

公害地域における 持続可能な交通まちづくりの取り組みの変遷

藤江 徹¹・谷内 久美子²・清水 万由子³

¹公益財団法人 公害地域再生センター（〒555-0013 大阪市西淀川区千舟1丁目1番1号4F）

E-mail: fujie@aozora.or.jp

²正会員 日本学術振興会 E-mail: taniuchi@mit.eng.osaka-u.ac.jp

³龍谷大学政策学部（〒612-8577 京都市伏見区深草塚本町67）

E-mail: shimizu@policy.ryukoku.ac.jp>

公害地域や環境悪化地域は、近代の都市政策が産み落とした「負の遺産」である。近代日本が見落としてきた政策上の空白地域の環境再生、社会再生をいかに図っていくかは、今後、社会的に持続可能な地域を実現するにあたり、避けては通れない問題である。

本論文では、公害に苦しんできた大阪・西淀川において住民と協働しながらまちづくりを支援してきたNPOの取り組みを事例として、環境NPOが交通まちづくりづくりに関する果たすべき役割について考察する。

Key Words : *citizen participation, sustainable society, community development*

1. はじめに

日本の都市計画制度は、「国家高権」と言われたように、国・権に対して自治体の力が弱く、結果として公共事業（道路整備）が人々の生活に優先されるという状態が続いてきた¹⁾。サステイナブル・シティ（持続可能な都市）は、都市における生活の質の向上を最上位の目標とし、土地利用、交通、住宅、商業など都市のあらゆる構成要素において、環境・経済・社会のサステナビリティを統合的に向上させようとする。サステイナブル・トランスポート（持続可能な交通）は、サステイナブル・シティに貢献する交通のあり方である。汚染の削減、生態系への配慮、エネルギー効率性、安全と健康、アクセシビリティの確保、利用のしやすさ、公共空間の確保などを指標とし、欧州では都市交通政策の基本理念となっている²⁾。サステイナブル・トランスポートが掲げる包括的な目標の達成には、多様な分野の政策統合と、多様なユーザの参加にもとづくガバナンスが必要とされよう。持続可能な交通まちづくりは、サステイナブル・トランスポートを実現しようとする、多様な主体によるガバナンスであると言ってもよい。

本章は、阪神工業地帯の中核地であって道路公害を経験した大阪市西淀川区で、持続可能な交通まちづくりの“模索”をつづける公益財団法人公害地域再生センター（あおぞら財団）の活動を振り返り、環境NPOが交通まちづくりにおいて、どのような役割を果たすべきかを考

察する。

2. 西淀川公害とあおぞら財団

(1)西淀川大気汚染公害

西淀川地域は、明治時代以降の大阪の急激な工業都市化に伴って工場と労働者住宅が多くつくられ、戦後も機械・化学工場が集まる住工混在地域として発展した。

今から35年前、「日本一の大気汚染激甚地」と言われた西淀川地域は、大阪臨海部に立地する大工場群からの排煙と国道43号線などの幹線道路からの自動車排気ガスによる都市型複合汚染によって、住民の間に気管支ぜんそくや慢性気管支炎などの公害病が多発した。公害病は、身体機能が低下するだけでなく、人々に身体的、精神的な苦しみをもたらした。発作の危険と発作への恐怖感をたえず抱え、仕事や教育の機会をうしない、家族を持つことさえあきらめざるをえないこともあった。通院・治療による経済的な負担も小さくない。患者と家族は、公害もたらす様々な被害を抱え込んで、生きてきた。

全国の様々な公害反対運動の中でも、西淀川の公害患者組織は、非常に強い結束で知られている³⁾。政府が1969年に制定した「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（特別措置法は1973年の公害健康被害補償法に引き継がれた）によって公害病と認定された患者とその家族が1972年に「西淀川公害患者と家族の会」を結成し、企業や行政機関等との交渉や、地域での学習会な

