

「粘り強い話し合い」が行われた気仙沼市・内湾地区の防潮堤建設から考える公共事業の意思決定における市民の関わり方とは

高田, 亜沙里

九州大学大学院生物資源環境科学府環境農学専攻 : 博士後期課程

永, 濱藍

九州大学大学院システム生命科学府システム生命科学専攻 : 一貫制博士課程

<https://doi.org/10.15017/4400008>

出版情報 : 決断科学. 7, pp.77-90, 2020-03-23. Institute of Decision Science for a Sustainable Society, Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

「粘り強い話し合い」が行なわれた気仙沼市・内湾地区の防潮堤建設から考える公共事業の意思決定における市民の関わり方とは

高田亜沙里 九州大学大学院生物資源環境科学府環境農学専攻 博士後期課程

永濱藍 九州大学大学院システム生命科学府 一貫制博士課程

はじめに

2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災から9年が経とうとしている。被災地では、住宅の再建や復興祈念公園の整備などが行なわれており、少しずつではあるが着実に復興が進められている。筆者は2012年の夏、初めて宮城県気仙沼市を訪れた。当時は被災した建物や道路、生活用品などが残されたままの場所が多くあり、津波の恐ろしさは勿論、復旧・復興に向けて僅かなことしか出来ない自分の無力さを感じた。それから現在まで、ボランティアとして、観光客として、決断科学大学院プログラムの実習の一環として、毎年のように気仙沼市を訪問している。

宮城県の北東端に位置する気仙沼市は、太平洋に面した沿岸域ではリアス式海岸を形成している。基幹産業として、漁業のみならず関連する造船から水産加工までの幅広い水産業が立地する。気仙沼漁港は近海漁業に加えて、遠洋漁船の基地としても機能しており、カツオ、サンマ、メカジキ、サメなどは全国屈指の水揚げを誇る。

東日本大震災では、市内において最大震度 6 弱又は 5 強を観測した [1]。直後に襲った津波は、過去にも多くの大津波を経験してきた気仙沼市であっても、想定をはるかに上回るものだった。市内の 18.65 km² (市域面積の 5.6%) が浸水し、人的被害 1357 人 (直接死 1034 人、関連死 109 人、行方不明者 214 人)、住宅被災棟数 15815 棟、被災世帯数 9500 世帯と甚大な被害をもたらした [2]。

2011 年 10 月 7 日に策定された気仙沼市震災復興計画では、市民公募によるキャッチフレーズとして「海と生きる」が選ばれた [3]。津波による大きな被害を受けてもなお、海を敵視せず、海とともに生活してきた気仙沼市民のアイデンティティをよく表したフレーズである。

ボランティアとして頻繁に足を運んでいた 2013 年から 2014 年頃、住民から聞いた話の中で印象に残っていることがある。「気仙沼は防潮堤建設について揉めており、復興が遅れている」という言葉だ。当時は、その言葉だけを受け止め、その状況の経緯や原因を考えることをしなかった。それから数年後、各地で防潮堤建設に向けた議論が収束しつつあった 2016 年の夏に実習の一環で気仙沼市を訪れ、住民からヒアリングしている際に耳にした言葉に驚いた。「気仙沼では防潮堤建設について粘り強い話し合いが行なわれた」というフレーズである。以前に抱いた、気仙沼市の防潮堤や復興状況に関するネガティブさをポジティブな印象に変えるものであり、その言葉が意味することは何か、気仙沼市では防潮堤についてどのような意思決定が行なわれたのかが気になった。

そこで本稿では、被災地の中でも特に「粘り強い話し合い」が行なわれてきた地区である気仙沼市内湾地区を対象として、防潮堤建設に至った経緯を整理することにした。内湾地区の防潮堤建設の合意形成過程については阿部 (2017) [4] で整理がされており、コーディネーターとしての専門家の役割に関する見解が述べられている。本稿では、特に意思決定における市民の関わり方について考察することにした。

