

未来を考える力を **気仙沼復興レポート 番外編**

ポートランドから学ぶ



気仙沼市の視察団に同行し、8月18～23日に米国オレゴン州ポートランド市を訪問した。復旧・復興期にあえて海外視察を断行したのは、復興の先の気仙沼の未来を考えるためだった。「全米で一番住みたいまち」に選ばれたポートランドで学んだのは、市民の意見を反映させたまちづくりの仕組みである。どんな手間がかかっても、市民の本当の思いを知り、計画に反映できなければ、その計画そのものが失敗する可能性があることも教えられた。そのためには、プロのファシリテーターが必要だ。「市民のトレーニング」「ライフスタイルの確立」というキーワードも得た。ポートランド視察の成果を報告する。

■ 全米で最も住みたい都市

米国西海岸北部にあるポートランド市は人口62万人、周辺都市を含めた圏域人口は230万人以上で、大学も10校以上ある。海から100kmほど離れているが、大きな川があり、造船業で発展してきた港町としての歴史を持つ。シアトルとサンフランシスコに挟まれて目立ってこなかったが、長年の取り組みによって「全米で最も住みたい都市」に選ばれ、「最も環境に優しい都市」「最も自転車通勤に適した都市」「最も菜食主義者に優しい都市」「最も知的労働者に魅力ある都市」「最も出産に適した都市」の称号も持つ。

視察の事前研修では、まちづくりを成功したポイントは①ポートランド市開発局によるコンパクトで環境に優しい都市づくり②市民参加③企業誘致活動④地元第一主義の徹底…であると説明があった。それも、50年ほど前から積み重ねてきた取り組みの成果だという。

視察団は菅原茂市長をはじめ、まちづくり協議会、商工会議所、観光コンベンション協会、建設業界からの推薦者、一般公募の市民、市職員など計15人(平均年齢42歳)。多忙な復興期に片道約



8000km、15時間以上かけ、公費を投じてまで気仙沼から視察したのは、復興の先にある未来のまちづくりをスタートさせるためだった。

視察に参加して、一見するとかけ離れていたポートランドと気仙沼の共通点が見つかるとともに、気仙沼に不足しているものを浮き彫りにすることができた。ポートランドについては、今回の視察で会うことができたポートランド市開発局の山崎満広さんの著書「ポートランド 世界で一番住みたい街をつくる」(学芸出版社)が詳しい。視察では、山崎さんとの意見交換を通してポートランドの魅力をより深く知ることができた。ぜひ山崎さんの本を読んでほしい。

■ 経済成長より環境優先

ポートランドの歴史は農業と林業の急成長から始まり、開拓が追い付かず切り株が放置されていたため、「切り株のまち」と呼ばれたこともあった。その後は造船を中心とした工業都市として発展していく一方で、環境汚染が進み、市の中心を流れるウィラメット川は全米で最も汚い川の不名誉を受けることになった。急激に増えた自動車による大気汚染も深刻な問題だった。車社会によって郊外化が進み、中心部の空き地は次々と駐車場になって人が住まないまちになっていた。

こうした状況を打開しようと市民運動が始まり、当時のオレゴン州知事は市街地とウィラメット川を分断していた高速道路を公園に戻すことを決断。米国で初めての高速道路撤去は、環境都市を目指す象徴的な出来事になった。さらに他の高速道路計画も中止し、その予算で、環境に優しい路面電車を中心とした公共交通網を構築した。米国で初めて地球温暖化に対する政策を打ち出し、植樹にも力を入れた。



高速道を撤去してできた公園

都市開発を抑制するとともに、郊外の農地と自然を守るための「都市成長境界線」も州法によって設定。インフラ整備を境界線内の市街地へ集中させるとともに、自動車の利用を抑えて公共交通の利用を促すことで、中心市街地の賑わいも取り戻した。中心部にあった駐車場は市民憩いの場に変え、歩いて過ごせる市街地を形成し、道路沿いにオープンスペースを用意した。こうした画期的な取り組みを実現させるためには、市民参加によ

る計画づくりが不可欠だった。

リーマンショック以降、働き方や人生の楽しみ方に対する米国民の意識が変化し、先駆けて環境都市を目指してきたポートランドの人氣が高まった。その成功要因として、市民参加のまちづくりも注目されるようになったのだった。