どの運動を展開した。そして、汚染排出企業と道路管理者（国・旧阪神高速道路公団）の公害に対する法的責任を問うため、1978年西淀川大気汚染裁判を提訴した。公害排煙と自動車排気ガスによる都市型複合汚染では初めての裁判であり、大気汚染では最も原告数が多い大規模な裁判となった。西淀川を皮切りに、川崎（82年）、尼崎（88年）、名古屋南部（89年）、東京（96年）で国等を相手とする道路公害裁判が提訴され、大都市部での道路公害は社会問題として注目を集めた。訴訟は20年に及び、企業群の加害判決（1次判決）や自動車排気ガスによる健康被害（2～4次判決）を認める判決が言い渡され、1995年3月に企業らとの間で、1998年7月には国・旧公団との間で、和解が成立する。



図1 西淀川区の位置

(2)道路連絡会の意義と限界

1次訴訟では被告企業との和解が成立し、和解金の一部で1998年におおぞら財団が設立された。2～4次訴訟判決は、沿道住民の健康被害に対する道路管理者の責任を認めた。国は控訴したが、原告は賠償請求権を放棄してでも迅速に環境再生をすすめようと、国・公団に道路環境対策の実施を約束させ、和解を成立させた。和解条項では「沿道環境改善」のための方策がしめされ、その進捗を確認するための「西淀川地区道路環境沿道に関する連絡会」（以下道路連絡会）の設置も和解条項に盛り込まれた。道路連絡会は、沿道環境改善施策の履行を原告・被告双方が確認し、道路環境改善方策について協議するため、1998年以降、原告と被告（国土交通省近畿地方整備局、阪神高速道路公団（現：阪神高速道路（株））との間で開催されてきた。

道路連絡会は、そのあとに続く、尼崎、川崎、名古屋南部、東京などの他の道路公害訴訟の和解条項でも採用され、道路公害の改善方式として一定の普及をみている。

公害被害者が、道路環境対策について政策決定者に直接意見を述べるができるという意味で、勝訴した原告にのみ認められる、特別な機会である。

ただし、西淀川の道路連絡会は、実質的な道路環境改善を進めるうえで、いくつかの点で限界を抱えている。1つには、西淀川訴訟の和解は一連の道路公害訴訟の初期のものであったため、現在の知見を基準にするならば含まれるべき道路環境改善施策が十分に盛り込まれているとは言えない。大型車の流入規制やバリアフリー道路空間整備など、和解条項に明示されていないために、道路連絡会を通じて実現を導くことが要ではない。また、訴訟の枠組み内にある和解条項に定められた道路連絡会は、あくまでも原告と被告の協議に限定されることから、地方自治体、国土交通省以外の関連省庁、警察など、それらの施策の実施に必要な関係主体を、協議の場に参加させることが難しい。

公害訴訟は、公害被害に対する加害責任の所在を明確にし、被害者の尊厳を守り、環境再生に社会正義が存在することを明らかにした。しかし、判決および和解という司法的な「決着」は、環境再生施策の効果的な実施を直ちに約束するものではない。1998年以来、原告は道路連絡会でも道路環境の改善を訴え続けてきたが、道路公害の抜本的改善に向けた環境対策が進んでいるとは言えないのである。

(3)道路検討会による「道路提言」

「西淀川道路対策検討会」（道路検討会）は、原告が道路連絡会で提起する道路環境対策を、交通計画等の専門家に諮問するために組織された。1997年4月から98年6月にかけて開催した「西淀川道路提言研究会」を前身とし、1998年11月におおぞら財団内に発足した。

道路連絡会での検討課題を踏まえ、政策提言の作成や、西淀川地域を中心とする阪神地域の道路環境対策を検討し、これまでに「道路提言」Part1～6を発表している。その内容は、ロードプライシングの導入、大型車規制、公共交通体系の整備、道路整備計画の分権化と住民参加、環境TDM（交通需要管理）社会実験、自転車の活用、地域福祉交通の充実、都市アメニティの回復、コンパクトなまちづくりなど、「持続可能な交通」の考え方を先取りするものであった。

