

かが足りない」と感じた。その足りない何かを杉原は指摘する。かつては尼崎も激甚公害で名を馳せた負の歴史がある。水俣が水質汚濁で地域社会が破壊されたのに対し、尼崎は大気汚染が住民を苦しめて今日に至っている。尼崎でも公害被害地域の再生が課題となり、杉原の論稿はこの再生プロジェクト概要を紹介したものである。杉原は、かつて重厚長大産業で我が世の春を謳歌した沿岸地域の再生が、ハコモノ施設優先の形を変えた「公共」事業に転化してはならないと警告している。環境再生から持続可能なまちづくりへ、この進化的な発展がない限り多くを期待できないであろう。そのための処方箋の方向性が示されている。総合政策とは何か。この問に対する一つの答え、あるいは、総合政策の可能性について、この二本の論稿から読みとっていただければと思う。

第1 千刈キャンプの「総合政策学的」展開を考える(益田博²)

1. はじめに

千刈キャンプは近年利用者が学内外ともに減少傾向にある。本学の大学生の千刈キャンプに対する認知度も低く、関西学院の規模が拡大したにもかかわらず、学内利用者は相対的に減ってきていることとなる。

「キャンプって、お風呂もないでしょう？（もちろん完備している）」、「自分でゴハンをつくるの？（食堂がある）」。千刈キャンプの名を聞いたことがある在学生からも、この類の質問がいまだに珍しくないのである。

千刈キャンプ開設直後である1960年代から、公立の青少年施設や学生団体の合宿を受け入れる宿泊施設が次々に建設されてきた。野外レクリエーションのブームなどもあり、キャンプ場をはじめ

民間の手による様々な施設も増えた。最大の利用者である大学生層はより安くかつ利便性の良い、そしてより快適に過ごすことができる場所を選べるようになった。

少子社会を迎えて、大学もこれまで以上に厳しい経営を迫られている。千刈キャンプは丁寧に維持管理されてきたが、それでも半世紀を越えたため、場内のあちらこちらで設備や備品の老朽化が進んでいる。このような状況で、ここが関西学院の精神を実践する大切な場だとしても、新規の投資を大規模に行なって施設をリニューアルするという決断は簡単なものではないだろう。

現在は学校法人関西学院の職員という立場が第一義であるが、本稿では、あえてその立場を離れ、野外教育を職業として25年ほど施設の運営や人材育成に関わってきたものとして、また総合政策研究科(修士課程)にお世話になったOBの端くれとして、千刈キャンプという場を与えられた2009年1月からののおおよそ2年間で学んだことから、これからの千刈キャンプのあり方を考えてみたい。

2. 千刈キャンプの概要

(1) 千刈キャンプの目的

関西学院が定めた千刈キャンプ規定第3条によると、千刈キャンプの目的を「自然とのふれあいの中で秩序ある団体生活を通し、キリスト教精神に基づく人間形成に資することを目的とする野外教育施設である」と定められている。

この規定からもわかるように、千刈キャンプは単なる野外活動施設ではなく、建学の精神であるキリスト教主義を実践や体験を通じて学ぶことを目指した施設でもあることが、最も大きな特徴といえる。その意味からも、千刈キャンプは単なる

2 関西学院大学大学院総合政策研究科卒業生。

野外活動ができる学生の宿泊場ではなく、関西学院の原体験ができる場、そのスピリッツを体感する場でもあるといえよう。「宗教道場」という時代を感じさせる名称が今でも一部で通用するのも、こういった背景からである。

(2) 施設の概要

図表1 千刈キャンプ 施設概要一覧

| | | | | | |
|----------|--|------------------|-----------------|------------|------------|
| 敷地面積 | 136,798.14m ² (41,382坪) (旧農村センター含) | | | | |
| キャンプセンター | 建築面積2,139m ² (648坪)、延べ床面積2,978m ² (901坪) | | | | |
| 宿泊施設 | キャビン | 新キャビン | 旧キャビン | ベツキャビン | ゲストルーム |
| | 構造 | 和室、2階建、3部屋 | 木造平屋、2段ベッド | 木造平屋、2段ベッド | 和室、ユニットバス付 |
| | 定員棟数 | 14人×8棟 16人×2棟 | 12人×5棟 6人×1棟 | 47人×1棟 | 3人×2部屋 |
| | 収容人数 | 144人 | 66人 | 47人 | 6人 |
| | 合計 | 263人 | | | |
| 研修室他 | 研修室 | 第1研修室 | 第2研修室 | 第3研修室 | 和室 |
| | 収容人数 | 20人 | 54人 | 90人 | 12帖×2部屋 |
| 食堂 | 300人収容 (研修スペースとして1/2に間仕切りが可能) | | | | |
| チャペル | 辻記念チャペル 約100人 グリーンチャペル (屋外) 約50人 | | | | |
| 集会スペース | アウトターブリッジホール 約80人・ ログキャビン 約15人・シャローム 約20人 | | | | |
| グラウンド | 約2,000m ² (約600坪) | | | | |

現在の千刈キャンプの前身は同じ場所に1955年に開かれた。当時の名称は千刈キャンプ場である。キャンプ場開設の原動力となったのは、関西学院の宗教活動を推進する目的に教職員で結成された宗教活動委員会だった。また、野外でのグループ生活を手段とした宗教教育に熱心であった関西学院では、中学部や高等部の教育の一環として、早くからキャンプを取り入れてきた伝統があった。

このような野外活動に対する積極的な学内の理解を背景に、1955年6月に千刈キャンプ場は開設された。関西学院のミッションと密接な関係の

中で千刈キャンプは誕生し、キリスト教を信仰する多くの教職員や学生たちが、キャンパスを離れた自然の中で交流を深め、ともに学び、静かに祈る場として、ここを訪れた。また関西学院と縁のある京阪神のキリスト教の修養会、教会学校のサマーキャンプなどの場としても高く評価され、キャンパーを迎え入れた。

発足直後から同委員会をはじめ関西学院の様々な人たちが運営に携わってきたが、その中でも最も注目されるのは、同委員会と連携する形で生まれた学生による奉仕活動である。彼らは、志を共にしともに汗を流し働く教職員の薫陶を受け、キャンプ場の道作りをはじめとした整備から、水汲み、風呂焚きなど利用者のキャンプ生活の支援までを24時間体制で支え、キャンプ場に滞在して一手に引き受けた。この献身的な活動は学生のクラブ活動(宗教総部千刈リーダーズクラブ)として引き継がれている。施設の増改築に伴い、具体的な活動内容は徐々に変化しているが、その本質はほとんど変わらず、現在も、教職員と協働してmastery for serviceの実践を行ない、学生リーダーたちが成長し、誇りと感謝をもって卒業していく場が守られている。

初期のキャンプ場は木造のキャビンに寝泊りする簡素な施設であったが、後に生活空間が徐々に整備され、より快適な新キャビン、さらに研修室・食堂・浴場・事務室などを備えたキャンプ・センターが1984年に新築された。こうして現在では、年間を通じて使用できる宿泊研修施設となっている。