ポートランドの取り組みを説明する山崎満広さん

■ 市開発局は専門家集団

都市計画による開発を担っているポートランド市開発局が、まちづくり成功の大きなポイントになっている。準独立型の組織で、市議会に承認された役員5人と局長による役員会で運営されており、プログラムの実施や予算の使い方を市長や市議会の意見に左右されることなく行使することができる。長期的な視点で都市再生を進めるため、5年ごとに戦略計画を策定している。

気仙沼市にも都市計画や建設を担当する部署はあるが、ポートランドは経済成長や雇用創出も開発局の使命として認識していることを特筆したい。市街地に賑わいをつくることで経済が発展し、雇用を生み出すということを目指の一つとし、プロジェクトの優先順位を決めている。その意識によって、市の縦割りの部署をまとめる力も持つことがあるという。また、住民との対話型の合意形成を担えるプロ集団としての一面もある。

この開発局の予算の97%は、開発によって見込まれる固定資産税増加分を返済財源にして先行投資している。開発によって土地や建物の価値が上がることによって増収となる固定資産税を計算し、市が債券を発行して資金を確保する仕組みだ。開発局には投資に対する効果を考える専門家

もあり、職員の多くが民間から再就職したプロたちである。

不動産の売買が少ない気仙沼市では難しい仕組みだが、受益者が限定される開発事業を進めるためには、市民の理解が得られやすい手法でもある。気仙沼市ではそもそも「都市成長境界線」に相当する「市街化区域」(公共投資を集中させる地区)の設定がなく、都市計画税の課税エリアも条件設定があいまいな状況にある。都市計画のビジョンを見直し、長期的な視点で市街地の活性化を図ることが重要だとポートランドから学んだ。



環境都市を支える路面電車(ライトレール)

ポートランド市街地は歩いて 20 分以内を一つのエリアに考え、生活に必要なものが揃うコミュニティが形成されている。このコミュニティを公共交通でつなぎ、コンパクトシティをつくりあげてきた。街並みを守るためのデザイン・ガイドラインがあり、歩行者の多い通りの建物には、玄関や窓、看板や壁の質感に気を遣い、できるだけガラス窓を使うように求められている。施設の複合化など、市街地に賑わいを創出するための工夫は数えきれない。

100 年以上前に公園のマスタープランを策定し、公園の重要性などを市民と共有した上で、公園用地を買い続けて市民のためのオープンスペースを広げてきた。気仙沼でも 50 年、100 年先に通用するマスタープランが必要である。

スタッフの専門性も重要だ。山崎さんは「人事異動をやめて専門家を育ててほしい。プロとして仕事をして経験を積み、市長や知事にも反論でき、住民にも説明できるようになる」とアドバイ

スをくれた。都市計画の専門家は、建築から文化まで幅広く知識を持つように努力しているという。

■ ワークショップを活用

ポートランドでは、長期的な都市計画ビジョンをはじめ、大小さまざまなプロジェクトで市主催のワークショップを開いている。ワークショップの開催は市の条例で決められており、かなり早い段階から市民の意見を聞くことを心掛けている。日本では計画案をまとめてから説明会に入ることが多く、ワークショップで出た意見が反映されることは少ないが、ポートランドでは話し合いのプロセスを大切にする。みんなで議論して完成したプロジェクトは長く愛されるだけでなく、本当に市民が求めるものになるので、失敗のリスクが小さくなり、収益にもつながることを歴史の中で体感しているからだ。



コミュニティワークショップによる意見形成

官民のパートナーシップを早期に築く

- ・ 市民の良いアイデアを集める
- ・ 費用と恩恵を分け合う仕組みを作る
- ・ パートナーとなる機関、企業、市民団体などと計画を練り、実行に移る

例えば再開発プロジェクトの場合、その地域の固定資産税の税収の変化、住民の平均収入、商業施設の空き室率などのデータ、公費投入の規模をはじめに算出。その地域の住民と事業者などの利害関係者による委員会、行政部局や専門家による委員会をそれぞれ立ち上げ、ワークショップなどで開発の目標や方向性を説明してアイデアを募る。ワークショップは利害関係者が揃うようにし、多様化が図られるように意見が異なる人を意識的に集めるようにしている。