最初の提言から10年が経過したPart6作成にあたっては、交通及び環境問題に関する社会情勢が大きく変化したことを受け、個別の施策の提案ではなく、これからの交通まちづくりの基本的な理念や方向性について、改めて提起している。そこで新たなキーワードとしてあげられているのが「低速交通」と「地域発」である。

クルマ依存社会がもたらした様々な問題を克服していくために、現代社会が執拗に追い求めてきた高速交通で

はなく、その対極にある徒歩や自転車、公共交通など身近な低速の交通手段を活かした地域発の交通まちづくりを目指していく。少子高齢化・人口減少社会を迎えるにあたり、環境問題の解決だけでなく、人々のふれあいから新たな文化を生み出していく地域づくりを指向する提言として取りまとめられている。

このように道路検討会は、道路公害地域の再生に必要な道路・交通政策メニューをうちだしてみせたが、残念ながらそれらが全て道路連絡会場で十分に吟味され、実現したわけではない。一部の沿道環境改善や測定所の設置、環境ロードプライシングの実施などは、議論を経て、少しずつではあるが実施されてきたが、交通総量の削減など抜本的な対策は行なわれず、未だ「空気がきれいになった」わけではない。「道路提言」が示してきた持続可能な交通まちづくりの基本的な考え方は、和解当時の「沿道環境改善」の発想を大きく超えるものであり、提案を実現していくには、新しい政策的アプローチが必要だろう。

公害反対運動から訴訟、和解に至る一連の西淀川公害反対運動は、加害責任の明確化と事後的な被害救済については不十分ながらも達成した^{補註1)}。しかし、公害反対運動が目指してきた公害のないまちづくりは、訴訟を経てもなお、模索の途上にある。

(4) あおぞら財団の設立

あおぞら財団は、西淀川公害患者たちの「手渡したいのは青い空」という思いを受け止め、公害で疲弊した地域を再生するために作られた、非営利民間組織（NPO/NGO）である。

西淀川公害訴訟の患者と家族の会（以下「患者会」）は、都市政策の専門家らが集まるグループの協力を得て、1991年に最初の判決が出される直前に「公害被害者による西淀川再生プラン（素案）」を発表した。その後、プランはPart6まで改訂されている。公害被害者の立場から地域コミュニティのトータルな再生プランが提案されたことは、日本の公害史上初めてのことである。

1995年の被告企業との和解条項において、原告らは和解金の一部を個人に分配せずに「原告らの環境保健、生活環境の改善、西淀川地域の再生などの実現に使用する」と決め、あおぞら財団を設立した。あおぞら財団の設立趣意書には、「公害地域の再生は、たんに自然環境面での再生・創造・保全にとどまらず、住民の健康の回復・増進、経済優先型の開発によって損なわれたコミュニティ機能の回復・育成、行政・企業・住民の信頼関係（パートナーシップ）の再構築などによって実現される」と書かれている。

設立当初は、都市計画・都市政策の研究者や、実践家を中心とする運営検討委員会がおかれ、研究者、患者会、

ボランティアなどが参加する共同研究プロジェクトによって、地域再生の課題や政策手法が検討された。先進工業国の都市環境再生において共通の課題でもあった、土壌汚染問題への対応や工場撤退地域の土地利用、公共空間形成、道路整備手法など、海外事例の調査も行われた。先述の「道路提言」も、成果の1つである。

3. 交通まちづくりの模索

(1) 道路環境市民塾

大気汚染公害訴訟から生まれた環境NPOという珍しい存在であるあおぞら財団は、環境再生を目指して、いかに具体的な成果を上げながら、多くの市民が環境問題を理解し、参加できる取り組みを進めていけるか、試行錯誤を続けている。道路や交通の問題に、市民がもっと関わっていけないだろうかという思いをもとに、あおぞら財団のネットワークを通じた呼びかけで始まったのが、市民向け講座「道路環境市民塾」である。

