

公害救済としての地域創生 —みなまた地域創生への取り組みを素材として

勢 一 智 子

はじめに—人口減少社会の到来と水俣

- 1 人口減少対策としての地方創生とみなまた地域の現状
 - 2 公害経験地域への支援としての地方創生
—みなまた地域創生ビジョン研究会の事例から
 - 3 公害救済としての地方創生の課題
- まとめにかえて—地域創生の本質

はじめに—人口減少社会の到来と水俣

水俣市は、水俣病という公害被害を受けながらも、環境都市として地域再生の道を歩んできた地域である。国等の公害救済法政策に基づく地域支援施策も受けつつ、1992年に日本で初めての環境モデル都市づくり宣言を行い、様々な環境政策に取り組み、2008年には、その実績が評価されて、国の環境モデル都市に認定されている。その後も水俣市は、第5次総合計画において「環境モデル都市みなまた」をスローガンに掲げたまちづくりを進め、近年では、水銀に関する水俣条約を結実させて、国際的にも知名度を高めている。

それにも関わらず、水俣市の現状は厳しい。例えば、水俣市の推計した人口ビジョン¹では、2010年に26,978人であった市の人口は、2040年には、16,155人まで減少が見込まれている。そのデータは、客観的にも指摘され

1 水俣市「まち・ひと・しごと創生：水俣市人口ビジョン」（2015年10月）。2020年3月に同改訂版が策定されている（<https://www.city.minamata.lg.jp/kiji003273/index.html>：2021/1/20確認）。

ており、2014年に公表された日本創成会議・人口減少問題検討分科会の報告書²では、将来的に持続可能ではない地域、いわゆる「消滅可能性都市」³にリストアップされている。

他方で、人口減少は、現在では全国的な動向であり、消滅可能性都市には、全国の半数の市町村が挙げられている。しかし、公害病を経験した地域である水俣市では、これまでの経緯と全国的に共通する要因とが重なり、両方が複合的に作用している状況が特徴的に見受けられる。その点では、公害経験地域の社会状況が変化する中で、公害救済の枠組みにおいて、どのような地域支援が求められるのかが問われることになる。

こうした人口減少およびそれに伴う地域衰退に苦慮する水俣市を支援することを目的として、環境省国立水俣病総合研究センター（以下、「国水研」という。）では、取り組みの1つとして、2015年12月から約1年半にわたり、「みなまた地域創生ビジョン研究会」（以下、「ビジョン研究会」という。）を設置して、みなまた地域への提言に向けて検討を行った。こうした取り組みは、従前の公害救済とは異なる視点を有するものであり、国や社会が当該地域に如何なる寄与ができるのか、今後の法政策のあり方とも関わる論点である。本稿では、ビジョン研究会の事例を参照しつつ⁴、同研究会報告書（以下、「ビジョン研究会報告書」という。）⁵を

- 2 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（2014年5月）。
- 3 「消滅可能性都市」とは、2010年から30年間での20～39歳の女性人口の予想減少率を元に推計されて、全国1,799市区町村のうち896団体がリストとして日本創成会議から公表された。同推計では、この年齢層の女性から9割以上の子が生まれることから、地域の人口再生産力を測る指標として、この層の女性人口を位置づけ、2010年から2040年にかけて、この層の女性人口が5割以下に減少する市区町村について、持続可能性が厳しいと評価された。
- 4 執筆者は、ビジョン研究会の構成メンバーの一人であるが、本稿は、執筆者個人の見解であり、同研究会の認識や見解ではないことを念のために申し添える。合わせて、ビジョン研究会において、みなまた地域の住民の方々、水俣市、熊本県および環境省・国水研の関係者の方々には、大変にお世話になり、多くを教えていただいた。この場を借りて、お礼を申し上げます。
- 5 みなまた地域創生ビジョン研究会報告書「みなまた地域における地域創生のビジョンを求めて—3世代育み健やかタウン」（2017年3月）（http://nimd.env.go.jp/docs/20170310_kenkyukai.pdf：2021/1/20確認）。

公害救済としての地域創生—みなまた地域創生への取り組みを素材として

基礎として、その検討過程も踏まえながら、公害救済としての地域支援の課題について考えてみたい。

1 人口減少社会の到来による地方創生とみなまた地域の現状

(1) 人口減少という地域課題

人口減少社会の到来は、日本全体の現象としてのみではなく、地方圏における地域社会の危機⁶として提起された経緯がある。嚆矢となったのは、前述の日本創生会議による問題提起であり、「地方消滅」や「消滅可能性都市」など衝撃的なキーワードが提示された。

その後、総務省に設置された自治体戦略2040構想研究会が、2018年4月に第1次報告、2018年7月に第2次報告⁷を公表して、マスメディアでも話題を集めた。同報告書では、「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために」必要な対応方策が構想されている⁸。

また、地方制度調査会（以下、「地制調」とする。）でも、第31次以降、人口減少社会への対応に向けた地方行政体制の検討に重点が置かれている⁹。とりわけ、前掲の2040研究会報告を受けて2018年7月に設置された第32次地制調では、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等」が諮問されて、2020年6月に答

6 現在までに極めて多数の論考等により問題提起されてきたが、ここでは、嚆矢となった日本創生会議・人口減少問題検討分科会・前掲注2、増田寛也編『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』（中公新書、2014年）のみを挙げる。

7 「自治体戦略2040構想研究会第一次報告」（2018年4月）、「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」（2018年7月）。

8 2040研究会報告書の提言は、多岐に及ぶが、本稿の関心に係わる論点のみに限定して言及する。

9 第31次地方制度調査会答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」2016年3月16日。なお、人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況が大きく変化しつつあることの認識は、前次の同調査会答申、第30次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）においても示されていた。

申¹⁰が出されている¹¹。

2040年は、象徴的な人口構成を迎えるタイミングである。2040年は、団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピークとなる時期と位置づけられている（図表1）。2040年頃までの人口減少動向は、全国的な総数として人口が大幅に減少することにとどまらない。深刻であるのは、人口構成の変化であり、高齢者が増加する一方で、生産年齢人口が著しく減少することにある。くわえて、2040年頃の前記の状況は、日本全体の動向であり、各地の現状は異なる。2030年頃がピークであったり、2020年現在すでにピークを迎えつつある地域もある。小規模自治体ほど人口減少率が高い傾向が推計される点も挙げられる（図表2）。

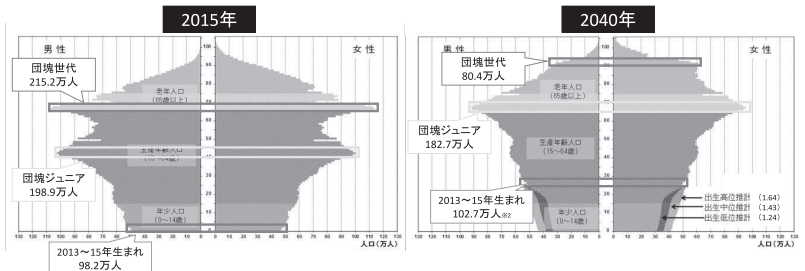
さらに、地方公共団体の人口区分ごとに2040年に維持可能な職員数を推計すると、現在より4.5%～24.2%の削減が求められる¹²。これは、現在までに長年の行政改革を通じて、職員数の削減・抑制が続けてきている地方公共団体にとって厳しい数値である。こうした厳しい状況は、人口の東京一極集中による社会動態に起因して、雇用、教育、医療、福祉、交通、インフラなど、幅広い政策分野にわたる。

10 第32次地方制度調査会答申「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（2020年6月26日）。

