

# ぼうさい

2022  
No. 104



DISASTER MANAGEMENT NEWS

不屈の大地 Build Back Betterの軌跡

## カスリーン台風からの復興

昭和22(1947)年・東京都

特集

## カスリーン台風から75年

～水害対策は「流域治水」の時代へ～



内閣府 (防災担当)  
Cabinet Office, Government of Japan



## 昭和22(1947)年・東京都 カスリーン台風からの復興

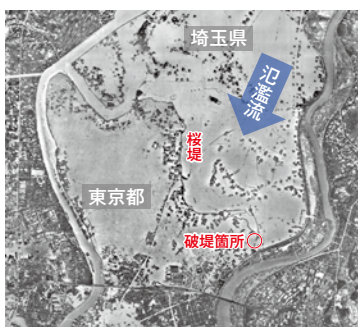
東京都葛飾区と埼玉県三郷市にまたがる水元公園は、96.3ha（東京ドーム約20個分）の面積をもつ、東京23区中で最大規模の公園です。公園の特長ともなっている水郷景観を演出する「小合溜」は古利根川の一部であり、江戸時代に灌漑用水の調整と治水を兼ねた用水池として整備された歴史があります。

昭和22（1947）年9月、カスリーン台風が関東地方を襲った際に、埼玉県東村（現加須市）で決壊した利根川の氾濫流が埼玉県東部の低地を流れ下り、2日後には小合溜に達しました。この時、氾濫流の東京への流入を食い止める最後の砦となったのが、「桜堤」と呼ばれる小合溜に沿った堤防でした。桜堤は一旦氾濫流を食い止めました。その間にGHQ（敗戦による占領中だったため）が江戸川の堤防を爆破して氾濫流を江戸川に流すことを試みますが成功せず、翌日にはついに桜堤も決壊して東京の下町が広域にわたり浸水することになったのです。

カスリーン台風から18年後の昭和40（1965）年、

小合溜周辺は水元公園として整備されました。現在では人々の憩いの場としてはもちろん、東京都地域防災計画における大規模救出救助活動拠点に指定されており、防災公園としての顔ももちます。園内にはヘリポートや災害対応トイレや防災パーゴラ、かまどベンチなどが設置されており、平時は駐車場や休憩所などで使われている施設が、いざという時には私たちを災害から守る役割を果たしてくれます。

現在の桜堤は水元公園の外周道路が走る桜並木となっており、春には多くの花見客が訪れるほか、ハナショウブやアジサイなど、季節ごとに花を咲かせて美しい姿を見せてくれます。この小さな堤防が、東京を守るための氾濫流と人間の必死の攻防の舞台となったこと、そして水元公園が防災公園に指定されている意義や役割を知り、防災の重要性をカスリーン台風の記憶と教訓とともに伝え続けていくことも、今を生きる私たちの大切な役割です。



GHQが撮影したカスリーン台風直後の水元公園付近の航空写真。桜堤の形状がはっきりわかる（提供：葛飾区郷土と天文の博物館）



水元公園は防災公園としての役割を果たす。広大な中央広場は発災時集合場所となるほか、ヘリポート、防災パーゴラやかまどベンチなども備える。



現在の桜堤

葛飾区白鳥にある「葛飾区郷土と天文の博物館」は、葛飾の自然と人間の歴史や、宇宙を身近なものとして体験する「場」として平成3年にオープンしました。郷土資料室の常設展では、葛飾の土地の成り立ちや、そこで暮らしてきた人々の生活や文化を、時代をたどりながら紹介しています。カスリーン台風に関する貴重な地図・写真も数多く所蔵されており、当時の被害の様子を知ることができます。



葛飾区郷土と天文の博物館（京成電鉄お花茶屋駅徒歩8分）



## 表紙写真

小台溜を中心に美しい水郷景観が広がる水元公園。東京23区内とは思えない緑あふれる広大な空間は、水生植物をはじめとした多様な生物の貴重な生息域ともなっています。



## Build Back Betterとは

「Build Back Better（より良い復興）」とは、2015年3月に宮城県仙台市で開催された「第3回国連防災世界会議」の成果文書である「仙台防災枠組」の中に示された、災害復興段階における抜本的な災害予防策を実施するための考え方です。本シリーズでは、災害が発生した国内外の事例を紹介し、過去の災害を機により良い街づくり、国土づくりを行った姿を紹介いたします。