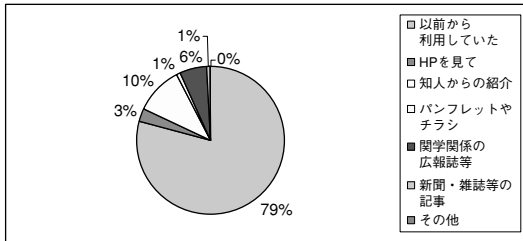
詳しい歴史に触れるのは、本稿の目的ではない。詳細は、千刈キャンプ記念誌等を参照してほしい。

3. 利用者層について

2009年度よりとり始めた利用者アンケートから

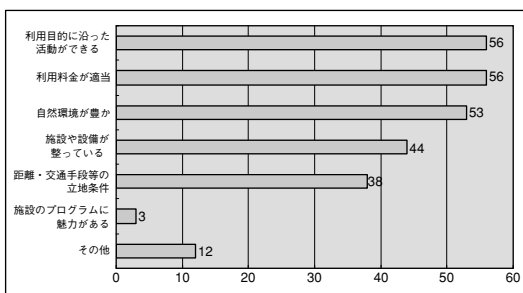
利用者像が浮かび上がる(N=105)。以下のデータは、関西学院大学「地域・まち・環境総合政策研究センター(代表：関根孝道教授)」のメンバーの協力を得てアンケートの回答票から作成した。

図表2 利用者はどこで千刈キャンプを知ったのか？



8割が永年利用している常連客である。これは学内外の利用団体に共通した属性である。コアなファン層、固定客をつかんでいるという反面、新規利用団体を獲得できていないということである。また、知人からの紹介が10%に対して、ホームページによる利用者は3%、関学の広報からは6%と少ない。口コミが他の2つより強力な広報手段となっている。一方で、「施設概要がより分かるよう写真などを多くホームページに載せてほしい」や、「ネット上で申込手続きが完結できるようにしてほしい」などという要望も寄せられているので、インターネット上の広報を強化する必要がある。

図表3 利用の目的(複数回答可)



「料金」と「利用目的に沿った活動ができる」がともに最多で、56件。次いで「自然環境(53件)」「施設や設備(44件)」と続いたが、「施設のプログラムに魅力がある」の回答は3件にとどまっている。これは、プログラムの評価以前に、利用できるプログラムの選択肢が少ない現状や、ゼミや研修など利用者が自主的に活動している実態を反映した結果であると思われる。

同時に、幼稚園や教会学校など子どもたちを引率して利用する団体からは、学生リーダーの活動が高く評価されている。そしてその存在が、多様なプログラムがあるとはいえない千刈キャンプの弱点を十分に補えるだけの魅力となっている。

4. 現状と課題

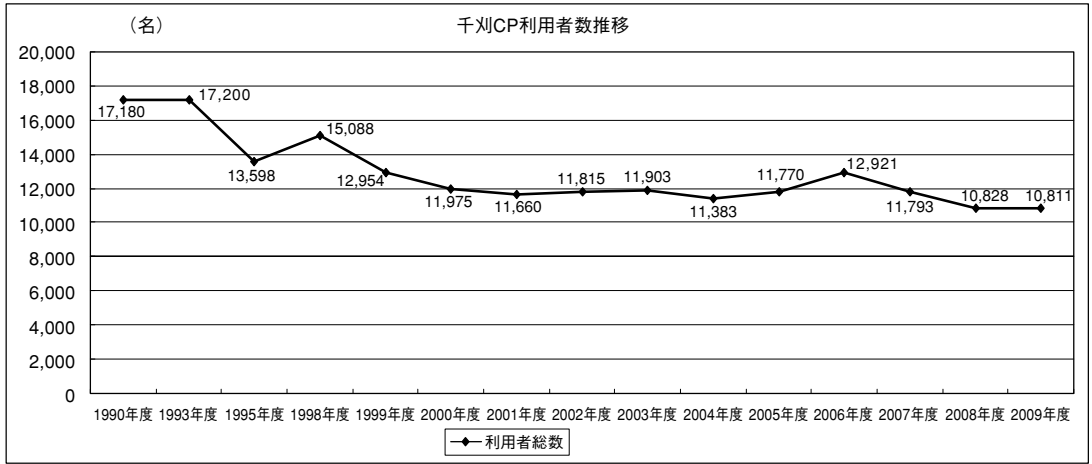
千刈キャンプの過去約20年の年間利用者数(宿泊者および日帰り利用者数)の推移は以下の通りである。過去のデータによると、1984年にキャンプ・センターができるまでの「千刈キャンプ場時代」には最大、年間約1万人の利用者があった。2007年以降では約11,000人前後の年間利用者数となっているので、25年を経て、第1次リニューアル以前の数字に逆戻りしつつあるといえる。

月別の利用者の増減パターンは、大学生が最大の顧客であることから、大きな変化なく、4月から9月までの前期期間と翌年3月(春休み)の7か月間で年間利用者の約85%を集客していることになる。

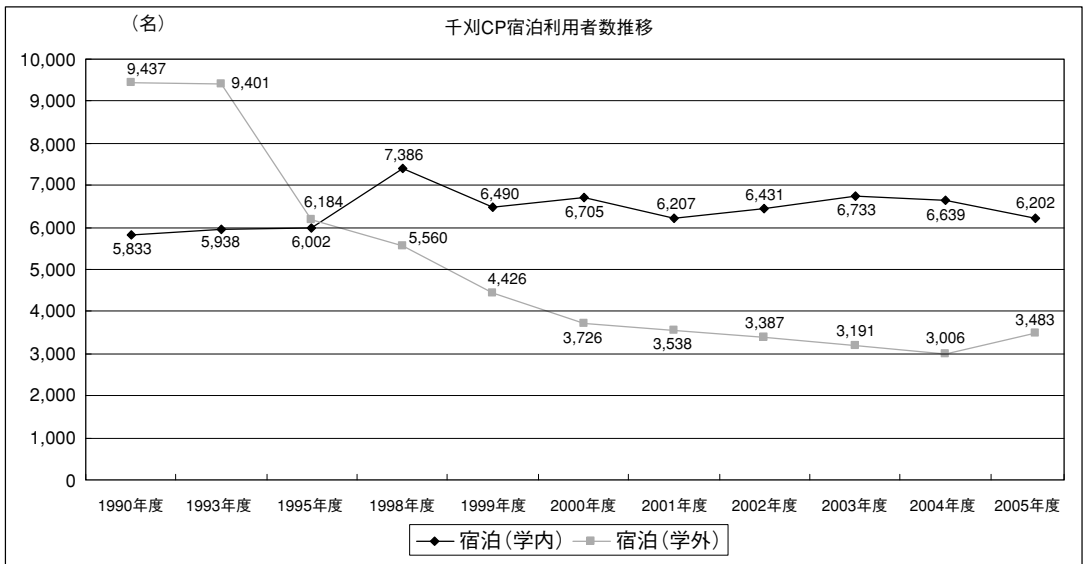
以上、関西学院年次報告に記載されている数字を用いて、千刈キャンプの利用状況の推移が明らかになった

持続的な施設運営には、年間にわたる安定的な集客が最大の課題である。しかし、大学の経営環境がより厳しくなることを考えると、集客増のための施設のリニューアルやアクセス向上に大規模な支出を行なうことは考えにくい。