最初に「どういうまちにしたいか」という方向性から話し合っただけでビジョンを定め、次にそのビジ

ョンを実現するためのプランを考え、最後に優先順位をつけるという流れが一般的だ。

ポートランドでは、アイデアを可視化するための「デザインワークショップ」が重宝されている。地図上にアイデアを描いたり、スケッチしたりする手法で、プロのデザイナーが活躍する。ワークショップは5回以上開くこともあり、出てきたアイデアに財政的な実現可能性などによって優先順位を付け、上位のものを主要プロジェクトにする。どうすれば主要プロジェクトが成功させられるかも話し合う。日本では千葉県柏市の「柏の葉スマートシティ」でも導入された実績がある。



地元食材で人気のスーパー「ニューシーズンズ」

■ ファシリテーターの役割

「市長も小学生も対等に」

ワークショップに欠かせないのがファシリテーターの存在だ。日本ではまだ馴染みが薄いのが、話し合いを促しながら調整する役割を持つ。気仙沼でも震災後に注目されるようになった。視察の中では、このファシリテーターについて何度も議論した。

ポートランド州立大学で市職員研修などを担当する西芝雅美さんは「行政職員がコントロールしようという気持ちを無くせばいい。話し合いに人が集まりさえすればファシリテーターがうまく引き出してくれる。バラ色の計画はないが、プロセスを経ると市民の納得感がある」と説明。日本は行政がやってくれるという意識がまだ強く、行政や市民団体がオーナー意識を持って変えていくことが必要だと教えてくれた。

開発局の山崎さんは「ファシリテーターは官民

をつなぐ役割を持つのに、日本では行政が話し合いのドライバーになって行き先を決め、市民がお客様になっている。意見が白と黒で分かれた場合は、グレーを目指すのも日本的だ。しかし、ポートランドではドライバーがファシリテーターで、結果は何色でもいい」と語り、プロのファシリテーターの必要性を指摘した。

自分の意見を主張させるだけでなく、他の意見を聞いてもらうようにすることもファシリテーターの仕事だ。そのため、話し合いの場では、市長も小学生も対等に扱う。いかに他人の気持ちにさせるかは、ファシリテーターの腕の見せどころだ。そして利害関係がなく、中立的な立場で議論を促し、みんなが納得できることから一つずつ意思決定していけば、最終的にどこかにたどり着くことができる。ポートランドでも100%の合意はなく、そうしたときはふんわりとした状態のままどンドン形にしていくという。

ファシリテーター活用のためには、その地位を保障し、専門性に見合った報酬を出す仕組みが求められる。現在の公共事業にはワークショップの開催費用が盛り込まれることはあるが、専門のファシリテーターを配置することは前提とされていないからだ。



歩いて楽しいポートランドの市街地

■ 「1歩引く」という発想

ワークショップには、制約なしで理想を追い求めるパターンと、制約を設定して現実的なゴールを目指すパターンを使い分けなければならない。議論が膠着した場合には、「一歩引く」という発想があるという。日本ではあまり見られない手法だ。

例えば予算が足りなくて結論が出せなくなっ

たときには、意思決定の段階を一步引いて、予算配分の優先順位から考え直すという発想である。結果は変わらなくても、予算配分のルールを理解した上での議論となるので、より納得感が高まることになるのだ。大切なのは何かをほしいという意見に対し、なぜほしいのかを明確にし、代替案を含めて市民の本当の願いを実現できるかどうかにある。

さらに、プロジェクトに意見を反映させるだけでなく、それが実現したということが目に見えるようにすることが市民参加を続けていくポイントだ。「長期的ビジョン」を大切にしながらも「短期的成果」をパフォーマンス的に見せていくという考え方である。市民が変化を期待できなければ、持続的な市民参加は難しくなるからだ。

なお、行政職員の役割は十分な情報を提供して説明した上で、判断は住民に委ねることである。ポートランドでは住民の判断を信じており、例え行政的に失敗したとしても「それは住民の判断である」と割り切っている。失敗を恐れるよりも、住民が主体的に判断することを優先させているのだ。行政が住民を信頼しなければ、住民から行政が信頼されることはないのだという。



