

復興まちづくりの苦悩と復興「かわまちづくり」の必然

東北大学災害科学国際研究所 准教授 平野 勝也

1. 川と街との関わりの本質

良い街には良い川がある。乱暴に言えば、街に川があるのは、水がなければ人が生活できないという必然である。さらに、近代化以前は、物流・人流のかなりの部分を河川舟運に負っていたことを考えれば、街に富をもたらすのも、交流をもたらすのも川であったとも言えよう。ちょうど、現代において、駅前を街の顔というように、元来、川は街の顔なのである。

川はその一方で、洪水という災ももたらす。だから川と街にはいつも緊張関係がある。それが街の顔としての佇まいを作ってきた。

そうした佇まいは、やはり筆者の住む仙台における広瀬川もそうだが、盛岡の北上川は、岩手山への眺望とともに、盛岡が誇る街のシンボルであり続けている。そして、こうした街は枚挙にいとまがない。実は、筆者の講義では、日本の都市の特質を語る際、「日本は自然に依存して街を作ってきた」として、西欧は人工物に依存して街を作ってきた。ちょうど盛岡の北上川、岩手山のように日本は自然物をシンボルとして街を作ってきたが、パリの凱旋門、イタリア各地のドゥオモ（イタリアで街を代表する教会のこと）のように、西欧では人工物をシンボルとして街を作ってきた。」などと対比的に語っているのだが、川は例外なのかもしれない。パリのセーヌ川、ロンドンのテムズ川、ニューヨークのハドソン川といったように、川が街のシンボルとして歴然と存在している。川が街のシンボルとなるのは、洋の東西を問わず普遍的に都市が持つ特質と良いようにも思える。

2. まちづくりの潮流

このように山河をシンボルとして街を作ってきた日本は、今、人口減少かつ低成長の時代にある。本章では、バブル崩壊前から現代までのまちづくりの流れを概観してみよう。

(1) 都市開発からまちづくりへ

右肩上がりの時代のまちづくりは、「都市開発」と言われ、官民間問わず、大規模な道路事業やビル開発などのプロジェクトが多く実施された。多少需要を見誤っても、道路にせよ、建築物にせよ、いずれ成長し需要を満たすので、投資が失敗することは相対的に少なかったとあって良い。バブル経済が崩壊すると、そうした都市開発は徐々に姿を消し、「まちづくり」の時代へと推移していった。低成長時代の「まちづくり」の特徴は、そうした経済的大規模開発との訣別であったように思う。市町村がまちづ

くりのために行う公共事業は、身の丈にあった小さな投資を、住民の街に対する愛着や誇りのために行い、それを蓄積していく方向性が定着していった。

都市開発の時代の公共事業は、大規模なバイパス事業のように、広域的な論理が優先される事業が多く、事業の主役は事業主体と広域の公益であり、住民参加はあまり行われてこなかった。しかし、まちづくりの時代になると、その事業は、住民の愛着や誇りにつながる小さな事業であるため、当然、地域住民が事業の主役となった。

住民参加なしに、街中に小さな広場を整備したとすると、それは、どれだけ丁寧なデザインが施されていたとしても、住民にとっては、突然天から降ってきた広場であり、それを住民が自分達の広場として認識するには随分時間がかかるか、いつまで経っても自分達の広場という認識には至らない可能性さえある。つまり、住民参加という住民と議論しながらより良い計画やデザインを作り上げていくプロセスは、行政やデザイナーが気づかない、住民の持つ公共空間の使い方や慣習、そのエリアの歴史などを設計に反映できるだけではない。住民たちのさまざまな意見が反映されていった結果、広場の完成当初から、いや完成前から「自分達の広場」としてその広場がスタートできるという、住民が主役の事業として、非常に重要なアドバンテージを持っているのである。こうした、使い手と作り手のコラボレーションの重要性は、そこに本質があるのだ。かくして、まちづくりの時代においては、住民参加による計画・設計は当たり前のもので行われるようになっていった。まちづくりは住民が当事者でなければならないのだ。

(2) まちづくりから稼ぐまちづくりへ

しかし、こうした小さな公共事業には、実は課題がある。日本の公共事業において、建設費にはさまざまな補助制度があるが、維持管理費にはそうした補助制度はほとんどないのだ。つまり、人口減少の時代における小さな公共事業であっても、維持管理費が市町村の脆弱な財政基盤を圧迫し、負の遺産となりかねないのである。日本の地方自治のあり方、財政制度のあり方が依然として拡大時代のままであることに問題の根源がある。財政制度そのものが、維持管理や既存施設の利活用を中心とすべき現代的なまちづくりに向けて、大きく転換しなければならない。しかし、市町村の個別具体のまちづくりの現場では、そうした全国的な話については、どうすることもできない。どんな制度下であっても、人口減少の時代になんとか生き残っていくための実