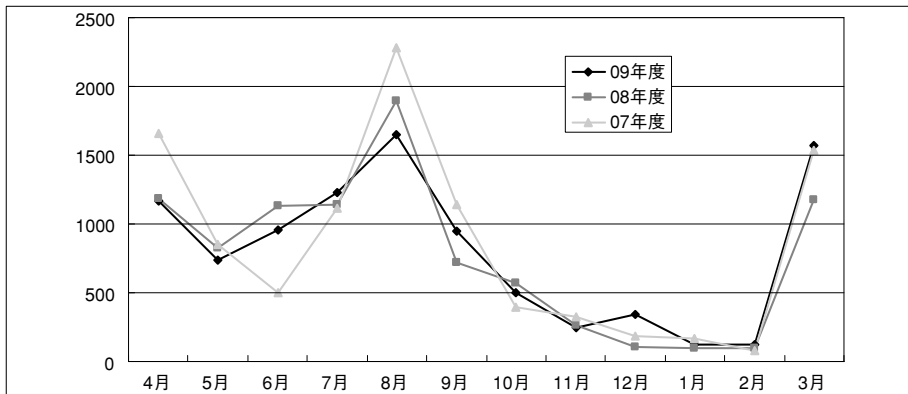
図表4 千刈キャンプ利用者数推移



図表5 千刈キャンプ宿泊利用者数推移(学内外別)



図表6 月別利用者数推移



一方、開設の経緯から考えても、施設を閉鎖し売却するなどの策は、昨今の経済状況を考えるまでもなく、現実的ではないであろう。とすると、現状維持や縮小均衡をねらうのか、新たな展開に打って出るのか。新機軸を打ち出すにしてもそのための大規模な投資を必ずしも必要としないというのがコンセンサスを得るための必要条件となる。

今後の方向性をどう見出していくのが課題であるが、施設面からも経営面からも、検討に費やす時間はあまり残されていないように感じている。

5. 国内での野外教育施設のトレンド

野外活動を支える施設数は減少傾向にある。社団法人日本キャンプ協会発行の「2009年キャンプデータブック」によると、公立の青少年教育施設全体では、1968年に591あったものが、1996年には1319にまで増加したが、減少に転じ、2008年には1129となっている。公立の野外活動センターは青少年教育施設に位置づけられているので、公立施設のトレンドが理解できるであろう。また、同データブックによると、公立キャンプ場数は減少、民間キャンプ場数は横ばいの状態であるという。つまり、全体として、官民ともに従来型の野外活動施設は減少傾向にあるといえるであろう。

関西では、大阪府が大規模(当時は国内最大級)な公立野外活動施設を国内でもいち早く設置し、以降、市町村レベルでもそれにならうように相次いで施設を建設してきた。民間レベルでは、YMCAをはじめ非営利組織が早くから青少年教育の手法としてキャンプを積極的に取り入れてきた。また、京阪神の官民が一体となってノウハウの蓄積や共有が行なわれてきた。現在では大学などの教育機関も加わり、野外教育分野での産官学の連携で、人材育成や研究がなされている。

しかし、その大阪府が府立総合青少年野外活動センターを2010年度でその運営を休止することになったように、近年、長く続く不況や青少年人口の減少などをうけて、公的なサービスの中で野外活動が占める地位が低下しているのは、残念であるが事実でもある。

6. 社会的なニーズを考える

野外活動施設が減少傾向にある一方で、子どもたちの自然体験も同様に減りつつあることが指摘されている。

国立青少年教育振興機構が行なった「青少年の体験活動等と自立に関する実態調査」(2009年度)報告書によると、小学4年生、6年生、中学2年生にアンケートをとったところ、「チョウやトンボ、バッタなどの昆虫を捕まえたこと」が「何度もある」か「少しある」と答えた割合は1998年度に比べ22ポイント減少し、59%となった。「海や川で泳いだ」は70%で、1998年度に比べ20ポイント減少。「キャンプをした」は44%で、これまた1998年度に比べると17ポイント減少となっている。

この背景には、子どもたちが習い事や塾に費やす時間の増加や、家庭自体に経済的な余力が少なくなり、子どもたちをアウトドアへ連れ出す時間やエネルギーが親になくなってきていることがあると考えられる。

千刈キャンプが毎夏2泊3日で主催する「せんがりサマーキャンプ」(小学3年生～6年生)に参加した児童の保護者からは「鶏をさばいたりテントをたてたりと、親とキャンプに行ってもなかなか経験できないことをさせていただきありがたい」などの声が数多く毎回寄せられている。

千刈キャンプの主催事業に参加する小学生の9割は関西学院初等部の児童である。このような子どもたちが将来の大学生になることを考えると、幼稚園、初等部から中・高等学校生だけでなく大

学生も含めて広く内外に、良質な自然体験の機会を提供していくことは、千刈キャンプがこれからも果たすべき役割の一つであろう。

7. 学校が所有する教育機関としての可能性

(1) 伝統は守りつつも

千刈キャンプの今後の可能性を考える上で、「宗教教育の実践」や「宗教道場」以外の機能や目的をどう具体化し、学内外に提案していけるのかが重要と考える。それは、千刈キャンプが年間営業の可能な施設である以上、現状以上の利用促進を図ることは事業として当然であり、また同時にステークホルダー(学生・学費支弁者など)に対する務めであると考えからである。

一方で、教育機関である関西学院の施設である以上、運用上、守るべき節度や一定の枠はある。そこを押さえつつ、これまででない千刈キャンプのあり方や事業運営についての模索を始めたばかりである。そこで、出会ったのが、学内外に教育実践の場として活用できる里山を持つ大学のネットワーク「大学間里山交流会」である。関西学院が今後、千刈キャンプを初めとした千刈地区の校有地活用を考える上でのヒントをこの他大学の実践例から考えてみる。

(2) 研究や教育が展開できるキャンパスに

① 山を持つ大学のネットワーク

「大学間里山交流会」

2010年9月5日、6日の2日間、龍谷大学瀬田キャンパスで行なわれた「大学間里山交流会」に誘いを受けて参加し、他大学での実践例に関するさまざまな情報を得ることができた。プログラム内容は以下のようなものであった。

(2010年度大学間里山交流会要項)

開催日時 2010年9月5日(日)～6日(月)

会場 龍谷大学瀬田学舎(滋賀県大津市)

主催 龍谷大学里山学研究センター

協力 おおつ環境フォーラム

主なプログラム

9月5日

○公開シンポジウム「里山を環境教育にどう活かすか」

近畿大学・京都学園大学・宇都宮大学・滋賀県立大学・龍谷大学・おおつ環境フォーラム・金沢大学

○ポスターセッション

京都学園大学・中部大学・長野大学・宇都宮大学・金城学院大学・京都女子大学・関西学院千刈キャンプ・おおつ環境フォーラム・南大萱資料室・龍谷大学

○懇親会 「滋賀の文化でおもてなし」(夕食)

9月6日

○パネルディスカッション

「各大学が直面している里山環境教育上の課題」

(昼食をはさんで)

○エクスカージョン

「龍谷の森」を中心とした、瀬田キャンパス隣接エリアの見学(開墾や畑作業など学生活動の見学、ツリーイング、樹冠調査タワーの見学など)