# 埼玉県

# 東京都

## CONTENTS

1 不屈の大地 Build Back Betterの軌跡  
カスリーン台風からの復興  
昭和22(1947)年・東京都

3 特集  
カスリーン台風から75年  
～水害対策は「流域治水」の時代へ～

## 7 防災の動き

- ・日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震に係る防災対策について／内閣府（防災担当）調査・企画担当…………… 7
- ・第7回防災グローバルプラットフォーム会合への出席／内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当… 9
- ・防災×テクノロジー官民連携プラットフォーム（防テクPF）マッチングサイトへのご登録はお済みですか？／内閣府（防災担当）防災計画担当…………… 10
- ・全国の防災女子の皆さん、オンラインでつながりませんか ～よんなな防災会女子部へのお誘い～  
／よんなな防災会女子部管理者 多田明世・森下美穂…………… 11
- ・対話から生まれる防災の輪を／よんなな防災会学生部 山川綾菜…………… 12
- ・女性が力を発揮するこれからの地域防災～ノウハウ・活動事例集～／内閣府男女共同参画局…………… 13
- ・災害廃棄物の処理について／環境省環境再生・資源循環局環境再生事業担当参事官付災害廃棄物対策室…………… 14
- ・在留外国人向け「生活・就労ガイドブック」～外国人にも母国語で正しい防災知識を～  
／出入国在留管理庁在留支援課…………… 15
- ・開設20周年を機にさらなる飛躍を目指して／阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター… 16
- ・「自然災害を取り巻く環境の変化」をシリーズ開催／一般社団法人防災学術連携体…………… 17
- ・高知県のまんが文化との連携で、さらなる防災意識の向上を！／高知県危機管理部南海トラフ地震対策課…………… 19
- ・水害に備えて～「まるごとまちごとハザードマップ」を展開～／大阪府藤井寺市危機管理室… 21
- ・令和2年7月豪雨災害を教訓とした豪雨対応訓練について／熊本県知事公室危機管理防災課…………… 22
- ・防災拠点の設置と災害時相互支援体制構築に向けて／熊本県湯前町役場総務課…………… 23
- ・幸田町安全テラスセンター24  
～ひとのつながりを生み、支えあう地域社会を育てる～／愛知県幸田町…………… 25

## 26 防災リーダーと地域の輪 第48回

「防災手帳」を活用した親子防災授業に取り組む  
茨城県つくば市吾妻学園おやじの会

# カスリーン台風から75年 ～水害対策は「流域治水」の時代へ～



カスリーン台風による利根川の破堤地点  
(提供：葛飾区郷土と天文の博物館)

## 戦後間もない日本を襲った カスリーン台風

今から75年前の昭和22（1947）年9月、まだ戦後復興もままならない関東地方と東北地方を、カスリーン台風が襲いました。台風による豪雨は、関東北部では土石流などの土砂災害を、東北地方と関東南部では河川の氾濫による大規模な浸水被害をもたらした。全国で死者1,077人、行方不明者853人、負傷者1,547人、住宅損壊9,298棟、浸水384,743棟（いずれも理科年表より）、罹災者の数40万人以上という甚大な被害を記録しています。

首都圏でも、埼玉県東部から東京都の足立区・葛飾区・江戸川区にかけて広範囲の浸水に見舞われました。埼玉県川辺村（現加須市）では最高水位5.5mを記録し、湛水期間は1ヶ月にも及んだほか、東京都内でも葛飾区などで浸水深3m、湛水期間が半月に達した地域もあったほどです。

氾濫の起点となったのは、埼玉県東村（現加須市）での利根川の決壊でした。なぜ東京から離れた利根川の氾濫が首都圏にこれほどの被害をもたらしたのでしょうか。そこには、この地域の土地の成り立ちが関係しています。

### 氾濫流はかつての利根川の流路をたどった

今から約6000年前、東京湾の海岸線は現在の利根川近くまで入り込んでいました。東京の下町低地や埼玉県の東部はその時海の底にあり、その後陸化したものの、大部分は低地の湿地帯でした。現在は千葉・茨城県境を太平洋へと流れる利根川や、その支流となっている渡良瀬川も、江戸時代以前はこの低湿地帯を流れて東京湾に注いでいました。江戸幕府が、江戸の町の洪水対策と舟運のために「東遷<sup>とうせん</sup>」と呼ばれる付け替えを行った結果、現在の流路となったのです。またこれにともない、かつて利根川の支流だった荒川も、東京湾に注ぐ流路に付け替えられています。

