

未来を考える力を **気仙沼復興レポート③7****防潮堤に学ぶ合意形成**

震災 6 年の節目に、復旧・復興事業を巡る合意形成について考えたい。今回は合意形成の中でも、防潮堤を中心に意見が分かれたときに有効な話し合いの方法、理解を深めるための資料の内容をテーマにした。防潮堤の整備、震災遺構の保存、小・中学校の統合など、いずれも合意形成は難航したが、段階を踏んだ説明や話し合いによって納得のいく結論を出したケースは少なくない。短期間に大量の話し合いを重ね、失敗も成功も経験したことで、合意形成のためのノウハウが被災地に蓄積された。重要なのは、誤解や思い込みを防ぐために市民と行政が正確な情報を共有し、自由に意見を言い合える段階にたどりつくことだ。

■ 混乱の中で進む復旧・復興

公共事業を行う場合、まずは行政が基本的な計画案を作成して住民に説明することになる。そこで出た意見を反映させた詳細計画案を行政がまとめ、再び住民に説明した後、計画を決定するという流れが通常となっている。平常時なら、住民や地域からの要望を受けてから行政が動き出すため、迷惑施設でなければ合意形成に時間がかかることはない。設計が固まってから建設予算が認められ、地元自治体の費用負担もあるため、無駄な事業の計画が進むことはほとんどなく、最終段階になって事業の必要性を議論されることはほとんどないのだ。

ところが、復旧・復興事業は国の予算に頼っているため、国の制度や指針に縛られることが多く、地域が求めている内容ではなく、制度に合わせた計画にならざるを得ない。地元自治体の費用負担がなく、基本的には予算ありきで計画がつけられるため、防潮堤のように必要性そのものが議論になることもある。

しかも、復旧・復興にはスピードが求められ、10 年間の復興期間内での予算執行も条件となっているため、ゆっくり議論する時間はない。被災後の混乱と疲弊、自治体のマンパワー不足の中で、



膨大な数の事業を具現化させなければならないのに、復興事業の多くは経験したことの無いものばかり。合意形成が難航するのは必然なのである。スムーズに合意形成できれば、被災自治体と住民の負担が減り、復旧・復興のスピードも早まるため、そのノウハウは被災地を救うことになるのだ。

■ 繰り返された説明会の工夫

被災地域では復旧・復興事業の説明会が重ねられている。例えば唐桑町の只越漁港の防潮堤計画だけでも、2012 年 6 月から 2017 年 2 月までに意見交換会 4 回と説明会 6 回を開催。このほかにも防災集団移転や災害公営住宅の計画、まちづくりについても話し合いがあった。防潮堤整備に当た

っては、階上地区の川原漁港が意見交換会 2 回と説明会 3 回、岩井沢漁港は意見交換会 3 回と説明会 4 回で最終的に計画が固まるなど、いずれも相当な時間がかかっている。これを市が管理する 25 漁港だけでなく、国や県の海岸でも行われている。

地域によっては、説明会に参加するメンバーが

只越漁港の防潮堤計画の説明経緯

気仙沼市の地区別調書から

内容	開催時期	参加者
代表者意見交換会	2012. 6	10 人
全体意見交換会	2012. 11	30 人
代表者意見交換会	2012. 12	—
地区主催意見交換会	2012. 12	44 人
地元説明会	2013. 5	35 人
地権者説明会	2014. 3	13 人
地元説明会	2014. 11	38 人
地元説明会	2014. 11	36 人
地元説明会	2015. 7	32 人
宮城県協議設計解除	2016. 1	—
用地補償・買収終了	2016. 6	—
地元説明会	2017. 2	9 人
工事契約の入札	2012. 2	—
市議会で工事契約承認	2017. 3	—

固定されていたり、だんだんと参加者が減ったりして、最後はわずか数人の参加で計画への同意を判断したケースもあった。説明会や会議の案内には、説明会の目的と内容を明示し、参加できない人の意見も反映させる仕組みを考えなければ本当の意味での合意形成にはならない。参加しても、挙手して発言できない人のために、帰りに提出できる意見カードを配布する方法もある。

説明会の最後に、その日に決まったこと、次に持ち越すことを整理して報告し、行政と地域が共有することも大切だ。参加者の時間を無駄にしないため、「個人的な質問や相談は、閉会後に時間を用意して聞く」と前もって説明しておけば、議論を前に進めやすくなる。説明する人と司会を分けない説明会もあったが、收拾がつかなくなるので分けた方がいい。理想なのは、中立的な進行役を

