

市民からの持続可能性アセスメント ～水島再生プランの自主アセスの取組から～

Sustainability Assessment by Citizens
Approaches to Voluntary Assessment in the Regional Revitalization Plan by Pollution Victims

傘木 宏夫*, 藤原 園子**, 塩飽 敏史**

Hiroo KASAGI, Sonoko FUJIWARA, Toshifumi SHIWAKU

In 1995, the air pollution court case was settled on the basis of a plan presented by air pollution victims wishing to revive the local environment. The Mizushima Foundation, established in 2000, aims to realize the plan, and is promoting activities to improve the environment, environmental health for pollution victims, and learning from the history of pollution. To mark the 25th anniversary of the release of the plan, we reviewed our activities to date and formulated a revised version with a target year of 2030. At that time, as a voluntary assessment, we conducted inspections and evaluations through community surveys and dialogues with stakeholders, as well as created and disclosed a monitoring methodology. This paper will be presented as a practical example of "Sustainability Assessment by Citizens" in Japan.

「キーワード：持続可能性アセスメント，自主アセスメント，公害被害者」

「keywords: Sustainability Assessment; Voluntary Assessment; pollution victims;」

はじめに

公益財団法人水島地域環境再生財団（以下、みずしま財団）では、倉敷市公害患者と家族の会（以下、患者会）が1995年に発表し、大気汚染公害裁判における和解の礎となった「水島再生プラン」とその実現に向けた活動の四半世紀をふりかえり、2030年を目標年とする改訂版を策定した。その際、自主アセスメントとして、地域の現状調査やステークホルダーとの対話を通じて点検・評価し、モニタリングの方法書を作成した。これを「市民からの持続可能性アセスメント」の実践例と位置付けて報告する。

1. 市民からの持続可能性アセスメント

持続可能性アセスメントとは、持続可能な社会の構築に向けて、計画策定または実施検討段階の開発行為等が環境・経済・社会に及ぼす影響を包括的に評価するプロセスである。その際、従来の環境アセスメントに比べて、負の影響の最小化だけでなく、「将来のコミュニティと生態系の持続可能性が高まるように正の影響の増大を要求」することを重視し、意思決定者にイニシアティブを促すものである¹⁾。

持続可能性アセスメントの実践例は世界各地に広がりつつあるが、日本国内では2020年東京オリンピック・パラリンピック大会での萌芽的な取組み以外には知られていない。今後、様々な主体による戦略レベル・事業レベルの実践の蓄積が待たれている。

筆者らは、以下の2つの切り口から、市民団体が主体となって実施する参加型の調査学習活動（地域調査とステークホルダーとの対話）を「市民からの持続可能性アセスメント」として定義する。

- ①事業者の地域開発計画に対して持続可能性アセスメントの実施を提案する活動
 - ②自らの地域づくり事業の計画策定や活動の実施状況を持続可能性の観点から点検・評価する活動
- 現在、①の活動については2025年大阪・関西万博に関する活動が行われている²⁾。本稿は②の活動事例として報告する。

2. 水島再生プラン

2-1 水島地域の概要

水島地域は、岡山県倉敷市（面積約35,563ha、人口約480,000人）の瀬戸内海に面し、面積6,165haには水島臨海工業地帯（2,546ha）を含み、人口約89,000人が住む。かつては高梁川が流れ込む広大な干潟の海と農村地帯であった。1943（昭和18）年に航空機工場の建設のため亀島山地先が埋め立てられ、「水島」という地が誕生した。戦後、岡山県は水島臨海工業地帯造成計画に着手し、1964年に新産業都市に指定され、1960年から1970年の間に人口は倍に膨れ上がった。

しかし、工業化が進み操業が始まると、排水による漁業被害、梅やミカンの実がならない、イ草が先

*NPO地域づくり工房,**公益財団法人水島地域環境再生財団



図1：水島再生プラン（1995年）

枯れるなどの第一次産業への被害が顕著となり、さらに呼吸器疾患等の患者が多数発生した。患者団体の運動を背景に市条例による救済制度が創設された後、1972年の四日市公害裁判での原告勝訴をきっかけに公害健康被害補償法が制定され（1973年）、1975年に水島は指定地域となった。

2-2 公害訴訟と水島再生プラン

しかし、1970年代後半から産業界からの巻き返しにより、1978年に二酸化窒素の環境基準が緩和され、1988年には第一種地域の指定が解除となった。患者会は、環境行政の後退に歯止めをかけ、公害の責任を明らかにするために、1983年に企業8社を提訴し、1994年原告勝訴の地裁判決を得た。