今回の交流会のホスト大学となった龍谷大学里山研究センターの宮浦富保センター長(理工学部教授)は、「里山をフィールドに全国各地の大学が様々な教育プログラムを展開している。今回のテーマは、各地で実践されているローカルな里山の教育実践をお互いに紹介し、共通するテーマの重要性や問題点の抽出を試みる。いわば、地域性と普遍性を明らかにしていきたい」と目的を語つ

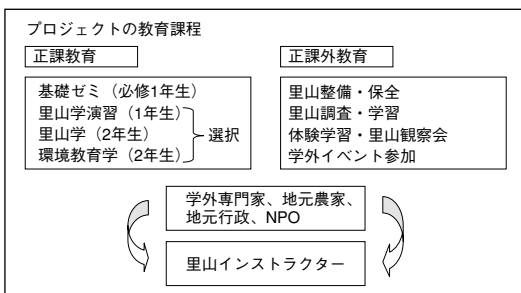
ている。

交流会に参加している各校の取り組みは千刈キャンプとは異なっていた。農学部や理系学部を有する大学では、学生の実習の場として正課教育として取り入れられている。また、正課外の教育プログラムとして、学内だけでなく、学外にも開かれた学びの場として活用もされている。以下に近畿大学と龍谷大学の事例を取り上げてみる。

②近畿大学農学部

近畿大学農学部がある奈良キャンパス(広さ約90ヘクタール)は矢田丘陵に位置し、宅地開発の波に飲まれることなく、校地の中に里山林が残されてきた。そこで、荒れてきた里山林を教員と学生が協働で修復にあたる「里山修復プロジェクト」が始まった。以下のような特徴がある。箇条書きのみにまとめてみる。

- ・ 専門教育(農学)を支える基礎教育の場としての里山を活用。
- ・ 正規の授業・実習に里山調査や整備作業を取り入れた学生参画型である。
- ・ 地域団体との連携。
- ・ 里山について学ぶだけでなく、企画・指導もできる「里山インストラクター制度」で学生を育成。



(里山インストラクター制度)

農学部オリジナルの資格認定の制度。学内・学

外の里山等の自然観察会、環境教育指導者またはアシスタントして活動することを支援・奨励する。

ポイントは以下の3つ

- ・ 里山への関心を高め、知識や技能を身につける。
- ・ プログラムを企画し指導する側に立つことで、里山をより深く理解する。
- ・ 実習を通して他者とのコミュニケーション能力を磨く。

③龍谷大学里山学研究センター

龍谷大学は、瀬田学舎(滋賀県大津市)に隣接する校有地の森林約38ヘクタールを「龍谷の森」と名づけ、理工学部環境ソリューション工学科を中心に、教育研究の舞台として活用している。教員を中心に、森林の教育的な活用策が学内で模索され、それが文部科学省のオープンリサーチセンター整備事業として2004年度から5年間にわたり実施された「里山学・地域共生学オープンリサーチセンター(ORC)」の設置につながったのである。里山ORCは「龍谷の森」を拠点に「里山をめぐる人間と自然の共生に関する総合的研究—生態系保全と環境教育のための里山モデルの構築」というプロジェクトを展開し、現在はその成果を受けて、「里山の現代的利用に関する総合研究」を目的にした「里山学研究センター」が発展的に継続する形となっている。現在の研究分野は、「地域資源(バイオマス)の利用」、「生物多様性の保全」、「くらしと環境教育および地域連携」、「里山の所有と管理に関わる問題」の4点。自然科学的な視点から研究を行なうだけでなく、文理融合、学際的、学部横断的な総合研究が特徴に挙げられている。

センターの紹介パンフによると、「『龍谷の森』を里山研究の中心フィールドとして利用しながら、さらに生態系保全と環境教育および市民参加

の里山活動を通じて、新たな里山利用モデルを構築し、全国に発信することをめざしています」とある。

この里山学研究センターのプロジェクトは、毎年出されているセンターの年次報告書「里山学研究—自然・歴史・文化と景観—」を参照されたい。

④小括—関西学院での可能性

関西学院には、理系学部としての理工学部と総合政策学部をはじめ様々な文系学部がある。特に、多様性が命である里山そのものが学際的なアプローチの対象として適しているので、総合政策学部はもちろん、西宮には、教育、社会福祉や社会起業など、千刈キャンプや千刈地区の校有地を舞台として、実践的・学際的な研究や教育活動ができる可能性は高いと考えられる。

(3) サービス・ラーニングの場として

サービス・ラーニングは、米国を中心に発展深化してきた体験的な学習手法である。中央教育審議会・大学分科会制度教育部会「学士課程教育の在り方に関する小委員会」の学士課程教育の再構築に向けて(経過審議報告、2009年9月)でも触れられていて、そこでは「大学の实情に応じ、社会奉仕体験活動、サービス・ラーニング、フィールドワーク、インターンシップ、海外体験学習や短期留学等の体験活動を効果的に実施する。学外の体験活動についても、教育の質を確保するよう、大学の責任の下で実施する」ことを大学教育改革の具体的な方策のひとつとしてあげられている。

教室でのアカデミックな学習と地域社会での実践的課題への貢献を結びつけた経験学習の一形態である教授・学習法。地域社会における現実の問題を解決するという課題を、教室で学んだ知識を活かして取り組むことにより、学習内容について深められると共に、市民的責任を学び、市民とし

ての社会参加を促進するといわれている。アメリカでは広く採りいれられている。(上記審議経過報告(案)用語解説(案)より)

千刈キャンプの歴史は関学流のサービス・ラーニングの一つと言えないだろうか。建学の精神に基づき、学生と教職員が寝食をともにして、自然にかかわり、キャンパーとしてやってくる人々にかかわり、学生リーダーたちは様々なことを学んでいく。

現役生たちからは活動のやりがいや次のような言葉で表現している。

- ・リーダー同士の信頼や、人間関係がすごく良くなっていくこと。
- ・自分も成長できるし、仲間とつらいこと、楽しいことを共に乗り越えられる。
- ・人から感謝されることをやっていること、自分のしたことが人に感謝されていることであることが嬉しい。
- ・達成感。ワークキャンプであったり、主催キャンプであったり、様々な準備、本番があり、色々な大変なこともあるが、その分キャンプが終わったときに自分が成長していることが実感できる。また、仲間同士の結束が得られる。

ここでは、千刈でのリーダー活動を通じて学んだことと、キャンパスで学んでいることが直接につながっていないし、日常の課題解決に活かすというほどの深まりがあるわけではない。しかし、実践を通じて私立大学の建学のメッセージを身につけ、誇りを持って卒業し、それを人生の糧として社会で生きていく若者を育てていることは、サービス・ラーニングの一つの形といえよう。

今後の一つのあり方として、大学の付属施設・里山・宿泊機能・研修機能・スタッフ常駐などといった千刈キャンプの特質を活かして、地球規模での地域社会の課題解決のためのサービス・ラー