用意し、行政、住民それぞれの意見を分かりやすく整理したり、疑問点を解消したりできれば、双方の理解を深めることができる。

会場設定にも工夫が必要だ。行政と住民が向かい合う方式だと、意見が対立しやすくなるが、車座方式だと自由に意見を述べやすくなる。住民の理不尽な意見に行政側が黙り込むこともあるが、対等な話し合いになるように、住民が間違っているときは行政から指摘できる雰囲気づくりも必要である。



浦の浜の防潮堤は小グループで意見を出し合った

■ 近道はなし。急がば回れ

防潮堤の位置などを調整しながら話し合いが進む地域があった一方で、内湾、魚市場前、鮪立、浦の浜、田中浜、大谷海水浴場などでは計画を大幅に見直すための議論が白熱した。防潮堤については復興レポート②と③で説明したが、このような地域では話し合いの方法、資料の内容も工夫された。

行政のルールと地域の思いをすり合わせるためには、自由に意見を言い合える環境と、情報を正しく共有するための資料が大切だったからだ。そのことがおろそかになると、誤解や思い込みによって議論が膠着したり、行政と住民の間に軋轢が生じたりしてしまう。「急がば回れ」のことわざのように、議論を深めることでゴールは近づき、逆に近道をしようとするとう迷路に入り込んでしまうことを学んだのだ。

海が見える堤防高を目指して特に議論が白熱した内湾地区では、事業主体の宮城県が複数パタ

ーンの防潮堤設定で津波シミュレーションを示し、地域が求めた湾口防波堤や一部無堤化の効果の一つ一つを検証した。選択肢を絞り込んだことで、余裕高の1m分を起立式のフラップゲートにすることで決着した。

気仙沼市が地域と県の間に入ったこと、地域が津波シミュレーションの設定条件などについて学んだこと、背後地の土地区画整理と一体的に検討できたこと、意見交換会方式で行政の一方的な説明にならなかったことなど、議論が進んだ理由はさまざま、内湾地区の話し合いの手法は他地区にも波及していった。

防潮堤そのものの必要性を巡って意見が分かれた地域では、唐桑地区の滝浜や鮎立、大島の浦の浜のように自治組織や支援組織などによるアンケートで状況を把握したことで、議論が進んだケースもある。説明会では反対意見が目立つが、アンケートによって「防潮堤が必要」という人が相当数いることが分かり、現実的な落としどころに向かって話し合いが進むことが分かった。

ただし、沿岸と高台、被災した人と被災していない人、防潮堤に対する知識がある人とない人が同じ1票として取り扱われるため、アンケートはあくまで参考にすることが重要である。「住民投票で決めればいい」という意見もあるが、アンケートと同様に沿岸の人と高台の人を同等に扱えないので難しいだろう。

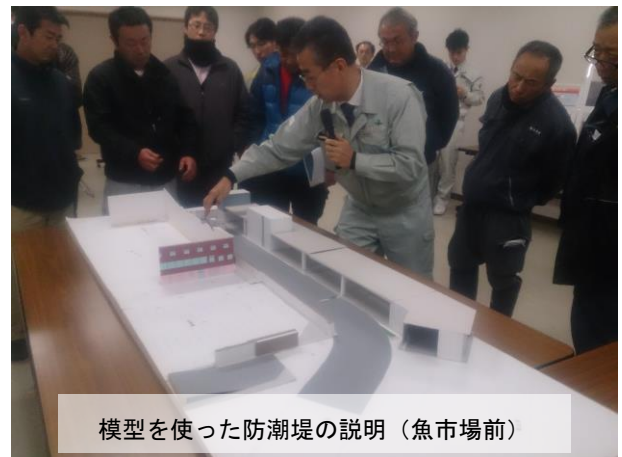
■ 県と市の関係が奏功

防潮堤計画では、宮城県が所管する海岸で合意形成が難航した。特に利用者が多い漁港は利便性にも影響するため、生業と安全を両立するための多様な意見をまとめきれずに苦労している。それでも妥協点を見つかることができたのは、気仙沼市のフォローがあったからだとは私と考えている。

県の担当者は2年ほどで異動してしまい、他県からの応援職員も少ないため、地域の実情や住民の本意を知らなかったり、話し合いの経緯を理解できていなかったりする。そこを気仙沼市がカバーするだけでなく、第三者の視点でアドバイ

スもすることで、着地点を見出すことができた。県と地域だけの議論だったら、いまだに合意できてなかった地域があっただろう。

特に菅原茂市長は県にも遠慮なく問題点を指摘し、市民の側に立って見直しを求めるところは求めたことで、県も見直し案の検討を余儀なくされた。難航している地域の説明会の前に、菅原市長が説明内容を事前に確認し、修正したことで地域との議論がスムーズに進んだケースもある。魚市場前では、背後地に再建した水産加工場の意向を調査し、防潮堤が必要であることを確認して議論を前に進めた。見直すところは見直し、必要なところは進めるというスタンスの気仙沼市が県と地域の間に入ることで、議論のバランスが保たれたのだ。