1995年、患者会は、他の市民団体の協力によりまちづくり実行委員会を組織し、裁判の解決によりめざす地域の姿を「水島再生プラン」として描き、社

会への理解をよびかけ、これが和解交渉を後押しし、1996年に和解が成立した。

2-3 水島再生プランの概要

水島再生プランは「よみがえれ 水島のまち 公害のまちから緑と水、賑わいのまちへ」を副題として、7つのプロジェクト（表1）をイラストマップ（図1）に描いたものである。

2-4 水島再生プラン実現に向けた取り組み

裁判の解決金の一部を基金として、みずしま財団（2000年岡山県許可、2011年公益財団へ移行）が設立された。趣意書には「住民を主体に、行政・企業など水島地域の様々な関係者と専門家が協働する拠点」となることを掲げ、市民参加型の調査学習活動を重視してきた。

準備会段階の1999年から続く八間川調査は、子どもたちの遊べる水辺を街なかに取り戻したいとの再生プランの願いを調査と体験を通じて共有する場として、今日まで69回を重ねている。2000年からの海底ごみ調査活動に基づく政策提言は行政による回収処理システムの実現に結実した。

2010年から公害の歴史に学ぶ視察研修を事業化した。環境学習を通じた人材育成・まちづくりを考える協議会への企業の参加を機に、産学官民の協働による「みずしま滞在型環境学習コンソーシアム」が、地元企業を会長に迎えて発足した（2018年）。

その他、患者会によるADL（日常生活動作）やQOL（生活の質）の維持・向上に資する活動への支援、公害被害者運動に係る資料の保存・記録化などの活動を地道に続けている³⁾。

表1：水島再生プラン（1995年）における提案内容

再生プランの柱	1995年当時の提案内容
①グリーンベルトでコンビナートをつつむ	まるで森の向こうに工業地帯があるように住宅と工場をグリーンベルトで分けます。今の工場立地法を活用したり、県条例の上乗せで実現させましょう。併せてコンビナートの安全基準見直しやチェック体制を考えます。
②まちに賑わいの拠点を	八間川の水と緑を豊かにした街のシンボルストリートづくり。企業者宅の再整備で企業はまちづくりに貢献を、商店街のにぎわいを取り戻す工夫など知恵を集めましょう。
③健康・福祉のまちづくり	みんなが健康であるために、緑と新鮮な空気が吸えるよう医療や高齢者向け施設も充実しているまちに。水島をかこむ連山を活用して健康と史蹟の散歩道、休耕地を活用しての菜園づくり、工場の排熱を利用した温水プールなど思いはいっぱいです。
④芸術・科学をテーマに	科学技術と芸術と自然の調和、新たにできた2つの芸術系大学との交流など、創造、研究、起業家の育成など、水島から新しい文化を国内外に発信させましょう。
⑤原風景・原体験を大切に	水田、蓮根畑、浅海の漁業、近隣とのふれあい、祭りなど、祖先から受け継いできた恵みを私たちの世代で潰してはならない。原風景を守り、復活させて残します。
⑥水島臨海鉄道の延伸	今あるコンビナート内の引込線を利用して新幹線の新倉敷駅と瀬戸大橋線児島駅間をつなげば誰もが便利。自動車の排ガス対策にもなります。あわせてコンビナート南端の県有地にも延伸。
⑦海辺・水辺を住民の手に	砂浜のある海、魚つりのできる岸辺、ボートやヨットが楽しめる港。コンビナートの南端の埋立地を緑と水辺と憩いの場に。高梁川に“わんど”を。

出所：倉敷公害患者と家族の会「水島再生プラン」（1995年）より

3. 自主アセスメント

3-1 自主アセスメントの位置付けと進め方

みずしま財団は、設立 20 年にあたって、水島再生プラン発表から 25 年の節目に、公害患者らから託された願いに寄り添って活動ができているのかを再点検し、プランの再構築を検討することとなった。

その際、地域の現状を調査し、公害患者をはじめ地域社会の関係者との情報交流を通じてより良いプランの構築をめざすこととし、そうした取組みを自主アセスメントとして位置付けた（図 2）。

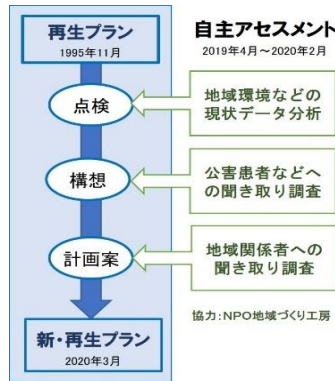


図 2：自主アセスメントの手法

3-2 取組みの経緯

(1) 実施体制

再生プランの見直しは、みずしま財団が主体となり、患者会の協力で進められた。自主アセスメントは NPO 地域づくり工房が担当した。NPO 地域づくり工房は「住民アセス」を支援する活動を行っており、「市民による持続可能性アセスメント」の事例開拓として位置付けた。

