

「高台まちづくり」は究極の流域治水

代表理事 塚原 浩一

国交省在任中、可能最大降雨に対する浸水想定区域を公表するときに、これにどう対処していくべきなのか正直悩ましくもあった。まずリスクを知ってもらうことが重要、リスクを現実のものと認識してもらって、そこから自治体や住民をはじめ各方面にいろいろな工夫努力をしてもらう、そうしないと何も始まらない、そういう思いで公表に踏み切った。「じゃあ、どうしたらいいのかわからないのか?」「どうしたらいいかわからないのに情報だけ出されても困る」といった声も当然のように聞かれた。それでも、思い切ってリスク情報を出したことで、そこから色々な取り組みが始まって、防災情報の高度化、タイムライン・マイタイムラインなど事前の避難対策の様々な努力がなされてきた。現にそうした想定に匹敵するような災害が発生し、防災意識・危機感が高まったことも大きいと思うが、避難対策がかなり進んだことは本当に良かったと思う。リスク情報そのものも高度化・多様化が目覚ましい。防災関係者、自治体、住民などの皆さんの努力に改めて敬意を表したい。

でもやはり、一生に一度あるかないかという緊急の時に適時適切な避難を、というのは難しい。特に首都圏、近畿圏などの広大なゼロメートル地帯の人口密集地などでは、広域避難だけでは対処しきれない。

そもそもヒトは「本当に死ぬかもしれない」という切迫感・恐怖感が迫ってこないとはよほどのことがない限り逃げないし、そこに至る状況・情報の受け取り方はヒトそれぞれで異なるので、計画的に大規模な避難というようなことは必然的に相当な困難を伴う。そもそも高齢者や健康上の理由などで避難に大きな困難を抱える人たちも多いし、まちの構造やシステム、行政の体制などあらゆるものが、大人数が短時間に集中して逃げることを可能にする仕組みになっているとはいえないのではないか。だから、残された多くのヒトたちをどうするのか、対応策をあらかじめ用意しておくことが不可欠だと思う。死ぬかもしれない、逃げたいと思った時に、目の前の手近なところに「命山」が絶対に必要になる。特に近くに逃げ場のないゼロメートル地帯、逃げ遅れたら命にかかわるリスクが大きな地域では緊急性が高い。この単純で当たり前の問題意識へのソリューションが「高台まちづくり」だと考える。

その危機感がリアリティをもって強く認識されたのが令和元年の東日本台風だった。荒川をはじめ首都圏の大河川が軒並み大水害の瀬戸際に追い込まれたことを踏まえて、東京都では本格的にこの課題に取り組むため、令和2年12月に国交省と連携して『災害に強い首都「東京」形成ビジョン』を公表し、さらに令和4年12月には『TOKYO 強化プロジェクト』を策定し、そのなかで高台まちづくりの推進を宣言した。まちづくりの基本的なビジョン、具体的な目標として水害に安全な高台を創造していくことが打ち出されたことは極めて画期的なことだと思う。

これまで河川管理者がやりたかったのはあくまでも

「高規格堤防」であり、まち側は安全対策としては治水対策に頼っていた面がある。しかしこの事業は、区画整理や再開発などまち側の動きが都合の良いタイミングで出てこないに進まないという、本質的に待ち受け戦略にならざるを得ない、計画的に進めにくい事業だったと言わざるを得ない。だから、経済動向などにも左右され、都市開発などまち側の動きが停滞すればおのずと事業が進まなくなるジレンマを抱えていた。「川」と「まち」とが共同で進めることが前提・不可欠な事業なのに、その共同すべき条件がなかなか合わずグハグハになっていた。

しかし、今や状況は変わった。温暖化で大規模水害が頻発するなか、河川管理者による治水対策に頼るのではなく、まち自らの大きなミッションとして水防災対策の強化が必須の課題になった。河川とまち双方の共通のニーズ・ミッションが本当の意味で合致したことになるのではないかと。目指すのは高規格「堤防」の整備ではなく、新たに高台を創造する安全な「まちづくり」であり、そのために高規格堤防をはじめ治水事業のメニューを有効活用する・してもらおう、という発想への転換が必要になっている。従来型の治水施設だけではなく流域・沿川で協働していくという意味では、流域治水の抜本的なソリューションのひとつなのではないか。

一方でまち側としては、安全だけでなく生活環境、自然環境、景観、利便性など複合的に都市機能を高めることを目指す必要がある。ただ単に「安全」だけでは住民の共感は得られない。さらに「安全」も単に避難対策ではなく、発災時の応急対策や救急救命活動、その後の迅速な復旧復興などの拠点として、まちづくりの強靱性を担うものともなる。「高台まちづくり」はこのような多面的な都市機能の抜本的な強化を実現できるものと考えられる。治水のための資金もまちづくりのための資金も両方をうまく活用して様々な面で質の高い安全で快適な都市を形成していくことが期待される。

ただ現状は、このような都市構造を抜本的に変える大きな構想であるだけに、多様な機関が関わるこれまでにない共同・協働事業であることから、どう進めていけばよいか模索状態にあるのも事実。誰がどういうことを担って、どう役割分担して、誰がその統率をとればいいのか? 先行事例もいくつかあるが、既存の枠組みのなかで困難をとまなみながら苦勞し工夫しながら実施されてきた。これからはそのような先行事例の経験も活かしながら、温暖化を念頭にもっと効率的に迅速に進めるための新しい事業の枠組みが必要であり、そのための関係者の知恵の結集を図っていきたいと思っている。

あらためて、「高台まちづくり」は究極の流域治水と確信している。