気仙沼市内湾地区の防潮堤建設の経緯

気仙沼湾の湾奥に位置する内湾地区（図1）は、防潮堤建設について多くの住民が反対した地区の1つであり、被災地の中で量的にも質的にも高い議論が行われた地区である [5]。市街地と海が隣接した古くからの中心市街地であり、水産都市気仙沼の顔として、また気仙沼観光上の起点として賑わってきた。しかし、東日本大震災の津波により内湾地区のうち、市内各方面からの交通結節点であるとともに、古くから商業集積地として栄えてきた魚町・南町が壊滅的な被害を受けた。そのため、震災前には防潮堤が一切無かった内湾地区に新たに防潮堤が作られる計画が示された。政府は2011年7月に策定した「東日本大震災からの復興の基本方針」[6]において、2021年（平成32年度）までの10年間の復興期間、その中でも復興需要が高まる2015年（平成27年度）までの5年間の「集中復興期間」と定めており、復旧・復興事業のために各自治体に配分された予算もこの期間内に執行する必要がある。

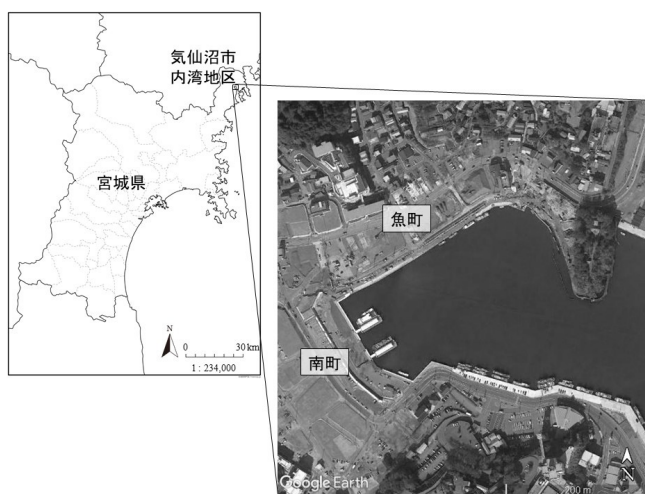


図1 気仙沼市内湾地区の位置

最終的に内湾地区の防潮堤は、①非居住エリアの無堤化、②魚町側のフラップゲート式の防潮堤、③南町側の緑地や公共施設等と組み合わせた防潮堤の3種類が建設されることになった(図2)。これらの防潮堤建設に至った経緯を以下に記す(表1)。

表1 気仙沼市内湾地区の防潮堤計画の変更プロセス

	防潮堤の計画高	行政や市民の動向
2011年9月	T.P.(東京湾平均海面高)6.2m (地盤高から4.4m)	<ul style="list-style-type: none"> 防潮堤の計画高が宮城県から提案された。 多くの住民が計画に反対した。
2012年1月～ 2012年4月		<ul style="list-style-type: none"> 気仙沼市が「内湾地区復興まちづくりコンペ」を開催した。浮上式防波堤を湾口部に設置する案が最優秀作品に選ばれたが、宮城県知事の猛反対により断念せざるを得なくなった。
2012年6月		<ul style="list-style-type: none"> 「内湾地区復興まちづくり協議会」が設立された。
2012年8月		<ul style="list-style-type: none"> 「防潮堤を勉強する会」が結成された。 2012年10月までに合計13回の勉強会が開催された。
2012年12月	T.P.5.2m (地盤高から3.4m)	<ul style="list-style-type: none"> 宮城県により防潮堤の高さが見直された。 住民は合意しなかった。
2013年9月		<ul style="list-style-type: none"> 防潮堤を勉強する会の主催で、宮城県知事との公開意見交換会が開催された。 一部無堤化や湾口防波堤設置の可能性が示された。
2013年10月	T.P.5.1m (地盤高から3.3m)	<ul style="list-style-type: none"> 非居住エリアの一部無堤化を採用することで高さを引き下げることができた。
2013年12月	T.P.4.1m (地盤高から2.3m)	<ul style="list-style-type: none"> 湾口防波堤の導入により高さを引き下げることが検討されたが、計画の見直しを気仙沼市長が提案した。協議会は湾口防波堤導入の案を取り消さなかった。 宮城県は湾口防波堤を設置しない場合の計画高のうち、余裕高1m分のフラップゲートの採用を魚町側のみ特別に認めた。
2014年3月	魚町側:T.P.4.1m (地盤高から1.3m)	<ul style="list-style-type: none"> 協議会は防潮堤の背後の地盤高を計画より1m高く嵩上げすることを提案し、宮城県が受け入れた。
2015年3月	南町側:T.P.5.1m (地盤高3.3mだが、 コンクリート部分が ほとんど見えない)	<ul style="list-style-type: none"> 南町側は、景観にも配慮した防潮堤とまちの連続性のある一体的なウォーターフロント空間として設計することを協議会が提案し、宮城県が受け入れた。