ポートランドでは、木のイラストを何度も見せられた。幹や枝葉のように見える部分(ハード)だけでなく、土の下に隠れた根っこのように見えない部分(ソフト)が大切だという考え方を説明するためだった。まちづくりの根っこは地域からの要望であり、官民が協力して木を育てていくという考えの象徴である。根っこを丈夫にするためには、

失敗を含めた長い取り組みによって土壌を豊かにし、市民との話し合いを深めていくことの意義も教えられた。



■ 日本と異なる住民組織

「市民もトレーニング必要」

ワークショップに参加した市民が、すぐに成果につながる発言をするのは難しい。そこで、普段から研修を受け、小さなプロジェクトの議論を「練習試合」にして鍛えることで、長期ビジョンの議論という「本番」で思いを十分に伝えられる。その仕組みを支えているのが、「ネーバーフットアソシエーション」という住民組織である。

気仙沼の自治会が住民の親睦を主な目的としているのに対し、ポートランドは住民が身近な問題について解決策を議論・決定するための組織と考えている。入会は自由。ポートランド市が公認する組織で、市から年間予算も配分されている。住民組織は 95 団体あり、市の担当局のほかに、エリアごとの中間支援組織が 12 団体ある。この中間支援組織が住民組織と市をつなぐ役割を持ち、さまざまな手続きを支援してくれる。さらに研修も受け持ち、行政や予算の仕組み、話し合いの方法などのトレーニングをしてくれる。

正しい情報提供や自分の置かれている状況を客観的に見ることができ適切なサポートと、中立的な議論の場があれば、意見が異なることで対立せずに、広い視野で判断できるリーダーを養成できるという考えがその根本にある。

市公認なのは、州法によって土地利用を決める際に住民の意見を聞く機会の設定が義務付けられたことで、大部分の部局で予算や業務の優先順位づけに住民の意見が反映する仕組みができていたからだ。この住民組織に多くの権限を与えることで、市の職員コストの削減につながっている。

視察では、パール地区の住民組織のケイト・ワシントン副代表と会うことができた。この組織には住民 7000 人のうち 1200 人が入会し、選挙で選ばれたボランティア役員 20 人が月 1 回のペースでミーティングを開いている。市からの予算は年 3000 ドルで、イベントや募金活動でも 1 万ドル以上を集めている。「この地区が好きだから少しでも良くしていきたい」と入会したケイトさんは、「そもそも米国人は政府を信用せず、自分たちのことは自分で決めたいという思いが強い。市と対等になって要望していくためには、予算の仕組みなどについてトレーニングを受けることはとても重要なことだ。大きな問題を解決するためのヒントも学ぶことができる」と話していた。



公共事業費の 2% でパブリックアートを整備

■ 市民が発言できる議会

ポートランドの市議会議員 4 人しかいない。これに市長が加わって議案を採決する。ふだんは各分野を担当し、議会は毎週水・木曜日に開かれ、市民が意見を述べる仕組みがある。地方自治法のない米国の地方議会はこのように多様で、議員報酬も日本の地方議会の半分程度だという。

裁判所のように、基本的には議案に対する賛否

を市民から聞いて、多数決で決めるというのがポートランドの議会の役割だという。全米でも数少ないコミッショナー制度を採用し、それぞれが所管行政分野を持っている。部局が独立し、計画作りの段階から市民の意見を反映させる仕組みが成熟していることで、日本のように議員が市民の意見を代弁する必要はない。議員は市全体を俯瞰して、議案について責任ある判断すればいいのである。

また、議員 1 人 1 人が議案を提案する権利を持ち、過半数が



賛成すれば可決される。ポートランドでは市街地に大きな樹木が多いが、市の許可を受けずに勝手に伐採してはいけない条例がある。公共土木事業の 2% をパブリックアート(公園のオブジェなど)に充てるルールなどもあり、市民の提案を条例として議会が決めることが最大の役割なのであると思った。