2003年4月にスタートした当初は、道路・交通問題に関して行動できる「人づくり」を目指してボランティアによる企画・運営形式で開講した。道路環境問題について、学びたいことを学ぶ講座を重ねる中で、様々な活動を行っている人との出会いが生まれる。そこから、新たなネットワークにつながったり、講座の意見交換の中から出てきたアイデアが新たな活動の芽生え・実践につながったりしている。

ここでは、2つの具体例を紹介する。

1つは、フードマイレージ教材づくりである^{補註2)}。第I期（2003）講座「自分と自動車のつきあい方を考える」では、フードマイレージの考え方を学習した。実際に大阪卸売市場で扱われている食材の生産地を調べて、時代ごとの輸送方法の違いを比較して、輸送される過程で排出される二酸化炭素量を計算するなど、輸送と地球温暖化の関係を探った。

その後、同講座の企画担当であった松井克之氏（当時：西淀川高校教諭）と、松村暢彦氏（当時：大阪大学助手）が参加する「西淀川公害に関する学習プログラム作成研究会（主催：あおぞら財団）」では、同講座で実施した買物ゲームを学校教育現場で使える教材にすることとなった。2005年には、松井・松村両氏やあおぞら財団からの呼びかけで、現場の先生や大学の研究者、NPO職員などがあつまり「フードマイレージ教材化研究会」を結成した。その後、交通環境学習の観点だけでなく、幅広く、現場の教員が参加することで、小学校、中学校、高校等の学校現場で、使いやすいような工夫がなされた教材とプログラムの普及につながっている。

もう1つの事例は、「自転車まちづくり」をテーマとした活動である。第III期（2005年）講座は「自転車を活かしたまちづくり」と題して、5回に及ぶ連続講座を通

じて自転車イベントを創っていくという風変わりな講座であった。同講座では、参加者それぞれ自転車についての思いやアイデアをたくさん出してもらった結果となった。

講座を通じて、自転車まちづくりの奥深さを改めて認識することになった参加者の何人かが、新たにできたネットワークを活かして、後日、「自転車文化タウンづくりの会」を立ち上がり、あおぞら財団では事務局を引き受けている。

同会では、多様な市民や専門家とともに、実践的に「自転車を活かしたまちづくり」を進める活動を行っている。例えば、大阪のメインストリートである御堂筋に自転車レーンの設置を求めよう多くの市民とアピール走行する御堂筋サイクルピクニック、視覚障害者とともにタンデム（二人乗り）自転車を楽しむ活動などである。

(2) 西淀川交通まちづくり意見交換会⁵⁾

2009年度には、交通まちづくりをテーマとして、地域に暮らす人たちが話しあいながら、まちづくりの方向性を検討する「西淀川交通まちづくり意見交換会（3回）」を開催した。交通計画の専門家による情報提供と少人数グループに分かれての討議を3日間行い、西淀川の地域交通の方向性を議論した。大阪大学・京都大学・あおぞら財団による共同研究の一環であり、一般の地域住民による討議・熟議を通じた交通まちづくりビジョン形成プロセスの実証実験でもあった。

まず、市販の電話帳を用いて無作為抽出した区内2,000世帯に、会への参加を呼びかける「西淀川交通まちづくりだより」と、会への参加意思と個人属性を尋ねるアンケート票を郵送した。返送されてきた467票の回答のうち、意見交換会に「参加してみたい」と回答したのは23%、「参加したくない」は46%、「わからない」が31%であった。日程調整の結果、約20名が意見交換会に参加した。意見交換会では、交通問題やまちの将来像についての意見を出し合いながら、専門家が提案する交通施策オプション（自転車を使いやすくする／バスを使いやすくする／自動車交通を減らす／住民の交通行動を変えるための情報提供をする）を選択し、それぞれの施策を柱とする交通まちづくりのビジョンを話し合った。

