

災害に強い街に再生させる震災復興と、人づくりを軸とする地方創生に挑戦

宮城県の北東端、太平洋に面する気仙沼市は全国有数の水産業、水産加工業の町。現在の人口は65,387人、世帯数は26,408世帯（4月末現在）。平成18年3月に旧・気仙沼市と唐桑町が合併して新・気仙沼市が誕生し、21年9月に本吉町と合併した。23年3月11日、東日本大震災とその津波に襲われ、人的被害は死者1,042人、行方不明220人、震災関連死108人（人口の1.8%）、被災家屋26,124棟（被災割合40.9%）、被災事業所数3,314（被災割合80.7%）という甚大な被害を被った。就任1年目にそれに遭遇した菅原茂市長は被災都市の行政リーダーとして、震災復興だけでなく地方創生、移住・定住対策も包括的に進める総合的な政策を推進している。



宮城県気仙沼市長
菅原 茂
(すがわら・しげる)

昭和33年1月28日生まれ。昭和55年3月、東京水産大学（現：東京海洋大学）水産学部卒業。同年4月、株式会社トーメン（現：豊田通商）勤務（～平成3年12月）。昭和62年6月から平成3年11月までオランダ・ロッテルダム駐在。平成4年1月、株式会社菅長水産勤務（～平成18年12月）。平成19年1月、自由民主党宮城県第6選挙区支部（小野寺五典事務所）勤務（～平成21年11月）。平成21年12月、小野寺五典衆議院議員公設第一秘書（～平成22年3月）、平成22年4月30日より気仙沼市長。現在2期目。

住宅の移転再建、地盤沈下対策の取り組み

——気仙沼市は6年前の東日本大震災で甚大な被害を受けました。まず、震災復興計画の住宅再建や産業再生に、市が果たしている役割についてのお話からうかがいます。

〈菅原〉 本市をはじめ、東日本大震災で被災した宮城県北部のリアス式海岸の地域は、阪神・淡路大震災の被災地とは、大きく次の3点で基本的な違いがあります。

1点目は、津波は再び来ると想定して住宅の移転再建を行うことです。阪神・淡路大震災では被災した土地に住宅を再建しましたが、本市では移転再建が必要です。平地が少ない地形で、仮設住宅を建てるだけでも用地探しに相当苦労しました。高台移転でも公営住宅でも、個人の任意の再建でも、多くの時間と労力と資金が必要になります。

2点目は地盤沈下対策です。宮城県の牡鹿半島の先端が最も大きく1メートルぐらい沈下し、震源から遠ざかるに従って沈下の程度は軽くなりますが、本市では海岸だけでなく市全体が70センチ

程度沈下しました。その結果、満潮時は冠水するようになり、盛り土、かさ上げが必要になりました。元の高さに戻すための盛り土、かさ上げもあり、防災対策だけと限りません。それは阪神・淡路大震災や東日本大震災の他の被災地とも違います。

3点目は、民間資本が住宅再建に寄与しないことです。主に都市部で起きた阪神・淡路大震災は民間のデベロッパーが一定程度の住宅用地やマンションやアパートを用意できましたが、本市は平地が乏しく、経済的に開発事業として成り立つような住宅地がないのです。それでも住宅は必要ですから、結果的に公共事業として行うことになりました。

——気仙沼港とその周辺の市街地のかさ上げ工事が引き続き行われています。区画整理事業も加わり、数年後にはこの地域は大きく生まれ変わりそうです。

〈菅原〉 かさ上げ工事は地盤沈下対策として実施する地域と、防災対策として実施する地域に分かれます。その防災上の考え方は平成23年9月に国の中央防災会議が示していますが、津波について

は2つのグループに分けています。レベル1は「数十年から百数十年に1回ぐらい起きる津波」で、レベル2は東日本大震災の時のような「千年に1回ぐらい起きる津波」と、定義しています。