(2) 取組み内容

①現状データの分析

みずしま財団では、再生プラン 10 周年の節目に、当時の環境や社会・経済の統計データを多用して、『水島地域の再生のために～現状と課題～』（2006 年）をまとめていた。これを土台に、最近のデータとの対照表を作成し、この四半世紀にどのように地域の姿が変わったかを調べた。

②公害患者からの聞き取り（表 2）

公害患者の 12 名から、和解から 25 年が経って、大気汚染や地域のようす、暮らし向きなど、どのように感じているのかを聞き取りした。加齢により聞き取り調査に応じられる状態の公害患者は少なく、聞き手にとって貴重な体験となった。総じて、大気汚染の記憶はいまだ強く残りつつ、多くの仲間が他界する中で寂しさを抱えている。初期の八間川調査に参加し若者と交流した記憶をなつかしむ方もいた。

③地域との対話（表 3）

地域の現状と公害患者の声を踏まえて、「水島の未来、こうなったらいいな」というたたき台を作成



写真：公害患者への聞き取り調査 2019年8月8日

表 2：公害患者への聞き取り調査結果の概要

項目	公害患者からの声
大気汚染の現状	<ul style="list-style-type: none"> 目に見える空気の汚れは改善された。 SO₂は良くなったが、他の有害物質は排出を減らす努力はされているのだろうか 工場火災も引き続きあり、不安は大きい。ちゃんと監視されていくことを願う。
地域のようす	<ul style="list-style-type: none"> 若い人が出て行ってしまい、まちの賑わいが無くなってきた。 移動手段がなくて交流の機会が減ったことを寂しく思う。 水島中央公園や福田公園が賑わいの場所になればいい。福祉施設がもっとほしい。園芸療法とかできれば、貸農園や朝市などを自分もやってみたい。
自然への思い	<ul style="list-style-type: none"> コンピナートができる前は、アサリやハマグリがとれた。 八間川の古い柳の木を何とかしてほしい。 八間川がきれいになれば、ごみを捨てる人も減るのではないかな。
暮らし向き	<ul style="list-style-type: none"> 一人暮らしが不安。 水島を離れて子どものいるところに引っ越さざるを得なかった。

作成：みずしま財団

表 3：地域関係者への聞き取り調査結果の概要

区分	地域関係者からの声	
全体を通して	<ul style="list-style-type: none"> ◎ビジョン、現状の把握、ギャップをどう埋めるのかの行動計画が必要。 ◎今回のビジョンと SDGs の 2030 年に向けた具体的な数値目標を入れるべき。 	
個別課題	①グリーンベルト	◎工場緑化とともに市街地の公園や空き地を活かし緑いっぱいのまちを創りたい
	②まちに賑わいを	◎若者が地域で暮らせる魅力を発見・創造し、地域社会は応援ができるように。 ◎施設整備や認識があっても「暮らす」「参加」に意識がないと賑わいにならない。 ◎児童館、公民館、図書館等は、築年 40 年以上のものが多く、建替えが必要。水島臨海鉄道栄駅前周辺に公共施設を移転し、市民が集うコミュニティの場と避難場所にもなる施設の複合化を。
	⑤原風景・原体験	◎原体験を後世にまで伝えていくこそが、財団の使命。その中で原風景は、いつの時代の風景なのかをしっかりとつかむことが大切。
	⑥臨海鉄道延伸	◎デマンドタクシーで、高齢者が安心して免許証を返還する糸口とし、高齢者などの交通事故削減に寄与しつつ、臨鉄を挟む東西の移動の利便性を高める。

作成：みずしま財団

して、地域の方々に意見を求めた。

その中で、水島再生プランがめざす方向が多くの地域関係者と共有できるものであることと、一緒にやっていけることを増やす努力の必要を再確認した。

また、具体的な目標とそれへの到達度をはかる指標を設けることが必要との意見を受けて、SDGs 目標年までに到達すべき数値目標を示すこととした。

3-3 「2030年の水島、こうなったらいいな」

①水島再生プランの再評価

取組みを通じて、水島再生プランが四半世紀を経た今日も価値ある提案であることを再確認することとなった。その実現には国や地域の力が総動員される必要があるが、公害被害者の立場からの提起としての歴史的意義は今も輝きを失っていない。また、1995年当時は、遠大な目標と受け止められた提案も、持続可能な社会に向けて世界が動き出している今日においては「実現すべき課題」になっている。