無作為という方法をとったのは、特定の利害関係者や既存の人的ネットワークに偏ることなく、ランダムに参加を呼びかけて集まった「ミニ・パブリックス⁶⁾」では、実際の意見分布により近い、多様な意見を広い上げることができるかと予想したからである。そこでの討議と熟慮を経て参加者が意見を変容させ、合意を形成していくプロセスは、多様なニーズや価値観を拾い上げ、互いに折り合いをつけて進めていく「まちづくり」にとって必要なものだと考えた。

実際に意見交換会に参加した人々は年齢層や性別に偏

りがあり、アンケート調査から環境や住民参加などに関心が高いといった傾向が見られるなど、結果的には特定の属性・関心バイアスが存在した。また、「参加したくない」理由の半数以上は「仕事や家事で忙しい」ことだった。介護や病気で交通・移動に問題を感じている人ほど、あらかじめ決められた時間と場所に行って討議に参加することが難しいということには、留意しておくべきだろう。

意見交換会で議論された内容を踏まえて、研究グループは西淀川交通街づくりビジョンをまとめ、広く区民・市民に呼びかけて2009年12月に公開討論会を開催した。公開討論会は、意見交換会に参加しなかった専門家、行政機関（市役所）を招いて、提案の内容と討議のプロセスについて、さらに議論を深めることが目的だった。

ところが、区内の新聞広告に案内チラシを折り込んだ公開討論会では、財団が直接参加を呼び掛けた参加者以外の一般参加者がほとんどいなかった。このことには、今もなお続く道路公害が、もはや人々の日常的な問題関心とはなっていないことを示唆しているともいえる。問題を多くの住民に広げていくためには、大規模に行う必要があり、NPOや研究者だけの取り組みには限界がある。

(3) 身近なバリアフリー

西淀川交通まちづくり意見交換会では、西淀川の交通課題として、公害・温暖化防止のために自動車を控え自転車の活用、高齢者や障がい者の外出機会を確保する福祉交通の充実、住民自身の交通まちづくりへの参加などが提案としてまとめられた。

意見交換会終了後、筆者らは参加者の一部にインタビューを行い、意見交換会の総括と今後の展開について意見を聴取した。その結果、数名の参加者が継続プロジェクトの企画に参加することとなり、体験と学習を通じて地域の交通課題を考える「西淀川交通まちづくりプロジェクト」が2010年度から始まった。

このプロジェクトで2010年度のテーマとして取り上げたのは、身近なバリアフリーである。移動困難者が移動する際に、経路の途中の1箇所でもバリアが生じていると、外出ができなくなってしまい、日常生活を送ることが困難になる。しかしながら、すべての環境がバリアフリーになるのは、まだまだ先であると言わざるを得ない。西淀川は、幹線道路が多いことから道路の横断がバリアとなっていること、海抜が低く水害も生じやすい地形であることから、建物の1階の床面が歩道よりも高く作られており大きな段差があることなど、バリアが生じやすい状況である。

物理的なバリアを解消するのは、市民の立場から取り組むことが困難である。しかしながら、バリアには物理

的なものだけでなく、意識上のバリア、情報のバリア等が存在する⁷⁾。そこで、このプロジェクトでは、意識上のバリア、情報のバリアを解消するための取り組みを1年間にわたり実施した。

最初に実施したのは、障害の疑似体験と障害当事者からの講演である。西淀川在住の視覚障害者や車いす利用者から日常生活についてお話を聞いたうえで、体験キットを用いて当事者と共に障害の疑似体験を行った。この体験を通して、プロジェクトの参加者は自分達が何不自由なく暮らしている西淀川にバリアが数多く存在すること、その際に障害者が不便を感じていることに対して共感的に理解することができた。この取り組みの終了後、このプロジェクト内で何をしたいのかを話し合った結果、駅前に溢れる不法駐輪が障害者の移動の大きなバリアになっているのではないかと、町中のバリアフリー情報を集めて共有する仕組みを作ってはどうかという意見が出た。