利根川の東遷事業により、かつての湿地帯は水田地帯に

変わりました。多くの新田が開発され、食料が増産されたことで、当時世界一とされた江戸の人口を支えることができたのです。その後も幕府は江戸の町を守るためにさまざまな治水対策を行っていきます。そのひとつが中条堤の建設です。利根川の右岸、やや離れた位置に6500mに及ぶ堤をつくることで、遊水地を設け、氾濫流が江戸側へ向かうのを防ぐ仕組みで、大きな効果を発揮しました。しかし明治43（1910）年の関東大水害では中条堤も決壊、氾濫流が東京の下町まで流れ込んだことをきっかけに、堤防による治水が本格化し、荒川放水路（現荒川）の建設が始まります。

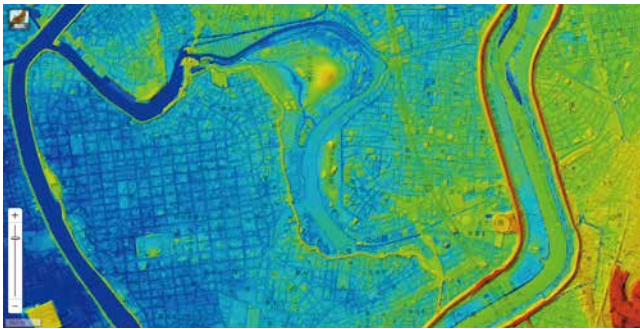
幾度となく水害が繰り返された旧利根川沿いの低地ですが、広大な平地であり、交通の利便性も高いことから、その後の国土の有効利用政策により、集中的に開発が行われ



てきました。そしてカスリーン台風では、まさにこの低地がそっくりそのまま大水害の舞台となったのです。

### 半月以上湛水した東京の下町

氾濫流は決壊地点から、自然の理に従って低い土地へと流れていきました。それはあたかもかつての利根川の流れを再現するかの如く、埼玉県東部を南下していったのです。この地域は古利根川をはじめ、権現堂川、庄内古川、中川、元荒川など多くの河川や水路が網の目状に流れる低湿地帯で、これら河川の堤防も各所で決壊し、氾濫はどんどん拡大していき、多くの家屋が浸水しました。



現在も残る桜堤（地理院地図より作成）

氾濫流は、埼玉県と東京都の境界にある小合溜と呼ばれる遊水地に沿った堤防「桜堤」に阻まれて一旦食い止められました。利根川の決壊から二日後のことです。ここが決壊した場合、氾濫流が東京の下町に流れ込むため、東側の江戸川の堤防を爆破することで氾濫流を江戸川に排水することを試みたものの、失敗に終わります。

翌日未明、ついに桜堤は崩れて濁流が東京の下町を襲います。葛飾区はそれまでも何度となく水害に悩まされてきましたが、カスリーン台風では浸水家屋54,128棟、罹災者218,251人（葛飾区資料より）という甚大な被害になりました。足立区では東部の低地が水没、また江戸川区もほぼ全域が浸水に見舞われています。最終的にカスリーン台風による浸水は、決壊した利根川から東京にまで広がり、氾濫の流下距離は60キロに達しました。

