

第2回 防潮堤問題にみる土木と市民社会

シビルNPO 連携プラットフォーム 理事
(元金沢大学大学院 教授) 世古 一穂



●気仙沼のまちづくりに関わり 15年

私は宮城県気仙沼市の市民参加のまちづくりに 2005年(平成5年)から15年にわたって関わってきている。現在、市の「みなと気仙沼大使」を拝命している。が、当初のきっかけは気仙沼青年会議所の菅原昭彦さんから市民参加のまちづくりの勉強会、実践のコーディネーターとして依頼されたことだった。地域では高齢化、少子化と人口減少が進んでいる。住民のニーズは多様化し、地域の問題も複雑化している。

一方で、行政は早急な行財政改革を迫られ、すべてのニーズに応えることはますます困難になっている。こういう情勢の中でまちづくりを進めていくには行政へのお願いや要求、アリのあやつりの市民参加から「市民と行政が対等な関係で力を発揮し合える市民参加」への変革が、必要だと私は20代、30代の若い青年会議所のメンバーに力説した。

●土木に関する不信感

当初、菅原さん達若い人々の中には土木事業と行政への不信感が渦巻いていた。

「毎年毎年、東京のコンサルに依頼している様々なまちづくりに関する計画はほとんど表紙だけ変えればどこのまちでも使えそうな計画で、しかも、気仙沼は実際には人口は減少しているにもかかわらず、人口も、まちの財政も右肩上がりに書かれており、到底信頼出来ないし、それに基づいて実施される土木事業も補助金めあての意味のないものが多い。県や国の補助金に頼ったやり方では到底、市民が望むまちづくりにはならない。市民自らがまちづくりの主体として、計画レベルから参加し、もしくは計画を作っていきたい」というのが菅原さんたちの強い思いだった。私は彼らの熱い思いに応えることにした。

そして彼らには市民主体のまちづくりを実践するためにはコンサルなみの力量が必要だと釘をさし、3年間はみっちり市民参加のまちづくりにむけての研修、実践を積み重ねた。

*まちを知るワークショップ

※ガリバー地図づくり

- ・4畳半か6畳大に地図を引き伸ばし、地図を床に広げその上に立って、まちづくりを、かんがえるワークショップの手法のひとつ。

※リアス12時間写真イベント

- ・2時間ごとに100地点で定点的に写真を撮り、港にそれを張り出して気仙沼の1日の動きを写真で実感するイベント

*21世紀の子どもたちへの写真展

- ・子どもたちに町のさまざまな場所で自分が写真を撮りたい場所で2時間に1枚写真を撮り、とってもらい、それを海岸で時間軸で並べて写真展を行い、24時間の町の変化を実感する参加型ワークショップの方策の一つ

* 気仙沼いいとこ探しツアー

- 定期的な地域づくりコーディネーター養成講座～これには多様な、市民や、行政職員も参加するしくみとしたし、市民参加をテーマとした行政の職員研修も世古が講師として、菅原さんたちがファシリテーターとして実施した。

そして2年目、3年目には行政計画である気仙沼市公共サイン計画を、私か主宰していたまちづくり会社で受託し、菅原さんたちと協働で仕上げることができ、気仙沼の各地に市民の思いのこもったサインや案内板が設置された。

● 市民、行政、土木事業者との協働の意義

サイン計画の実施にあたっては市民、行政、地元の土木事業者の協働が実現し、それまで土木事業者と直接交渉したり協働したことのなかった市民側にも、また、市民に何が分かるか！と考える行政の方にしか、目を向けていなかった土木事業者にも変化がおきた。また、それまでは上から目線で、土木事業者に発注、管理するのは自分たちだと考えていた行政も市民の底力に目を見開かされたと思う。

それから2011年3月11日まで気仙沼では地道な市民参加のまちづくりが展開され、食のまちづくり、スローフード気仙沼など、に官民一体となって成果をあげた。

● 東日本大震災

2011年、戦後最大となる甚大な被害を及ぼした東日本大震災。2万人以上の死者を出し、多くの人々が身内や友人、そして住居や仕事を失った。あの日からもうじき8年。

東日本の被災沿岸部には巨大な防潮堤の建設が進んでいる。最大高さTP14.7m(TPとは東京湾平均海面の高さを示す)、岩手から福島まで総延長約400km、総事業費約1兆円。被災沿岸部の自然海岸を除いたほぼ全ての浜辺に計画され、当時、景観や環境、防災などをめぐり、住民間や住民と行政の間で激しい対立を巻き起こした。合意形成の困難さからコミュニティは大きく割れ、地域そして各行政機関も大きな負担を強いられることとなった。