駅前の不法駐輪については、実態調査やプロジェクト内で話し合いを重ねた。駐輪場候補の検討や不法駐輪がしにくくなるような看板等の設置等、プロジェクトでの調査と議論をふまえて、違法駐輪対策の担当部署である区役所に対して提案を行った。当プロジェクトの提案後、区役所内で駐輪場の協議会が作られている。

町中のバリアフリー情報の共有化については、公共施設や飲食・商業施設のバリアフリー情報を収集し、西淀川おでかけマップにまとめた。このマップには、物理的なバリアフリー情報だけでなく、バリアがあったとしても職員や店員の介助を受けることができるといった情報も掲載している。マップはインターネット上で閲覧できるほか、紙媒体でも2000部作成し、西淀川区内の公共施設や店舗、関係者に配布している。

(4) 防災と交通を考える

2011年3月11日に起きた東日本大震災は、阪神大震災の記憶を呼び起こすとともに、防災に対する意識を喚起した。交通まちづくりプロジェクトでも、西淀川区は多くの事業所を抱え、災害時には多数の帰宅困難者が発生するであろうこと、水害時、西淀川区のほとんどの地区で浸水が生じると予想されることなど、災害に対する脆弱性が高いことを議論し、改めて防災と移動について認識を深める必要性があると考えた。

まず、災害弱者になりうる乳幼児、高齢者、障害者の意見を把握するためにインタビュー調査を行った。いずれの対象者からも災害時には手助けが必要としており、近隣の人々との繋がりが重要であるとの認識をもちながらも日常的には断絶しているといった意見や、避難訓練に参加できていないといった意見が聞かれた。知的障害者や精神障害者など、見た目では障害があると分からない障害者の保護者や関係者からは、日常的に一般の人に障

害を理解してもらうことが災害時の避難にも繋がるとの意見が聞かれた。

また、西淀川区内で、自主的に災害に取り組んでいる民間組織の話も聞かれた。ある自治会では、高層マンションなどを「津波災害発生時における緊急一時避難施設」として使えるように自治会とマンションの管理組合の間で協定を結ぶという取り組みをしている。知的障害者の施設では、地域の避難訓練に参加し、中学生と共に避難を体験した。

次に、西淀川ではどのような災害が起こりうるのかを知るために、防災専門家を招いて講演会を行った。専門家からは、災害時の西淀川では、津波、大規模な停電、地盤の液状化、橋の通行止めによる物資の不足、工場の火災などが起こりうることを指摘された。また、災害時においては行政を頼りにできないこと、自助、共助が重要になることを再確認した。

2011年度に行った調査や講演会の内容をプロジェクトの中だけで閉じるのではなく、広く西淀川区民に伝えるために、「にしよどがわ防災まちづくり通信」を発行し、住民の防災意識の向上や地区での避難訓練の充実などを訴えた。

(5) 災害時要援護者支援の実践

東日本大震災でも死者・行方不明者の6割は60歳以上、障害者の死亡率は健常者の4倍と、多くの高齢者や障害者が逃げ遅れて命を亡くしており、高齢者や障害者等の災害時に支援を要する人々（災害時要援護者）は大きな不安を抱えている。また、健常者で生き残ったとしても、今までの災害でまわりの人を助けることができず、多くの人が自分の無力感に苛まれるといったことも多く起きている。

災害時には、被災した住民同士での救命救助活動が重要となるが、そのためには日ごろからの付き合いがあることや、支援する側が介助の仕方を知っていることが前提条件として必要となる。しかしながら、西淀川は高層マンションが乱立し、隣人との繋がりが薄れている人も多く、近隣に高齢者や障害者が住んでいたとしてもそれを把握している人は少ない。また、今までの避難訓練は、自力で移動できる健常者が中心であり、介助が必要な高齢者や障害者等の要援護者は参加してこなかった。

