

平成21年10月27日

「1947カスリーン台風」報告書案について

分科会主査 清水 義彦

当分科会が取りまとめた別添報告書案について、本委員会においてよろしくご審議頂きますようお願い致します。以下概要についても、専門調査会及び中央防災会議報告時の説明資料としても利用致しますので、合わせてご審議頂きますようお願い致します。

はじめに

1947（昭和22）年9月に発生したカスリーン台風は、1都5県（群馬、埼玉、栃木、茨木、千葉、東京）に跨るわが国最大の流域面積の利根川流域において、死者1,100人、家屋浸水303,160戸、家屋の倒半壊31,381戸の甚大な被害をもたらした。上流域山間部での土石流災害、扇状地急流河川による洪水土砂災害、大流量となる中流域での破堤災害、さらに、埼玉、東京を襲った沖積平野での氾濫過程に見るように、この広い流域の中で様々な災害形態が生まれている。本報告書では、カスリーン台風災害と利根川流域との関係を重視して、関東での災害事象に話題を限定している。もちろん、関東以外、とくに北上川でも大きな災害をもたらしているが、利根川に限定した理由は、様々な災害形態が1つの流域で時系列的に発生していること、河道の付け替えによる人為的行為（利根川東遷事業）がその災害の特徴に強く現われていること、そして、敗戦直後の社会情勢の中で起きた首都圏災害としての特徴をもつことによる。こうした側面からカスリーン台風災害を考察し、災害の実態とその教訓を見出すことで、今後、確実に起こる大規模豪雨に対し広域首都圏の水害予防と被害軽減の一助となることを目指した。

第1章 カスリーン台風と利根川流域

本章は、はじめに利根川流域におけるカスリーン台風災害の全体像を掴むことを目的として構成した。まず、カスリーン台風災害における気象、雨量、出水状況を述べ、次に、利根川上流域での山地災害と埼玉県東村地先における堤防決壊と氾濫状況をまとめた。山地災害ではとくに赤城山周辺の土石流、山地崩壊の被害状況とその後の砂防対策について言及した。一方、東村地先での堤防決壊では、水防活動の実態や決壊口復旧工事の概要、氾濫過程では氾濫水の挙動とともに政府、自治体での対策の動きを考察した。さらに、洪水常襲地帯における知恵としての水害と水塚の関係、カスリーン台風災害を契機に見直された利根川改修計画についても述べることにした。

第2章 カスリーン台風と渡良瀬川流域

渡良瀬川流域は利根川流域における支川として最大の流域面積を有し、カスリーン台風によりここでも甚大な被害が発生した。そこで、本章では最上流部にある足尾から渡良瀬遊水地に至るまでの被災状況をまとめた。とくに、上流部による山地崩壊や土石流の被災過程とともに、カスリーン台風による渡良瀬川流域での土砂流出とその収支、足尾の荒廃地や赤城山東斜面の溪流河川における砂防対策について詳述した。次いで、河川氾濫で大きな被害を生んだ群馬県桐生市と栃木県足利市及び渡良瀬遊水地周辺の堤防決壊と被災状況、さらに、カスリーン台風災害後、見直された渡良瀬川改修計画についても言及した。

第3章 扇状地急流河川の氾濫による被災過程について

利根川水系渡良瀬川が貫流する群馬県桐生市、栃木県足利市はカスリーン台風災害において最も多くの死者・行方不明者を出した地域である。扇状地における急流河川の破堤、越水氾濫という河川災害によってこうした惨事が生まれたことはカスリーン台風災害の大きな特徴の一つと言え、氾濫原の地勢とともに、赤城山間域での過剰な土砂生産が渡良瀬川を通じて扇状地に供給されたことが災害を特色づけている。山間地、扇状地には、常に地質・地形勾配に支配された固有な洪水土砂水害の潜在的危険性が内在しており、今後の大規模水害に備える教訓としても、そ

の被災過程を考察する意義は高い。そこで、本章では群馬県桐生市における被災過程の詳細を取り上げて、当時の被災体験談や氾濫流シミュレーション等を用いながら検討した。

第4章 山間部の土砂災害、特に渡良瀬川流域について

関東地方は、戦後間もなくの頃は1947年のカスリーン台風を始めとして激甚な被害を受けた。関東地方の北～西部には赤城山・浅間山などの活火山が存在し、偏西風に流されて火山から東方地域に大量の降下火砕物堆積している。カスリーン台風時には、赤城山周辺でも、特に渡良瀬川流域での土砂災害が多かった。渡良瀬川上流から流出した大量の土砂は大間々扇状地に堆積するとともに、渡良瀬川中・下流域から利根川に流出・氾濫し、多大な被害をもたらす要因のひとつとなった。

