

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 20 日現在

機関番号：87401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K11982

研究課題名(和文) 地域創生のために「自治力」を起点とするまちづくりの新展開：水俣病被害地域を中心に

研究課題名(英文) New development of community design starts at "power of municipality" for regional revitalization around Minamata disease-affected areas

研究代表者

岩橋 浩文 (Iwahashi, Hirofumi)

国立水俣病総合研究センター・その他部局等・室長

研究者番号：70738806

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、学会発表3件及び雑誌論文2件が掲載された。1件目の論文では、水俣地域の農山漁村の豊かな自然環境が活かされてきた重点的な施策(主要プロジェクト)による3つの取組みを、地域創生に向けて成熟させていくために必要と考えられる各自治体の政策について考察した。2件目の論文では、水俣エコタウン事業による取組みを、地域創生に向けて成熟させていくために必要と考えられる水俣市の政策について考察した。

研究成果の概要(英文)： In this research, 3 conference presentations and 2 journal articles were posted. In the first paper, I analyzed three efforts by major projects that have utilized the rich natural environment of rural mountain villages in the Minamata area. From the analysis results, I speculation the policies of each local government that are considered necessary for maturing towards regional revitalization. In the second paper, I analyzed efforts by the Minamata Eco-Town project. From the analysis results, I speculation the policies of Minamata City, which is considered necessary for matured towards regional revitalization.

研究分野：公共政策

キーワード：地域創生 自治体政策 地域資産 未来思考 まちづくり

1. 研究開始当初の背景

(1) 水俣病の被害を受けた地域の住民のための研究は、これまで医学、法律学、社会学など、細分化された分野のなかで、「過去」を振り返り、特に人的被害や環境被害に焦点をあてて行われてきた。

これに対して本研究は、地域社会のひずみが引き起こされたことに着目し、地域をより良くするために、「将来」の自治・まちづくりの問題として焦点をあてることとした。

同地域の中核である水俣市は、過疎化が進みつつある約 25,000 人のまちである。水俣市は、これまで水俣病で失われた「環境」を軸にまちづくりを進めてきたが、地域創生への対応に関しては、将来の消滅可能性も指摘されたことなどから、地域の 10 年先、20 年先の姿がどうあるべきか、市民も交えた議論の場を設けて施策を掘り下げることが望まれていた。

これを踏まえて、本研究は、地域の未来像を実現させる「未来思考のまちづくり」へと展開するための研究基盤の構築をめざし、研究の成果を「地域創生」につなぐこととした。

本研究における「地域創生」とは、「社会が縮小する中で、広域的・長期的な視点から地域にあるものを活かしてめざす地域社会像を描き、その実現を図ること」である。

そのため、水俣市等における“まちづくりの基礎的な力”を 3 つの要素から「自治力」という概念で独自に捉え、本研究の起点とする。この 3 つの要素とは、水俣病の発生以降、①水俣市等における重点的な政策、②それに関する市民自治の内容、③それらの結果、得られたまちづくりの地域資産である。

(2) この「自治力」に関連する先行研究として、水俣市における「環境モデル都市」づくりや市民総参加による取組みの事例分析をはじめ、地域にあるものを活かした知的活動である「地元学」が提唱され、実践されてきた。加えて、水俣病の発生以降、失敗の教訓を活かした地域づくりへの取組みも行われている。

しかしながら、水俣病と関連づけたものが多く、将来の自治・まちづくりの問題として、地域創生の視点から水俣市等における“まちづくりの基礎的な力”を総合的に捉えて、それを向上させたり、活用したりすることにはあまり注意が向けられていない。

(3) 筆者は、これらの点に関する予備的な研究として、2014 年に自治体学会全国大会において、「環境首都水俣におけるガバナンスのあり方」と題した研究発表を行っていた。この発表では、水俣病で壊れた人間関係や地域社会のひずみへの対応策として、1992 年から水俣市が環境政策を特に重視していることについて、市民自治のしくみと関連づけて報告していた。