2011年9月、内湾地区ではT.P.（東京湾平均海面高）6.2 m（地盤高から4.4 m）の防潮堤の案が宮城県から示された。しかし、多くの住民は「海が見えなくなる」、「コンクリートの壁で覆われるのは嫌だ」と気仙沼の顔となる景観が損なわれること、また生活の一部としてきた海から遮断されることを恐れて、防潮堤の計画に反対した [4]。

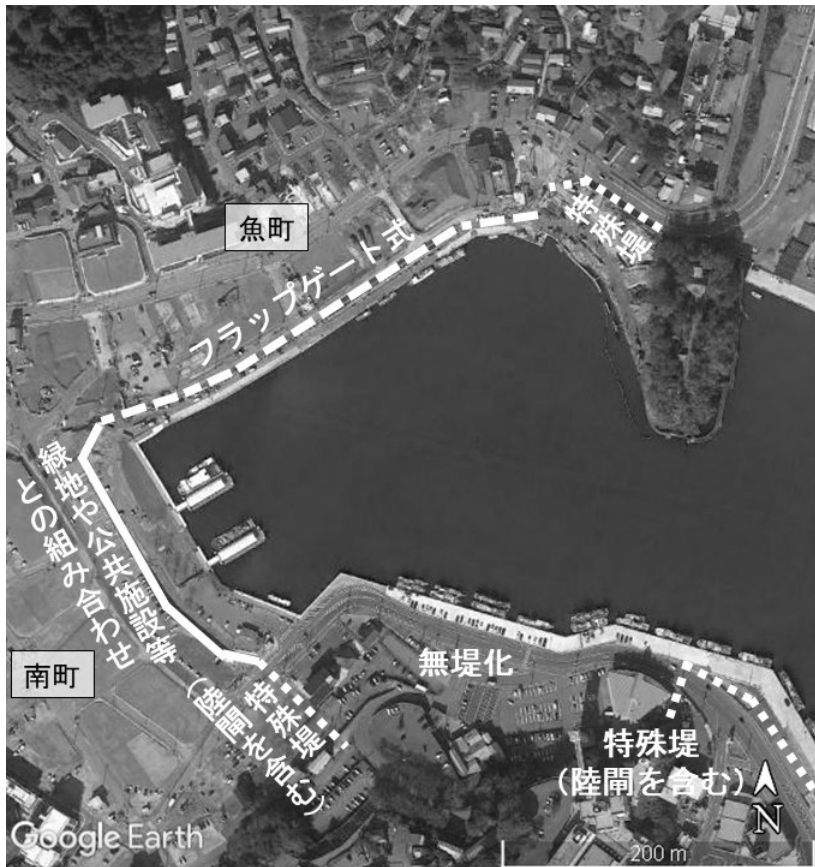


図2 内湾地区の最終的な防潮堤計画の概要

出典：宮城県気仙沼地方振興事務所水産漁港部（2015[1]、2017[2]）を参照して作成

住民の要望を受けて市は2012年1月に、防潮堤を含めたまちづくりのアイデアを求めた「内湾地区復興まちづくりコンペ」を開催した。被災した自治体の中で、復興まちづくり案そのものをコンペ方式で募集したのは気仙沼市だけである。100件以上の応募から選ばれた10作品を対象に同年4月に公開プレゼンテーションが行われ、防潮堤については海底から円柱型の鋼管が浮上する直立浮上式防波堤を湾口部に設置する案[7]が最優秀作品に選ばれた[8]。しかし宮城県知事は、浮上式防波堤の前例が無く、技術的に立証されたものではないこと等を理由に猛反対し、設置を断念せざるを得なかった。浮上式防波堤に固執していてもまちづくりが遅れてしまうため、次善の策を検討する方針で議論が進められた[9]。