一方、気仙沼市の防潮堤計画では、第三者的な立場で権限も持ってアドバイスする組織はなく、議論は市と地域だけになっているため、計画の大幅な見直しは難しい状況にある。市議会で指摘して見直しを検討している海岸もあるが、議会に計画が示されるのは地域と合意形成してからのため、見直しのための労力は大きくなってしまふ。

行政にとっては責任の所在が重要で、宮城県のように「地元自治体に指摘されたから」という理由を気仙沼市は持ちにくい状況にあるのだ。防潮堤を担当する水産基盤整備課は計画を推進することが役割のため、自ら計画をチェックすることは難しく、別の部署が第三者の目線で計画をチェックしてアドバイスする仕組みが必要である。

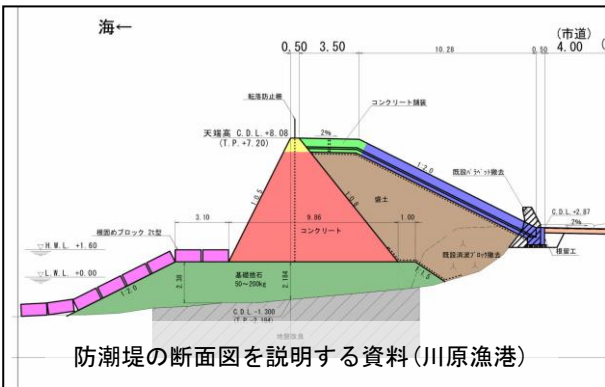
■ イメージを伝える資料

話し合いが難航した地域では代替案や改善案が示された一方で、すんなりと受け入れた地域は完成が早い代わりに工夫のないものになってしまった。時間をかければいいということではないが、熟慮が必要だという教訓である。

防潮堤が完成した後に「こんなイメージではなかった」と後悔しないためには、計画段階で完成を想像できるように工夫することが大切だ。平面図と断面図だけ示して工事に入るケースも多いが、魚市場前では県が防潮堤の模型を用意して説明し、完成イメージを加えた資料を用意した地区

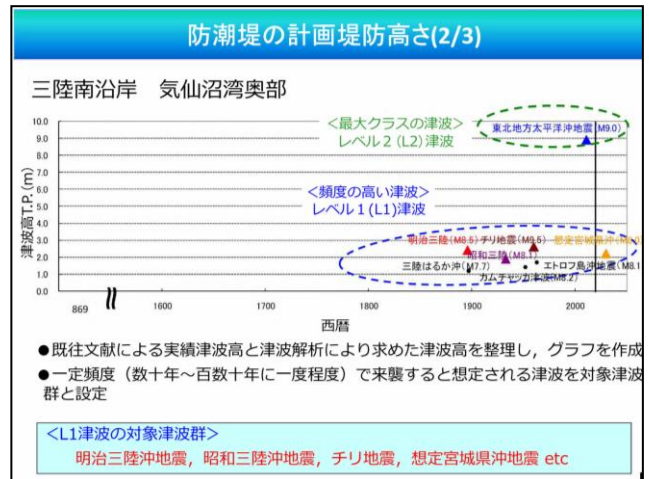


もあった。市も出入り口に設置するフラップゲート(起立式の陸閘)を模型で説明した。



縦割り行政の弊害で、連続した防潮堤なのに県と市が別々に説明会を開催したり、防潮堤と隣接する市道の説明会が別だったりと、十分な説明が聞けずに何度も呼び出されて不満を持つ住民も。平面図と断面図だけを説明し、参加者に聞かれなければスケジュールも事業費も説明しないというスタイルの説明会があった一方で、前回の説明会の議事録、変更箇所、防潮堤で守るエリア、防潮堤の表面処理方法まで資料にまとめた説明会もあった。魚市場前の最後の説明会資料は49ページにも及んだのだった。

今回のように賛否が分かれる可能性がある防潮堤計画では、堤防高を決めた根拠、代替案の可



魚市場前で示した堤防高設定の根拠⑤と日門漁港で示したレベル1津波からの保全対象エリア⑥

能性、メリットとデメリットについて、行政が丁寧に説明することが大切だったが、それを実現できたのは地域が見直しを迫った一部の海岸だけだった。幅100mほどの小さな浜でも10億円前後の整備費用がかかり、建設してしまえば後戻りはできないため、すべての海岸で一定レベルの資料づくりが必要だったが、そのためのガイドラインもチェック機能もなかったことが悔やまれる。