なお、議会に参加した市民は、誰でも 3 分間発言できるルールがあり、傍聴席には発言用の席が用意されている。議場の時計には、「よりよいポートランドの建設と『私たちの時間』を豊かに過ごすため、時間とビジョンを持ち、この議場に来てくれた市民を讃える」という文章が刻まれているという。市政に参加しようとする市民の努力や時間に敬意を払い、できるだけ政策に反映させようという心構えのあらわれである。



川沿いの公園は憩いの場になっている

■ ライフスタイルを重視

ポートランド精神について、山崎さんは著書で「自然を愛し、多少不便であっても環境に優しい生活のためになるべく歩き、家は自分で直す。少し高くても地元の食材、地域の企業が作った製品を買う。物より体験を重視し、教育にお金をかける。個人が見栄を張って競い合うのではなく、自分たちのコミュニティをより良くするために一緒に考える。そして皆、地元文化を誇りに思い、こよなく愛している」と紹介している。

ポートランドに半世紀暮らしてきた谷田部勝さんは「大金持ちは少ないが、幸せな人が多い」と話していた。その理由は、人に使われたくない人は、屋台のオーナーになるなど方法があること、無いものは自分たちでつくろうとすること、まちがコンパクトなので少しドライブすると自然があってアウトドアを楽しめること、そして自然との共生に満足感を得る人が多いこと、地元の食材を味わえることを挙げた。お金がなくても人生を楽しめるのがポートランドなのだ。



街中にあるフードカート

■ 地元第一主義と起業精神

キッチンカーの屋台を並べた「フードカート」のブームを広めたのもポートランドだ。市内に約600軒ものフードカートがあり、いつか自分の店を持ちたいという若者たちの挑戦の場となっている。まちの規模が小さいのに、文化のレベルが高いのは、「来る者は拒まない」という西部開拓時代の風土が残っているからだという。

まちを歩く人はビジネスマンでもカジュアル

な服装の人が多く、スーツ姿の人は数えるほどだった。アート活動、インディーズ音楽が盛んで、同性愛者への理解も高い。「ポートランド・ウィラード(変わり者)」という言葉を大切にするほど、まちづくりもライフスタイルもそれぞれの信念に基づいている。緩い社会だから、それぞれの創造性を発揮する余地があるという考え方もあるという。

ポートランドは「ローカルファースト(地元第一主義)」の先進地としても注目されている。都市成長境界線で農地が守られたことにより、地元の野菜や果物を楽しむことができ、地元食材を扱うレストランやスーパーが人気となっている。地ビールの醸造所も多く、食材に恵まれた環境を目指して、ニューヨークやロサンゼルスから料理人が集まっているという。

週末になると、地元食材を販売するファーマーズマーケットが市内50カ所程度で開かれる。視察では150店が並ぶ市内最大のファーマーズマーケットを見学したが、たくさんの人でにぎわっていた。



毎週土曜日はファーマーズマーケット



■ ヘイルズ市長「反対意見を大切に」

視察初日、ポートランド市役所でチャーリー・ヘイルズ市長を表敬訪問した。ヘイルズ市長のコメントは以下の通り。

ヘイルズ市長 「ポートランド市も過去は経済成長を目指していたときがあったが、長期的な持続が必要なことに気付いて変わった。気付く前は空気も川も汚く、中心市街地の半分は駐車場だった。他の都市は企業誘致や高速道整備に力を入れる中で、まずは都市環境の質を高めていくことを考えた。グローバル化によって、どこでも同じ物が手に入る時代になり、生活の質が求められる流れにあるが、こうした動きはポートランドから広まったのだ」

「市民の関わりは、底辺の市民の活動から始まった。市民活動家の存在が重要だった。駐車場を公園に変える取り組みも市民運動から始まり、大きな動きとなった。自転車のまちとなったのも市民活動のおかげだ。しかし、ここまで問題がなかったわけではない。政治的権力を市民と分かち合い、市民の権利を守ることで、オープンな議論ができるようになった。25年間の都市計画ビジョンも4000人の市民が話し合いに参加してつくった。みんなが賛成したわけではないが、合意形成ができたのは、成長を止めない方向性を最初に決め、市民の意見を聞いて計画に反映させる努力をしてきたからだ。長期ビジョンは変化を続け、時間をかけて熟成してきたことを理解してほしい」