2. 研究の目的

(1) 上記の背景及び予備的な研究をもとに、本研究は、みなまた地域（水俣市よりも広い地域単位）の地域創生に貢献するため、水俣市等における“まちづくりの基礎的な力”を「自治力」という概念で独自に捉える。さらに、この「自治力」を向上させる手法や、自治体間の連携協力、及びまちづくりの地域資産を「公共的な利益」として法的に位置づけることについて考察する。こうして、地域の未来像を実現させる「未来思考のまちづくり」へと展開するための研究基盤の構築を目的とする。

(2) 具体的な研究目的は、次のとおりである。第 1 に、水俣市等における“まちづくりの基礎的な力”を「自治力」という概念で独自に捉えるために、水俣病の発生以降の 3 つの要素（①水俣市等における重点的な政策、②それに関する市民自治の内容、③それらの結果、得られたまちづくりの地域資産）について、総合計画や条例の分析、あるいは類似都市との比較検討等を行い、概括的に捉え得るところまで明らかにする。

第 2 に、自治体間の連携協力により、みなまた地域の生活機能を広域的に確保する観点から、政策面での連携や公共施設の共同化、あるいは災害時の対応策等を、総合計画や条例に反映させ得るレベルまで明らかにする。

第 3 に、得られたまちづくりの地域資産の利活用を図るため、代表的な地域資産を、法令や条例に基づく「公共的な利益」として法的に位置づけるための方策を個別に見出すところまで明らかにする。

この「公共的な利益」を有すると考えられるものとして、水俣市元気村づくり条例に基づいて指定された「村丸ごと生活博物館」（2 条 4 項）の 4 地区がある。

(3) このように本研究の特色は、第 1 に、まちづくりの基礎的な力を「自治力」として独自に把握すること、第 2 に、負の遺産とされがちな「水俣病」のプラスの面に光をあて、地域にあるものを「まちづくりの地域資産」として自治体ごとに把握し、さらに地区レベルの「公共的な利益」として法的に位置づけようとする点にある。

3. 研究の方法

(1) 水俣市等における“まちづくりの基礎的な力”を「自治力」という概念で独自に捉えるために、水俣病の発生以降の 3 つの要素（①水俣市等における重点的な政策、②それに関する市民自治の内容、③それらの結果、得られたまちづくりの地域資産）について、文献調査や現地調査等を実施する。主な項目は、次のとおりである。

まず、水俣市において 1992 年以降に全庁的に取組まれた環境政策の経緯と、それに伴う市民自治の内容の関連性を検証し、住民の

立場からみた問題点とその改善策を明らかにする。

次に、水俣市に隣接する自治体ごとに、重点的に取組まれた政策の内容と、それに伴う市民自治の内容の関連性を検証し、住民の立場からみた問題点とその改善策を明らかにする。

(2) 水俣市等の自治体間の連携協力によりみなまた地域の生活機能を確保することを、個別の施策を対象として考察する。

(3) 得られたまちづくりの地域資産の利活用を図るため、各自治体の主要プロジェクトにより形成された代表的な地域資産を、法令や条例に基づく「公共的な利益」として位置づけることを考察する。

4. 研究成果

(1) みなまた地域（水俣市よりも広い地域単位）の地域創生に貢献するために、地域の未来像を実現させる「未来思考のまちづくり」へと展開するための研究基盤の構築をめざして、文献調査及び現地調査等を実施した結果、学会発表3件及び論文2報が掲載された。

(2) 第1に、論文「地域創生に向けて農山漁村の自然環境を活かす自治体政策の役割—水俣地域における未来思考のまちづくりの視点から—」は、みなまた地域の農山漁村の豊かな自然環境が活かされてきた「各自治体の重要な主要プロジェクト」による取組みを、地域創生に向けて成熟させていくために必要と考えられる各自治体の政策について考察した。