具体例を挙げると、市が管理する岩井沢漁港の防潮堤(海拔11.3m)は、2012年7月から2017年2月まで計7回の意見交換会と説明会を開き、地域の同意を得たとして約7億円で工事に入るようになった。当初に地区全体で堤防高設定に関する説明はあったが、個別の説明会の資料は図面だけで、防潮堤整備ありきで議論が進んだ。

岩井沢漁港では、防潮堤がないことを前提に災害危険区域を設定しており、11.3mの防潮堤を整備するなら災害危険区域のエリアや想定浸水深

に影響する可能性がある。ところが、市は 11.3m の防潮堤を前提に災害危険区域を設定したと誤った情報を地域に口頭で伝え、それが訂正されないまま防潮堤整備が決まってしまったのである。このことは市議会で「合意形成は正確な情報を伝えたいので成り立つ」と工事契約に反対したが、「安心がほしいという住民要望に応えよう」「何度も説明会を開いている」との反論もあって工事契約を認めることになった。災害危険区域の設定と異なることをしっかり伝えたいので合意形成されていれば、議会で反対する必要がなかったのである。

防潮堤説明会の基本的な資料と、追加することで議論が深まる資料は下表にまとめたので参考にしたい。

防潮堤計画の説明資料	
基本	<ul style="list-style-type: none"> ・堤防高設定の根拠 ・平面図と断面図 ・スケジュール
追加	<ul style="list-style-type: none"> ・災害危険区域(レベル2津波) ・防護エリア(レベル1津波) ・完成イメージ図 ・複数案の検討結果 ・施工方法 ・前回説明会の質疑概要 ・模型

■ 合意形成は情報共有から

復旧・復興事業は、土地区画整理のように地域との合意形成が必要なものから、災害公営住宅や防災集団移転のように最終的に個人に判断してもらうものまで、さまざまな形で行政と住民の対話が求められる。その対話が説明会という形で行われる場合、まずは専門知識や情報を持つ行政から丁寧な説明が必要になるのだが、そのノウハウや余裕がなかったため、被災地は混乱した。

情報共有が必要とはいえ、あまりに専門的な説明になってしまうとさらに混乱してしまう。専門知識を分かりやすく説明する能力が行政側に求められている。また、研究者やコンサルタントな

どの専門家が行政側だけでなく、地域側にもついて支援に当たった地域では、よりよい結果に結びついている。ただし、中途半端な支援、偏った支援によって混乱した地域もあり、人選には気を付けなければならない面もある。

内湾、鮪立、浦の浜など、防潮堤計画の見直しに成功した地区では、地域の代表と行政による小規模な話し合いを重ねた後に、地域全体に説明して同意を得た。逆に住民がまとまらなかった地域では、こうした話し合いができず、計画の見直しができるのに、できなかったケースもある。結局は地域力の問題なのだが、普段からの地域コミュニティが震災後に問われることになる。

現在も少子化に伴う小・中学校の統廃合、ごみ処理のための埋め立て場の整備などで、合意形成が大きな課題となっている。小・中学校の統廃合では説明会を重ねることで十分な情報は伝わっているのだが、交渉相手になる保護者は毎年入れ替わり、市の担当者も異動があるため、議論の経緯をまとめて毎回伝えていく努力が求められている。いずれも防潮堤の合意形成から学んだノウハウを生かすチャンスなのだが、市役所内で共有されていないことが残念である。今後、ノウハウを整理して職員研修で学ぶ機会を用意し、いずれは市外へと発信することで、いつか発生する災害からの復旧・復興へ役立つことを期待している。

気仙沼復興レポートは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>

- ①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界④鉄路復旧とBRT⑤高校再編⑥災害公営住宅⑦仮設住宅⑧財政シミュレーション⑨災害危険区域⑩震災遺構⑪人手不足⑫防災公園⑬震災検証(津波編)⑭三陸道⑮新市立病院⑯造船団地⑰復興事業の地元負担⑱仮設住宅の集約化計画⑲土地区画整理とかさ上げ⑳集会施設の市有化と課題㉑災害公営住宅の管理と家賃㉒試行錯誤の防災集団移転㉓震災5年目の防潮堤㉔住宅再建へ支援と選択㉕要望で振り返る5年㉖神山川堤防と桜並木㉗地盤隆起㉘小・中学校再編㉙避難道㉚仮設住宅の特定延長㉛商業再生と仮設施設㉜地方創生㉝土地区画整理の遅延㉞市営住宅基金と市財政㉟震災遺構の役割