2012年6月には内湾地区の住民・事業者の代表者からなる「内湾地区復興まちづくり協議会」が設立された。協議会は住民・事業者と行政が内湾地区の将来像を共有しながら、その実現に向けたまちづくりの方針や具体的な取り組みを示す計画の策定に向けたものであった[9]。内湾地区では災害危険区域や地盤沈下した土地の嵩上げ区域を定めるために、防潮堤の位置や高さを早く結論付ける必要があったため、協議会でも防潮堤について議論されることになった[4]。

同年8月には気仙沼市全域の住民有志からなる「防潮堤を勉強する会」[10]が結成された。防潮堤の賛否の議論が激化する中、防潮堤に反対するためではなく、まずは中立的な立場で防潮堤計画を勉強することを目的としたものである。行政機関や専門家を講師として招き、2012年8月から10月までに、合計13回の誰もが無料で参加できる勉強会を開催し、延べ2500人以上が参加した。市民が防潮堤計画の現状を正しく把握し、それを判断するための知識を自ら身につける場となり、結果的に市民と行政がある程度対等な立場で議論を行う土俵作りの後押しに繋がった[11]。内湾地区の防潮堤に関する議論においても勉強会の成果やリーダーシップが発揮された[5]。

2012年12月には気仙沼湾内の防潮堤の高さが見直され、県は当初よりも1m低いT.P. 5.2 m（地盤高から3.4 m）の案を住民に提示したが、住民は「まちから海への眺望が確保できないこと」を理由に合意せず、議

論が続けられた [4]。

2013年9月には、防潮堤を勉強する会の主催で県知事との公開意見交換会が開催され、人が居住しないエリアの一部無堤化や湾口防波堤の設置の可能性が示された [4]。同年10月には、湾内の非居住エリアの一部無堤化を採用することで T.P. 5.1 m (地盤高から 3.3 m) に引き下げることができ [5]、この時点で①非居住エリアの無堤化が決定した。

2013年12月には、湾口防波堤の導入により T.P. 3.8 m (地盤高から 2.0 m) まで引き下げられることも検討されたが、湾内の水質悪化が懸念されることから、計画の見直しを市長から提案された [5]。しかし、協議会は防潮堤の高さの低減を重視し、湾口防波堤導入の案を取り下げなかった。宮城県としては、大臣への宮城県全体の海岸保全計画の提出期限までに計画を決める必要があった。そこで、湾口防波堤を設置しない場合の計画高 T.P. 5.1 m (地盤高から 3.3 m) のうち、余裕高 1 m 分のフラップゲートの採用を、海への眺望の確保が特に重視されていた魚町側のみに特別に認め、実質的な堤防高は T.P. 4.1 m (地盤高から 2.3 m) となった [4]。フラップゲートはコンクリート防潮堤の上に起伏式の壁を設置し、普段は倒れており、津波が来ると浮力で起き上がる仕組みになっている [5]。魚町側はフラップゲートを採用することで合意したが、それでも見た目の高さは 2.3 m と大人の身長でも海を眺望できないため、協議会は防潮堤の背後の地盤高を計画よりも 1 m 高く嵩上げすることで、見た目の高さを 1.3 m にする計画を提案した。これが2014年3月に受け入れられ [4]、②魚町側のフラップゲート式の防潮堤 (図 3) が決定した。フラップゲート式の防潮堤の採用が認められなかった南町側には T.P. 5.1 m の防潮堤が整備されることになった。その代わりに、景観にも配慮した防潮堤とまちの連続性のある一体的なウォーターフロント空間として設計すること [12] を2015年3月に提案し、これが受け入れられ、③南町側の緑地や公共施設等と組み合わせた防潮堤 (図 4、5) が決定した。そして、2015年10月に着工した [4]。

最終的に内湾地区の防潮堤は、①非居住エリアの無堤化、②魚町側のフラップゲートを採用した T.P. 4.1 m (地盤高 1.3 m) の防潮堤、③南町側の直立堤の海側の盛り土による緑地化+防潮堤の後背地に建つ公共施設や