11 第32次地方制度調査会の議論につき、同調査会HP（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html；2021/1/20確認）を参照。なお、筆者は、同調査会委員を務めたが、本稿は、研究者としての筆者個人の見解であり、同会の認識・見解ではないことを念のために申し添える。

12 現在の算定基準である定員回帰指標（人口と区域面積を指標）として算出された数値による大まかな試算による数値である（自治体戦略2040構想研究会（第8回）資料）。

【図表1】2040年に向けた人口の動向



	出生数	2015年※1	2040年※1
団塊の世代 1947～49年生まれ	267.9万人 ～269.7万人	215.2万人 66～68歳	80.4万人 91～93歳
団塊ジュニア 1971～74年生まれ	200.1万人 ～209.2万人	198.9万人 41～44歳	182.7万人 66～69歳
【参考】 2013～15年生まれ	100.4万人 ～103.0万人	98.2万人 0～2歳	102.7万人※2 25～27歳

※1 2015年、2040年の各世代人口は各年齢の平均を記載。
 ※2 日本の将来推計人口は、国籍に関わらず日本に在住する総人口を推計の対象としており、国際人口移動率(数)を想定して推計を実施している。
 出典 国勢調査(厚生労働省「人口動態統計調査」)、「国立社会保障・人口問題研究所」(平成26年)

〔出典：第32次地方制度調査会（第1回総会）資料〕

【図表2】人口段階別市区町村の変動（2015年→2040年、H30推計）

人口段階	2015	2040	増減	増減率
100万人以上	2,023	1,947	▲76	▲3.8
50～100万人	1,654	1,557	▲97	▲5.9
20～50万人	2,932	2,695	▲237	▲8.1
10～20万人	2,149	1,865	▲284	▲13.2
3～10万人	2,730	2,190	▲540	▲19.8
1～3万人	792	550	▲242	▲30.6
1万人未満	239	146	▲93	▲38.9
合計	12,518	10,949	▲1,569	▲12.5

※国勢調査(厚生労働省「人口動態統計調査」)、「国立社会保障・人口問題研究所」(平成26年)より作成。
 ※市区町村別将来推計人口では福島県内市町村は推計がないため、市区町村別合計は1,682としている。
 (上表) 単位: 万人, %
 (下表) 正数: 増加率(%)、下段はその人口段階における比率。
 赤字字は各人口段階において団体数が最も多い人口増減率のカテゴリ

人口段階	増加	±0～ ▲10%	～▲20%	～▲30%	～▲40%	～▲50%	～▲60%	～▲70%	▲70%～
100万人以上 (11団体)	3	6	2						
50～100万人 (24団体)	27.3	54.5	18.2						
20～50万人 (91団体)	6	8	10						
10～20万人 (182団体)	25.0	33.3	41.7						
3～10万人 (496団体)	17	36	25	12	1				
1～3万人 (429団体)	18.7	39.6	27.5	13.2	1.1				
1万人未満 (479団体)	19	34	59	31	8	1			
合計 (1,682団体)	12.5	22.4	38.8	20.4	5.3	0.7			
	41	63	98	150	117	27			
	8.3	12.7	19.8	30.2	23.6	5.4			
	21	21	40	87	134	107	18	1	
	4.9	4.9	9.3	20.3	31.2	24.9	4.2	0.2	
	5	12	21	51	120	149	99	21	1
	1.0	2.5	4.4	10.6	25.1	31.1	20.7	4.4	0.2
	112	179	256	331	380	284	117	22	1
	6.7	10.7	15.2	19.7	22.6	16.9	7.0	1.3	0.1

〔出典：第32次地方制度調査会（第1回総会）資料〕

(2) 地方創生政策の動向

こうした地方圏の人口減少に歯止めをかけるべく、現在、国を挙げて「地方創生」が推進されている。正式名称は「まち・ひと・しごと創生」、いわゆる地方創生とは、2014年9月に第2次安倍政権で掲げられた政策であり、東京一極集中を是正して地方の人口減少に歯止めをかけることにより、日本全体の活力向上を目的としている。

内閣に総理大臣を本部長とする地方創生本部を置き、そのもとで国の地方創生基本指針、総合戦略等が整備されて、あわせて地方レベルでも取り組みが求められる。地方の取り組みに対しては、国が財政支援を組み込んだこともあり、ほぼすべての地方公共団体で地方版総合戦略が策定されている。

その中、2019年の住民基本台帳人口移動報告（総務省統計局、2020年1月31日公表）¹³によると、日本国内における市区町村間移動者数は540万3,465人となり、前年比で0.8%増加した。人口動態では、東京都を含む関東圏4都県のほか4府県のみを除き、39道府県で転出超過となった。転入超過数の最大は、今回も東京都であり（14万8,783人）、前年に比べて8,915人の拡大となり、東京一極集中の傾向がさらに強まっていることがうかがえる。東京一極集中の傾向が強まったことを受けて、地方創生の推進の必要性は、一層強く認識されてきている。

他方、人口減少が進行する地域では、地域を支え、地方創生を担う人材、財源、知見などの地域資源が不足する、いわゆる資源制約が顕在化しつつある。こうした動向に対して、持続可能な地域社会に向けて、前掲の第32次地制調答申では、地域社会に生ずる変化とその影響に適応するために、資源制約を乗り越える必要があるとして、地方行政のデジタル化、公共私連携、地方自治体間の広域連携などの対応方策を提示する。また、地域の多様性を踏まえて、各地域が必要な方策を選択して取り組むことができるよう、「地域の未来予測」を地域で共有して、地域で目指す将来像

13 参照、総務省統計局（<https://www.stat.go.jp/data/idou/2019np/kihon/youyaku/index.html>：2021/1/20確認）。

に向けて議論を深めることを推奨している¹⁴。

(3) 水俣市の現状

こうした政策動向の中、水俣市も地方創生に取り組んでいるが、同市の場合、公害からの復興を目指して国の法政策等による長期間に渡る地域づくりの歩みがある¹⁵。

国の法政策において、公害救済の枠組みで地域社会の再生への支援は、要請されてきた。例えば、水俣病公式確認50年の節目に向けて設置された「水俣病問題に係る懇談会」では、その提言書で患者等への補償・救済に加えて、生活の場となる地域社会の再生への国の取り組みが重要であることを指摘している¹⁶。具体的には、水俣地域が進めてきた「もやい直し」への積極的な支援、公害経験から「環境・福祉先進モデル地域」の構築支援などが提示されている。

また、水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法

-
- 14 答申の解説として、参照、吉村顕ほか「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』について(上)(中)(下)」地方自治874号35頁以下、875号31頁以下(中西則文、岡地俊季、辻川和希と共著)、876号20頁以下(松田健司、保科実と共著)(以上、2020年)。答申の各対応策については、「特集／第32次地方制度調査会答申—自治は住民のために」自治実務セミナー699号(2020年)所収の各論文(牧原出「『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題』への対応とは何か?」、宍戸常寿「地方行政のデジタル化に関する論点」、大橋真由美「『公共私の連携』と地方自治」、勢一智子「これからの広域連携のあり方:20年後の地域社会のために」)を参照。
- 15 みなまた地域での地域再生に向けたまちづくりに関しては、携わった多数の方々の尽力により膨大な文献資料が蓄積されているが、本稿の目的と執筆者の能力の限界から、最低限の引用以外は割愛せざるを得ない。ここでは、幅広い関係者によって培われてきた蓄積の例として、原田正純編『水俣学講義(第1～5集)』(日本評論社、2004年～2012年)のみを挙げる。
- 16 同提言書では、「胎児性患者支援の課題」に関して、「病気や障害を背負い、差別と偏見にさらされた被害者にとっては、補償金を受け取っただけでは真の幸せにはつながらない。行政の社会的・倫理的な責任という広い視点から解釈するなら、国の責任は金銭的な補償だけで済むものではなく、水俣病の拡大によって壊された安定した家庭生活や生きがいを持てる仕事の間や平穏な地域社会などについて、再生のための支援に積極的に取り組んでこそ、課せられた責任を全うすることができると言わなければならない。」と指摘する。「『水俣病問題に係る懇談会』提言書」(2006年9月19日)49頁。

