

# 水俣市における環境モデル都市づくりと地域再生の過程\*

## The process of restoring sustainable city and reliable community in Minamata City \*

小田美由紀\*\*・北村眞一\*\*\*

By Miyuki ODA\*\*・Shinichi KITAMURA\*\*\*

### 1. はじめに

近年、地方都市におけるコミュニティの問題解決が、従来の行政主導によるものでは困難になってきている。しかし、市民主導の市民参加による問題解決もまた容易ではない。

熊本県水俣市では、1990年代前半から行政の施策において、市民、企業、行政の協働によって環境モデル都市を目標都市像として、地域再生すなわち水俣病を中心とする廃棄物問題までの環境と産業（チッソ）および信頼関係の失われた地域コミュニティの再生を目指す取り組みが行われている。

本研究の目的は、熊本県水俣市を事例として地域に関わる多くの主体の間に存在する信頼やネットワーク、互酬性を資本と捉えるソーシャル・キャピタル（以下 SC）の視点を用いて、市民参加による環境モデル都市づくりと地域再生の過程を明らかにすることである。

### 2. 対象地域の概要と研究方法

対象地域である熊本県水俣市は九州の中央部、熊本県の南端に位置する。1908年8月に日本窒素肥料発足、人口は1956年に最高の50461人となるが、その年最初に水俣病患者が確認された。その後1970年には38109人に減少、2005年には29824人となり3万人を切り、少子高齢化が進んでいる。産業別就業人口は第一次産業が1950年に41%から2005年には5.6%まで激減した。第二次産業は2007年まで20%台を維持しているが、チッソ水俣製造工場（以下、チッソ）は最盛期にはその80%を占めたが、1980年代には20%へ減少した。第三次産業は増加を続け、2007年には66%である。地方都市が抱える問題に加え、水俣市には長年に渡る水俣病の被害や、水俣病患者の補償、チッソへの財政的依存、水俣病をめぐる市民間の様々な対立など解決すべき多くの問題がある。

研究方法は水俣市の地域コミュニティが再生を開

\*キーワード：市民参加、コミュニティ、地域再生  
\*\*学生員、工学士、山梨大学大学院医学工学総合教育  
部修士課程持続社会形成専攻

(山梨県甲府市武田4-3-11)

TEL055-220-8691 FAX055-220-8691

\*\*\*正員、工博、山梨大学大学院医学工学総合研究部  
(山梨県甲府市武田4-3-11)

TEL055-220-8691 FAX055-220-8691

始してからの過程を、文献によるコミュニティ変遷の調査、ヒアリングによる実態調査によって把握し、その活動の状況によって時期を分類し、地域再生の過程とSCの関連を分析、考察する。

### 3. 既存研究の整理

SCの定義はいまだ議論の最中であるが、議論に影響を与えたロバート・パットナムは、「SCは人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、『信頼』『互酬性の規範』『ネットワーク』といった社会組織の特徴」<sup>(1)</sup>としている。都市計画分野においては、芝池ら<sup>(2)</sup>が既存研究にみるSCの諸定義と形成の実態分析事例をまとめ、SCの形成の構造分析を行っている。

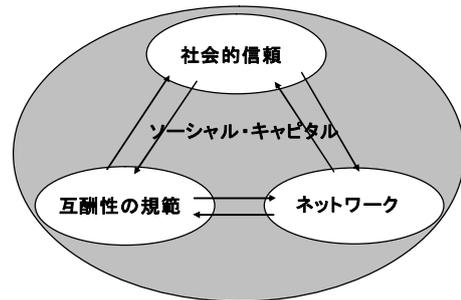


図1 SC概念図  
(出典：参考文献(7)文献)

土木計画学の分野においても、リスクマネジメントの観点から、地域社会や、その構成員が直面するリスクをコントロールあるいはシェアする上で機能すべきシステムとして捉え、シンポジウム等で、SCの理論的なベースを探るとともに、現在各所で進行しているSCを活かした実践、今後の展開について討議されている。また、日本では都市計画・まちづくりの分野でSCに近い概念として、「地域力」などが提起・議論されてきた<sup>(3)</sup>。それらの既存研究を踏まえて、本研究におけるSCの定義は、「地域内部の多数の運営主体の間に存在する『信頼』『互酬性の規範』『ネットワーク（繋がり、交流）』によって、地域の効率性高め地域独自の多方向コミュニケーションや地域外部とのつながりを拡大させる、地域社会の基盤」とする。