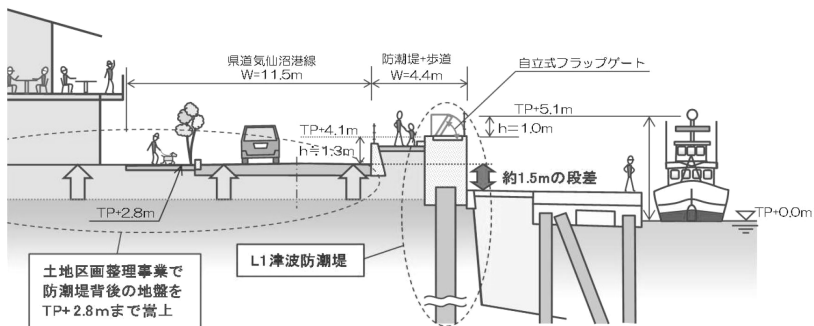


図3 魚町側のフラップゲート式防潮堤の概要

出典：宮城県気仙沼地方振興事務所水産漁港部（2015）[1]

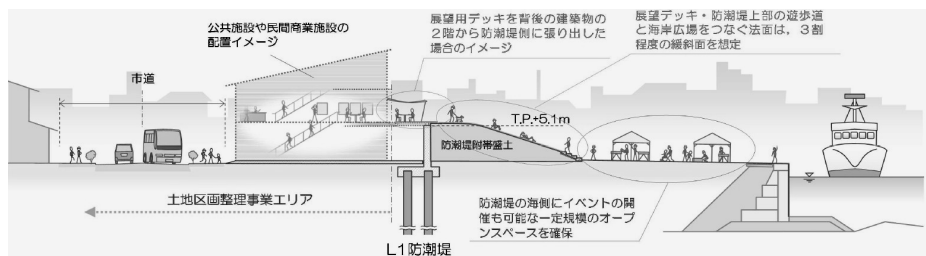


図4 南町側の緑地や公共施設等と組み合わせた防潮堤の概要

出典：宮城県気仙沼地方振興事務所水産漁港部（2015）[1]

デッキと組み合わせた T.P. 5.1 m の防潮堤（地盤高 3.3 m だが、防潮堤のコンクリート部分がほとんど見えない）、以上の 3 種類が建設されることになった。



図5 公共施設と組み合わせた防潮堤（2019年10月9日撮影）
撮影者：高田亜沙里

「市民参加のはしご」からみる内湾地区防潮堤の合意形成

以上のように、気仙沼市内湾地区の防潮堤建設は、当初の計画が提案された2011年9月から3年半もの期間を経て合意形成がなされた。防潮堤に関する議論が行われた他の自治体と比べても時間は掛かったものの、住民と行政が着実に話し合いを進めることで、最終的には多くの住民が納得する結果が得られた [13]。

Arnstein (1969) [14]、豊田 (2017) [15] は、公共事業の意思決定における市民の関わり方を8つの段階に分け、参加の深さの違いを「市民参加のはしご」として示した (図6)。はしごの最下段は① Manipulation