(2009(平成21)年7月8日成立)でも、救済及び解決の原則として、「認定患者に対する確実な補償」、「救済を受けるべき人々のあとう限りの救済」と並び、「地域振興」、「地域住民の健康増進・健康不安解消・地域社会の絆の修復」が挙げられている¹⁷。同法に基づく救済措置の方針により、専門家による水俣市「みなまた環境まちづくり研究会」¹⁸、市民・行政・専門家協働の円卓会議として、水俣市「環境まちづくり推進事業合同会議」が設置されて、「環境まちづくり戦略」策定への支援なども行われてきた。

地域の広域的振興のために、熊本県と水俣市を含む1市2町との連携による「水俣・芦北地域振興計画」も第7次まで重ねている¹⁹。

現行の地方創生政策の枠組みにおいて、水俣市では、将来の地域の人口推計を基礎とした人口ビジョンを踏まえて、「水俣市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(計画期間:2015年~2019年)を策定し、次の4つの基本目標を掲げて、人口減少を食い止め、地域の活力を高め、持続可能な地域社会の実現を図るための施策を推進してきた。

- ① 水俣を支える産業づくり・安定した雇用の確保
- ② 水俣で夢をかなえる人材を育てる・呼び込む
- ③ 水俣で結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ④ 誇れるふるさと・みなまたをつくる

また、改定後の「第2期水俣市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(計画期間:2020年~2024年,2020年3月策定)でも、基本的な枠組みは継承されている²⁰。

17 同法の救済措置の方針(2010年4月16日閣議決定)では、「水俣病に関する偏見・差別の解消と、水俣病問題で疲弊した地域の再生を図るため、地域社会の絆の修復、地域の再生・融和(もやい直し)について所要の取組」を行い、「環境教育・学習、環境モデル都市としての取組、その他の地域振興」を進めるとしている。

18 研究会の成果として、「みなまた環境まちづくり研究会報告書」(2011年3月)を参照。

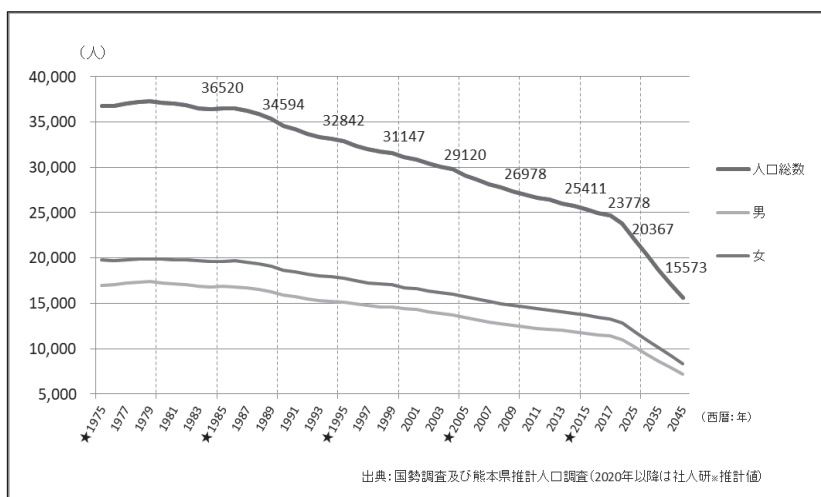
19 熊本県「第7次水俣・芦北地域振興計画・基本構想編」(2020年8月)。

20 第2期総合戦略では、基本目標として、①強い産業基盤をつくり、安心して働ける水俣をつくる、②人材を育て、水俣への新しいひとの流れをつくる、③水俣で結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④安心して暮らせる魅力的な水俣をつくる、

公害救済としての地域創生一みなまた地域創生への取り組みを素材として

その一方で、人口減少の進行は止まらず、地域活性化施策も十分な効果を認められない厳しい状況が続いている。例えば、前述の人口移動報告によれば、水俣市は、182人の転出超過となっており、内訳では、各世代すべてで転出超過であり、15～64歳人口が160人となっており、生産年齢人口の流出を示す数値となっている（14歳以下人口：4人、65歳以上人口：18人）²¹。60年前のピーク時から半減し、2万5千人を切り、65歳以上の高齢者の割合は38%を超え、全国および熊本県の平均を10ポイント近く上回っており、他地域より早く少子・超高齢社会が進行している（図表3、4）。

【図表3】水俣市総人口の推移と将来推計

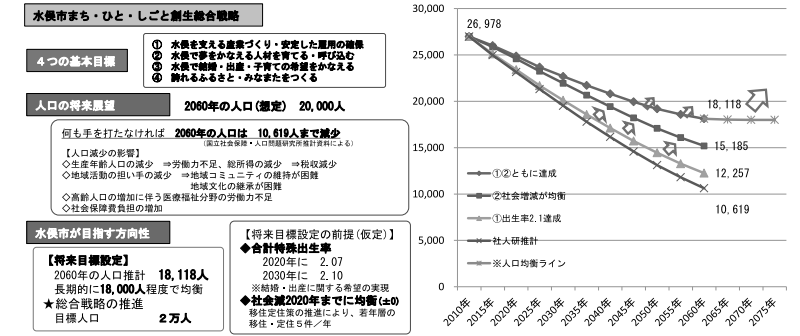
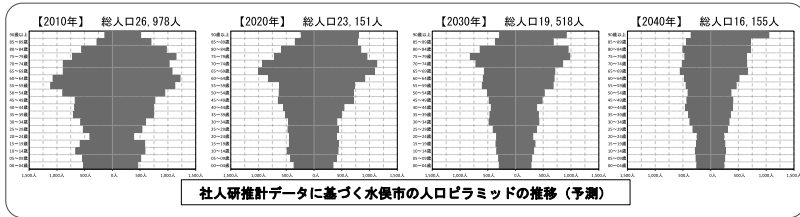


【出典：第6次水俣市総合計画策定に係る基礎資料】

が掲げられている。

- 21 総務省統計局・住民基本台帳人口移動報告「年齢（3区分）、男女別転入超過数－全国、都道府県、市区町村（平成31年・令和元年）」。なお、熊本県全域では、全体として転出超過であるが（3,900人の転出超過）、生産年齢人口が4,121人の転出超過となった一方で、14歳以下人口は、275人の転入超過となっている。

【図表4】水俣市人口ビジョン (概要)



〔出典：水俣市HP (<http://www.city.minamata.lg.jp/2588.html>) 〕

2 公害経験地域への支援としての地方創生

一みなまた地域創生ビジョン研究会の事例から

(1) みなまた地域創生ビジョン研究会の設置経緯と趣旨

以下では、冒頭で挙げた「みなまた地域創生ビジョン研究会」の事例を参照しながら検討を進めたい。ビジョン研究会が設置された経緯と趣旨は、同研究会の設置要綱に示されている。

「みなまた地域創生への対応として、過疎地域である水俣市では、『環境を軸に街づくりを進めているが、将来の消滅可能性も指摘され、10年、20年先の未来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たい』としている。」「これを踏まえて国立水俣病総合研究センターでは、水俣病被害地域の地域創生に貢献するため、水俣市を支援す