行可能な地域戦略が現場では求められているのである。

民間事業も同様である。現代的まちづくりの第一人者の一人である清水義次氏の言葉である「敷地に価値なしエリアに価値あり」がまちづくりの世界では大変有名である。民間事業者も自分の敷地だけで勝負しても、エリアとして消費者に認知されなければ、事業は成功しづらい時代になってきた。つまりは、自分の事業だけではなく、エリアという公共性を見据えて事業展開をしなければ、事業そのものがうまくいかない時代なのである。さらには、公共事業と同様に、民間事業に関しても、補助金頼みのまちづくりに対しては、これも現代的まちづくりの第一人者である木下斉氏が、以前話題となった反覚醒剤キャンペーンのパロディーを用いて「補助金やめますか。それとも人間やめますか。」と強烈に警鐘を鳴らしている。なぜなら、民間事業に対しても、まちづくりの名の下に多くの補助金が存在するが、そうした補助金に依存してまちづくりを行っていくうちに、この街に今どのような戦略が必要かという本来の目的を失い、何なら補助金が出るかという本末転倒な状況に陥っていき、結局、街が良くなることに繋がらないからである。

こうした状況から、ここ10数年は、先述の木下斉氏らが提唱する「稼ぐまちづくり」が、まちづくりの本流になってきた。そして、道路占用、河川占用の緩和がそれを後押ししている。適切に公益につながる事が認められれば、道路や河川といった公有地において、民間事業者が営利事業を行うことができるようになったのだ。つまりそうした制度も利用しながら、官民ともに補助金に依存することなく、きちんと価値のあるエリアを作り、そこで稼いだ資金をそのエリアの維持と再投資に充て、さらに価値を向上するという好循環を作ることが基本である。例えば、民間事業として空き店舗のリノベーションでカフェができるのに呼応し、隣の空き地を広場として再整備する。近隣の川沿いの道を散歩道としてきれいにする。そういった小さなプロジェクトを官民間問わず紡ぎ合わせて共鳴させ、エリア全体のイメージ、すなわち価値を高めつつ、きちんと稼いで、その投資した施設の維持管理費やさらに価値を高める再投資を継続的に実施していく。それが「稼ぐまちづくり」の本質である。

人口減少という、ゆっくりと、しかし確実に訪れているリスクの中で、街が生き残っていくために、街の魅力や価値を高め、そこで稼ぎつつ持続可能性を高める懸命の取り組みが各地で始まっているのが現代である。

街の魅力や価値を高める、つまりは、共鳴させるべき要素の筆頭は「川」である。なぜなら、川は多くの街にとって、歴史的にその街の顔であり続けているはずだからである。全国でかわまちづくりが大きく進展している背景にはこうした切実なまちづくりとしての事情がある。

3. 防災施設とまちづくりの相克

一方で、バブル崩壊前から現代までの、すなわち平成・令和の時代は、まさしく災害の時代でもある。思いつくまま挙げて行っても、雲仙普賢岳火砕流、北海道南西沖地震・津波、阪神・淡路大震災、三宅島噴火、新潟県中越地震、岩手宮城内陸地震、そして2011(平成23)年3月11日の東日本大震災、栄村大震災、伊豆大島土砂災害、紀伊半島豪雨、広島土砂災害、平成27年9月関東・東北豪雨、熊本地震、平成29年7月九州北部豪雨、大阪北部地震、平成30年7月豪雨(西日本豪雨)、北海道胆振東部地震、令和元年台風19号、令和2年7月豪雨と、大規模な被害が出た災害が膨大に思い出される。地震のみならず、豪雨災害も非常に目立つ。今後、地球温暖化による豪雨災害の激甚化も予想される。当然ながら、まちづくりにおいても、防災の観点がより一層意識されるようになってきた。特に災害後の復興まちづくりでは当然ながら、防災の観点が非常に強く打ち出される。

津波防災、洪水防御で大きな役割を果たすのは言うまでもなく、堤防である。河川堤防、海岸堤防ともにその安全性は高さで決まる。もちろん、故・高橋裕氏、大熊孝氏が指摘するように、高い連続堤によって外水を集めて流す近代治水の考え方は、破堤といったクリティカルな状況においては、被害を激甚化してしまうという、いわゆる「近代治水の矛盾」には留意する必要があるが、基本的な安全性は堤防の高さで決まる。