そこで、2012年度の交通まちづくりプロジェクトでは、前年度から継続して防災をテーマとし、災害時の要援護者避難支援ができる住民を育てるために、2回のセミナーと避難訓練を実施した。

セミナーでは、車いす利用者や視聴覚障害者の介助方法、要援護者当事者からの意見、避難所に併設する福祉避難室の考え方や避難グッズの紹介、おんぶひもや布製担架の介助体験など多岐にわたった。また、それらをふ

まえて、要援護者支援に対してどのようなことができるのかをセミナー参加者同士で話し合った。障害当事者の災害に対する意見を健常者に届ける機会は今まで限られていたため、健常者からは災害時の要援護者の支援について考えるきっかけになった、障害当事者からは具体的に避難のイメージを持つことができたとの意見が寄せられた。

要援護者の避難訓練は、佃地区防災訓練に合わせて実施された。佃地区防災訓練は自治会が主体となって実施するもので、防災リーダー、中学生、水防や消防、約400名が参加する大規模なものである。避難訓練では、要援護者の自宅から避難場所への避難、津波避難ビルへの布製担架を使った上下搬送訓練、福祉避難室体験などを行った。これらの要援護者の避難訓練、福祉避難室体験は、佃地区避難訓練の参加者も関心が高く、熱心に見学が行われた。

セミナーや避難訓練を通して、地域住民が災害時の要援護者の避難を考えるきっかけをつくることができた。また、障害者当事者が避難訓練に参加することにより、災害への大きな不安を少し低減することができた。災害発生時に一人でも多くの命を助けるために、防災に対する取り組みを組織的に継続的に行うことが重要である。

4. おわりに

(1) 地域にねざした交通まちづくり

あおぞら財団は、郊外地域の再生と持続可能な交通まちづくりをめざして、政策提言や学習・討議の機会づくりに加えて、身近なバリアフリー、不法駐輪対策、防災と交通・移動、地域コミュニティにおける災害時要援護者支援などの地域の具体的課題に即した実践活動に取り組んできた。これらは、財団の活動のごく一部ではあるものの、そのアプローチの変化をよく表している。

当初は、市民・住民の立場から公害・交通・環境問題の解決を“求める”というように、どちらかといえば、力のない者が力のある者に対して訴えていくスタイルであった。あるいは、社会全体に対して、問題の所在を知らせていくという、問題提起型のスタイルである。

しかし、近年では、地域住民とともに彼らの日常生活の中で当然だと思われていた現実を一つずつ取り上げ、学び、議論し、構想を起こしてみるというスタイルへと変化しつつある様子が見て取れる。

その変化の背景には、財団スタッフが、活動の中で地域コミュニティの担い手と築いてきた信頼関係がある。佃地区の避難訓練に、あおぞら財団を介して要援護者が参加することになったのは、佃連合地域振興会^{補注⑨}との協力関係の積み重ねがあったからである。財団スタッフは西淀川区の地域福祉アクションプラン公募委員として、地区での高齢者の見守りネットワークの立ち上げや要援

護者支援の取り組みに関わった。佃連合地域振興会は、財団が事務局となった廃油回収活動に協力している。財団スタッフは、それらの過程で地区の会合に参加し、活動の趣旨を説明してきた。

こうした積み上げを踏まえ、ようやく地域住民からもあおぞら財団の存在が認められるようになり、公害反対運動の延長線上に描いてきたテーマ型の取り組みが、地域振興会をはじめとした地縁組織の活動と重なるようになってきた。財団スタッフは、さまざまな地域活動に参加する中で得た知見や信頼関係を、環境学習や防災などのテーマ型の取り組みに活かして、地域コミュニティにねざした活動となるようつとめている。