公害救済としての地域創生—みなまた地域創生への取り組みを素材として

る立場から、未来志向の政策提言をめざすこととし、2015年2月に水俣市と協定を締結した。そして『未来志向のまちづくり』について、『水俣』を冠した条約の外交会議が2013年に行われたことを踏まえ、市民との新たな対話の場（フューチャーセッション）で集めた市民の様々なアイデアを含めて、ローカルな視点から多角的に、めざす地域社会の方向性及びそれを具現化するための政策内容を検討して『地域創生のビジョン』を策定するため、『みなまた地域創生ビジョン研究会』を設置する」。

（みなまた地域創生ビジョン研究会設置要綱より抜粋）

このように、国水研では、「水俣病被害地域の地域創生」への支援として政策提言を行うために、ビジョン研究会を設置することとなった。すなわち、公害病被害を受けた地域への支援ではあるものの、その趣旨は、地域創生にあり、公害からの地域再生とは異なる目的を有するものである。対象とするのは、水俣市を中心とする公害経験地域「みなまた地域」である。

（2）ビジョン研究会における検討の経緯

ビジョン研究会は、「みなまた地域の地域創生のビジョン（めざす地域社会像の一案）」及びその実現方法を策定することを目指して、国水研という環境省の組織に設置され、8回にわたって議論を重ねた（設置期間：2015年12月～2017年3月）²²。ビジョン研究会は、国水研を事務局として、外部有識者等（熊本県内の医療従事者・研究者、東京を含む県外の研究者等）8名で構成されており、会合は水俣市で開催された。議論にあたり、各地で健康増進活動や既存施策に携わっている関係者に対して、ヒアリングや現地調査が事務局により実施されて、その結果も踏まえて検討が行われた。なお、同ビジョン研究会は、2017年3月に報告書を国水研に提出して、その任務を終えており、水俣市への具体的な提言等は、報告書を

22 具体的な内容・資料につき、国水研HPのみなまた地域創生ビジョン研究会（<http://nimd.env.go.jp/kokusui/vision.html>：2021/1/20確認）。

踏まえて国水研が行う。

具体的な開催状況は、下記の通りである。

第1回：水俣市の現状把握、水俣・芦北地域における振興計画の経緯把握。

水俣市では、生活習慣病の発症が多く、その対策が喫緊の課題であることが報告された。

第2回：広い意味における「健康」（地域とのつながりや人間関係、いきがいを含む）をテーマにすることに設定。

第3回：めざす地域社会像の方向性を「3世代を育む健康なまち」に設定。

第4回：「3世代を育む健康なまち」のコンセプト等を議論。

第5回：めざす地域社会像の一案（ビジョン）を描き出し、それを実現させる方針・手段として、3世代交流の場（マッチングスポット）を設けることを決定。

第6回：マッチングスポットにおける交流の狙いや、マッチングスポットが機能するための課題と対応策を検討。

第7回：新たなイメージ像と情報発信の方法、研究会報告書の骨子案等について検討。

第8回：研究会報告書案について議論。

ビジョン研究会は、構成する委員および事務局の参加により開催され、委員相互の意見交換が中心であったが、みなまた地域の現状把握のために、第1回に県と市の担当者からヒアリングを実施したほか、国水研が別途開催した「フューチャーセッション」の成果報告も受けながら議論が進められた。

フューチャーセッションとは、現状にとらわれずに希望する未来の姿をイメージし、その未来を実現させることを話し合う場であり、北欧で始まった取り組みである。こうした機会は、未来志向で対話し、変化を促していくための場として有意義であり、国水研による今回の企画では、10年先の水俣市で実現させたい未来のアイデアを地域住民で話し合い、そ

公害救済としての地域創生—みなまた地域創生への取り組みを素材として

のアイデアが実現した未来を新聞スタイルで毎回作成する形（「未来新聞」）で成果にまとめている²³。

（3）みなまた地域の現状と抱える問題—「健康」問題

ビジョン研究会では、ビジョン検討に先立ち、みなまた地域の現状把握を行い、当該地域の抱える問題状況を整理した。そこで注目されたのが、「健康」問題である。水俣病という公害を経験し、国等による水俣病救済のための施策が長年続けられている地域で、住民の健康状態が芳しくないことがデータから明らかとなっていた²⁴。

とりわけ、妊婦、子ども、親世代、高齢者のあらゆる世代において、全国平均や県内市町村との比較で、生活習慣に起因する疾病（肥満、高血圧、糖尿病等）の発症や予備軍が多いことが問題視された。生活習慣病は、重症化する者が多いことのみならず、この種の健康問題は、次世代に引き継がれる傾向が強い。報告書においても「特に親世代の生活習慣は、日頃の生活を通じて子ども世代に引き継がれ、負のスパイラルとなりやすく、次世代に受け継がれてしまうことへの懸念」²⁵が指摘されている。

そのため、世代にかかわらず、包括的に「健康」への意識づけや健康増進を行うことが課題に掲げられた。子ども世代から健康に関する正しい知識の普及啓発を図り、親世代や妊婦においても、正しい生活習慣の推進が必要であることが示され、さらに、高齢者については、それに加えて、「元気にいきいきと生活するために、高齢者が活躍できる場や協力し合えるネットワークの構築が求められる」ことが提示された²⁶。

（4）検討の視点と方向性

前記の問題に対して、ビジョン研究会は、2つの観点から検討を要する

23 参照、ビジョン研究会報告書16頁以下。

24 参照、ビジョン研究会報告書6頁以下。

25 ビジョン研究会報告書5頁，11頁。

26 参照、ビジョン研究会報告書11頁。

とした²⁷。

一つは、支援ニーズが複雑化している現状を踏まえることである。生活習慣病の克服には、市民の一人ひとりが自分にあった健康作りのための生活習慣を確立することが必要となるが、そのためには、世代や生活環境に応じた支援が不可欠となる。その中で、地域社会は変化しており、急速な少子化の進行や核家族化、共働き夫婦の増加、高齢者の増加、地域コミュニティの希薄化などにより、子育てや介護等の様々な分野で、家庭内および地域内の共助が弱くなっている。その結果として、世帯単位で複数分野の課題を抱える状況が見られるに至っている。

もう一つは、こうした複雑化した支援ニーズに対応するために、共に支え合う地域を実現すること、すなわち、地域全体で支える力の再構築を目指すことである。人口減少に伴い、地域とのつながりが薄れていく中で、共に支え合う地域を実現するためのまちづくりは、これまでのように個々の問題をそれぞれ解決するよりも、すべての市民に関わる健康等の問題に対して共通の理解を深めつつ進めることが効果的であると考えられる。そのためには、すべての市民が主役となれるよう、日常生活の中で集い、助け合い、共に支え合う地域を実現するため、地域コミュニティが活発な社会となることが期待され、多世代・多分野対象型の地域包括的な支援が不可欠である。

これらの視点から、ビジョン研究会は、広い意味での「健康」を大括りのテーマに据えた。地域とのつながり、人間関係、生きがい等、健全な暮らしや生活を送る上で欠かせない、「社会的な健康」に着目し、それを実現できる「健康なまちづくり」を目指すこととされた。この方向性のもと、国水研が開催したフューチャーセッションで引き出されたアイデアを踏まえて、以下で述べるように、子ども・親世代・高齢者の「交流」を図ることに焦点を当てて検討することとなった。