分析の枠組は、3つのプロジェクト（水俣市の「元気村づくり」、水俣市に隣接する津奈木町の「緑と彫刻のある町づくり」及び「住民参画型アートプロジェクト」）における自治体（水俣市、津奈木町）の政策過程を、地域の未来像を実現させる「未来思考のまちづくり」の視点から4段階（ビジョン、ゴール、目標、行動・情報発信）に切り分け、それぞれに調査項目を設定して事実を把握し、その要因や背景を考察した。

その結果、水俣市の「元気村づくり」においては、1990年から「人と人」の関係をなぎ直す事業が開始され、併せて「環境」にかかわる取組みが展開されてきたまちの経緯を踏まえて、地域にあるものを「環境」の視点から活かすビジョンの主眼に着目され、ゴールと目標が適切に設定されていた。ビジョンの主眼と目標は同市の総合計画に示されて概ね達成され、ゴールと行動内容は、「水俣市元気村づくり条例」（2001年施行）に具体的に定められて実行されていた。一方、元気な村（集落）で活動する「生活学芸員」及び「生活職人」（いずれも市長の認定を受けた集落内の居住者）の高齢化に伴い、集落への来訪者の受入れが難しくなっているため、

市が、生活学芸員及び生活職人の確保や育成のための関与を強化することが喫緊の課題として見出された。情報発信については、集落の外の人々をより一層引きつけて交流の増加につながるように、地域創生に向けて今一つ工夫を要する余地がみられた。

次に、津奈木町の「緑と彫刻のある町づくり」においては、水俣病の発生により暗いイメージが先行する中で、1984年から、地域にあるものを「文化」の視点から活かすビジョンの主眼に着目され、ゴールと目標が適切に設定されていた。ビジョンの主眼、ゴール及び目標は同町の振興計画に示されて概ね達成され、行動は着実に行われていた。情報発信については、文化のまちとして町外の人々をより一層引きつけて交流の増加につながるように、地域創生に向けて今一つ工夫を要する余地がみられた。

そして、津奈木町の「住民参画型アートプロジェクト」においては、地域にあるものを「アート」の視点から活かすビジョンの主眼に着目され、2013年度から3年計画で「赤崎水曜日郵便局」によるゴールが適切に設定されていたが、目標については工夫する余地がみられた。行動は着実に行われ、住民と共に情報発信等を行うことを通じて、地域や人の潜在的な力が引き出され、全国的に人々を魅了する新たな価値の創出に結びついていた。赤崎水曜日郵便局は、2016年に終了しているが、隣接地において後続の取組みが予定されていることから、これらの取組みの先に何を求めるのか、地域創生に向けて中長期的な視点から相乗効果を得られるようなゴールの設定が望まれた。

本論文において設定した問題への解答については、まず、上記の課題の解消策や工夫の手法及び新たなゴールを見出して、それらの改善を図ることにより、各プロジェクトの基軸を強化することである。さらに、各プロジェクトを地域全体の取組みの視点から拡充を図ることにより、地域全体として魅力の向上や相乗効果の創出に結びつけることである。

こうして本論文は、関連する先行研究に新たな分析の視点を示すとともに、地域創生に向けてみなまた地域における自治体（水俣市、津奈木町）の政策に必要な役割を若干なりとも示すことができたと考えられる。

(3) 第2に、論文「地域創生に向けて水俣エコタウンを活かす自治体政策の役割—未来思考のまちづくりの視点から—」は、みなまた地域をはじめ、南九州地域を視野に入れた、水俣市及び熊本県の「水俣エコタウン」による取組みを、地域創生に向けて成熟させていくために必要と考えられる自治体の政策について考察した。

この「エコタウン（環境と調和したまちづくり）」事業は、ごみ処理の政策理念が、ごみの焼却や埋立等の「処理型」からリサイクル

ル等の「循環型」に転換され、各種のリサイクル法等の整備が進められる中で、1997年に、国（現在の環境省と経済産業省）の承認を受けて自治体が実施する事業として創設されたものである。