ニングのプロジェクトを展開し、関学らしい市民感覚を持った学生が育つ場の可能性も考えていきたい。

がるし、実践と研究が融合する仕事というスタイルも悪くないであろう。これもまた総合政策的なワークライフバランスであろうか。

8. 今後の課題

以上のように、いくつかの他大学での事例などを参考に、大規模な投資を前提としない千刈キャンプのリニューアルについて考えてみた。

いずれも正課科目としては、すぐに実現できるものではないかもしれない。大学間里山交流会で出会ったある教授に「正課・正課外を問わず、里山活動がこうして大学の教育プロジェクトに認められた原動力は」と質問してみた。「それ(原動力)は教員のイニシアチブです」という彼の答えは教員の私にはとても印象的であった。千刈キャンプはまだまだ努力が足りないようだ。

しかしながら「隣の芝生は青い」と言う前に、足元にもっと活用できる自前の森がある。国際性と人間性を兼ね備えた「世界市民」を育てるのには絶好の場所だ。まさにここにあるものを活かさないと「mottainai」ではないか。他の先事例を参考にしつつも、せっかくの「宝」を持ち腐れにしない新しい展開が必要だ。

まずは、使える場所として、様々なあり方を目に見える形にしていくことが当面の課題であろう。必要なのは千刈キャンプの見える化、つまり、学内での認知度の向上でもある。千刈キャンプが「里山キャンパス」や「エコキャンパス」だと呼ばれることを目指し、大学での研究や教育に役に立つプログラムやサービスの開発や提案の試行錯誤を続けていきたい。

事務職員としての仕事と、自らの興味関心や専門としての分野が重なると、楽しいような、また反対に楽しみが楽しみでなくなるような日常になってしまう。しかし、このように振り返って考える機会は、日常の業務をより深めることにつな

参考文献

- 関西学院千刈キャンプ年次報告書(1990年度から2009年度)
 関西学院千刈キャンプ2005「Campers first 関西学院千刈キャンプ開設50周年記念誌」
 大学間里山交流会2009年度配布資料
 龍谷大学里山学研究センター 2009年度 年次報告書
 文部科学省中央教育審議会制度・教育部会 学士課程教育の在り方に関する小委員会
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/018/index.html

第2 公害被害地域の環境再生 ～尼崎21世紀の森構想が問い掛けるもの～ (杉原 啓二³)

1. はじめに

日本の高度成長時代に阪神工業地帯の中核を担った尼崎臨海部において、尼崎市(中核市)と兵庫県が整備を進める「尼崎21世紀の森構想」をモデルとして、持続可能なまちづくり方策を展望する。

本構想は、大阪湾バイエリア全体の都市環境のインフラ整備の中で、尼崎臨海部の再生が国の進める「都市再生プロジェクト」の一つとして採択されたものであり、「森の整備」を核としながら民間の主体的な取り組みを誘導し、長期的な観点から緑を基調としたまちづくりを推進しようとするものである。既に、臨海部では、パナソニックが世界戦略の一環としてPDP工場を稼働させているほか工場や外国資本による大型物流拠点施設などの整備、進出が相次いでいる。

尼崎臨海部の戦前・戦後は、殖産興業や戦争特需そして高度経済成長政策など国策の基幹部分を担う全国有数の工業都市として発展してきた。しかしながら、一方で集積する工場群や幹線道路からの大気汚染公害による甚大な健康被害の発症など<負の側面>も決して忘れてはならない。尼崎大気汚染公害訴訟の和解から既に10年が経過するも目立った環境改善は見られず、今なお、多くの市民が気管支喘息などで苦しんでいることに加え、新たにクボタ等の操業に起因するアスベスト禍など全国的に注目されている環境課題も抱えている。

以上のことから、本稿では、尼崎臨海部における都市再生プロジェクトの現状を踏まえ、公害被害地域の環境再生に関して、自治体の公共政策と市民参加の観点から「持続可能なまちづくり」のあり方や主体形成等について考察するものである。

2. 尼崎21世紀の森の取り組み

2.1 「尼崎21世紀の森構想」とは

兵庫県が平成14年3月に策定した「尼崎21世紀の森構想」は、工場跡地等の遊休地を抱える尼崎臨海部において、国道43号線以南の約1000ヘクタールを対象エリアとし、21世紀を時間軸として、22世紀に跨る壮大なプロジェクトである。整備計画は、陸域と海域を一体化させ「森と水が共生する環境創造のまち」を演出できるエリアとして拠点地区、丸島地区⁴、フェニックス事業用地⁵を先導整備地区として位置付け、この地区の重点的整備により、段階的に地域全域に波及(先導期0～10年後、展開期11～20年後、概成期21～50年後、成熟期51～100年後)させていくこととしている。

なお、先導整備地区の中でも臨海地域のほぼ中央に位置し、市民の憩いと交流の場として最適である拠点地区(「尼崎森中央緑地」)をパイロット事業として位置付け、大阪湾バイエリアにおける新たな環境創造拠点、多核ネットワーク型都市圏を形成する新しい都市核、尼崎21世紀の森づくりの先導的拠点として整備を図ることとしている。

3 関西学院大学大学院総合政策研究科聴講生

4 1997年に尼崎市平左衛門町地先において廃棄物埋立て処分が開始され、1984年に丸島地区埋立て地として竣工した。この丸島地区は尼崎21世紀の森構想のテーマである「森と水と人が共生する環境創造のまち」を最も演出できるエリアとされている。

5 このフェニックス事業により、大阪湾圏域から生じた廃棄物の海面埋め立て処理及びこれによる港湾の整備を目的として、1982年に大阪湾広域臨海環境整備センターが設置され、近畿2府4県159市町村が参加して、泉大津と尼崎沖の2処分場がフェニックス第1期事業として開始され、その後、第2期事業として神戸沖、大阪沖処分場が相次いで稼働するに至っている。



図1 対象地域の拡大図(出典 兵庫県・尼崎市)

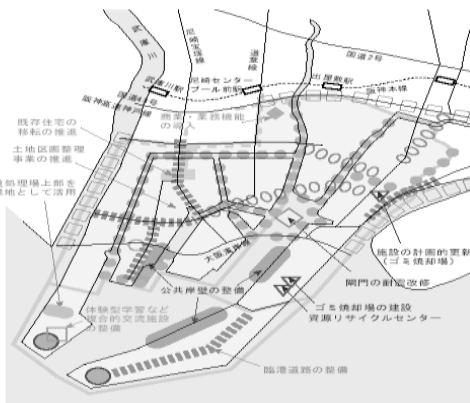


図2 都市計画マスタープラン(出典 同上)

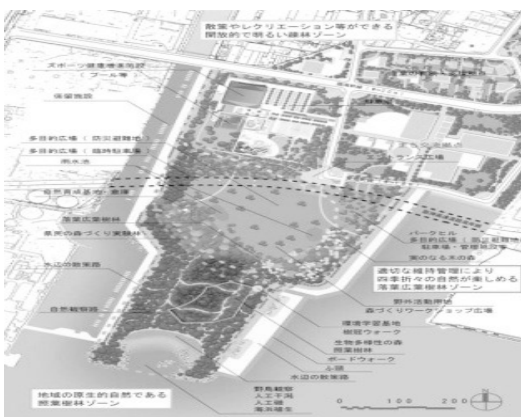


図3 尼崎中央緑地計画(出典 同上)