「30年前にネーバーフットアソシエーションのための担当部局を開設した。市議会には一度否決されたが、サポートスタッフがいることで、市民

としての役割を果たすための仕組みができた」

「地域の話し合いに初めて参加するときは、反対意見があるからだ。しかし、そこで他の意見や行政のことを知ることで、反対だけだった人がサポートするようになる。その場が「市民のための学校」になっているのだ。そういう人が新しいことを動かしている。実は私も歩道がほしくて文句を言いに行つて学んだ一人だ」

まとめ【ポートランドで考えたこと】

海外視察への批判が高まる中、悩んだ結果に参加したのは、ポートランドか市民参加のまちとして注目されていたからだ。気仙沼では防潮堤計画や災害危険区域などの復興事業で、市民との対話や合意形成で反省点を残し、私はその解決策を探し続けていた。

ポートランドで学んだのは、市民の意見を聞く仕組みをルール化し、そのための環境をつくることであった。大切なのは、行政側が話し合いの結果をコントロールしようとしめないこと。そして、建設的な話し合いにするため、普段から市民は予算の仕組みなどを学び、行政も正しい情報発信に努めることだった。災害時に時間をかけて話し合う余裕はないかもしれないが、震災前から話し合いのトレーニングをしていたら、気仙沼の復興はもっと違うものになっていたのかもしれない。ライフスタイルなど、地方において豊かに生きるためのヒントと進むべき道しるべも学んだ。

よいものは取り入れる合理的な思想も学んだ。未来への一歩とするため、まずはフェシリテーターの育成を、まもなく始まる「気仙沼まち大学」の中で具現化できないだろうか。年度内に策定予定の市総合計画で、いかに市民の意見を反映し、将来ビジョンをイメージやストーリーにして共有できるかによって、50年、100年後の未来は変わる。その先に議会の理想の姿もある気がした。

気仙沼にもよいところはたくさんある。ポートランドのように、みんなに住みたいと思われるまちを目指し、まちの発信にも力を入れていきたい。



閉校した小学校をホテルやレストランに活用



ポートランドの帰りにシアトルも視察した



教室の雰囲気を残したまま客室に



シアトルには豪華客船向けの花屋が多い



レストランではサンドイッチが人気



シアトルの鮮魚店



家を自分で修繕するのもライフスタイルの一つ
郊外には中古の資材を格安販売する店がある



桟橋上の飲食店が観光客で賑わう(シアトル)

気仙沼市魅力創造まちづくり調査事業の主な日程

月日	視察内容	訪問先
8/19	ポートランド市長と意見交換	市庁舎 チャーリー・ヘイルズ市長
	ポートランド市開発局の取り組み	開発局開発部国際事業開発オフィサー山崎満広氏
	ポートランド州立大学の取り組み	都市・公共問題研究カレッジ 西芝雅美准教授 マクロ経済学専攻 伊藤宏之教授
	ポートランドからの気仙沼支援	ポートランドジャパンガールズ主宰 宮永薫氏 港湾局事業開発担当 ダグラス・スミス氏
	公共交通の取り組み	トライメット・チーフアキテクト ボブ・ヘイスティング氏
8/20	ポートランドの観光の取り組み	ポートランド観光協会国際観光部シニアマネージャー ジェフリー・ハマリー氏
	廃校となった小学校の活用	ケネディースクール(レストラン・ホテル・映画館)
	都市計画とまちづくり	ZGF 建築設計事務所 建築家 渡辺義之氏
	市民参加のまちづくり	パール地区ネーバーフットアソシエーション ケイト・ワシントン氏
	企業誘致活動	U S - J Connect 谷田部勝氏
8/21	ローカルファーストの取り組み	ポートランド大学ファーマーズマーケット
		ニューシーズンズマーケット(地元野菜で人気)
		サタデーマーケット(アート作品等の販売会)
		コアバコーヒー(木工の起業とコーヒー店のコラボ)
8/22	シアトル市港湾局を表敬訪問	シアトル港湾局 ロン・パック氏 レイ・ジモッティ氏
	ウォーターフロント地区の視察	パイププレイマーケット 低所得者向けの住宅地