その一方で、川の魅力と街を共鳴させていくためには、堤防は低ければ低いほど良い。つまり、安全性を高めつつ、街の魅力を上げると言うのは完全な二律背反なのである。本誌の読者には言わずもがなであろうが、ある地区だけ堤防が低いなどと言うのは、安全性の観点からは全くあり得ない。その地区以外にも大きな被害をもたらしてしまうからである。堤防高さは、一般的には広域的な観点から一方的に決まる側面がある。完膚なきまでの二律背反である。

4. 東日本大震災からの復興かわまちづくり

(1) 東日本大震災からの海岸・河川堤防復旧

東日本大震災のケースを具体的に見ていこう。海岸堤防整備の考え方はそれまで「既往最大」であった。もちろん予算制約や用地の問題などから、それが全て整備されていたわけではないが、計画論としては、既往最大基準が用いられてきた。しかし、東日本大震災の大津波は500年に一度とも言われる低頻度巨大災害であり、それを防御する海岸堤防というのは、その巨大さを含めて、さまざまな意味で非現実的と考えられた。そのため、発災後の2011年6月末に、中央防災会議は防災の対象とする津波を2種類に分け、比較的頻度の高い(数十年から数十年に一度)津波(L1津波)は物理的に防御すること、極めて稀(数百年から千年に一度)な津波(L2津波)

は避難を中心としたソフト対策をとるという方針を事実上決定した。

本稿の論旨からは外れるが、一方で、被災自治体や被災者としては、L2津波は現に体験した津波でしかなく、それがもう一度来た時に同じように被災する復興まちづくりは、受け入れられず、L2津波に対しても安全であるまちづくりが志向されたのである。これが、東日本大震災からの復興まちづくりが直面した核心的な矛盾の一つである。

海岸堤防は一部の例外を除き、概ねL1津波もしくは高潮を防御する高さでの整備が進んだが、それと同時に津波の遡上によって被害を受けた河川堤防も、復旧にあたっては強化が図られる必要があった。特に宮城県は、県管理河川の災害復旧にあたって、東日本大震災発災時に河口水門閉鎖の任務についた水防団の方が少なからず殉職されたことに重きを置いたこと、宮城県の平野部における海岸堤防の設計対象は、L1津波ではなく、津波と比べて河川遡上力が小さい高潮であることなどを勘案し、河口水門による津波高潮防御方策を震災前に採用していた河川も含め採らないことを決めた。当然ながら、国の直轄河川（北上川、阿武隈川、名取川など）も、その河口の大きさから従前同様、河口水門を用いない復旧である。

つまり、河川堤防は通常の河口部の高潮考慮と同様に、自己流による計画高水位とは無縁に、河口部で海岸堤防と同じ高さとし、上流に向けて、「背水堤」を、津波ないしは高潮の減衰を想定して高さを設定し整備することとなった。さらにこの背水堤は海岸堤防と同様に粘り強い構造（L2津波が遡上して越流しても簡単に破堤しない構造）として設計されたため、特に中小河川において、「美しい山河を守る災害復旧基本方針」を擁する国とは思えぬ河川景観が作られてしまった。ただし、粘り強い構造で且つ多自然な堤防を構造的な検証も行いながら設計・施工するというのは、徹底的に急がされた災害復旧事業の中では事実上不可能であったことは付言しておく。

いずれにせよ、多くの復興まちづくりが、先述の二律背反と直面することになった。

(2) 石巻・閑上における復興まちづくり

筆者は、東北に居を構える土木景観の専門家として、この10年強の間、石巻市、女川町の復興まちづくり全般の他、各地の海岸堤防、水門、さらには高田松原津波復興祈念公園のデザインなどに実務的に参画してきた。本誌で取り上げられている、石巻市における旧北上川のかわまちづくり（本誌14頁）、名取市閑上における名取川のかわまちづくり（本誌18頁）にもそれぞれ深く関わってきた当事者の一人でもある。それぞれのかわまちづくりの詳細は、それぞれの記事に譲るとして、二律背反とどのように向き合ってきたのかを概説しようと思う。

実は石巻と閑上というのは、歴史的には双子のよ

うな街である。1601年に伊達政宗が仙台開府し、仙台藩の統治を開始するにあたり、仙台城が山城であることから、仙台藩の経営にあたって藩全体の物流交易拠点として石巻を、仙台北下への物流拠点として閑上を、それぞれ川湊として発展させていったのである。そうした川湊としての伝統と発展により、旧北上川は石巻市街地において市街地と河川が密接しすぎているため堤防を作ることができず無堤であったし、名取川の閑上地区も同様の理由から特殊堤による堤防整備であった。

