

浸水地域の開発規制を 人口減社会を転機に

朝日新聞名古屋本社編集委員

伊藤智章

浸水被害の常習地帯

筆者は名古屋市の西隣の市に住んでいる。木曽三川が運ぶ土砂でできた沖積平野だ。かつては地味豊かな稲作地帯で、信長や秀吉の出世を支えたはずだが、農業不振のいま、耕作放棄地が広がり、虫食い状に新興住宅が立ち並んでいる。

その海拔ゼロメートル地帯の悩みはたびたび水害に襲われることだ。伊勢湾台風（1959年）や長良川水害（1976年）の時も近くの県管理河川が増水し、一帯が水浸しになった。近年の最も大きな水害は時間100ミリを超す猛烈な雨が降った東海豪雨（2000年）だった。愛知県中心に7万戸が浸水し、筆者の地域もまた水浸しになった。

東海豪雨では、燃料供給ポンプが水没し、モーターが動かなかった名古屋市の新設ポンプ場、国管理の庄内川堤防を守るため、県管理の別の小さな川に濁流を流し込んだ河川管理

が被害住民の恨みの的になり、二つの住民訴訟が起こされた。結果はともに、最高裁の大東水害判決（1984年）を踏まえ、河川はもともと危険で、河川改修には財政的、技術的制約があり、改修中の河川の被害では、行政の責任を一概に問えないとして、住民敗訴だった。

はじめは、都市近郊は下水道や道路の整備も遅れているうえ、都心部に比べ、堤防などインフラ整備も不備で、不公平だと思った。だが、よくよく考えてみれば、低湿地帯を住宅地域に認めたところから、災害リスクが発生している。津波も台風も、そこに人がいなければ、災害は起きず、ただの自然現象なのだ。危険地域に家を建てた個人の責任もあるだろうが、違法建築ならともかく、適法と認めておいて、それは



東海豪雨で堤防が決壊し、浸水被害を受けた愛知県の旧西枇杷島町＝2000年9月



東海豪雨のときの浸水水位を示す愛知県の旧西枇杷島町の住民

水害リスクを直視しない都市計画

早い話、都市計画で住宅地域として認めなければ、災害とならなかったわけだ。私の居住地域も、東海豪雨の被害のひとつだった地域も、高度経済成長の1960年代以降、開発された地域だ。当時は1次産業から2次、3次産業へと労働力がシフトし、都市部で住宅需要が爆発的に伸び、それまで低地で人が住まず、田畑だった場所にも住宅開発が及んだ。そもそも現在の都市計画法施行（1968年）以前のことで規制が甘かったのかもしれない。伊勢湾台風後、何千人も死者を出す自然災害が阪神大震災（1995年）まで起きなかった「安定期」で、リスクの自覚も足りなかったのだろう。

そうした過去は今さら責めてもせんないこととしても、看過できないのは、過去の都市計画が、水害後のいまでもそのまま維持されていることだ。現場で見聞きするのは、災害後、数年が過ぎれば、被害地域で住宅開発が再び始まることだ。水害にみまわれたことで土地の価格が下がったり、浸水した工場がつぶれ、まとまった土地が宅地に転用されたりして、新住民が入ってくる。なるほど災害復旧工事で以前より堤防などの安全度はある程度、上がっている。でも地域全体をかさ上げすることは不可能だし、橋の付け替えを伴う堤防のかさ上げは時間と労力がかかり、万全ではない。東海豪雨の被災地の住民が怒った、水を隣の小さな県管理河川に流し込み、その周辺地域を危険にさらす庄内川の「洗堰」^{あらいぜき}はいまも「健在」だ。庄内川堤防を抜本的に拡幅、強化をしようにも下流の東海道新幹線橋の付け替えは、巨額な費用と時間がかかり、容易に手をつけられないのだ。

東海豪雨後、浸水想定地図のハザードマップを住民公開する動きが全国に広がった。情報公開で自衛を促す意義は大きいが、開発を抑える効果には疑問符がつく。土砂災害と違い、不動産売買の際、浸水被害履歴を告知する義務もない。名古屋市の場合、県管理河川の東海豪雨決壊現場近くの地区の人口は豪雨当時の2000年に比べ、2017年は15%増の1万1千人。市平均の増加率6%の2倍以上だ。

こうした現象は全国でみられる。山梨大

学の秦康範准教授の調査によると、2015年の洪水の浸水想定区域内の国勢調査人口は、1995年より一貫して増えていた。全国で149万人増の3539万人だった。全都道府県で世帯数が増えていた。古い市街地より開発がしやすく、住宅価格が手頃なためらしい。

滋賀県の流域治水条例

こうした開発前のめり姿勢に一石を投じたのが、滋賀県が2014年に制定した「流域治水条例」だ。200年に1度の大雨で3[㍉]以上の浸水の恐れがある「浸水警戒区域」を指定。住宅を新築、増改築する際は、地盤かさ上げ義務を課した。マンションやアパートなど集合住宅の開発は原則禁止にした。地主や開発業者の抵抗は強く、大もめの末、県議会は可決した。筆者は指定に先立って開かれる地域の住民集会取材した。治水事業の努力も紹介しながら、過去の水害を振り返り、自衛のため、なるべく危険地域は避けて住み、どうしても建てる場合はかさ上げを促す、と県職員が趣旨を説明した。近年の異常気象を実感する住民は意外に前向きで、古老の「伊勢湾台風の時はこちらまで水がきた」という昔話にうなずいていた。

同じような取り組みが都市部でもできないか。名古屋市の都市計画の担当者にきくと、「市域の93%が市街化区域であり、無理」「財産権を侵害する」と消極的だった。現在の都市計画行政は、高さ規制の緩和などで開発マナーを呼び込む手腕を競っており、開発規制の強化などとてもない、ということらしい。

だが、これから都市部でも人口減が本格化する。すでに私の地域でも、新築の家の隣に、窓を閉め切った空き家が並ん

でいる。乱開発を止め、時間をかけ、安全な地域に人口を誘導することが、将来の被害を減らし、しいては復旧工事の費用も節減することになるだろう。浸水地域は、おおむね地盤も弱く、地震の液状化リスクも高い。抜本的な政策転換の時が迫っている。



過去の浸水被害について話し合う滋賀県野洲市の住民ら＝2015年