レベル1の津波には基本的に防潮堤などの構造物で対応し、生命も財産も守ります。レベル2の津波は構造物で守るのは非現実的なので、他の防災措置と合わせた「多重防御」で生命だけは守ります。本市では「住宅はレベル2の津波が来ても浸水しない」を前提にまちづくりを行っています。レベル2の浸水地は、防潮堤などレベル1への対処を行ってもそれを越波する浸水なので、レベル1の対策もなかった東日本大震災時の浸水域より狭まります。そのレベル2でも浸水しない土地に住宅を建てています。

レベル2対応の住宅をどこに建てるかは、2つの考え方があります。1つは「山のほうに建てる、遠くに建てる」で、もう1つは「盛り土、かさ上げをして建てる」です。本市で行っているかさ上げ工事は、後者のレベル2対応の住宅地等をつくるためのかさ上げと、沈下した地盤を元に戻すためのかさ上げの、2つのケースがあります。

地盤沈下した民有地のかさ上げ 予算を獲得

——レベル2対応の住宅地のかさ上げは国の防災計画に対応していると思いますが、市街地の沈下した地盤を元に戻すためのかさ上げは、実施が難しくありませんか？

〈菅原〉 道路など公共のための公有地は「原形復旧」という国の基本的な考え方があり、地盤沈下した土地は元に戻せます。しかし民有地はそれがなく、この点で被災地と国は対立しています。民有地のかさ上げによる原形復旧は個人の資産の形成にあたるから税金を投入すべきではないという考え方です。それが地盤沈下が顕著な被災地では、復興の大きな足かせになっています。

私は間違っていると思います。地盤沈下してそれまでの機能を果たせず、冠水しているかその恐れがある土地なのに、民有地なので原形復旧の工事に公費を投入できないのはおかしい。元の高さ

までかさ上げしても個人の資産が増えるわけではないのだから、いいのではないかというのが被災地の考え方です。

——気仙沼市では、その問題をどのように解決されたのですか？

〈菅原〉 民有地については、できたところもできていないところもあります。農林水産省は、その土地が水産振興に寄与するという条件で、民有地のかさ上げにも水産基盤整備事業から予算を出しました。また、復興庁が所管する復興交付金事業の1つに土地区画整理事業があり、これで民有地の盛り土、かさ上げができます。本市も3地区でその事業を実施していますが、その周辺部でも土地区画整理事業の効果促進事業として盛り土、かさ上げが次第に認められるようになっていきます。そうした制度をできるだけ活用し、地盤沈下したままの土地を極力減らしていこうと、本市でも取り組んでいるところです。

——国との交渉は大変で、時間もかかったのではないですか？

〈菅原〉 全国の皆さんに地盤沈下について認識していただくのにも、公共の道路や岸壁以外の土地に国の制度を活用して公費を導入し盛り土、かさ上げができるようにするにも、一定程度の時間がかかりました。国には本市単独で実情を訴えるとともに、他の被災自治体の多くも抱える問題ですから、同じ境遇にある自治体同士お互い手をつないで働きかけ、国会の特別委員会でとりあげていただきました。

復興の6年2か月の歴史の中で、既存制度や従来の災害対策の考え方で解決できないような問題がいくつも出てきました。制度の拡大や弾力的な運用を国にお願いし、国が必要と認めて対応し課題が克服されるまでには、やはり時間はかかると思います。

——東日本大震災の被災自治体の数は多いですが、その横の連携はどんな規模ですか？

〈菅原〉 平成24年から3年間ほど、宮城県の東松島市、石巻市、女川町、南三陸町と3市2町合同で国への要望を何度か行っています。副市長など事務方の皆さんと連絡をつけ、統一の要望書を作成し首長が中央省庁に申し入れるという形でした。