こうした状況に加え、震災前から人口減少下のまちづくりは二つの街でそれぞれ強く意識されていたように思う。

特に石巻においては、震災前、幾度となく市街地堤整備の話が持ち上がったが、その都度、川と街が密接な関係にある無堤の石巻が石巻の個性であり魅力であると考え多くの市民、民間事業者の反対によって、暫定高の堤防整備さえほとんど進まなかった。東日本大震災を受けてもなお、川と街が密接につながっていることこそが石巻の個性・魅力であり、それを活かした復興まちづくりをしたい。いや、しなければならないという、強い意志が特にまちづくりに熱心な市民にあった。河川管理者である北上川下流河川事務所も当然その意思の正当性も時代性も理解しており、堤防を整備し安全性を高めながらも、街と共鳴し魅力も高めるという二律背反に真っ向から立ち向かう堤防整備を市民とともに進めていく覚悟が発災直後からあった。

閑上では、既存の特殊堤では海岸堤防の高さに足りなかったため、特殊堤に土構造の堤防により嵩上げを行うという思い切った工法が採用された。実は、閑上では復興まちづくりそのものには随分と混乱を抱えていたのであるが、かわまちづくりに関しては、閑上のルーツである川湊としての名取川沿いの再生が絶対に必要であるという意識が、最初から河川管理者である仙台河川国道事務所にも閑上の市民にも明確に存在していた。なお、特殊堤の天端部分はプロムナード的空間として震災前の姿のまま活用されている。

余談ではあるが、こうした方向が最初から志向され、大きな混乱にはならなかった理由には、ミズベリングといった活動の広がりによって、河川管理者がかつての「頭の硬いお役人」ではなく、河川の活用やまちづくりといった治水以外の河川の機能へと視野が大きく広がっていたことと無縁ではないと感じている。

復興において、街の将来のために、安全性と魅力を高める二律背反に挑む。そのために官民一体となってかわまちづくりを進めるということが必然であったことは、双方の地区で共通して見られた。どちらにおいても、住民参加による検討、さらには、民間事業者を交えて計画を詰めていくという、住民参加のまちづくりも、稼ぐまちづくりも、同時並行で行われていった。その挑戦の結果である堤防・閑

連施設の詳細は、本誌それぞれの記事に譲るが、市のプロムナード事業と称して、堤防裏法尻に直壁を設け、堤防定規との隙間を埋めることで、堤防天端を大きく拡張して広場状の空間を形成しつつ、沿川建物の2階部分とその広場状の空間が密接につながるように国、市、民間事業者が連携して整備を行った「いしのまき元気いちば」等も、国が整備した側帯上に基礎をもつ建築物を建てた「かわまちテラス閑上」も、やり方はやや異なるが、どちらも全国初の堤防の使い方まで実行した挑戦であることを指摘しておきたい。

さらに付言すると、河川と同様に海岸堤防においても、海岸堤防が分断する水辺(海)と街とを共鳴させるために二律背反に挑んだ事例が、東日本大震災からの復興においていくつか見られる。筆者が関わった、石巻市雄勝地区、鮎川地区(写真1)、女川町や、筆者は関与していないが、気仙沼市内湾地区(写真2)などが代表的であろう。本誌の読者には海岸系の方は少ないと思われるが、海も河川同様に街との共鳴を考えるべき重要な対象なのである。こちらも海岸堤防としては思い切った実践であることは言を俟たない。

5. おわりに

こうした挑戦が、復興のもつ二律背反をそれぞれ本当に解いてみせた事例であるのかどうかの評価は歴史に委ねるしかない。しかし、治水安全性(もしくは津波・高潮安全性)と街の魅力の向上の双方に悩んでいると思われる街に対して、さらには、既存の堤防によって川と街との共鳴がうまくいっていない少なくない街に対して、全く新しいやり方として参照されるものにはなったのではないかと思う。

復興に10年関わってきて正直、思うことがある。それは、少なくとも現時点での復興の成否は、どれだけ街の将来を自分事として真剣に考えている市民・民間事業者がいるか、そして、どれだけ自分の直接の所掌を超えた視点を持っている公務員がいるか、そんな通常のまちづくりにおいては本来当たり前前のところで決まっているのではないかということである。本稿が、日本に数多存在する魅力的な川と街とをより一層共鳴していくために奮戦している諸氏への、一助となれば幸いである。



写真1 石巻市鮎川地区：海岸堤防（直壁型特殊堤・傾斜堤）と観光交流施設等を一体的にデザインした事例



写真2 気仙沼市内湾地区：海岸堤防（直壁型特殊堤）と建築を一体化した事例