水俣エコタウンは、2001年に、水俣市及び熊本県が連名で国の承認を受けている。

分析の枠組は、水俣エコタウン事業における自治体（主に水俣市）の政策過程を、地域の未来像を実現させる「未来思考のまちづくり」の視点から4段階（ビジョン、ゴール、目標、行動・対応）に切分け、それぞれに調査項目を設定して事実を把握し、その要因や背景を考察した。

その結果、水俣エコタウンは、1992年以降に全庁的に取組まれた環境政策をさらに展開するうえで水俣市の意欲は非常に高く、ビジョンの策定段階においては、市民総参加型で関係者の意見を十分取込んだ実施可能性の高い計画が策定されていた。

ゴールの設定段階においては、1992年以降に全庁的に取組まれた環境政策による「環境資源の蓄積」を活かして、独創性・先駆性に富んだ「資源循環型まちづくり」の内発的な促進を図るために、「総参加型」「地域密着型」「中小都市のモデル」の3点が基本方針とされていた。

施設整備の目標設定の段階においては、水俣エコタウンは、リサイクル・リユース等を行う「市民生活の支援工房」として捉えられ、身近なリサイクル・リユース施設の操業が目標とされていた（3期で計12施設）。一方、各施設の操業に伴って大型車両が頻繁に出入りすることになるが、水俣エコタウンの周辺的生活環境を保つための緑地や広場については目標とされていなかった。その理由は、もともと産業団地として整備されていた区域を核として一部拡張し、総称してエコタウンとして拡充したことによると考えられる。また、間接的には明治41年から工業都市として形成され、企業城下町として発展してきたまちの経緯が影響していると考えられる。現在、水俣エコタウンは、水俣市の中心部に位置しており、最寄りの保育園まで約100m、中学校まで約170mと近接していることから、周辺の人や生活環境に配慮して、より一層「環境と調和したまちづくり」になるように、地域創生に向けて今一つ工夫を要する余地がみられた。

また、施設整備のための行動や対応の段階においては、外部の人を積極的に受け入れるとともに、周辺住民には情報開示を行うなど、細やかな対応がなされていた。

本論文において設定した問題への解答については、まず、施設整備の目標設定について、周辺的生活環境を保つために工夫の手法を見出して、その改善を図ることにより、水俣エコタウンの基軸を強化することである。また、今後も人口の減少が続き、若者が出ていくことなどを考慮すると、幼少期からの

「環境」への取組みを通じて地元に住みたいくなるような生活環境づくりを試みることが一案となり、こうしたことを水俣市が支援することが一つの役割として考えられる。さらに、水俣エコタウンをみなまた地域はもとより、九州全体の取組みの視点からも拡充を図ることにより、より広域的な視点から魅力の向上や相乗効果の創出に結びつけることが水俣市の役割として考えられる。

こうして本論文は、地域創生に向けてみなまた地域における自治体（主に水俣市）の政策に必要な役割を若干なりとも示すことができたと考えられる。

(4) 研究成果として上記論文2報は、先行研究に新たな分析の視点を示すとともに、地域創生に向けてみなまた地域における自治体（水俣市、津奈木町）の政策に必要な役割を若干なりとも示している。

さらに、水俣市及び津奈木町の企画・事業部門にとって、今後の施策・事業・予算等に反映させる際に有用な論点を提供することができたと考えられる。

(5) 第3に、学会発表「九州内のエコタウン（環境と調和したまちづくり）承認3地域における成否の要因分析—地域創生への活用の視点から—」は、九州内の企業城下町で公害を経験した後に、エコタウン（環境と調和したまちづくり）事業の承認を受けて独自のまちづくり計画を進めた3地域（北九州・大牟田・水俣）について、それぞれの計画の成否の要因及び地域創生に活かす視点について報告した。