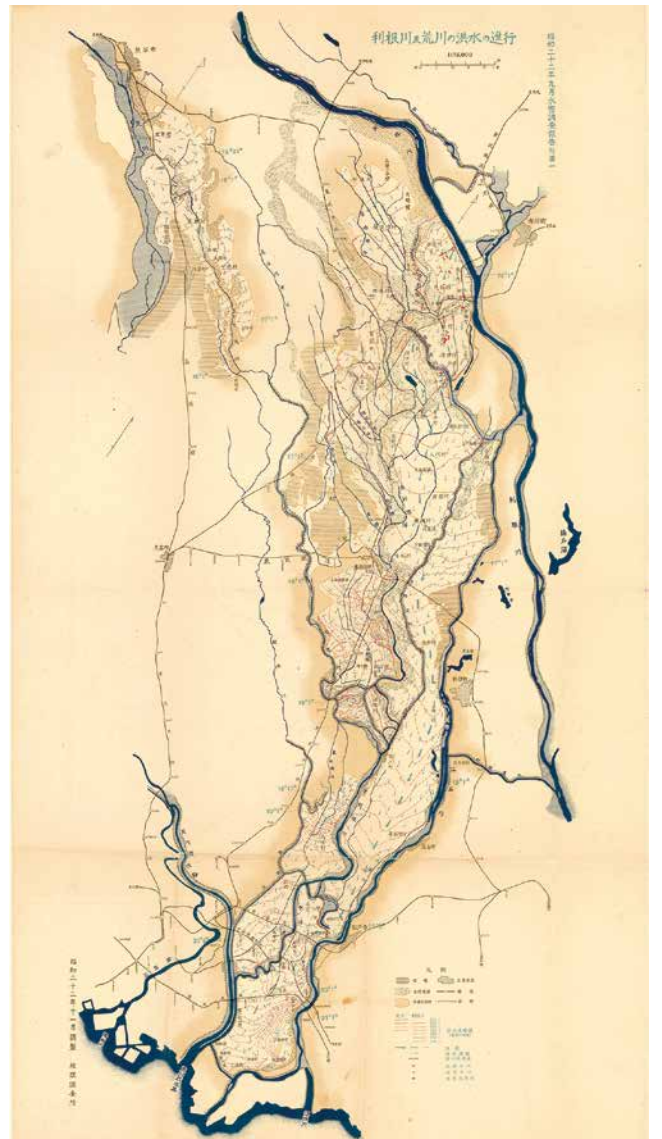
葛飾区や江戸川区の荒川沿いの地域はもともと水はけの悪い低湿地であったことに加えて、地盤沈下の進行で標高

が海面下であり、排水はなかなか進まず、この地域では湛水期間が半月を越えました。

### 河川整備の推進と75年後の限界

カスリーン台風を契機に、昭和24（1949）年には「水災を警戒し防御し及びこれによる被害を軽減すること」を目的とした水防法が公布され、日本の水害対策は大きく変わることになりました。

利根川流域では「利根川改訂改修計画」が策定され、利根川上流ダム群を建設することとなり、河川整備とダムに



カスリーン台風における利根川・荒川の氾濫流の進行図  
（提供：葛飾区郷土と天文の博物館）

よる洪水調節を主とした治水が本格化します。流下能力をアップするために、沿川では引堤と呼ばれる堤防の堤内側への移設により川幅が広げられたほか、堤防そのものも拡幅されました。さらに渡良瀬遊水地の調節池化など、貯留施設の整備も加速しました。

さまざまな施設面での対策が進むに従い、大規模な水災の頻度は減少していきます。そのいっぽうで、ダムや堤防に守られていることで、従来は人が住まなかったような浸水リスクが高いエリアも、住宅地として開発されるようになりました。また、大都市近郊では宅地開発が進んだことで、地面はアスファルトやコンクリートで覆われるように



葛飾堀切地区の浸水の様子  
(提供：葛飾区郷土と天文の博物館)

なり、雨水は地中へ浸透せず、下水道と河川に集中するようになりました。このため、昭和33（1958）年の狩野川台風のように、従来浸水リスクが比較的良かった台地上でも内水氾濫が発生するケースが目立つようになりました。

加えて近年では、気候変動の影響もあり、豪雨災害の激甚化・頻発化が懸念されています。ここ数年でも平成29年の九州北部豪雨や平成30年の西日本豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨（熊本豪雨）など、毎年のように大規模な水害が繰り返されており、深刻な被害が発生しています。

令和元年東日本台風では長野県の千曲川や福島県での阿武隈川などが決壊・氾濫したのをはじめ、関東地方でも那珂川、久慈川、入間川など23河川、46カ所の堤防が決壊したほか、多摩川でも溢水による浸水が発生したのは記憶に新しいところです。

## 流域治水の始動

こうした状況に対応すべく、治水は新たな転換点を迎え

ました。そして新たに始まった取り組みが「流域治水」です。

流域治水とは、従来の河川管理者や下水道管理者による水害対策にとどまらず、河川の流域全体を俯瞰して、集水域（雨水が河川に流入する地域）から氾濫域（河川等の氾濫により浸水が想定される地域）にわたり、流域に関わる自治体や企業、住民など、河川流域に関わる者すべてで行う水害対策をいいます。ダムや堤防の整備だけでなく、遊水地や雨水貯留施設の整備、住宅地における水害リスクに関する情報共有や移転促進なども含めた治水の考え方です。