この背景には、「当地域では、もやい直しの取り組みが続いているが、一方で急激な地域社会の変化が生じるとともに、ライフスタイルの多様化

27 参照、ビジョン研究会報告書13頁以下。

公害救済としての地域創生—みなまた地域創生への取り組みを素材として

が著しく、世代間における『人と人』との交流に焦点をあてること²⁸が重要とする、ビジョン研究会の認識がある。

(5) みなまた地域でめざすべき社会像

—多世代にわたる多様な「健康」の実現

前述のような観点から、みなまた地域でめざすべき社会像として、ビジョン研究会報告書は、「地域創生に向けた一つのあり方として、肉体的・精神的な健康や社会的な健康、次世代の健康を視野に入れて、“みんなの健康を育み、未来につないでいくまち”、言わば“いきいきタウン（いき＝育き、活き、生き）”として『3世代を育む健康なまち』²⁹を提示する。この社会像は、日々の交流を通じて、3世代が幸せを実感しながら、みんなの多様な健康を育み、未来につないでいくまちであり、多種多様な交流の場を設け、楽しみながら健康を増進できるようにすることを掲げている。

こうしたコンセプトを実現するために、ビジョン研究会報告書では、子ども、親世代、高齢者まですべてのライフステージを対象として、日常的に交流が行われる場として「マッチングスポット」の創出を提案する³⁰。核家族化が進み、3世代が交流する場が激減する中、多様な世代が交流できる「場」が地域に存在することに意義を見い出している。マッチングスポットの機能・役割として、「様々な問題に対して認識の違う世代の人々が集い、包括的な暮らし方を含めた健康増進のための意見交換や交流を行うこと」、さらに「高齢世代には、外出する機会や社会との接点の場を提供する」ことが期待される。

マッチングスポットは、多様なスタイルがありうる。新たな会合を設定したり、イベントを企画することも可能であるが、既存のものを活用する方が住民に馴染みやすい利点がある。例えば、公園や寺院・神社、公民館、道の駅などをふれあいの場として位置づけて利用を促すことも有効で

28 ビジョン研究会報告書5頁。

29 ビジョン研究会報告書5頁。

30 参照、ビジョン研究会報告書20頁以下。

ある。

また、マッチングスポットは、行政側から与えられるのではなく、住民等により自主的に運営されることに意味がある。自発的に地域に係わることを通じて、多世代の交流が広がり、各世代の「健康」が育まれることが期待される。

ただし、マッチングスポットの創設・運営には、課題も多い。例えば、継続的な参加を促すインセンティブの付与、住民による主体的な運営体制の確保など、地域に知見のない部分もある。そのため、報告書では、対応策にも言及し、全国の参考事例等の紹介もなされている³¹。

3 公害救済としての地方創生の課題

以上のビジョン研究会の事例を踏まえて、みなまた地域から見てきた、公害救済としての地方創生のあり方について、現在の課題に言及して、まとめとしたい。

(1) 「健康」の多義性と広がりへの対応

公害からの救済とは、何を意味するのか—その観点から、みなまた地域が実体験をもって示す課題は大きい。公害からの救済は、一次的には、その症状の治療等により被害者の「健康」を回復することである。しかし、公害によって損なわれた「健康」は、個々の身体的状態にとどまらない。精神面での「健康」も含まれるし、家族や親しい人々との関係性を通じて維持される「健康」もある。さらに、個人の日々の営みを支える、生活空間全体の「健康」、すなわち、地域社会の「健康」まで至る。みなまた地域では、こうした様々な「健康」が公害によって損なわれたのである。

これらの「健康」は、その範囲・空間の広がりにつれて、「公害病」から離れていき、公害救済からも距離ができ、その回復の難易度が上がる。とりわけ、地域社会の「健康」は、現在でもなお課題である。ビジョン研究会報告書から見て取れるのは、あらゆる世代で身体的な健康が十分に維

31 全国の事例等につき、参照、ビジョン研究会報告書・資料編。島根県海士町の「島前高校魅力化プロジェクト」や大分県の中学生と地域高齢者による休耕田の復活などの事例が紹介されている。

持ってきておらず、また、「社会的な健康」にも課題が残る現状である。

そうした「社会的な健康」の課題が、近時の水俣市の人口減少に拍車をかけている面もある。ここには、シビックプライド（Civic Pride）をめぐる問題もある。シビックプライドとは、地域に対する市民の誇りを意味する言葉であり、単に地域への愛着ではなく、主体的に地域に係わる当事者意識に基づく自負心を指す³²。地域の多様な主体による連携に期待を寄せる地方創生においては、シビックプライドが住民活動の活性化を促す原動力となるため、シビックプライドの醸成を掲げる自治体もある³³。

こうしたシビックプライドは、みなまた地域においても重要な役割を担う。しかしながら、当該地域では、「水俣病の水俣」のイメージが重ねられており、水銀条約に水俣の名前がつくことに抵抗感を抱く住民も少なからずいたといわれている。そのため、ビジョン研究会報告書は、「市民が自発的に世代を超えた健康まちづくりを拡充・進化させ、水俣病を教訓として、自ら環境と健康の両面に優れたまちとしての歩みを進めているイメージを重ねることが重要である」³⁴ことを指摘している。住民全体に対する意識改革の難易度は高いが、現在のみなまた地域を正しく理解して、その価値を再確認することは、地域社会が「健康」を取り戻すための重要な過程である。

（2）「救済」の多義性に応じた支援

—「被害者救済」から「地域再生」へ、そして「地域創生」へ

前述の「健康」の多義性と広がり、は、「救済」のあり方にもつながって

32 参照、読売広告社都市生活研究局（伊藤香織／紫牟田伸子監修）『シビックプライド—都市のコミュニケーションをデザインする』（2008年、宣伝会議）。

33 例えば、同様に公害を経験した北九州市では、同市の地方創生総合戦略において、「時代に合った魅力的な都市をつくる」という基本目標に対して、「新たな都市ブランド力を掘り起こすとともに、現実に合致していないマイナスイメージの解消を積極的に行う」ために、「シビックプライド（北九州市への愛着・自信・誇りなど）の醸成」を施策の一つに挙げている。参照、北九州市まち・ひと・しごと創生総合戦略（https://www.city.kitakyushu.lg.jp/shisei/menu05_00386.html：2021/1/20確認）。

34 ビジョン研究会報告書27頁。

いる。公害病からの救済は、直接的には個々の被害者の健康の回復等であるが、年月の経過に伴い、個人レベルの被害救済に加えて、生活空間である地域の救済も進めることが、そこに暮らす個の救済を促す³⁵。その観点から取り組まれてきたのが、地域の「再生」である。

水俣病は、「自然と人間」の分断を水俣にもたらしたのみならず、社会におけるあらゆる人間関係を分断し、対立関係を生んでいったこと、すなわち「人と人」の分断が指摘される³⁶。地域再生では、水俣病のもたらした地域内の分断に対して、生活社会としての正常化を通じた総合的救済が目指される。これは、水俣病発生地域の再生・融和、いわゆる「もやい直し」として取り組みが続けられてきたものであり、これに対する支援は、公害地域への「救済」の一つとして位置づけられる。

同様の問題意識は、環境省においても見受けられるところであり、例えば、水俣病公式確認50年を控えて示された、環境省「今後の水俣病対策について」(2005年4月7日)では、「水俣病問題に関する今後の取組」の一つとして、「環境保全の観点等からの地域の再生・振興対策」を掲げて、「水俣病に関係する地点を活用し、水俣地域全体をフィールドミュージアム化する等、地域の再生・振興にも寄与する施策の実施等」を対策として挙げている³⁷。

地域の「再生」が一定の成果を挙げてきた一方で、世代が替わり、社会が変わる中で、近年の人口減少は、みなまた地域に厳しい状況をもたらしている。みなまた地域が抱える課題は、部分的には公害病の被害地域であ

35 水俣病は、「その発生から今日まであまりにも長期間を要したこともあり、水俣病の被害者の救済は、個の救済を中心しつつ、その一方で地域の救済にもその視座を変えつつある。今後は、その地域の救済・再生こそが水俣病被害者の救済につながるものと信じてやまない。」(柳憲一郎「水俣病被害者の救済」森島昭夫／塩野宏編『変動する日本社会と法(加藤一郎先生追悼論文集)』(有斐閣, 2011年) 622頁)との指摘がある。