大島架橋本体架設工事



市宮鹿折南住宅

復興計画への市民の理解、合意形成の難しさ

——震災復興計画は気仙沼市民にとって大きな関心事だと思いますが、理解を求めるといって点で難しさはありませんか？

〈菅原〉 それはステージにより変わると思います。初期の段階では、国も県も市も復興の道筋の最終段階まで固まっていたわけではありませんでした。市民の皆さんも、復興に対する自分の理解、自分が描ける将来像などが必ずしも定まっていたわけではなかったと思います。そんなステージでは、市民の皆さんのストレスもたまっていたでしょう。

次のステージは、市や県の説明がなかなか伝わりませんでした。本市でも月2回の公報と合わせて「復興ニュース」を発行し始め、今も続けています。それを読んでいけば復興に向けた動きはだいたいわかるはずで、説明会も開きましたが、なかなか伝わりません。そんなこともあり「先が見えない不安」があったのではないかと思います。

——震災から時間が経過して市民の生活が落ち着くと、復興計画や気仙沼市の将来について活発に意見が出てきませんでしたか？

〈菅原〉 簡単に解決できない永遠の課題かもしれませんが、合意形成の難しさを感じています。市政のテーマは全て同じではありません。例えば、防災、まちづくり、教育・文化では「自由度」が違います。防災はルールが大きな部分を占めますが、まちづくりはルールが少なくなり、教育・文化はあまりありません。「最低限の営みに対する必要性」という点では防災が最も高く、まちづく

りはその次で、教育・文化は、もし行政に余裕がなくても市民にゆだねるという手法がとれます。

そのようにテーマによって合意形成の手法は異なっていて、確立されていないのが実態ですが、私は震災復興を機会に整理されるべきではないかと思います。まちづくりや教育・文化などは市民の思いを最大限に活かす手法はとれると思いますが、防災については非常に難しい。その顕著な例としては、本市だけではありませんが、防潮堤の問題がクローズアップされています。

一般的に言えば、合意形成のための会合の参加者の範囲は定まったものはありません。また、「防潮堤はイヤだ」と、最初から自分の結論があり合意する気がない人をどう考えるか。さらに、参加率の問題もあります。それでも私が学んだのは、防災に関わるハード整備のような堅いテーマでも「複数の選択肢を提示すべきだ」ということ、写真や図面など「可視化できる形で提示すべきだ」ということ、そして公務員の勤務時間外の夜間はもとより「多くの人が集まりやすい時間を選ぶべきだ」ということでした。理想を言えば、参加者の層が固まらないよう、同じ曜日、時間ではなく時間や曜日を違って複数回セットすべきだと思います。合意形成の手法として考えるべきでしょう。

従来の自治体と全く異なる合意形成の手法

——気仙沼市は震災復興、防災の計画と並行して、地方創生のためのまちづくりにも熱心に取り組んでいます。



土地区画整理事業が進む南気仙沼地区



高度衛生管理対応型魚市場の完成イメージ

〈菅原〉 まちづくりではこれまで自治体にとってきた手法は、コンサルタントに任せてプランを出させ、住民説明会を行い意見を聴取して基本計画をまとめ、さらに住民説明会を行い実施計画が固まり、予算をつけるというものでした。それを本市では昨年から一部のテーマで改めました。

まずオープンエンディング、結論なしで住民の皆さんのディスカッションを始めます。それを聴いてコンサルタントは必要な絵を描いたり、模型をつくったりして「可視化」します。さらに話し合いを進める中で、予算など行政的な条件を付与していきます。住民の皆さんも意見を出しながら一緒に学ぶ。それをプロのコンサルタントが図面にしていきます。そんな手法で、利用者は「これは自分のものだ」という意識が強まり、不満は最小限に抑えられます。このプロセスを導入しはじめた建物はすでに3件になりました。

——まさに、従来の自治体のやり方とは全く異なる合意形成の手法ですが、何かお手本にしたようなケースがあったのでしょうか？

〈菅原〉 昨年8月、アメリカ・オレゴン州のポートランドに視察に行きました。住民自治が非常に発達しており、行政と市民が対等の立場でまちづくりを考えています。その手法も含め、さまざまなことを学びました。震災復興、まちづくりを進める中で少しでも取り入れていこうと考えています。