たとえば集水域においては、氾濫を防ぐための対策として、堤防やダム、遊水地の強化といった従来のハード対策に加えて、利水ダムにおける洪水調節機能強化に向けた事前放流の実施や、水田に降った雨を貯留する田んぼダムなど農業関係者にかかる取り組み、森林整備・治山対策によ



流域治水の考え方（国土交通省資料より）

る保水機能の向上など森林・林業関係者にかかる取り組み、また、各家庭でも一時的な雨水貯留浸透施設を設けて、雨を地中に浸透させたり、一時的に貯めこんだりといった対策も考えられます。

いっぽう氾濫域では、高規格堤防の整備や高台まちづくり、リスクが高い地域の住居のリスクの低い地域への移転や、災害時の拠点整備、各家庭レベルでは浸水を抑える止水板の設置など被害対象を減少させるための対策が求められます。さらに人的被害の軽減には、ハザードマップ等で水害のリスクを認識したり、水害時の行動を事前に学ぶ「マイタイムライン」をつくったりといった、災害時に素早く避難できるための対策づくりが各家庭でできることとして考えられます。



## 流域治水の普及に向けて

流域治水の取り組みは全国に広がりつつあります。たとえばカスリーン台風の被災地でもある東京都葛飾区は、荒川や江戸川、中川など大小6河川が集まる低地に、46万人の人口を抱えています。流域治水の氾濫域に該当する同区では、「浸水対応型市街地構想」のもと、インフラなどのハード対策の強化と同時に、浸水時の避難というソフト対策を組み合わせたまちづくりを始めています。

浸水対応型市街地構想とは、高台空間や浸水に対応した建築物を適切に設置し、浸水時に災害時避難行動要支援者や、広域避難ができず逃げ遅れた住民が徒歩圏内で安全に避難でき、かつ水が引くまでの期間の一定の生活機能を確保し、救援・救助・輸送の拠点として機能する空間を整備するというものです。そのために小・中学校の浸水対応型拠点建築物化や、民間のマンションや商業施設などを建設する際に、浸水深より高い場所へ備蓄倉庫や多目的スペースなどを確保した浸水対応型拠点建築物への誘導を行っています。

こうしたまちづくりに加えて、区民に対しても地区別にハザードマップの説明会を実施しているほか、区内を大きく3つのエリアに分けて、それぞれの地域に特化する形で説明する「水害避難ガイド」を作成するなど、ソフト面の対策にも力を入れています。

しかしながら、氾濫域での積極的な取り組みに比べて、集水域における流域治水への対応についてはまだ進んでいないとはいえません。田んぼダムの普及などは農林水産省が熱心に働きかけているものの、直接浸水被害を受けるわけ



葛飾区の水害ハザードマップ

ではない集水域の大多数の居住者に、下流の氾濫域での浸水を「自分ごと」ととらえて対策を行うことをいかに理解してもらうのかは今後の課題のひとつです。流域治水の普及に向けては、さまざまなルールづくりはもちろん、集水域と氾濫域相互の交流や話し合いにより、信頼関係を築いていくことも重要になります。

## カスリーン台風を忘れない

現在カスリーン台風時の利根川の決壊地点には、カスリーン公園が整備されています。現場には「決潰口跡の碑」が建てられ、「堤防の決壊は利根川改修工事の遅れにあった」という当時の利根川上流工事事務所の反省文が刻まれ、「沿岸住民、河川工事関係者に不断の努力を切望する」と結ばれています。この言葉は、流域治水の考え方に通じるものがあります。

流域治水において重要なことのひとつは、集水域も氾濫域も含めて、流域全体を俯瞰し、それぞれの特性に応じた対策を行うことです。自分の町を流れる川の流域がどれくらい広いのか、どこから流れてくるのか、意外と知らないものです。自分の住む町で強い雨が降っていなくても、上流で大雨が降れば河川は増水し、下流で氾濫することがあるのです。カスリーン台風による氾濫流は、まさに流域治水の重要性を示しています。

心がけたいのが、「自分に何ができるのか」を考えることです。流域治水では河川管理者や地方自治体だけでなく、企業や住民も含めて、流域に関わるあらゆる人々の協働が必要になります。カスリーン台風の教訓を忘れず、集水域であれ、氾濫域であれ、水害を「わがこと」ととらえて、個人レベルで何ができるのかを考えることが流域全体の被害を減少させることにつながるのです。



カスリーン台風による利根川の決壊地点に建てられた決潰口跡の碑