気仙沼の海岸線に連なる防潮堤

● 防潮堤問題

防潮堤計画は震災当初に遡る。2011年4月、内閣府が実施している中央防災会議は専門調査会を設置し、津波のレベルを2つに分けた。発生頻度は極めて低い、甚大な被害をもたらす最大クラス(今回の東日本大震災クラス)の津波をレベル2(L2津波)、発生頻度が高く、津波高は低いが大きな被害をもたらす津波をレベル1(L1津波)。L2津波においてはハードとソフトを総動員して生命を守ることを優先し、L1津波においてはハード(防潮堤など)によって生命と財産を守る方針が示された。

東日本の被災沿岸部に計画された防潮堤の高さは、連なった複数の海岸をエリアで区切り、そのまとまり(ユニット海岸)ごとに、最大となるL1津波のシミュレーションをかけ、さらにユニット海岸の中で津波の高さが最大となる浜の高さを元に、せり上がりと余裕高

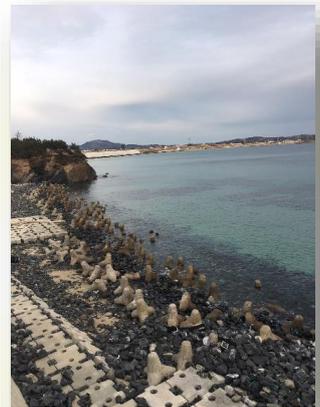


気仙沼海岸から遠く離れた内陸部に移転した家々



1m を合わせて、ユニット海岸ごとに防潮堤の高さが一律に設定された。リアス式の三陸沿岸は地形的に波が集まりやすく、防潮堤の計画高は TP10m 前後にも及ぶ巨大なものとなっていた。

2011 年 9 月、地元新聞に各浜の計画高が示され、その高さに驚愕した。「これまで海のそばで育ち、毎日海を見て生活してきた気仙沼の人々はこの計画に対し、強い憤りと言ひ知れぬ不安を覚えた」という。

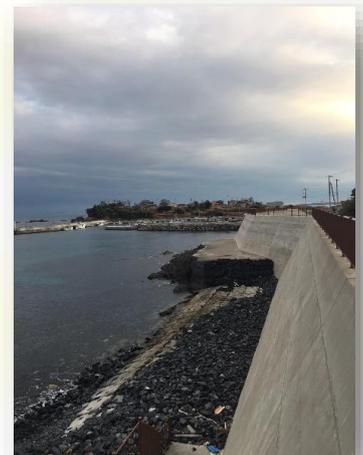


気仙沼防潮堤

●防潮堤を勉強する会

気仙沼市内の各地でも防潮堤 に関する説明会が行われていた。2012 年 8 月、 防潮堤に関する議論が激化する中、気仙沼市 では菅原昭彦さんたち市民有志による「防潮堤を勉強する会」が立ち上がる。防潮堤を勉強する会の目的は、 防潮堤に対し、まずは賛成反対を抜きにした中立的な視点から、様々な面でこの計画を市民が勉強し理解することにある。防潮堤を管轄する各行政機関、様々な専門家、国県市の 各議員、気仙沼市内の地域ごとの住民など、 毎回講師を呼び、防潮堤についてありとあらゆる角度から勉強を行った。気仙沼市全域を 対象とし、2 ヶ月半で 13 回もの勉強会を開催した。

防潮堤を勉強する会の活動は、問題の解決 に向け一定の成果をあげた。第一に当初の目的としていた市民のリテラシーの向上が達成され、この制度においてかなり詳しい市民が 多く生まれた。さらに、勉強する会の活動は、 全国的に大きくメディアに取り上げられ、それによって防潮堤問題に社会の目が入り、住民合意をないがしろにした進め方はできない 状況をつくりだした。これらの要因が、行政との話し合いの場において、市民の立場を行政とある程度対等な位置まで押し上げたといえる、市民の力量の高さは 2005 年からの研修の成果がはっきりと現れた結果だ、その結果、県への要望書に込められた内容については、住民合意の尊重の他に、情報の透明性向上や計画の 複数案提示など、計画の実施にあたりいくつかの改善はみられた。しかし、基本的なルールとして一律の基準で L1 防潮堤を建設する前提は、最後まで変更はされなかったのは残念だし、行政の今一步の意識改革が必要だ。



高い防潮堤で陸から海は見えなくなっているところも多々ある

しかし、こうした勉強会を、目の当たりに見た土木事業者の中には行政を、お上にして行政のほうだけみているのではダメだ。市民の力や市民との協働の必要性に気づいた人もいたこと、市民の側も土木事業のノウハウ。知る必要を勉強会の中で理解したことは大きな成果だといえよう。



防潮堤コーディネータ
菅原昭彦氏

市民、行政、土木事業者、専門家が一同に集まり、中立のコーディネーターがいる場でフラットな意見交換と前向きな議論をすることの意義がこの防潮堤を勉強する会で確認出来たとおもう。

また機会があれば土木と市民社会をつなぐコーディネーターと、その役割、養成のあり方について述べたいと思う。