### 4. 時期区分

2006 年度版水俣市環境レポート<sup>(4)</sup>によると、水俣市の地域再生は 1990 年を水俣再生元年として熊本県、水俣市、市民、企業が関わり合って行われていることが分かる。また、1990 年以降の水俣市の地域再生の動きは取り組み開始から現在に至るまでを 3 期に分類することができる。第 1 期は水俣湾のヘドロ処理埋め立て事業が完了した 1990 年から 1993 年までの「再生取り組み開始期」、第 2 期は吉井水俣市長が市長として始めて水俣病対策の誤りを認め、反省と謝罪を述べた 1994 年から 2001 年までの「再生取り組み活性期」、第 3 期は、環境教育の拠点として修学旅行生を積極的に受け入れはじめた 2002 年から 2008 年の「再生取り組み成熟期」である。

## 5. 各時期における地域再生に関する経緯と考察

### (1) 再生取り組み開始に至る経緯

水俣市のコミュニティは水俣病が発生する以前まで、「会社」と共存し繁栄する町部、豊かな海に生きる漁村部<sup>(5)</sup>という明快な生活圏分離がなされ、円滑な社会が形成していた。しかし、1956 年、水俣病が公式確認されて以降、原因究明に時間を要し、漁村を中心に水俣病は被害を拡大させ、水俣病公式確認から 13 年を経て、1968 年、水俣病はチソが原因企業となった公害病と断定された。また、水俣病公式確認がされた当初から地域内部では水俣病患者、患者家族、その親族が差別され、また、地域外部では水俣出身者が水俣出身であることを理由に差別される<sup>(6)</sup>状態が続いた。これは原因究明後も続いた。1973 年には、熊本水俣病裁判第一次判決は原告勝訴となり訴訟や未認定患者に関する動きが活発化するのと同時期には、水俣病患者が補償を受けることに対して、非難中傷などの負の感情を示す市民が現われる<sup>(7)</sup>など、水俣市の地域コミュニティは一度崩壊したといえる。しかし、その崩壊した地域コミュニティも、1980 年代に入ると、その再生を図る動きが始まった。行政と市民が語り合う「水俣市 100 人委員会」が結成し、1990 年には、環境創造みなまた「1 万人コンサート」が開催され、1991 年には熊本県と水俣市によって環境創造みなまた推進事業が開始するなど、水俣市は「公害のまち」から「環境のまち」へと方向転換をはじめた。

1956 年の水俣病公式発見という大きなイベントの発生以降、それ以前には円滑な社会の中で構成されていた、水俣市における市民同士や市民と企業、市民と行政などの様々な主体間の信頼やネットワークが崩壊し、チソの発展を支え、その恩恵を受けるといふ互酬性の関係も、水俣病という公害の被害を受けたことにより、崩壊したことが分かる。

### (2) 再生取り組み開始期

水俣湾埋め立てが 1990 年に完了し、水俣市は地域コミュニティの再生に向かい始めた。「環境創造みなまた推進事業」に関して、「水俣からの発信 わたしの地元学」(吉本哲郎著)の中では改めて「もやい直し」を始めることの難しさを示す一文がある。「これ

まで避けがちであった水俣病問題を市民共通の問題としてとらえ、正面から向き合うこと、市民、患者それぞれが対話を進めること、その動きを市の内外に伝えることを目的として進められたが、市民の心にはわだかまりがあり、根強い行政不信も渦巻く中で事業がスタートしていった」

環境創造みなまた推進事業では、「寄りあひなまた」においては地域資源マップをつくり、地元学<sup>(8)</sup>を実践し、「水俣市 100 人委員会」の中では市民が「健康」「安全」なまちづくりを強く求めた。1992 年、「水俣の文化を語る座談会」発足、1993 年、独居老人などの福祉の問題を解決する「ふれあいのまちづくり推進委員会」が開始、同年、「水俣の健康と福祉を語る市民の集い」、環境モデル都市を目標とした動きとして「ごみの分別収集<sup>(9)</sup>」も開始するなど、水俣市は様々な問題の解決へむけて動き始めた。しかし、この当時水俣病患者や、その支援者たちの中には、市と協力して何かやることに釈然としないものを感じるものもいた<sup>(10)</sup>。

1980 年代ごろから水俣の地域内部では市民の間の様々な対立を打開したいという動きが始まる。それと呼応するように、行政からは「環境創造みなまた推進事業」が始まるが、市民間にはわだかまりがあり、行政に対する信頼もあつたとは言えない。そのことから、市民同士においても市民と行政の間においても、この当時水俣地域の S C はごく一部の団体の内部や立場を同じくする人々の間でのみ蓄積されており、そのネットワークは狭い範囲に限られていることが分かる。