36 水俣地域の社会構造とも密接に関わる問題でもある。参照、色川大吉「水俣の分断と重層する共同体」水俣フォーラム編『水俣から一寄り添って語る』(岩波書店, 2018年) 144頁以下, 146頁以下, 丸山定巳「水俣病と地域社会」水俣フォーラム編・前掲書96頁以下, 102頁以下。

37 より長期的な課題の提示と提言として、「『水俣病問題に係る懇談会』提言書」・前掲注16も示されている。

公害救済としての地域創生—みなまた地域創生への取り組みを素材として

る経験に起因するものの、大半は、他地域と共通する現代的な問題状況から生じるものである。それゆえ、現在のみなまた地域に必要な対策は、従前の公害からの地域再生ではなく、「一般的な」地域創生の諸施策である。

こうした変化を受けて、水俣市のまちづくりへの姿勢変化は、今後のまちづくりの指針となる総合計画に見て取れる。

水俣市は、2010年3月に第5次水俣市総合計画（計画期間：2010年4月～2019年3月）を策定し、「人が行きかい、ぬくもりと活力ある『環境モデル都市みなまた』」を目指す将来像に掲げ、施策・事業を実施してきた。同計画（第2期、2014年～2019年）では、「まちづくりの基本理念」を下記のように掲げている。

「本市は、世界に類を見ない水俣病の経験とそこから得た教訓を活かし、環境モデル都市づくりを進めてきました。

一方で、水俣病のような産業公害が、地球上のどこかで二度と発生することがないように、特に今後工業化が進む諸外国に対し警鐘を鳴らし、これまでの体験や地域・環境を再生してきた様々な取組みとノウハウを発信していく責務があります。

また、環境の重要性を世界のどこよりも知っている水俣だからこそ、地球規模で進む温暖化防止に、市をあげて取り組む必要があります。

このような考え方にに基づき、環境と経済が一体となって発展する、持続可能な地域社会の構築を目指し、今後さらに、環境モデル都市づくりを強力に推進していくこととします。」

（第5次水俣市総合計画）

第5次計画の終了を受けて策定された、第6次総合計画（2019年2月策定、図表5）では、まちづくりにおける水俣病とその経験について、次のように述べている。

「本市はこれまで、水俣病の経験から得た教訓を活かし、環境に配慮し

た様々な施策や取組により、国内外において一定の成果をあげてきました。

その一方で、産業の振興、雇用環境の改善、福祉の充実等を望む声も多く、それらを踏まえ、今後は『環境』『経済』『社会』を統合的に向上させていく視点でまちづくりを進めていかなければなりません。』

「幸い本市には、多様で温かい人、長く地域を支えてきた地元商工業、豊かな食・温泉・自然など、誇れるまちの財産（宝）が数多くあります。

これらの地域の宝を活かし、それぞれを調和させ、子どもから高齢者まで全ての世代が『水俣に生まれてよかった』、『水俣で暮らしてよかった』と感じられるまちを築いていきます。」

（第6次水俣市総合計画）

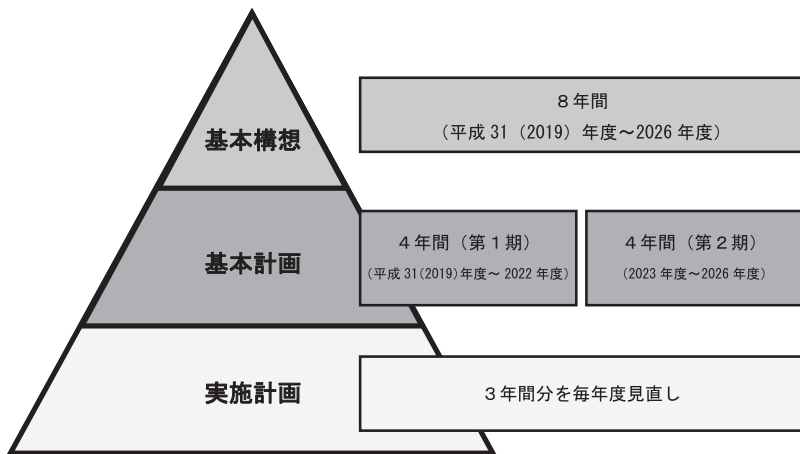
この問題意識のもと、第6次総合計画では、「みんなが幸せを感じ 笑顔あふれる元気なまち 水俣」を新たな将来像として掲げている。「子どもから高齢者まで全ての世代が、水俣に暮らす喜び（幸せ）を感じられるまち」を目指すとする。

第6次計画でも、「水俣病問題への取組と『もやい直し』の推進」（基本目標4：次代へつなぐ環境づくり・施策1）は施策として置かれているが、6政策分野にそれぞれ基本目標と施策が並ぶ中で、まちづくり全体における位置づけとしては、水俣病を含む環境を一軸とする統合的発展に向けられているように見受けられる（図表6）。新たな将来像を実現するためには、みなまた地域の価値を再構築する必要がある、その過程は、過去の経験を醸成させて、地域社会の構造を変えていく作業にもなる。これは、「地域創生」であり、もやい直しで続けてきた「地域再生」の次のステップである³⁸。

38 もやい直しの現在とその再評価につき、参照、除本理史「公害地域再生の現代的課題」環境と公害48巻3号（2019年）66頁以下。同「現代資本主義と『地域の価値』—水俣の地域再生を事例として」地域経済学研究38号（2020年）10頁では、水俣固有の「価値」が見えにくくなっているとして、「もやい直し」の理念に立ち返ることが指摘される。

公害救済としての地域創生—みなまた地域創生への取り組みを素材として

【図表5】 第6次水俣市総合計画の構成



〔出典：第6次水俣市総合計画3頁〕

【図表6】第6次水俣市総合計画による施策の体系

基本構想		
将来像	基本目標(政策分野)	施策
みんなが幸せを感じ 笑顔あふれる元気なまち 水俣	1 地域に根差した強い産業基盤づくり (産業・経済)	1 経済の振興 2 観光の振興 3 農林水産業の振興
	2 豊かな心で未来に挑戦する人づくり (教育・文化)	1 学校教育の充実 2 スポーツを通じた人材育成 3 地元唯一の水俣高校の支援 4 持続可能な地域社会を担う人材育成 5 生涯学習の推進 6 文化の振興 7 豊かな心を育む読書活動の推進 8 共生社会の推進
	3 住み慣れた地域でいきいきと暮らせるまちづくり (保健・医療・福祉)	1 子ども・子育て支援の充実 2 健康づくりの推進 3 総合医療センターを中心とした地域医療の充実 4 高齢者福祉の充実 5 障がい者福祉の充実 6 生活困窮者等の自立支援 7 年金、医療保険制度の適正運営
	4 次代へつなぐ環境づくり (環境)	1 水俣病問題への取組と「もやい直し」の推進 2 循環型社会の形成 3 低炭素社会の実現 4 生活環境の保全 5 協働による環境保全活動の推進
	5 安全で安心して暮らせる生活基盤づくり (生活基盤)	1 都市基盤の整備 2 災害に強いまちの形成 3 住環境の整備 4 安全・安心な水の確保 5 交通基盤の整備 6 公共交通の充実 7 防犯・交通安全対策の推進 8 自発的なまちづくり活動による地域の活性化
	6 持続可能な行財政基盤づくり (行政経営)	1 効果的・効率的な行財政運営 2 質の高い行政サービスを提供する職員の育成 3 公共施設等の適切な管理運営 4 新庁舎建設の推進 5 市民参画の推進