2.2 市民との協働の森づくり

「尼崎中央緑地」は、生物多様性に配慮したリーディングプロジェクトとして構想全体の森づくりの羅針盤となる先導的な役割を担い、広大な埋め立て地に創出される新しい森(29ヘクタール)である。六甲山、北摂山系などの内陸部の生態系と大阪湾臨海部をネットワーク化する自然環境の広域拠点として、市民との協働による育苗・植樹など「地域が育てる森」として計画されている。

また、植栽計画では、兵庫県立大学自然科学研究所などの支援の下に、種の多様性や遺伝子の多様性などに配慮し、地元産の種子を用いて苗木を育て、植栽するなどを特徴としており、エリア内の一部は既に小学生の環境体験学習の場として活用されている。

なお、森づくりの推進母体の中核的な組織として、市民・学識者等からなる「尼崎21世紀森づくり協議会」が設立され、研究や実践活動のほかイベントの開催など精力的な取り組みが実施されている。また、「苗木から100年後の森を」を合言葉に市民協働の森づくりを進める「アマフォレストの会」、工場内の狭い空間や隙間を活かした緑化活動を行っている「尼崎グリーンワース」など市民の支援の輪が拡がりつつある。

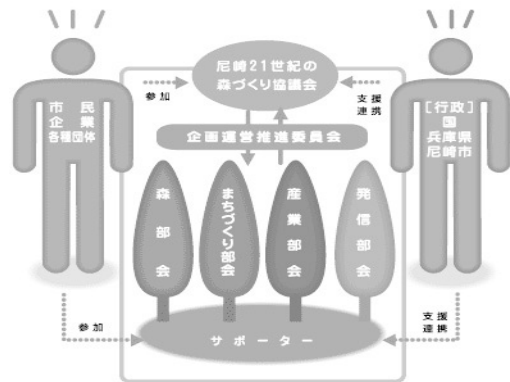


図4 組織運営図(出典 尼崎21森づくり協議会)



図5 環境体験学習で苗木を運ぶ子供たち

2.3 構想推進に係る課題

近年の産業構造の変化等により、大阪湾沿岸地域では、遊休地の発生など地域の活力が著しく低下してきており、その再生が大きな課題となっている。とりわけ、大阪湾バイエリアの中核を担った尼崎臨海部は、重化学工業を中心に飛躍的な発展を遂げた反面、公害問題が極めて深刻化した地域であったことも記憶に新しい。

尼崎南部地域では、現在もなお、大気汚染公害で苦しむ多くの公害患者を抱えており、本構想を推進していく上で被害者救済の視点を忘れてはならない。

「瀬戸内海の美しい自然の回復」、「人と自然が共生する都市創造」、「持続可能社会を構築」を構想の柱としているが、問題は、それらを実現していくプロセスや実効性を担保する具体的な財源や手法等が十分明らかにされていないことである。ましてやその核となる「森づくり」に関しては、100年という極めて息の長いスパンであることから、拠点地区以外の先導整備地区である「丸島地区」、「フェニックス事業用地」についても中長期的な観点に立脚した計画や官民の役割分担などの具体化が必要である。また、全体を通じて、事業の情報開示をはじめ事業検証や県・市の役割分担と責任を明らかにしておく必要がある。

3. なぜ尼崎臨海部なのか

3.1 再生の必要性・意義

「尼崎21世紀の森構想」は、都市再生本部が推進する都市再生プロジェクト(全国23か所)のうち、「大都市圏の都市環境インフラ再生～臨海部における緑の拠点創出～」として採択されたものである。

平成14年7月に閣議決定された「都市再生基本方針」では、急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に対応して、その魅力と国際競争力を高めることを都市再生の基本的な目的としている。都市再生は、民間資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、それを都市に振り向け、さらに需要を喚起することにより、経済再生の実現に繋がるとされている。

3.2 負の遺産は解消されたか

尼崎臨海部の<負の遺産>とも云うべき公害問題は、工場ばい煙、自動車公害等に起因する大気汚染問題に代表される。尼崎の大気汚染問題の認識を深めるうえで、国道43号線訴訟、尼崎大気汚染公害訴訟及び2005年に発覚したアスベスト禍を以下により検証する。

まず、対象エリア北側に隣接する国道43号線に係る訴訟は、道路公害では初めての最高裁判決(1995.7.7)であり、大阪空港騒音訴訟最高裁判決で適用されてきた被害救済の枠組みを道路公害にも始めて適用し、騒音や排ガスによる賠償責任を認容したものである。

尼崎市と隣接する西淀川区の大気汚染公害訴訟判決では、国道43号線などを走る車の排出ガスと工場ばい煙との複合汚染による健康被害を初めて認容し、「公共性」を理由に沿道住民に一方的な犠牲を強いる道路行政のあり方はもはや許されない

ことを示している。

次に、尼崎大気汚染公害訴訟は、大気汚染を原因として1988年12月に国、阪神高速道路公団及び9企業を被告として訴えた裁判である。翌年、原告と被告企業9社の和解が成立したものの、国及び公団については、提訴以来10年以上経過した2000年1月、神戸地裁において健康被害を認容し、損害賠償命令がなされた。また、自動車排出ガス規制を求めた差止め請求については、浮遊粒子状物質⁶が $0.15\text{mg}/\text{m}^3$ を超える場合に認容し、道路公害での初の差止め判決がなされたところである。

なお、この判決については、原告、被告双方が控訴したが、控訴審の段階で2000年12月、和解に至り、その後、公害等調整委員会でのあっせん合意(2003.6.26)を経て、双方で構成する「連絡会」において、大型車の交通量低減のための総合的な調査の実施、環境ロードプライシング⁷などの交通流対策を進めることとなった。環境ロードプライシングは、漸く2009年4月から本格実施されている。

対象の道路は、阪神高速3号線・国道43号線から「尼崎中央緑地」の真上を通過している阪神高速5号線(湾岸線)への迂回誘導であるが、現在もなお、環境基準未達成の地点を残しているなど今後も交通実態の変化や沿道改善の効果を検証していく必要がある。

二つ目のアスベスト問題は、2005年6月、(株)クボタが記者会見を開き、旧神崎工場で従業員が肺がんや中皮腫で死亡、また工場近くの住民が中皮腫を発症するなど近隣住民に被害が及んでいる事実を明らかにしたことを発端としている。

クボタのケースでは、住民の中皮腫発生状況か

らも被害が工場周辺のみならず広範囲に飛散した可能性があるとして、奈良医大による周辺被害調査では、風向きにより、工場から同心円状に南南西(尼崎21世紀の森エリア)へと被害者が広がっていていることが伺える。現在、環境省は、尼崎市に委託して、昭和30～50年に尼崎市に居住し、一般環境を経由した石綿暴露による健康リスク調査を実施しているが、石綿関連工場の周辺住民に中皮腫に至る「胸膜プラーク」が見られた人が集中していたとの調査結果を公表している。今後、疫学調査をはじめ受診者の拡大などデータ蓄積を図っていくことが望まれる。



図6 国道43号線の現況(上部は阪神高速3号線)