### (3) 再生取り組み活性期

1994 年、吉井市長が水俣病犠牲者慰霊式で、患者や、その支援団体の前で市長として初の反省と謝罪を述べた。また、同年、「水俣の再生を考える市民の集い」ではテーマに「そろそろもやい直し始めんば」が選ばれ、「もやい直し」<sup>(11)</sup>事業が本格的に始動する。また、生活優先の環境創造都市づくりの一環として、ゴミの分別収集が行われているが、ゴミの減量化だけではなく、地域コミュニティに世代間交流と、独居老人の見守り機能をつくることにも役立っている、月に一度のゴミの分別収集は「ゴミコミュニケーション」と呼ばれている<sup>(12)</sup>。また、「ごみ減量女性連絡会議<sup>(13)</sup>」、「地区環境協定<sup>(14)</sup>」、「地域資源マップづくり<sup>(15)</sup>」といった市民参加を前提とした活動が行われている。同時に、産業の再生として、リサイクル産業の集積が行われ、ワンウェイびんのリユースリサイクル施設や家電リサイクル施設、チソの系列会社である R B S (尿尿処理と肥料製造が行われる施設) など、リサイクル施設というだけでなく、雇用創出の場にもなっている。また、新たな動きとして、1996 年に水俣市では修学旅行生を 9 校・約 1100 人受け入れ、1997 年より、修学旅行の誘致を開始した。2001 年に設立された NPO 法人「教育旅行プランニング」は、水俣病だけではなく、環境・暮らし・地域づくり・自然に関する体験プログラムを住民や地元の企業と共に協力し、提案してい

る<sup>(16)</sup>。このように、市民の意識だけでなく産業の分野においても「公害のまち」が発想の転換によって「環境のまち」として再出発を試みたのである。しかし、このような動きに対して「水俣病で金儲けをすることは出来ない」という意見もある。

この時期、吉井市長による市長初の謝罪は影響力の大きなイベントの発生となり、それ以前のわだかまりの溶解のきっかけとなった。また、生活の場では、生活優先の環境創造都市づくりの一環として行われている、ごみの分別収集の場が、世代間交流の場になったり、独居老人の見守り機能になったりするなど、市民の生活の場での信頼や、ネットワークが生まれ、産業の場で行政は、「環境のまち」づくりを進めるために、リサイクルの業者を誘致し、市民にとっては、新たな就労の場になるなど、行政と市民が「環境のまち」という共通の目的に向かって、それぞれに、異なるアプローチを行い、それぞれに異なる利益を得ていることから、ネットワークの広がり、市民間、行政と市民の間の互酬性が向上しているといえる。

#### (4) 再生取り組み成熟期

2002年になると、環境教育を目的とした修学旅行の受入数が増える過程で、市民や地元企業が修学旅行プログラムの中で、体験学習の場として畑や自宅、工場を提供し、その他にも、チッソと福田農場が共同製作した、「みかんでナチュ」が製造・販売開始になり、チッソと地元企業の間にも交流が生まれた。しかし、日経ビジネス第1389号(2007年4月30日発売)の誌面でチッソ社長の岡田俊一氏は、「水俣病患者の方々には大変、申し訳なく思っています。ただ、水俣病の話となると、どうも喉に小骨がつかえたような感じになる。10を言えば100の反論が返ってきますから。」と語っているように、チッソと市民の間のわだかまりは容易に溶かすことが出来る物ではない。また、2005年には、産業廃棄物処理場として管理型最終処分場の建設計画が水俣市民の水源となる地域に浮上したことに対し、市民による反対運動が始まり、2006年には「産廃阻止！水俣市民会議」が設立。2006年2月5日に行われた市長選挙では投票率79.36%の中58.93%(11181票)を獲得して、産廃反対を主張する宮本勝彬氏が当選し<sup>(17)</sup>、2008年6月には計画が廃止になった。また、活性期に作られた環境対策の制度は市民に認知・理解され、環境マイスター<sup>(18)</sup>・エコショップは増加している。

この時期には、地元の企業や市民がNPOを基点にネットワークを持つことによって、水俣の新たな産業である環境教育の旅行を水俣独自プログラムによって受け入れ、環境資源となる製品を地元企業とチッソが製造・販売するなど企業間のネットワークが広がり、新たなイベントの発生として、産業廃棄物の最終処分場建設計画が立ち上がり、計画に反対する市民が「産廃阻止」という、共通の目的のもとに、市長選挙では高い投票率を示し、計画反対を掲げる市長を選び、実際に計画が廃止になるなど、市民の地域づくりに対する意識の向上が行動として顕