[出典：第6次水俣市総合計画30頁]

(3) 公害救済としての地域への係わり方—地域主体性のもとでの共創

公害とその救済から日本社会が得た経験は多いが、一部は「救済」に関して社会に線引きをもたらししているように思われる³⁹。地域との関係で象徴的な点は、「救済」をすべき側とされる側との関係性の固定化が見取れる部分である。この印象は、現在における国による支援からもうかがえる。国水研を事務局として設置されたビジョン研究会の過程でも、外部専門家の関わり方は、みなまた地域住民との直接的な対話の機会がないまま、専門的知見の「提供」として位置づけられていたように見受けられる。しかし、地域創生のための「知見」は、専門家のみが有するものではなく、地域を深く知る住民のもとにも多様な知見が存在している。

これは、伝統的な公害救済の枠組みが担ってきた主体性の峻別による陰の部分とも思われ、地域の現状に應えるためには、従来型支援枠組みからの脱却が課題である。今後の地域創生のために、外部人材が何を担うべきかは、みなまた地域に限らず、全国的に共通する悩みでもある。地方創生政策において求められる地域体制は、多様な主体による連携・協働である。これを実現するためには、住民をはじめとして地域の主体的な活動が必須であり、「お任せ主義」では機能しない。この点は、行政相互の支援のあり方、すなわち、公害地域と国との関係性、県との関係性にも通ずる。

地域主体性による地域再生を指向する「地元学」は、みなまた地域がルーツとされ⁴⁰、水俣病で荒廃してしまった水俣を、外発的発展に依存せずに内発的発展を重視して復興させるために始められたものである。その特徴として、対象となる地域に根差している人を「土の人」、外部から同地

39 例えば、専門家に関して、原田正純『水俣への回帰』（日本評論社、2007年）172頁以下、269頁以下を参照。

40 「水俣学」として、例えば、熊本学園大学では、「負の遺産としての公害、水俣病を未来に活かす」ことを目的として、研究・調査の他、水俣学講義など知見共有の取り組みが見られる。水俣学の趣旨につき、参照、原田正純／花田昌宣「水俣学の開講にあたって」原田正純編『水俣学講義』（日本評論社、2004年）1頁以下。参照、熊本学園大学水俣学研究センター（<https://www3.kumagaku.ac.jp/minamata/>：2021/1/20確認）。

域にやってくる人のうち、地域に様々な好影響をもたらす人を「風の人」と定義し、同地域に元来より存在する地域資源を土の人と風の人双方の視点から再発見していく「あるもの探し」が挙げられる⁴¹。

こうした地域の歩みの中で、国水研は、「土の人」たり得るのか、ビジョン研究会の外部委員は、「風の人」としての役割を担えているのか、みなまた地域の「内発的発展」に寄与しうるか、地域に係わる側の視点としても重要である。ここでは、「『水俣病問題に係る懇談会』提言書」が指摘する、「2.5人称の視点」も問われる⁴²。ビジョン研究会の過程を振り返ってみると、外部委員が地域の声に接するのは、国水研を介してであり⁴³、住民との直接的な対話の機会はとられていなかった。情報を共有し、課題を理解し合うためには、「場」の共有も必要である。住民が「風の人」と接することで変化すると同様に、「風の人」も住民との交流を通じて新たな感性を獲得することができる。両者の相互作用や化学反応こそ、地域創生のエネルギーとなる。

「風の人」による地域創生は、過疎地域への支援方策として、近年では、移住・交流政策においても注目されており、成功事例も徐々に積み重ねられつつある⁴⁴。こうした事例に見られるのは、住民が「風の人」と接しながら地域を見つめ直す経験を通じて、地域を再発見する姿であり、それ

41 参照、宇田川大介「市民参画強化のための能動的郷土愛の醸成」現代社会研究13号(2015年)189頁以下。

42 「本懇談会の提言の実現は、決して容易ではなく、また、時間がかかるものも含まれている。しかしながら、行政が、常に『2.5人称の視点』をもち、粘り強く取り組むことを強く求めたい。」と延べる。この「2.5人称の視点」とは、「公的な立場の専門的職業人が、あくまでも冷静な『3人称の視点』を失わないようにしつつ、事件の当事者である被害者(1人称)や家族(2人称)の視点を合わせもつこと(『これが自分の親や連れ合いや子どもだったら、どんな気持ちでいるだろうか、今一番求められているのは何だろうか』という視点)をいう。」とされる(「『水俣病問題に係る懇談会』提言書」前掲注16)。

43 成果の地域還元も国水研を通じて間接的であった。参照、ビジョン研究会報告書に基づく実務への反映につき、参照、「国立水俣病総合研究センター年報」38号(2018年)79頁。

44 参照、「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書―『関係人口』の創出に向けて」(総務省、2018年1月26日)。総務省が推進する「地域おこし協力隊」もこの点に着目した制度である。

が地域の内発的発展につながっていく⁴⁵。

近時では、これに加えて、多様な地域とのつながりを持つ人々を「関係人口」⁴⁶と捉えて、交流を促進していくことにより、地域創生につなげる動きが各地に見られるようになってきている。「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と継続的に多様に関わる者を指す。地域の外から「ふるさと」への想いを抱く人々の支援を地域創生に活用することを目指す（図表7）。地方圏は、人口減少・高齢化により地域づくりの担い手不足という課題に直面しているところであるが、地域によっては若者を中心に、変化を生み出す人材が地域に入り始めており、その流れを後押しする、地域おこし協力隊⁴⁷は、隊員・地域・自治体にとってメリットがある「三方よし」の効果を狙う制度である。これら「関係人口」と呼ばれる地域外の人材が地域づくりの担い手となることが期待される。

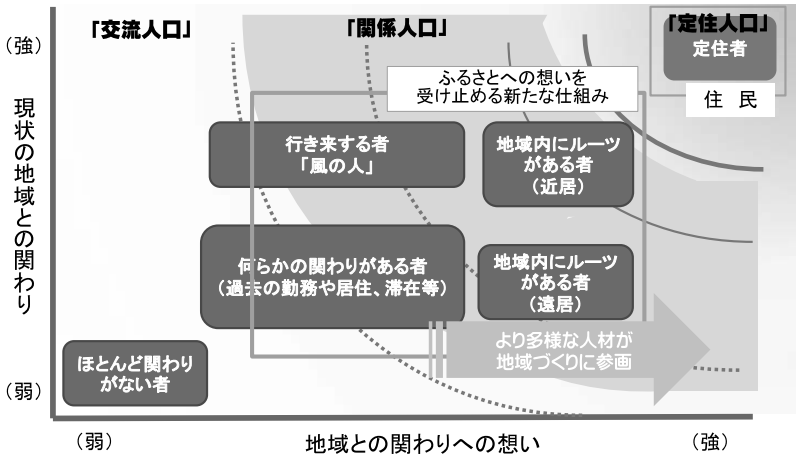
関係人口の視点から、みなまた地域を見てみると、公害経験とその再生への取り組みの長い過程の中で、ある種の関係人口が紡ぎ出されて来た経緯があり、その蓄積も見受けられる。徐々に世代も替わりつつあり、また現在までの価値観の変化やデジタル化などの社会構造変化を受けて、みなまた地域のような公害経験地域においても、外部からの地域への関わり方も多様化することが一つの対応方策になると考える。その場合には、住民も地域社会も地方自治体も変わらなければならない。共創することが地域創生の必須条件である。