図7 同上

6 浮遊粒子状物質(SPM)というのは、大気中に浮遊している粒子状物質で、代表的な「大気汚染物質」のひとつである。環境基本法に基づいて定められる環境基準では、粒径 $10\mu\text{m}$ 以下のものと定義されている。発生源は、工場のばい煙、自動車の排出ガスなどの人の活動に伴うもののほか、自然界由来(火山、森林火災など)のものがある。

7 環境ロードプライシングというのは、平行する有料道路の路線間に料金格差を設けることで、都心部の住宅地等を通過する交通を湾岸部等に誘導させて、住宅地等の沿道環境の改善をめざすものであり、首都高速や阪神高速で取り組みが始まっている。これらの実施により、浮遊粒子状物質(SPM)や二酸化窒素(NO_2)等の排出量が多い大型ディーゼル車が路線転換することで、環境負荷の大幅な低減が期待されている。

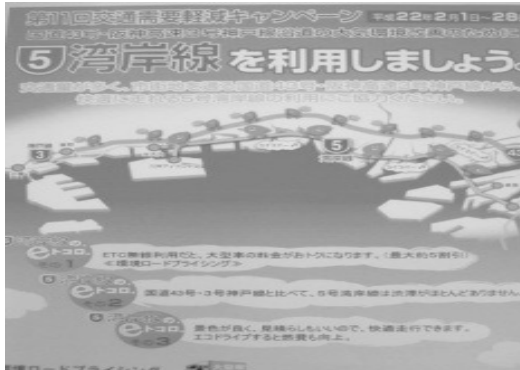


図8 交通需要キャンペーン
(出典 近畿地方整備局)

3.3 自治体経営と持続的なまちづくり

尼崎市では、都市像として「にぎわい・創世・あまがさき」を目指す総合基本計画(目標年次2025年)の下に都市計画マスタープランを策定し、安全で快適なゆとりある都市空間づくりを推進しているが、バブル経済崩壊後の長期に亘る経済の低迷や阪神・淡路大震災の被災と復興など、計画策定時に想像すらしなかった事態に遭遇してきている。平成17年度には、財政再建団体への転落が危惧されたが、「経営再建プログラム」等の実施により、現時点では、ほぼ収支均衡が図られつつある。しかしながら、平成22年度においても法人市民税等のマイナスが見込まれ、また、生活保護費など扶助費の増加など慢性的な赤字体質からの脱却は依然として厳しい状況にある。

平成22年2月、尼崎総合計画審議会からの答申「尼崎市における総合計画のあり方について」において、新たな総合計画の策定の必要性についての指摘がなされ、現在、基本構想の改訂に向けた取り組みが行われている。新たな計画策定にあたっては、21世紀森構想の検証も加え、オルターナティブな意見も含めた市民との合意形成が望まれる。

4. 環境再生としての評価と課題

4.1 都市再生プロジェクトとしての尼崎21世紀の森構想

計画地は、災害復興公営住宅建設の頓挫や都市計画臨海西部拠点地区計画の変更に伴うものであるが、最終的には、「都市再生プロジェクト」として採択されたものである。

これまで、自治体の都市政策や産業政策は、国の全総や産業政策に依存しながら企業誘致に奔走し、地域開発に多大な投資を行ってきたが、外部不経済としての公害問題は、その付けを市民が一身に背負ってきたところである。

「都市再生プロジェクト」として採択された尼崎臨海部の産業政策は、産業の国際競争力を高めるという国策に沿って依然として外来型開発中心であって、地域の資源や産業との連関性が極めて薄弱であることを指摘しておきたい。

「持続可能なまちづくり」の実現のためには、投資や市場が地元に関連するような産業政策に転換しなければならない。即ち、地域の内発型発展や域内循環を促進するような持続的なまちづくり政策を必要としている。

4.2 臨海部における緑の拠点形成と公共政策

尼崎臨海部は、高度経済成長の過程で大幅に消失した大都市における緑について、長期的な視点に立ち、多様な主体の参加・連携の下に「緑の創出」を図る地域とされている。また、臨海部における緑化事業は、武庫川下流浄化センターの高度処理事業や海岸環境整備事業と併せたプロジェクトとして大阪湾再生計画の中で海域の水質改善や親水性の向上等による先駆的な取り組みの一つとして注目されている。

こうした中で、兵庫県は、工場周辺を「産業活

力再生地区」に指定、尼崎市も企業立地促進条例などにより、企業誘致を本格化させてきている。既に、計画エリアでは、パナソニックの工場誘致のほか相次いで物流関係企業等が進出して来ており、関経連など経済界は、このような行政の規制緩和や優遇措置に対して、大阪湾バイエリアの再生に寄与するものとして評価している。

しかしながら、臨海部の開発にかかる事業は、港湾法や瀬戸内法など個別法等に基づく環境アセスメントは実施されているものの、埋立地の処分や用途、事業主体が不確定な未利用地も多く存在し、今後、臨港道路の整備やごみ焼却場の建設など周辺環境も含めた良好な環境を保全・創出していくために総合アセスメントの導入などの検討が望まれる。

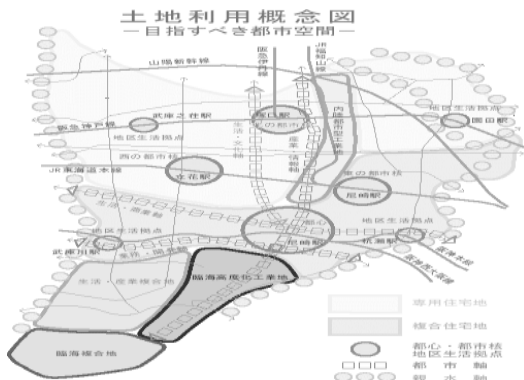


図9 土地利用概念図(出典 尼崎市・兵庫県企業庁)



図10 臨海部での立地ゾーン(同上)



図11 パナソニックPDP工場(同上)

4.3 社会経済のグローバル化と地域経済の発展

バブル崩壊後、阪神工業地帯の中核を担った尼崎臨海部の産業構造は、鉄鋼・金属など素材型産業を中心に世界的不況の波をもろに受けたことや工場の老朽化等により、生産拠点の移転等が続出するほか、素材型産業に代わるハイテク産業等新たな成長業種を輩出できなかったことなど様々な要因が複雑に絡み合い大きく変容し、臨海部の衰退を招いてきた。

「都市再生」開発プロジェクトは、都市の外延化を抑制し、コンパクトな都市構造への転換による都市の快適性・安全性向上や自動車に起因する交通・環境問題の解消など20世紀の負の遺産の解消等を目的としているが、本来の「都市再生」には、デフレ対策や購買力の回復などが必要であり、都市環境改善には、規制緩和ではなく公共交通対策や耐震補強など実施すべき課題は多い。

地球環境時代の都市のあり方は、EUにおける「オールボー憲章」⁸(1994年)が目されるが、「持続可能な都市」をどのように創っていくかが問われている。

8 この憲章は、リオサミットで採択されたアジェンダ21の「第28章 アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ」を踏まえ、国際環境自治体協議会(ICLED)が中心となって1994年オールボー市(デンマーク)において第1回欧州サステナブル会議が開催され、ここで採択された。憲章には、環境、経済(質的転換を含めた経済成長)、社会(社会的公平性の確保)の持続性の観点から、地域の役割や政策体系のあり方が示されている。