そうした認識の背景には、みずしま財団準備会時代にイタリアに視察研修したラベンナでのコンビナート地域の環境再生事業やミラノでの市民の森づくり、他に、グランドワークトラスト（英国）やIBAエムシャーパーク（ドイツ）などにおける産学官民による壮大な地域再生事業に学ぶところが大きい⁴⁾。

その上で、公害患者の加齢を踏まえて、高齢者が生きがいを感じられる地域づくりに力を入れつつ、世代が替わっても再生プランの到達点が確認できる仕組みをつくることとした。

そのためにも、みずしま財団が今後もこれらの役割を担えるように、公害被害の経験を財産として、活動を持続させられる「仕事おこし」が必要であるとの総括を行った。

②新プランの発表とモニタリング方法書の公開

上記の再評価を踏まえて、水島再生プランを継承し、2030年を目標とした実行計画、評価指標などをSDGsとの関係で整理することとなった（表4）。

新プランは「2030年の水島、こうなったらいいな」と名付け、2020年3月にみずしま財団設立20周年記念行事にあわせて公表する予定であったが、COVID-19への対応により延期した。新プランの公表延期を受けて、評価指標に基づくモニタリングの方法を検討し、「方法書」として、同年10月25日に開催した記念講演会にあわせて公開した。

表4：「2030年の水島、こうなったらいいな」の概要

提案	2030年の水島、こうなったらいいな	評価指標	SDGs
1 グリーンベルトでコンビナートをつつむ	◎商店街内の未活用空間や基幹公園が樹木に覆われた緑地になり、緑多い水島のまちづくりを進める。 ◎産業部門での大幅なCO2排出量削減を実現するために、既存技術を生かした設備更新や、再生可能エネルギー・省エネルギー設備の導入を進める。	岡山県内のCO2排出量 ・現状（2015年）：4,939万t ・2030年：1,975万t	15 13
2 まちに賑わいの拠点を	◎水島で学ぶ若者が、歴史や過去の経験から学び、地域の魅力を発見し、新しい価値を創造できるようにする。 ◎学びを支える人・資源・情報が集まるようにする。未来をつくりだす学びの拠点（資料館、交流館）の整備。	水島地域で提供できる学びのプログラムの数 ・現状（2019年）：12件 ・2030年：30件	11 4
3 健康・福祉のまちづくり	◎地域住民が主体的に実施する肺年齢測定等を通じて、COPDや呼吸リハビリテーションのを知り、早期発見・治療の取り組みが進み、健康的に暮らせる街。 ◎他地域からの移住者、一人暮らしの高齢者、子育て世代などが孤立しないよう、支え合うしくみづくり。	COPD（慢性閉塞性肺疾患）の認知度 ・現状（2016年）：38.7% ・2030年：50.0%	3 11
4 芸術・科学をテーマに	◎みずしま滞在型学習コンソーシアムで長期滞在プログラムを整備し、企業では国内外の若者が科学技術や環境対策技術を学ぶことができる。 ◎若手のアーティストが大学と連携し、創造的な活動のできる地域と認識されることで、移住・定住する人が増える。 ◎地域から新たな技術や文化の発信を進める。	大学生・留学生の研修受入数 ・現状（2018年）：275人 ・2030年：600人	4 9 17
5 原風景・原体験を大切に	◎農漁業の作り手と買い手をつなぐ仕組みができるようにする。適正な価格での買取がされるなど、地域の小規模な農漁業が、経済的に成り立つようになる。 ◎水島学講座で、干拓の歴史などを学び、海拔が低いといった地域の特性を知ることで日ごろの備えを見直すなど、防災・減災への意識を高める。	水島学講座の開催数 ・現状（2017年）：7回 ・2030年：12回	12 4 15
6 水島臨海鉄道の延伸	◎水島臨海鉄道を地域の基幹交通として、地域内をつなぐコミュニティタクシーが使いやすい形で整備され、高齢者も移動に困らない地域になるようにする。 ◎気候変動への対策として、環境負荷の少ない移動手段の実現に向けて、低公害車（電気自動車）バスが導入される。	コミュニティタクシー利用者数 ・現状（2019年）：234人 ・2030年：360人	11 13
7 海辺・水辺を住民の手に	◎水島周辺の海辺や水辺が学びのフィールドとして活用されるようにする。その取組を行政、企業、NPOが協力して支援する仕組みづくりを進める。 ◎八間川の川幅を広げ、傾斜護岸にすることで、親水空間としての機能と、豪雨等災害時の遊水機能が確保される。 ◎高梁川から流入する海ごみの減量化を進める。	海ごみについて学んでいる人の数 ・現状（2019年）：450人 ・2030年：720人	14 17

