工事が今にも始まりそう。少しでも早く開催を」と求める声が高く、審議会の開催を決めた。(2016年2月20日中日新聞愛知版)

#### ○国際展示場「空見ふ頭」に

##### 名古屋市も整備検討へ

名古屋市は3日、名古屋港に整備を目指している大規模国際展示場について、空見ふ頭にある東邦ガスの所有地を有力候補地として検討に入る方針を明らかにした。ただ、県は同日、中部国際空港に隣接する空港島で国際展示場を整備する計画を発表しており、関係者からは「同時期に同規模の展示場は必要ない」との声は強い。▽調査費を認めた市議会の議論でも「県との調整が非常に重要」とくぎを刺されており、県が計画を先行させる中で、新たな空見ふ頭での構想に同意が得られるかという課題もある。(2016年2月4日中日新聞愛知版)

#### ○前年度比3.5倍の7億3440万円

##### 新年度の一般会計予算案を発表／東三河広域連合

東三河広域連合は25日、2016(平成28)年度一般会計予算案を発表した。4月から滞納整理事務、消費生活相談業務など東三河8市町村による新たな共同事務を始めることで、予算額は前年度比3.5倍の7億3

440万円。6つの共同事務のうち、介護保険事業の保険者統合を除く5つが始動する。同予算案は、2月9日開会予定の広域連合議会定例会に提案する。東三河広域連合は昨年4月から業務を開始。同予算案は新年度当初予算案にあたり、主に8市町村の分担金などが財源となっている。滞納整理事業は、人件費や推進費に前年度比8.2倍の8740万8000円。5市から派遣される職員を配置し、徴収課を設置する。▽消費生活事業には3.2倍の8512万円を盛り込み、消費生活相談業務などを始める。▽都市計画事業費に8299万6000円を計上。都市計画課を設置し、8市町村全域の航空写真撮影と地図データ作成を実施する。(2016年2月27日東愛知新聞)

#### ○岩倉市が保育園送迎

##### 駅前にバス発着所

岩倉市は24日、名鉄岩倉駅前子どもを預かって市内の公立保育園にバスなどで送迎する事業を新年度から始めると発表した。仕事で忙しい子育て世代の負担を軽減するのが狙いで、県内では初めての試み。駅前のマンションの1階に送迎バスなどの発着所と待合室を開設。通勤時に親から子どもを預かり、バスなどで市内の公立保育園計11か所へ送る。夕方、各保育園まで子どもを迎えに行き、保育士が常駐する待合室で待機させた後、帰宅した親に引き渡す仕組みだ。市内の保育園に通う園児が対象で、日曜を除く午前7時半から子どもを預かり、引き取りは午後7時までを予定している。1日の利用定員は20人で、利用料金は児童1人あたり月額2500円。(2016年2月25日読売新聞愛知版)

#### ○図書館問題で初の懇談

##### 小牧市長と市民団体代表

小牧市がレンタル大手に運営を任せる新図書館建設計画に反対してきた市民グループ「小牧の図書館を考える会」の渡辺育代共同代表らメンバー5人が9日、山下史守朗市長と初めて懇談し、今後の図書館のあり方について意見を交換した。市民グループによると、懇談の場で、渡辺共同代表は、学識経験者らで組織する新図書館建設審議会の設置条例が8日の市議会臨時会で可決されたのを受けて、「市民公募の委員が4人では少なすぎる」と指摘し、「増やす考えはあるか」と質問。山下市長は「審議会を担当する教育委員会と相談して、図書館を考える会のメンバーを審議会に加えることを前向きに検討したい」と応じたという。山下市長が新図書館の建設候補地に名鉄小牧駅前を想定していることに対して、渡辺共同代表が「図書館の建設と駅前の活性化の二つは分けて考えるべきではないか」と主張したところ、山下市長は「駅前活性化のためには図書館しかない」

と答えたという。渡辺共同代表は「考え方の相違はあったが、市長と率直な意見交換ができてよかった。今後も勉強しながら市に対して意見を述べていきたい」と話していた。(2016年2月10日読売新聞愛知版)

## 【岐 阜】

### ○ 新年度から介護予防サービス無料化／岐南町

岐阜県岐南町は2016年度、介護保険制度で、介護の必要度が低い「要支援」の人が受ける介護予防サービスの自己負担をゼロにする。施設で受ける入浴や食事、体操、カラオケといったデイサービスなどが対象。無料化により利用者を増やせば、健康維持につながると判断した。厚生労働省は「他の自治体での導入例は聞いたことがない」と話す。介護予防サービスは、要支援認定された65歳以上向け。施設でのデイサービスのほか、食事の準備や買い物代行といった在宅サービスもある。現行では自己負担が10%、介護保険が40%、国が25%、県が12.5%、市町村が12.5%を負担する。岐南町では、デイサービス利用料の自己負担は月額1600円前後だが、16年度以降は無料。在宅サービスも無料にし、ヘルパーに栄養士や保健師も同行させて食生活を助言するなど、「健康づくり」に重きを置く。岐南町で、要支援認定されているのは約160人で、高齢者の約3%を占める。▽町は、健康な高齢者が増えれば、特別養護老人ホームに入所する人も減り、財政負担の抑制につながるとみている。(2016年2月24日中日新聞)