本報告では、まず、3地域（北九州・大牟田・水俣）のエコタウンの特徴と先行研究について概要を述べた後、エコタウン事業を実施した各自治体の政策過程を、「未来思考のまちづくり」の視点から政策マネジメントに準拠して4段階に切り分け、それぞれに調査項目を設定して把握した重要な事実を示した。

主な調査項目は、3地域（北九州・大牟田・水俣）のエコタウン計画において、(1)めざす未来像（ビジョン）は、“地域外企業の誘致、地域内企業の移転や拡張、緑地や公園の環境配慮”の各項目について、どのように設定され、その結果はどうか、(2)そのビジョンに到達するための方針や手段は、エコタウン計画の承認とごみゼロ（エコタウンの外にごみを出さないこと）について、どのように設定され、その結果はどうか、(3)その方針や手段に向けて短期的に得る計測可能なもの（目標）は、“事業者の立地や集積、事業化、実証実験の実施”の各項目について、どのように設定され、その結果はどうか、(4)その目標を達成するための課題や対応策として、“行政の行動方針、市役所の窓口の一元化、産学官民の協力行動、情報公開”の各項目について、どのように取組まれたか。こ

これらの事実を把握し、その背景や要因について考察した結果を示した。

これらの考察から、地域創生に向けて、「環境」の視点から未来思考のまちづくりを考える場合の示唆として、(1)ビジョンの段階では、緑地や公園については、その土地の歴史的経緯を踏まえること、(2)方針や手段の段階では、環境の産業化には市の多面的な支援が必要なこと、国の承認を受けた後のことを考えておくこと、小規模なエコタウンではごみゼロは困難である一方、市民の協力によってリユースも実現可能なこと、(3)目標の段階では、企業の事業化には地元のニーズへの対応が必要なこと、(4)課題や対応策の段階では、“従来型の単なる企業誘致では企業は立地しないこと、顔の見える小さなまちでは市民を認めるしくみを活用すること、行政は支援役に徹すること、情報公開の徹底に努めること”が重要であることが導き出された。

こうして本発表は、九州内の企業城下町で公害を経験した3地域において、各自治体が、国の承認を受けて同時期にエコタウン（環境と調和したまちづくり）を進めた政策過程を比較することにより、地域創生に活かす有用な視点を示すことができたと考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

①岩橋浩文、地域創生に向けて水俣エコタウンを活かす自治体政策の役割—未来思考のまちづくりの視点から—、日本計画行政学会九州支部 JAPA 九州、査読有、41号、2017、15-19

www.kyusan-u.ac.jp/J/uchiyama/japa/index20.html

②岩橋浩文、地域創生に向けて農山漁村の自然環境を活かす自治体政策の役割—水俣地域における未来思考のまちづくりの視点から—、日本地域政策研究、査読無、19号、2017、12-19

https://ncs-gakkai.jp/wp-content/uploads/2017/09/mokuzi_19.pdf

[学会発表] (計3件)

①岩橋浩文、九州内のエコタウン（環境と調和したまちづくり）承認3地域における成否の要因分析—地域創生への活用の視点から—、日本地域政策学会九州・沖縄支部設立記念フォーラム、2016年

②岩橋浩文、地域創生の視点からみた水俣市の代表的な景観政策—村丸ごと生活博物館—、日本景観学会秋季大会討論会パネラー発表、2016年

③岩橋浩文、地域創生のために『地域資産』

の視点からみた水俣地域の景観資源—公害のまちから環境・文化のまちへ—、日本景観学会秋季九州大会シンポジウムパネラー発表、2015年

[図書] (計0件)

[産業財産権]

○出願状況 (計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況 (計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

[その他]

ホームページ等
該当なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

岩橋 浩文 (IWAHASHI, Hirofumi)
国立水俣病総合研究センター・その他部局等・室長
研究者番号：70738806

(2) 研究分担者

該当なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者

該当なし ()

研究者番号：

(4) 研究協力者

該当なし ()