地域振興策を安易に公共事業に求めていく功罪は、これまでも繰り返し指摘されてきたが、都市の文化的価値を高め、地域の振興を図っていくためには、「富の再分配システム」など従来型のシステムを改め、所謂「内発型発展」⁹として、地域資源や人材を活用しながら事業化を促すことにより、地域の中で貨幣が流通し、経済が還流する仕組みを立ち上げていくことが求められている。

5. 今後の課題と展望

5.1 公共政策のあり方

(1) 誰のための都市再生か(公共政策のあり方)

都市再生には、社会経済システムの変革の視点が欠かせない。即ち、これまでの工業化・都市化を進めてきた市場主義経済や政治のあり方に基本的な変革を迫るものでなければならない。このことから、尼崎臨海部における地域再生や環境再生は、これまでの社会経済システムの変容に迫り、市民福祉や地域生活環境の向上をめざした「持続可能なまちづくり」を図っていくことが望まれる。

現在、兵庫県及び尼崎市では、臨海部の企業誘致を本格化させる中で、国の戦略港湾構想¹⁰において阪神港が「国際コンテナ戦略港湾総合特区」として選定され、規制緩和や特例措置により物流の国際的な拠点として、官民挙げての整備等が始まろうとしている。

地元自治体としては、「都市再生プロジェクト」や「戦略港湾構想」等に地域再生の活路を見出そうとするものであるが、中長期的な観点からすれば、これまでの臨海部の盛衰の轍を踏まない保証

はない。

(2) 環境再生と自治体の責任

自治体が行う地域再生や環境再生は、市民の健康や生活環境を確保していく観点を持ち、これを積極的に政策理念として位置付けていくことが必要である。しかしながら、それらが政策に結びついていく仕組みや様々なセクターとのネットワークがなければ、その成果は限定的にならざるを得ない。

構想の実現までに100年を要する取組みを実効性あるものにしていくためには、予め環境政策、都市政策、コミュニティー政策、交通政策、地域経済政策など施策のポリシーミックスにより、自治体計画を市民等との協働で策定していく必要があるほか、関係する行政情報は常に開示し、その実施状況等を市民監視に委ねていくことも必要である。

5.2 市民との合意形成と市民参加

(1) 市民の認知度や市民参加に課題

市民活動としてのNPO/NGOは、「新しい公共」を担う主体として成長していく可能性を秘めている。構想では、市民との協働の重要性が述べられているが、市民の主体的な取り組みを促していく前提として、行政との対等で良好なコラボレーションが望まれる。

行政との良好なパートナーシップに関しては、リオ宣言第10原則において、市民の環境情報へのアクセス、意思決定過程への参加、救済へのアクセス保障が定められている。これを具体化するた

9 宮本憲一は地域の内発的発展の3原則を纏めている(宮本憲一著「都市政策の思想と現実」有斐閣1999)。この3原則は、①目的の総合性：住民が人間らしい生活を送れているかどうか、②地域内の産業連関：地域内で財貨やサービスに付加価値をつけることや社会的剰余を地域の福祉・文化など公共的サービスに分配されているかどうか、③住民の参加と自治から成り立っている。

10 政府は、平成22年8月、今後5～10年でアジアのハブ港湾に相応しい港を整備する方針を打ち出し、京浜(東京・川崎・横浜)と阪神(神戸・大阪)の2地域を選定した。国は、岸壁を整備する場合の国の負担の引き上げや民営化した港湾施設の固定資産税減免をハブ港湾だけに認め、国際競争力を高めたいとしている。また、港湾経営会社への無利子貸付制度の拡大などを盛り込んだ港湾法改正案を来年通常国会に提出する方針という。

めの国際的な取り組みとして、オーフツ条約¹¹が発効(2001年)しているが、日本においても早期に批准し、国内法の整備が急がれる。

(2)「尼崎南部再生研究室」への期待

和解金の一部を持って設立された同研究室は、運河交通網や国道43号線と阪神高速の大改造等を「尼崎南部再生まちづくりプラン」として提案するなど、地域の環境改善に関する調査・研究活動を精力的に担ってきたところである。現在では、会員数がやや低迷する中、新たな試みとして運河クルージングなど臨海部の特性を活かしたイベント開催や地域に密着した情報誌の発行など、多くの市民によって支えられている。同研究室と同様に、公害被害地域の環境再生に取り組んでいる「あおぞら財団」(大阪市西淀川区)や「川崎公害根絶・市民連絡会」(川崎市)等との連携を密にしながら、今後の更なる展開を期待したい。

(3)尼崎21世紀の森づくり協議会の取り組み

この構想の中核的な推進組織として尼崎21世紀の森づくり協議会が、行政によって設立されている。兵庫県と尼崎市が締結した基本協定において、「県及び市は、相互に協力しながら、あらゆる主体の参画による推進母体を設置するとともに母体が自立するまでの間、その運営及び取り組みを支援する。」とし、その後、森づくりの取り組みが本格活動する段階で、円滑な活動を確保できるよう改正している。しかし、委員の選任や企画運営等に関しては、行政主導の感は否めない。また、構想そのものの市民の認知度も低迷したままである。このような中で地道に活動に取り組んでいる会員の方々の存在を付記しておきたい。



図12 最新号・公害特集・運河博覧会・マガジンAa
(出典 南部再生研究室・尼崎21世紀の森づくり協議会)

5.3 環境再生から持続可能なまちづくりへ

都市再生プロジェクトとしての尼崎21世紀の森構想の現状について、尼崎臨海部の変容過程や公害・環境問題、自治体政策、市民の活動状況などを踏まえながら「持続可能なまちづくり」や「環境再生」に係る課題について考察してきたが、現段階での中間まとめとして、以下の3点を提示し、この稿の終わりとした。

- (1) 環境再生は、被害者救済をはじめ破壊された自然環境の保全、回復、再生とともに、地域コミュニティの活性化や市民福祉・生活環境の向上に繋がる観点から「持続可能なまちづくり」として推進していくことが望まれる。
- (2) 産業再生を基調とした「都市再生」プロジェクトの可能性と限界を見極めながら、地域経済の内発的発展やその主体形成と結びつく形で環境再生が望まれる。
- (3) 都市再生や地域再生は、サステイナブルをめざす都市・地域内部からの取り組みと、その実現を支える社会経済システムの改革があって初めて、真の方向性を見出すことが可能となる。このことから、自治体政策の立案・実施に際しては、市民参加の関与の仕方や決定プロセスなどを十分に配慮し、環境や都市計画の領域のみに

11 この条約は、1998年、オーフツ市(デンマーク)において締結され、市民の環境権を実効的なものとするための3つの柱として、①情報へのアクセス、②意思決定における公衆参画(Public Participation)、③司法へのアクセス権の保障を定めている。日本は未だ同条約を批准していないものの、第3次環境基本計画には同条約への言及も見られる。

止まらず経済領域や社会領域全体に関わるものとして、総合アセスメントの導入の観点から政策の統合を図っていくことが望まれる。

謝辞

ご協力を頂きました関係機関及び関係者の皆様にお礼を申し上げますとともに、本研究発表の機会を頂きました関西学院大学地域・まち・環境総合政策研究センターに感謝申し上げます。