在化していることが分かる。

## 6. 結論

本研究では、SCの視点を用いて、水俣市における市民参加による環境モデル都市づくりを目標とした、地域再生の過程を4期に区分し、考察した。SCを静的な状態から動的に機能する状態へと、変化させるにはイベントの発生が重要となることがわかった。水俣市では吉井市長による謝罪が大きなイベントとして、きっかけとなり、市民、企業、行政が協働を前提とし、「もやい直し」と「環境モデル都市」を目的として段階的にSCを蓄積させ、地域再生は成功に向かっていく。

しかし、チッソと市民間のわだかまりや人口減少や高齢化が引き起こす問題に解決策を提示出来ないという課題も残る。

表1 水俣市地域再生に関する年表

時期区分	年月日	事柄
崩壊以前	1908 8 20	曾木電気、日本カーバイド商会と合併し日本窒素肥料(株)発足
崩壊期	1956 5 1	新日窒附属病院長より、脳症状を主訴とする原因不明の患者の発生を水俣保健所に報告－水俣病の公式発見
	1968 9 26	政府、水俣病について公式見解を発表「熊本水俣病は新日窒水俣工場で生成されたメチル水銀化合物が原因」と断定－公害病と認定
	1969 6 14	患者家庭互助会訴訟派、チッソに対し、慰謝料請求の民事訴訟を熊本地裁に提訴(第一次訴訟)
	1973 3 20	熊本水俣病裁判第一次判決、原告勝訴
再生取り組み開始期	1990 3 31	県の水俣湾等公害防止事業完了
	1991 7 10	熊本県に「環境創造みなまた実行委員会」が発足
	1991 7	「寄る会みなまた」発足
再生取り組み活性期	1993 8 20	水俣市全区域で資源ごみの分別とリサイクルの開始
	1994 5 1	第3回水俣病犠牲者慰霊式。吉井市長が「いわれなき差別を受けた犠牲者に、十分な対策がとれなかった」市長として初めて反省の意を表明
	1995 9 14	水俣市がクリーンリサイクルタウンに認定される(厚生省)
	1996 12 9	ごみ減量女性連絡会議発足
再生取り組み成熟期	2001 9	NPO法人水俣教育旅行プランニングが設立
	2005 3	第4回環境首都コンテスト総合第一位
	2006 8 5	「産廃阻止！水俣市民会議」設立
	2008 6	株式会社 IWD 東亜熊本、産業廃棄物処分場の事業の中止決定

## 謝辞

本研究を進めるにあたり、現地調査では資料提供、ヒアリング調査に対応していただいた、たくさんの水俣市市役所職員の方々、NPO 水俣教育旅行プランニング理事の吉永 利夫様をはじめとする市民の方々、チッソ水俣製造工場職員の方々には大変お世話になりました。ここにお礼を申し上げます。

## 注

- (1)R.パットナム、「孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生」、2006年、柏書房
- (2)芝池綾・谷口守・松中亮治、「意識調査に基づくソーシャル・キャピタル形成の構造分析：地域への「誇り」や「信頼」がもたらす影響」、都市計画論文集 No42・3pp343-347、2007年、日本都市計画学会
- (3)「地域力」は地域の自治力やコミュニティの問題解決能力を示す言葉として度々使われてきた概念である。宮西悠司は、「地域力」を「地域への関心力」、「地域資源の蓄積力」、「地域の自治能力」の三つの概念から構成するものと説明している。
- (4)水俣市環境レポート（環境白書 No.33）、2007、水俣市
- (5)物資輸送、プラント建設、建物建築。多くの下請け企業も連なった。1950年には、元水俣工場長の橋本彦七が市長に就任。市議会にも社員を送り出し、政治面の影響力も強まる。同時期、漁師はとれたエビ、カニ、ハモなどは、近くの鹿児島県出水市まで運び米と交換した。「会社」と共存し繁栄を謳歌（おうか）する町部と、豊かな海に生きる漁村部」西日本新聞、2006年1月5日
- (6)「患者は雨戸を閉め切り家に閉じこもった。雨戸に石が投げ付けられた。共同の井戸も使えない。親せきの行き来も途絶えた。そんな隣近所にも被害が広がる。」西日本新聞2006年1月9日
- (7)「水俣病患者の補償をめぐる市民感情被害者たちが原因企業・チッソに補償を求めるようになると、「町部」と「漁村部」の地域対立の様相を帯びた。混迷する水俣病問題への不安と嫌悪感、そして補償金へのねたみ。患者への言葉は感情的に先鋭的になり、そのしこりは今も水俣に残る。」西日本新聞2006年1月9日
- (8)地元の人が主体となって、地元を客観的に知り、地域の個性を自覚し、地域独自の生活を作り上げていく行為、吉本哲朗、「わたしの地元学ー水俣からの発信」、p 118、1995年、NECクリエイティブ
- (9)水俣市ではゴミの分別収集が行われるにあたって、水俣市による説明会は収集ステーションがある300箇所で行われ、当時20種類の分別が、半年で可能になった。収集は月に一度、時間は約1時間行われ、生ゴミの分別が開始されると年間1500トンの生ゴミが減少した
- (10)吉井市長が1994年5月1日に公式に陳謝の意を表明するまでは、水俣病患者も水俣市と協力して何かやることに釈然としないものを感じていた。水俣病被害者の救済を支援する人たちも行政に不信感を抱いていた。吉本哲朗、「わたしの地元学ー水俣からの発信」、p 89、1995年、NECクリエイティブ
- (11)「もやい」の意味は、もともと船をつなぐことや一緒に何かをするという意味があることから、人と人との関係、自然と人との関係が壊れた地域の中で水俣病と正面から向き合い、対話し協働する取り組みを「もやい直し」と名づけてあるところからきている。
- (12)藤本としこ氏によるごみ減量女性連絡会議の活動の説明会（2007年10月24日）より
- (13)ごみ減量をすすめるべく、1996年には市内の女性団体から代表を出し合い、今までに、食品トレイ廃止やマイ