震災復興＝地方創生で人材育成に力を入れる

——震災復興、まちづくりなどを通じた地方創生

を進める上で、重要なのは「人」だと思いますが、気仙沼市では人材育成でいろいろなユニークな試みを行っています。

〈菅原〉 ほぼ毎年、特定分野に関係がある一般市民に声を掛けて参加費用の一部を補助して海外視察団を派遣してきました。これまで6回実施しました。例えば、水産業でヨーロッパ、観光業でニュージーランド、スイス、最先端科学でヨーロッパに海外視察団を送り、昨年のポートランドもまちづくりがテーマの視察団でした。震災復興の最中でもあえて実施し、復興に活かすとともに人材を育成しています。

——今は震災復興が優先だから地方創生は後回しではなく、その両方を同時に推進できるというお考えですか？

〈菅原〉 本市では「震災復興＝地方創生」という意識でやっています。「地方創生」が平成27年度から叫ばれ、全国で「こんなまちづくりをしています」「こんな活き活きした街になりました」などいろいろな報告されていますが、その多くは人口が数千人程度の自治体です。日本の総人口約1億2,600万人を市区町村の数の約1,800で割ると1自治体平均人口は約7万人です。本市の人口は震災前は7万4,000人台、今は6万5,000人台でそのサイズ。「地方創生」と言うなら、本市程度の人口の都市が創生出来なければおおかたの地方は創生しないことになる。人口5,000人の街が1,000成功しても500万人しかなく、それは地方創生のゴールではないと思います。

——その「全国平均、気仙沼サイズの自治体の地方創生」を引っ張れるような人材の育成を目



けせんぬま創生戦略会議分科会



人材育成道場「経営未来塾」

指しているわけですね。

〈菅原〉 私は人口数千人の街の地方創生を否定するわけではなく、評価していますが、そこではきわめて少数のリーダーが成功例をつくっています。本市のサイズでは1人や2人のリーダーで街全体を変えるのはなかなか難しい。本市が地方創生を成し遂げるには、各分野、各年代に多くのリーダーをつくる必要があると、思い至りました。

そのために分野ごとの海外視察団を派遣しています。また、アイリスオーヤマの大山健太郎社長や東北大学の大滝精一先生が中核的発起人で、経済同友会をバックに5年間活動した「東北未来創造イニシアティブ」に参画し「経営未来塾」も開設することが出来ました。これは産業人材の育成で、四大監査法人、日本政策投資銀行、マッキンゼー、博報堂、人材育成NPOのアイ・エス・エルなどから講師、メンターが来られ、きわめて質の高い講義が行われました。最後に自分なりの事業構想を発表して5期で86人が卒塾しましたが、志を持った経営者として、今や本市の宝になっています。

——一般市民の間でも、まちづくりのリーダーづくりが必要ではないでしょうか？

〈菅原〉 本市には若い世代があまりいないのですが、震災の時に避難所などで若年層の間にリーダーシップの芽ばえが見られました。街にやってきた志の高いボランティアの人たち、NPO、NGOの人たちと知りあって、いろいろな活動を始めました。そんな彼らを本物のリーダーに育てたいと思い、気仙沼の「ぬま」をとってまちづくりセミナーの「ぬま塾」、まちづくり実践塾「ぬま大学」

を開設し、今も続けています。ぬま大学は最後に私はこの街でこれをしたいという「マイプラン」を発表して卒業します。女性のリーダーを育成する「アクティブ・ウーマンズ・カレッジ」や、シニア層対象の「アクティブコミュニティ大学」も開講しました。そんないくつもの人材育成施策により数多くのリーダーを育て、この街をよくしようと考えています。