第5章 利根川氾濫流の流下と中川流域

昭和22年9月16日深夜に埼玉県北埼玉郡東村（現大利根町）で利根川新川通の堤防が決壊し、埼玉県東部から東京都江戸川区に至る中川流域を氾濫流が流下していった。氾濫流は、19日深夜東京都埼玉県境の水元桜堤を破り都下へ進入し、20日には亀有で中川の右岸堤防が決壊し中川右岸にも氾濫が進入した。最終的に氾濫流が江戸川区新川堤防で止まるのが21日である。本章では、利根川の旧河道である中川沿川に展開する水利水防に係る共同体である「領」について解説するとともに、洪水流の氾濫形態に密接に関わる「領」の地理的な条件とカスリーン台風による利根川氾濫の関係を時系にそって記述している。また、氾濫流の流下に伴う被害の発生状況、住民避難、水防活動、埼玉県・東京都による罹災者救援活動、氾濫水の排水や決潰点の修復工事の状況などについて記述している。

第6章 カスリーン台風災害とGHQの対応

本章では、占領下で発生したこの災害に対して、GHQが災害救助にどのように関与したかを明らかにする。また、台風発生時は、帝国憲法が破棄され、戦後の新憲法体制に見合った災害救助に関する法律が国会においても検討され始めた時期でもあった。この政治的一大転換期に発生し、関東の利根川沿い、特に東京の東部を水浸しにしたカスリーン台風災害は新災害救助法案の成立を一気に加速させ、1947（昭和22）年10月18日公布、20日施行という結果を導いた。この経過をGHQ、および閣議決定などを参考しながら、検討する。

第7章 カスリーン台風災害から学ぶ教訓

カスリーン台風災害は利根川流域に広く甚大な被災をもたらしたが、それらの形態は流域に固有な地質、地形条件と、利根川東遷という人為的な行為によって特徴づけられている。脆弱な火山体が生み出す上流域土砂災害、扇状地地形で起こる流勢の強い洪水土砂氾濫、大量な洪水流量を抱え込む中流部での破堤災害、低平な平野部でかつ旧河道に支配された氾濫形態はこうした特徴のもとに生じており、首都圏を巻き込む大規模水害については、こうした潜在的な特性が常に内在していることを認識する必要がある。さらに、首都圏での人口、資産の集中と土地の高度化利用等による社会構造の変化は、氾濫すればカスリーン当時とは比べものにならないほどの激甚な被害をもたらすことも認識すべきである。利根川流域が経験したカスリーン台風災害の再考とともに、氾濫シミュレーションやハザードマップなどの防災情報を活用した災害のリスク認知が必要である。一方、現在では遺構となった水塚・揚げ舟を再考し、その機能を現代に見合う形で復活させる方策を立てることが、避難を含め適切な災害対応行動を取るために有効である。カスリーン台風災害では、GHQが強力な支援のもと、政府、自治体が一体となって、破堤口の締切や氾濫流対策、救援と復興へと対応した。大規模水害では、ライフラインの途絶とともに市町村単位で全域浸水となる自治体もでてくるため、広域的な支援体制を十分に確立しておくことが肝要である。

1 分科会の開催状況及び今後の予定

| | | |
|-------------|-----------------|------------------------|
| H20. 6. 24 | 第1回開催（内閣府） | カスリーン水害の概要と今後の編集方針について |
| H20. 10. 28 | 第2回開催（埼玉他） | 現地視察 |
| H21. 1. 22 | 第3回開催（内閣府） | 構成及び執筆分担の検討 |
| H21. 1～3 | 原稿執筆 | |
| H21. 3. 30 | 第4回開催（内閣府） | 担当原稿の検討 |
| H21. 3～5 | 原稿執筆 | |
| H21. 5. 21 | 第5回開催（内閣府） | 担当原稿の検討＜最終回＞ |
| H21. 2～10 | 原稿執筆、編集、校正 | |
| H21. 10. 27 | 専門調査会で報告案を審査 | |
| H21. | 最終原稿確認を経て、校了を予定 | |
| | 報告書（200部）完成を予定 | |

2 分科会委員

| | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| ○清水 義彦 | 群馬大学大学院工学研究科社会環境デザイン工学専攻教授 |
| 宮村 忠 | 関東学院大学工学部教授 |
| ※伊藤 和明 | 防災情報機構特定非営利活動法人会長 |
| *北原 糸子 | 神奈川大学非文字資料研究センター研究員、立命館大学特別招聘教授 |
| 白井 勝二 | 財団法人渡良瀬遊水地アクリメーション振興財団専務理事 |
| 須見徹太郎 | 東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任教授 |
| (○：分科会主査、※：専門委員会座長、*：専門調査会小委員会座長) | |

(執筆協力者)

| | |
|-------|--------------------------|
| 橋本 直子 | 葛飾区郷土と天文の博物館学芸員 |
| 井上 公夫 | 財団法人砂防フロンティア整備推進機構参与・技師長 |

事務局

<内閣府>

| | |
|-------|--------------------------|
| 山崎 速人 | 政策統括官(防災担当)付災害予防担当企画調整官 |
| 相澤 竜哉 | 政策統括官(防災担当)付災害予防担当参事官付主査 |

<(財)日本システム開発研究所>

| | |
|-------|-------------|
| 山田美由紀 | 研究部第二研究ユニット |
| 前田 裕美 | 研究部第二研究ユニット |