地域コミュニティにとっても、地縁組織とNPOなどのテーマ型組織が目標を共有して活動していくことで、より幅広い活動に取り組むことができる。地縁組織によってすでに取り組まれている課題に加えて、交通・移動や環境、防災といったテーマについても、地縁組織とテーマ型組織が協働できるプログラムを実施すれば、要援護者支援の避難訓練のような成果がえられるであろう。

テーマ型組織と地縁組織は時に対立し、関係性を持つとしないこともある。西淀川という地域の中から生まれたあおぞら財団にとっては、日々の実践の中で互いに信頼関係を築き、それぞれの強みと弱みを補い合いながら、協力関係を広げていくことが大切である。特に、地域コミュニティが抱える課題に応える形で、財団が持つ専門性やネットワークを活かすことが重要である。

(2) 流動する社会にくさびを打つ

あおぞら財団の取り組みを通して、今後、環境NPOは、社会において「くさび」としての役割を担うことが求められているのではないかと考えられる。「くさび」には2つの意味がある。

1つは、物を割るための「くさび」である。方向性を見いだせないまま、あるいは声の小さな当事者をないがしろにしたままに流動する社会に対して、時には多数派とは異なる意見であったも信念を持って問題適する。

もう1つは、2つのものを固くつなぎあわせるための「くさび」である。変化が生まれつつある時には、既存の価値観と新しい価値観をつなぐ「くさび」役も必要となる。自らの変化の契機を生み出しつつ、実際に社会が変化する過程を、できるだけ多くの人が当事者として関わることができるものにしなければならない。地域コミュニティにねざそうとすれば、そのどちらもが必要なのであり、地域コミュニティにねざした活動であるからこそ、それが可能になるのである。

環境NPOは、地域コミュニティとの協働や自発的な個人の社会参加によって、人々の生活様式、地域社会に対する問題意識、社会関係の一部を変化させるきっかけをつくり続けることが必要である。こうした変化は一朝一

夕に公害を根絶するものではないが、社会の「くさび」として環境NPOが機能することが求められている。

補注

- (1) 1983年に公害健康被害補償法が改定されて、第一種地域の指定が解除されて以降、大気汚染による指定疾病（公害病）患者の新規認定による補償給付は行われていない。
- (2) フードマイレージとは、食糧輸入相手国からの、輸入量と輸送距離を乗じて算出されるもので、食糧の輸送に伴って排出される二酸化炭素から、食糧輸送の地球環境への負荷を図ろうとする概念である。
- (3) 大阪市では、1947年に地域での災害救助や戦後復興を目的に結成された赤十字奉仕団をベースにして、75年に地区ごとの地縁組織として地域振興会が結成された。大阪市全体での振興町会への世帯加入率は約68%（2007年6月現在、大阪市総合コールセンターホームページより）。

参考文献

- 1) 西村弘：脱車社会の交通政策—移動の自由から交通の自由へ、ミネルヴァ書房、2007
- 2) Litman, Todd : Well Measured: Developing Indicators for Sustainable And Livable Transport Planning, Victoria Transport Policy Institute, 2012
- 3) 除本理史，林美帆：西淀川公害の40年—維持可能な環境都市をめざして—，ミネルヴァ書房，2013
- 4) 林美帆：フードマイレージ買物ゲーム—大阪万博の時代と現代の買物スタイルの違いが見えてくる，食農教育，Vol.60, pp.112-115, 2008
- 5) 清水万由子：討議による住民意見の熟成—西淀川交通まちづくり意見交換会の取り組みから—，交通科学，VOL.41(1)，pp.20-31，2010.
- 6) 篠原一：討議デモクラシーの挑戦、岩波書店、2012.
- 7) 要田洋江，障害を持つ人を排除しない地域社会の条件—日本の障害者政策の課題—，大沢真理編「講座あたらしい自治体の設計：第6巻ユニバーサル・サービスのデザイン—権利と福祉—」，pp.103-140，有斐閣，2004

(2013.8.2 受付)