——リーダーとなるような人材を育てて、気仙沼市は何をやろうとしているのですか？

〈菅原〉 行政と市民の関係で言えば、行政はプランはつくれても、その担い手がない。市民はさまざまな活動を創発的に始めても、向かう方向はバラバラです。行政と市民という縦軸と色々な市民の活動という横軸を市の目指すべきベクトルを意識しながら、繋ぎ合わせていく、同時にそれを担う人材の育成を行っていく、そんなまちづくりの形を「気仙沼まち大学構想」として打ち出しました。

そのためにまずは市民が集い、語り、学ぶための「場」をつくりました。名前は若い人たちが□ship（スクエアシップ）と名付け、運営を若手の市民に任せています。名前には「フレンドシップ」「リーダーシップ」「オーナーシップ」など、各自がさまざまな前向きな「シップ」を自覚して、志をたて、活動をスタートさせる場所という意味が込められています。一年半後に現在の「海の市」の仮スペースから災害復旧される大島航路のターミナルへ移設・充実を図ります。なお、スクエアシップには「気仙沼市移住・定住支援センター」も併設されています。



まちづくり実践塾「ぬま大学」



定住、移住してきた若者も増えてきた。

新「総合戦略」を市民参加型で いま策定中

——UIJターンの希望者も、気仙沼市の住民主体のまちづくりの様子を直接、見たり聞いたりできるわけですね。

〈菅原〉 いま移住してくる人は、震災後にNPO、NGOスタッフや個人ボランティアとして本市に入り、魅力を感じて都市部での就職を選ばなかった人が中心です。地域の役に立ちたいと思っていて、まちづくりへの参加にはもともと興味があるようです。市民にとってはいい刺激で、ありがたい存在と思われていて、地元の人は生活の世話をやいたりしています。

都市部ですでに生計が立っていた人のいわゆる「田園回帰」の移住の動きは本市ではまだこれからですが、中高年だけでなく若者も価値観の多様化の中、地方に目を向けていることが震災復興の中ではっきり見えてきました。

——将来の気仙沼スタイルはこうなる、住民参加はこうしたいという構想をご紹介しますか。

〈菅原〉 本市にはもともと総合計画があり、震災後に復興計画を、平成27年に国の求めに応じて「まち・ひと・しごと・人口ビジョン総合戦略」をつくりましたが、前総合計画終了に合わせ、平成29年度の1年間かけて「総合戦略」を策定中です。策定作業はワークショップをベースに市民参加型で行っています。高校生から88歳まで、公募、団体推薦で100人以上の市民が関わり、活発にディスカッションしています。市職員も一市民の立場で参加しており、策定結果が楽しみです。ワーク

ショップを取りしきるファシリテーターは今はまだ外部の組織の人に依頼していますが、将来的には市民や市職員のファシリテーターを育てていく計画で、その人材は市政でも、市民の合意形成を得る場面で活躍できるように期待しています。

新総合計画は、単に策定だけにとどまらず、市民が主役のまちづくりの手法を学びながら実践すること、市民にファシリテーションができる人材の育成も狙っています。

——最後に、気仙沼市職員や全国の市町村職員への期待の言葉として、何かありますか？

〈菅原〉 震災復興を通じて私自身も職員も市民と接触する機会が増え、市民の気持ちがよりわかるようになりました。また、県を介さずに職員が復興庁など国とも直接協議したことで、学ぶところは多かったと思います。困難に対し簡単にあきらめず、粘り強くなったようにも感じました。

最初は「難しい」「できない」と言われたことを、根気よく勉強して交渉を重ね、アイデアを出し、多くの人に説明をして、それが「できる」ようになったら、以前には難しくてできないと思われたことであればあるほど、その結果はすばらしい例として多くの称賛を浴び、手本になることでしょう。

震災復興で全国の自治体から応援の方が来て、皆さん慣れない土地の单身生活でがんばってくれました。私は行政経験も議員経験もなく市長になり10か月目に被災しましたが、それを見て公のため、被災者のために奮闘する公務員のスピリットは、尊いと思いました。

——本日はありがとうございました。