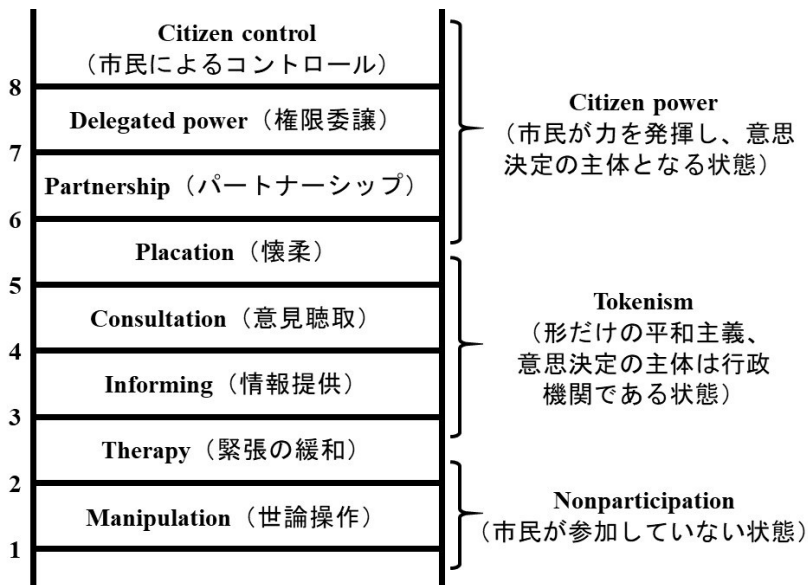


図6 市民参加のはしご
出典：Arnstein (1969) [3] を参照して作成

(世論操作)であり、一部の人の利害や考えに基づいて情報が操作され、形式的な参加の場が作られているだけの状態である。つまり、人々は話し合いに参加しているつもりでも、あらかじめ用意された結論に導かれていくだけであり、実質的に参加しているとは言えない。はしごは最下段の① Manipulation (世論操作) から、② Therapy (緊張の緩和)、③ Informing (情報提供)、④ Consultation (意見聴取)、⑤ Placation (懐柔)、⑥ Partnership (パートナーシップ)、⑦ Delegated power (権限委譲)、最上階の⑧ Citizen control (市民によるコントロール) へと続いていく。また、Arnstein (1969) [14] は①と②の段階は Nonparticipation (市民が

参加をしていない状態)、③から⑤の段階は Tokenism (形だけの平和主義、つまり市民の意見は参考程度であり意思決定の主体は行政機関である状態)、そして⑥から⑧の段階は Citizen Power (市民が力を発揮し、意思決定の主体となる状態) と述べている。

「市民参加のはしご」[14, 15] をもとに内湾地区防潮堤建設の合意形成過程を見ていく。当初の防潮堤の計画高である T.P. 6.2 m が宮城県から示された時、高さは県が実施した津波シミュレーションの結果をもとに決められたものであり、住民が大事にしてきた「海と生きる」の理念が全く入っていない。これは①や③の段階であると考えられ、市民は参加しておらず、猛反発を引き起こした。その後、住民の要望を受けて市が開催した「内湾地区復興まちづくりコンペ」では、防潮堤を含めたまちづくりのアイデアが住民の代表者を含む審査員により選考された。住民の代表者が選考に関わったこともあり、最優秀作品に選ばれた浮上式防波堤は多くの住民の賛同を得られた [9]。しかし、県知事の猛反対により浮上式防波堤の設置は断念することとなった。つまり、この時点でも意思決定の主体は行政であり、③から⑤の段階であると言える。

その後に設立された「内湾地区復興まちづくり協議会」と「防潮堤を勉強する会」が内湾地区の防潮堤建設に関する「市民参加のはしご」を上段に導いた大きなきっかけになったと考える。協議会は住民・事業者と行政が将来像を共有しながら方針や取り組みを策定するために設立されたものであり、⑥の段階をまさに目指したものである。また、防潮堤を勉強する会は、市民が防潮堤計画の現状を正しく把握し、それを判断するための知識を自ら身につける場であり、結果的に市民と行政がある程度対等な立場で議論を行う土俵作り [11]、つまり、住民が主体となり意思決定を行う⑦や⑧の段階に向けた後押しとなった。

その後は、行政が主催の説明会のみならず、防潮堤を勉強する会が主催の意見交換会などで、数多くの議論が行われた。以降の経緯で着目したいのが、住民側が大事にしてきた「海と生きる」の理念、行政側が求める住民の安全性や制度・手続き上の制約を共有しつつ、互いに歩み寄りながら、前向きに議論を進めている点である。これは住民の参加の深さが⑥や⑦の段階にあることを表しており、住民主体の意思決定の場が確保されていることを示している。そして、最終的に決定された内湾地区の3種類の防潮堤は、行政側の要求を踏まえつつも住民が意思決定の主体となって決めたことであり、最上段の⑧の段階に到達したことを表している。だからこそ、防潮堤建設において多くの住民が納得する結果が得られた [13] のであると考える。

おわりに

本稿では、気仙沼市内湾地区を対象として、防潮堤建設に至った経緯を整理し、意思決定の場における市民側の関わり方について考察した。筆者が2013年から2014年頃に耳にした「気仙沼は防潮堤建設について揉めており、復興が遅れている」という言葉が、今となっては「粘り強い話し合いが行なわれた」と前向きなものに変わったのは、住民と行政が協働して着実に「市民参加のはしご」を上り続けた結果であろう。そして市民のアイデンティティである「海と生きる」の理念を大事にしつつ、「内湾地区復興まちづくり協議会」や「防潮堤を勉強する会」のように住民が積極的に行動し、意思決定の主体を掴んできた成果であろう。

勿論、本稿で記した経緯は気仙沼市内湾地区に限ったことであり、同じ市内でも地区が変われば意思決定の方法や過程は大きく異なる。各被災地の復旧・復興事業で多岐多様に行われてきた意思決定の事例を整理することは、今後起こり得る未曾有の災害に備える意味でも、震災の経験を無駄にせず後生に伝えていく意味でも、重要であると考えられる。