### ○子育て世帯バス無料化 大垣市、6月から

岐阜県大垣市は子育て支援策の一環で、6月から路線バスで就学前児童と市内を移動する子育て世帯の運賃を無料にする。10月に大垣駅南口の再開発ビルに開設される市の新しい子育て総合支援センターへのアクセス手段の一つとして実施。市によると県内初の試みで、全国的にも珍しい取り組みだという。22日発表した2016年度の当初予算案に事業費100万円を計上した。利用券は就学前児童のいる市内の世帯に配布され、児童とともに市内間を移動した時の運賃が無料になる。市内間で乗降車できる路線バスは名阪近鉄バスに限られ、同社の運賃体系に基づき必要な利用券の枚数が決まる。(2016年02月23日岐阜新聞)

### ○秘密基地で癒やしを

#### 山県市が情報発信サイト開設

山県市は、市の知名度向上を図ろうと、情報発信のポータルサイト「YAMAGATA BASE (山県ベース)」を開設した。製作はプロに委託し、「行政らしくなくて、おしゃれ」と話題を呼んでいる。YAMAGATA BASEは「山県の秘密基地」という意味。市内にある農家レストランやゲストハウスなどのほか、山あいでコーヒーを入れて飲む体験など、ひと味違った山県の楽しみ方を紹

介している。(2016年2月11日中日新聞岐阜版)

## 【三 重】

### ○結婚、育児を一貫支援 伊賀市予算案

伊賀市は結婚から子育てまでを一貫して支援する新規12事業を含む19事業に取り組む。人口減少対策として、子育て環境の充実や若者の定住促進を図る。子育て支援基金を主に活用し、新年度予算に3億1千万円を盛り込んだ。出産前後に母親が体調不良で家事や育児が困難な場合、ヘルパーを派遣し、家事や育児を支援する。家庭訪問をした保健師などが必要と判断した保護者も対象にする。異性との「出会い」が広がるよう結婚希望者やその親を対象にセミナーを開く。私立青山よさみ幼稚園を幼保連携型の「認定こども園」とするための施設整備の補助金なども盛り込んだ。子どもを預ける時間を保護者の就労時間などに合わせて弾力的に調整しつつ、幼児教育を受けることができる。(2016年2月26日中日新聞三重版)

### ○第2子出産時に保育券

#### 四日市市予算案、育児支援手厚く

四日市市は2016年度、2人目以降の子どもを産んだ母親を支援するため、産後6カ月までの間に市内の認可保育園での一時保育を2回まで無料にするサービスを始める。「第2子以降子育てレスパイトケア事業」として826万円を当初予算案に盛り込んだ。核家族化や地域コミュニティの希薄化で、母親の育児に対する孤立感や負担感が大きくなっているといい、支援をして軽減を図る。4月以降に第2子以降を出産した人が対象。新生児の兄や姉となる就学前の幼児の一時保育を二回まで受けられる無料保育券を交付する。7月から一時保育を受け入れている市立、私立の保育園で利用できる。一時保育料は1回2千～3千円ほど。私立保育園の負担分などを予算計上した。(2016年2月6日中日新聞三重版)

### ○津市議会、一人会派OK

#### 規約変更で4議員届け出

津市議会が、議員1人で構成する「1人会派」を認めたことが12日、分かった。従来、2人以上の市議でなければ会派をつくることができなかったが、規約変更し、1人でも会派ができるようになった。これに伴い、会派に属さず「無会派」と呼ばれていた4議員は同日、それぞれの会派名を市議会事務局に届け出た。4議員はこれまで、無会派の呼称を「差別されている」と批判し、避けるよう議会側に要請。これを受け、1月の議会改革検討会で、「会派は2人以上の議員で構成する」と定めていた規約を変え、1人でも会派ができるようにした。市議会事務局によると、一人会派は、県内の市議会や県議会ですでに存在している。1人会派が認められ、4議員はこれまで出席できなかった議会運営委員会や会派代表者会議に出席できることになる。(2016年2月13日伊勢新聞)

## ●行事案内

### ◆第7回「まちづくり読書会」

「住民と自治」を読み、まちづくりについて話し合う「まちづくり読書会」を開催します。ぜひご参加ください。

日時 4月24日(日)午後1時30分から

場所 瑞穂図書館集会所

議題 瑞穂運動場について考える

連絡先 五十嵐(052-832-6375)

\*午前10時30分から、瑞穂運動場の歴史などを学ぶ「瑞穂運動場を歩いて、見て、学ぶ会」を開催します。(集合場所は、10時30分、瑞穂図書館です)

### ◆第6回地方自治研究会

日時 5月7日(土)14時～16時30分

場所 イーブルなごや・第2研修室

(名古屋女性会館)

地下鉄名城線東別院下車

議題：公共施設と地方自治を考えます。

報告者 海住さん(松阪市)

### ◆第42回東海自治体学校

日時：5月15日(土)午前10時～午後4時

場所 愛知学院大学

名城公園キャンパス(予定)

全体会(10時開会)

分科会・講座(午後1時15分開始)

### ◆第58回 自治体学校in神戸

日時：7月30(土)から8月1日(月)

会場：神戸芸術センター・神戸市立外国語大学

## 地方自治のしくみと政策を学ぶ自治体研究社の書籍

★申込みはTEL又はFAXで東海自治体問題研究所へ(当会員は1割引き、郵送料は無料)

### 地方自治の危機と法

—ポピュリズム・行政民間化・地方分権改革の脅威

地方自治は生き残れるか!

榊原 秀訓 著

2,160円(税込)

発行年月日:2016/03/23

<書籍の内容>

議会や住民からの批判を無視して、自らの政策を推進する首長がおり、行政サービスのアウトソーシングが民意を離れ公共性を失いつつある。また分権の名の下で、国が責任放棄して自治体や住民への負担が大きくなっている。これらの脅威に対して憲法や地方自治法の観点から異議を唱え、立憲主義を保障する政策への転換を訴える。