45 交流を通じた支援につき、参照、小田切徳美「地域づくりと地方自治体」総務省編『地方自治法施行70周年記念自治論文集』（2018年）501頁以下。

46 「関係人口」は、前掲注44の総務省検討会が「中間とりまとめ」（2017年4月25日）で提示した概念である。

47 地域おこし協力隊は、「都市地域から過疎地域等の条件不利地域に移住して、地域ブランドや地盤産品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組」である。隊員は各自治体の委嘱を受け、任期は概ね1年以上3年未満である。2009年度に89人（31受入団体）でスタートし、2019年度には、5,503人（1,071受入団体）まで増加しており、総務省では、2024年度に8,000人を目標として、取り組み強化が進められている。参照、総務省HP（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html：2021/1/20確認）。

【図表7】 関係人口のイメージ（地域外の人材と地域との関わりの深化）



〔出典：「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書」26頁〕

（4）地域主体性を発揮する地域創生へ

外部からの関わりを得ながら、地域全体が新しい価値を共有しつつ、地域社会が主体性を発揮して発展していくために何が必要か。みなまた地域を見つめてきた視点から、例えば、下記の叙述⁴⁸に表現されているように、「内発的發展」⁴⁹が長らく求められてきたことは重い。

「じつは環境問題というのは、一番汚染がひどくなった段階では公害になるわけでありませけれども、その前段階で環境の破壊、環境の侵害は起こり、その地域は地域独占のような形になりますと、景観や歴史的町並み、文化というものが、あるいは地域で破壊されて人々が基本的人権も主張されなくなるという生活環境になってしまいます。そのため、私は環境

48 宮本憲一「公害被害の救済と地域再生の歴史的課題—水俣病を中心に」水俣学研究 10号（2020年）28頁以下、36頁以下。

49 代表的著作として、鶴見和子『内発的發展論の展開』（筑摩書房、1996年）を参照。

政策の最終的な解決は、被害を救済するだけではなく、最終的に環境を再生し、まちづくりをしなければならないと思っているわけであります。」

「これからの経済の発展は政府指導の外的な開発ではない総合的な目的と、そしてできるだけ地域循環し、利益が地元落实到、利益が総合的な福祉へ発展するような地域をつくる方法を取り、さらに主体が地元にある必要があります。公害の場合には、被害者を入れて発展しなければならないと思うんですね。」

こうした指摘から、今日の地方創生政策の主要な要素が、みなまた地域では、長らく求められてきたことを再確認することができる。また、同時に、それは国の政策的推進があれば容易に実現する性質のものでないことも、みなまた地域の経験が教えてくれる。さらに、今後は、全国的な人口減少社会の到来と重なり、その難易度は上がっている。

その中で、水俣市は、前述のように、新たな総合計画のもと新たなまちづくりを目指している。2011年の地方自治法改正により、総合計画における基本構想の法的策定義務がなくなり、計画策定および議会の議決は、任意となっている。その中で、水俣市は、「総合計画は、市の総合的かつ計画的な行政運営の指針を示すものであり、まちづくりの長期的な展望を市民と共有するために必要な計画である」⁵⁰として、2019年に第6次総合計画を策定した経緯がある。

総合計画は、その策定過程において、基礎資料の公表や検討会議の公開、ワークショップやパブリック・コメントなど多様かつ多層型の住民参加、議会の関与など手厚い手続が用意されている。そのため、地域の多様な世代・主体を巻き込んで未来の夢を語り、議論を重ねる策定過程こそが、将来のまちづくりの礎となる期待がある。全国的な傾向としても、地方自治法改正後も、基本構想や総合計画を策定する方針は、多くの自治体で維持されており、各地域の政策課題や団体の規模等に応じて、独自の構

50 水俣市「第6次総合計画策定方針」。その趣旨のもと、ワークショップやパブリック・コメントなど市民参画の策定プロセスも重視している。

成を検討することも示されている⁵¹。総合計画は、策定義務から解放され、かつ計画構成の定式から解放されたことから、地域が自主的に活用できるツールとなる⁵²。

全国的な人口減少による影響の顕在化とともに、各地域の状況に依拠して、人口減少につながる複合的要因が存在しており、地域社会の変化は、近年では、公害経験地域の固有性との区別は、難しくなっている。そのため、公害経験地域においても、第32次地制調答申が推奨する「地域の未来予測」の活用は有効である⁵³。

同答申は、将来「具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして『地域の未来予測』として整理すること」を提案する。「それぞれの市町村において、首長、議会、住民に加え、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会を支える様々な主体がともに、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である。」(以上、答申第1-3(2))。みなまた地域が進めてきた、円卓会議やフューチャーセッションなど協働型の取り組みは、様々な利害関係者の交流、相互理解、合意形成の場として、この点に応えうる枠組みであり、今後も変化していく地域を適時的確に受け止めるプラットフォームともなる。

地域社会が変われば、まちづくりも変わる⁵⁴。地域の変化を柔軟に受容して、それに適応していくまちづくりを進めるには⁵⁵、多様な主体の協働参

51 地方自治法改正を受けた市町村の動向等につき、東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」(2013年3月)を参照。

52 行政計画における自主性発揮の課題につき、参照、勢一智子「地域の自主性を考える—行政計画策定を例に」月刊地方自治877号(2020年)2頁以下。

53 総務省では、第32次地制調答申を受けて、地域の未来予測の活用に向けて「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ」を設置して検討を進めている(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiiki_mirai/index.html: 2021/1/20確認)。

54 人口減少とまちづくりの連関につき、参照、勢一智子「人口減少社会に『適応』する地域設計—第32次地制調答申から考える」公営企業52巻7号(2020年)4頁以下、11頁以下。

55 人口減少がもたらす地域社会への「緩和」と「適応」の視点につき、参照、勢一智子「人口減少と地域社会—2040問題に地域社会は『適応』できるか」公営企業50巻

画のもと、地域変化を受け止める過程が重要となる。そうした目的をもった行政計画の活用は、公害経験の有無に関わらず、地域創生の手法となり得る。

まとめにかえて—地域創生の本質

地方創生政策は、人口減少社会の到来に対峙して、2014年以降、あらゆる政策分野で財政措置を含む施策展開を進めている。ただし、豊富な施策メニューが揃えられただけでは、地域に恩恵はもたらされない。地域が主体的に実践することが必要である。しかし、そうした内発的発展は、容易ではない。

他方、地域社会への外部からの関わり方も難易度は高い。くわえて、移動制限やデジタル化の進展など、新型コロナウイルス感染症に起因する社会構造変化も、外部からの関わり方を変えつつある。地域の主体性を誘発できるような外部からの関わりが作れるか否かも、今後の地域社会の有様を左右する。地域の内発的発展を支える、外部からの眼差しが得難い地域資源であることは、みなまた地域の長年の経験が示唆している。

公害経験地域が重ねてきた歩み⁵⁶は、地域創生の本質と現代の課題を浮かび上がらせており、当地域から改めて学ぶことは多いと考える。

【附記】

小林博志先生の古稀に当たり、お祝いとともに、長年にわたる学界および本学へのご貢献に感謝申し上げます。

本稿は、「平成30年度環境保健行政に係る法学研究報告書」（環境省、2019年3月）54-68頁に執筆した担当部分を基礎としつつ大幅に加筆・修正したものである。また、本稿は、科学研究費補助金（17K03375および

10号（2019年）5頁以下、同「人口減少と地域社会の法政策—『緩和』と『適応』の観点から」西南学院大学法学論集51巻3・4号（2019年）69頁以下。

56 地域課題の解決には、幅広い対応が求められる。例えば、「水俣病問題というのは、医学の問題ではあるけれど、それだけではなかった……もっともっと社会的、政治的な問題である」との指摘がある。原田正純編『水俣学講義（第2集）』（日本評論社、2005年）20頁。

19H01411) による研究成果の一部である。