作成：みずしま財団

モニタリング方法書では、2015年のデータを起点として、5年おきにデータを収集し、それをもとに水島地域におけるSDGs上の課題を整理して、中間評価書をまとめ、地域関係者の声を聞きながら、みずしま財団として重点をおくべき活動を検討する。そして、総括評価書は、2030年データをもとに地域の状況の変化、活動内容などを総括し、県・国、国連におけるSDGsの取組みに対する総括を参照しながら、水島地域での取組みを位置付け、その後の方向性を検討した結果を公開することとしている。

4. 市民による持続可能性アセスメント

4-1 実施主体にとっての意義

①自己点検として

みずしま財団としては、公害患者の願いにどれだけ寄り添えているのかについて、地域の環境再生の到達点を地域データから現状を示し、公害患者の意見を聞取る行為は、付託者への説明責任を果たそうとするものとなった。

②地域社会との対話、共有

地域社会のステークホルダーとの情報交流により、SDGsとの関わりを強く意識し、実行計画において評価指標とモニタリング手法を見出すに至った。また、公害患者の願いとそれに基づくみずしま財団の事業についての理解を広げるとともに、地域づくりの目標や一緒にできることの共有化が図られた。これらは、みずしま財団が今後も地域に根ざして持続的な活動を進めていく上での財産となった。

③SDGsとの具体的な関わり

新プランでは、水島再生プランの7つの提案についてSDGsとの関係づけを行い、その実現に向けて実践しうる行動計画と数値目標を掲げた。これにより、みずしま財団としてのSDGsへの具体的な貢献を社会に宣言し、その実践状況を客観的に評価するものとして提示することができた。

4-2 市民事業における自主アセスメントの可能性

一般的には、環境アセスメントは、大規模事業を対象に、その環境影響を未然に回避・低減させるために実施されるものとして認識されている。中小規模の開発事業については、ミニアセスや自主簡易アセスといった自主アセスメントが取組まれている。こうした中で、本件が自主アセスメントや持続可能性アセスメントとして位置付けることが適切なかどうか、議論が必要である。

しかし、市民事業が、自らの地域開発に対する提

案やその実現に向けた実践活動について、地域社会への説明責任として、アセスメントの手法をもって点検・評価・情報交流を行うことの意義は、みずしま財団において見出した上記3つの意義からも説明できるのではないかと考える。

Gibson (2006) は「持続可能性アセスメントの実施は、持続可能性イニシアティブの広範な領域の中で徐々に補強されながら広まっていくであろう。」と述べ、様々な主体により実践が積み上げられていくことを重視し、その先に「最終的には広範な運用が可能な持続可能性アセスメントの制度化は必要になるであろう。」としている。みずしま財団の取組みは、市民事業の分野において、地域の持続可能性に根ざした意思決定のあり方について一石を投じるものとなることを期待したい。

4-3 今後の展望と課題

みずしま財団では2021年度において第1回目のモニタリングを開始する。今後、モニタリングとそれに基づく計画の改良を重ね、その取組み状況を社会に発信しつつ、公害患者や地域関係者との対話を重ねていくことが当面する課題である。

そのようにすることで、今後の地域社会における開発計画（公共施設の整備、再開発など）が浮上した際にも、公害患者を含む市民の視点から点検・評価する上でのひとつの評価軸として、力を発揮できるようにしていきたい。

謝辞

この取組みは独立行政法人環境再生保全機構「地球環境基金」の助成を受けている。

参考文献

- 1) Robert B Gibson “Sustainability assessment: basic components of a practical approach” (邦題「持続可能性アセスメント:実践上の基本」(浦郷昭子訳) Impact Assessment and Project Appraisal, volume 24, number 3, September 2006
- 2) 傘木他「ワークショップ“大阪万博・市民からのアセスメント”報告」(環境アセスメント学会 2019年度研究発表大会要旨集)
- 3) 藤原園子「倉敷市水島における環境学習のまちづくり～公害資料館づくりに向けて」(岩波書店『環境と公害』第50巻第3号 2021年1月)
- 4) みずしま財団『足元から地球環境を考える 第1回地球学校「水島コンビナート地域の環境再生」1.イタリア視察報告、2.三島グランドワーク』(2000年6月)