復旧・復興事業が完了しても、「まちづくり」が終わるわけではない。実施した事業が数十年後、数百年後にはどのように機能するのか、その時

の住民にとってどのような価値があるのかを考えていく必要がある。これからも続く「まちづくり」を楽しみにしつつ、気仙沼には今後も足繁く通っていききたい。

引用文献

1. 気仙沼市 (2016)、震災の概要、<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s009/020/020/010/1300456378240.html> (2020年1月30日閲覧)
2. 気仙沼市 (2019)、被害の状況、<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s009/020/020/020/1300452011135.html> (2020年1月30日閲覧)
3. 気仙沼市 (2016)、気仙沼市震災復興計画、<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/010/050/010/1389054300072.html> (2020年1月30日閲覧)
4. 阿部俊彦 (2017)、「気仙沼市内湾地区における防潮堤の計画とデザインの合意形成プロセス」、土木学会論文集 D1 (景観・デザイン)、第 73 巻 1 号、pp.37-51.
5. 今川悟 (2014)、気仙沼復興レポート②「未来に遺す防潮堤とは」改訂版、<http://imakawa.net/report/406.html> (2020年1月30日閲覧)
6. 東日本大震災復興対策本部 (2011)、東日本大震災からの復興の基本方針、<https://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf> (2020年1月30日閲覧)
7. 気仙沼市 (2012)、気仙沼ドラゴンポート、<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/010/090/010/060/no120.pdf> (2020年1月30日閲覧)
8. 中世古篤之 (2016)、「気仙沼市魚町・南町地区被災市街地復興土地区画整理事業～港町ブルース、防潮堤論争、復興まちづくり～」、東日本大震災 5 周年～当社の活動記録～、株式会社エイト日本技術開発、pp.78-80.
9. 内湾地区復興まちづくり協議会 (2012)、内湾地区復興まちづくりニュース Vol.1、https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8208668_po_vol-1.pdf?contentNo=1&alternativeNo= (2020年1月30日閲覧)
10. 気仙沼市防潮堤を勉強する会 (2012)、<https://seawall.info/> (2020年1月30日閲覧)
11. 三浦友幸 (2015)、「気仙沼市「防潮堤を勉強する会」の経験から」、日本リスク研究学会誌、第 25 巻 1 号、pp.3-8.
12. LLC 住まい・まちづくりデザインワークス、内湾ムカエル設計+気仙沼内湾復興まちづくり支援、www.smdw.co.jp/mukaeru/ (2020年1月30日閲覧)
13. 今川悟 (2015)、3年に及ぶ議論が終結【内湾防潮堤】、<http://imakawa.net/archive/1608.html> (2020年1月30日閲覧)
14. Arnstein SR (1969), "A Ladder of Citizen Participation". Journal of the American Institute of Planners, vol.35, pp.216-224.
15. 豊田光世 (2017)、「地域協働による保全活動の推進に向けた合意形成」、日本生態学会誌、第 67 巻、pp.247-255.

図表の出典元

1. 宮城県気仙沼地方振興事務所水産漁港部（2015）、内湾地区防潮堤整備のスケジュールについて、<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/307640.pdf>（2020年1月30日閲覧）
2. 宮城県気仙沼地方振興事務所水産漁港部（2017）、気仙沼漁港 港町地区海岸保全施設（防潮堤）整備事業説明会、<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/656870.pdf>（2020年1月30日閲覧）
3. Arnstein SR (1969), "A Ladder of Citizen Participation". Journal of the American Institute of Planners, vol.35, pp.216-224.



高田亜沙里 たかだ あさり

九州大学大学院生物資源環境科学府環境農学専攻 博士後期課程2年 災害モジュール

1993年福岡県生まれ。西南学院高等学校、九州大学農学部を経て現在に至る。専門は水文学。気仙沼市のおすすめはホヤぼーやと蒼天伝。



永濱藍 ながはま あい

九州大学システム生命科学府システム生命科学専攻 一貫制博士課程4年 健康モジュール

1993年鹿児島県生まれ。九州大学理学部生物学科卒。主専攻は植物生態学。趣味はバイク。