バック運動などを行っている。

- (14)「自分たちの生活環境は自分たちで守る」ことを目標として、「地区環境協定」によって、地区ごとに「水辺・川・水源の森を守る」といったことが取り決められている。
  - (15)水俣病によって分断された地域社会を市民・行政の協働で再生するための組織「寄り会みなまた」が市内26地区に設置され、「ないものねだり」ではなく、「あるものさがし」を行うために地域住民の手で作られた。
  - (16)NPO 法人水俣教育旅行プランニングは、1996年以降修学旅行のコーディネーター業務を行っており、「日常の暮らし」を産業にすることをテーマに、水俣にある環境・地域づくり・人間関係を財産と捉え、約80種のプログラムを組んで、事前学習なども積極的に行ない、修学旅行の誘致を行っている。
  - (17)水俣市選挙管理委員会HP参照  
(<http://www.minamatacity.jp/jpn/senkyo/election-top.htm>)
  - (18)環境マイスターとは1998年12月以降環境に配慮したものづくりを行う職人に地位向上を図るために、「環境マイスター」に認定する制度
- ## 参考文献
- 1) 石牟礼道子、「苦海浄土ーわが水俣病ー」、1969、講談社
  - 2) 磯野弥生、除本理央、「地域と環境政策ー環境再生と「持続可能な社会」をめざして」、2006、勁草書房
  - 3) 延藤安弘、「人と緑をはぐくむまち育て」2005、萌文社
  - 4) 河上牧子、『日本のソーシャル・キャピタル』、79-89、「環境・まちづくりとソーシャル・キャピタル・地域力」、2005、大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター
  - 5) 環境省、「平成19年版環境白書、循環型社会白書」、2007、ぎょうせい
  - 6) 環境省総合環境政策局、「平成19年版環境統計集」、2007、ぎょうせい
  - 7) 「新水俣市史 上下巻」、1991、水俣市
  - 8) 総合研究所、「平成14年度 内閣府委託調査 ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」、2002、内閣府国民生活局市民活動促進課
  - 9) 大都市統計協議会、「大都市比較統計年表」、2004
  - 10) 高倉沢実、「都市計画の理論ー系譜と課題ー」、2006、学芸出版
  - 11) 立木茂雄、「都市政策」、4-19 「ソーシャル・キャピタルと地域づくり」、2007年4月（第127号）、（財）神戸都市問題研究所
  - 12) 橋本道夫、「私史環境行政」、1988、朝日新聞社
  - 13) 布施 匡章、「ニュータウン再生を支える地域コミュニティ創生に関する調査研究」、2007、財団法人関西情報・産業活性化センター
  - 14) 宮西悠司、「まちづくりは地域力を高めること」都市計画143号、1986、日本都市計画学会
  - 15) 宮本憲一、「持続可能な社会に向かってー公害は終わっていない」、2006、岩波書店
  - 16) R. パットナム、「哲学する民主主義ー伝統と改革の市民的構造」、2001、NTT出版
  - 17) 吉村輝彦、『都市計画の理論』、169-193「都市計画とソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」、2006、学芸出版
  - 18) 吉本哲朗、「わたしの地元学ー水俣からの発信」、1995、NECクリエイティブ
  - 19) 「私にとっての水俣病」編集委員会、「水俣市民は水俣病にどう向き合ったか」、2000、葦書房