

土石流災害からの復興

東京都大島町防災対策室長 柏木賢

大島は、東京都心から約一二〇キロメートルの距離に位置する、周囲五二キロメートル、総面積約九一平方キロメートルの伊豆諸島最大の島である。令和六年二月一日現在の人口は約七千人、直近の老年人口比は約三八パーセントを超え、少子高齢化が進んでいる。

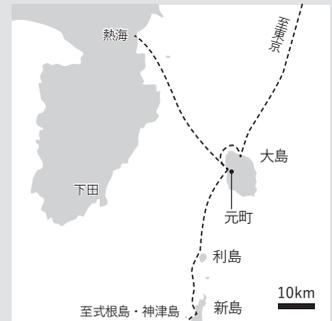
大島では、平成二五年一〇月一六日に発生した土石流により、三六名の尊い命と三名の行方不明者を出す未曾有の災害が発生した。あれから一〇年、本稿では島の復旧と復興の道のりについて報告したい。

■土石流発生の経緯

大島は、過去にもいくつかの災害を引き起こす台風の襲来

を受けている。なかでも昭和三三年九月の「狩野川台風」では、死者一名、行方不明者一名、重軽症者一六名という甚大な人的被害とともに、家屋や農業施設などの損壊も多数発生した。その後も島は何度も台風の襲来に見舞われ、人的被害は免れたものの家屋など損壊や農業施設、公共施設などの被害は後を絶たなかった。そんな矢先に過去に類を見ない土石流災害が起きたのである。

当時の気象状況として、平成二五年一〇月一日三時にマリアナ諸島付近で発生した台風二六号は、一六日明け方に大型で強い勢力となり、伊豆諸島北部を通過。その後、同日一五時に三陸沖で温帯低気圧となった。この台風は東日本、北日本の太平洋側を中心に大雨をもたらしたが、特に大島では一時間に一二〇ミリを超える猛烈な雨となった。大島におけ



土石流発災直後の様子。



る二四時間雨量として、観測史上最大の八二四ミリを記録したことから、その雨の激しさをうかがえる。

この台風二六号により、島の西側に位置する元町地区の上流域にある「大金沢」を中心とした溪流において、

大規模な土砂崩壊が発生し、大量の流木を含んだ土石流が流域界を越えて住宅などが建ち並ぶ神達地区、丸塚地区を流下した。また、大金沢下流域において流木が橋で堰き止められていたことで氾濫被害が拡大。これにより、神達地区から元町三丁目、二丁目にかけて多くの家屋が土石流の被害を受け、多数の死者・行方不明者が生じることとなった。

■被害と捜索活動の概要

この災害による人的被害は死者三六名、行方不明者三名、負傷者二二名。建物被害は全壊一三七棟、大規模半壊二八棟、半壊四九棟、一部損壊は計一八六棟と合計で四百棟にもおよび、被災した世帯数は一七九世帯、被災人数は三二四人に達した（令和五年一二月現在）。

発災直後から二百人を超える地元消防団をはじめ、警視庁特殊救助隊や東京消防庁、陸上自衛隊、海上保安庁などが捜索にあたってくださった。その後も続々と関東近県各機関より多数の職員が派遣され、発災八日後には一日あたり約二千人規模となり、一月八日までの二三日間で、延べ三万四千人の人員が、生存の可能性を信じ捜索に携わっていた。一方、家屋を飲み込んだ土石流が海まで達していたため海中でも捜索活動が行なわれた。海上保安庁特殊救難隊や元町漁業協同組合のダイバーなどによる捜索が約一カ月間実施され、海上保安庁などが撤退した後も、地元では一〇年に渡り今もなお海中捜索を継続している。

平成二七年四月に「大島町行方不明者捜索協議会」が設置され、海中捜索と並行して海浜（陸上）捜索も実施することとなった。この捜索には東京都、大島警察署、大島町議会、大島町職員（消防本部含む）に加え、一般ボランティアにも参加いただいた。令和三年度末時点で、捜索回数六〇回以上、延べ二千八百人を超える人員を動員して、こちらも捜索活動を現在も継続している。

被災者は、発災当日から町役場に併設している開発総合センターに避難していた。翌日以降も活発化した前線の影響による大雨警報の発令や、台風二七号・二八号の接近により避難指示を発令するなど、発災後から二六日までの避難者数は

延べ四一九九人におよんだ。

■復旧と復興に向けて——復興計画の概要

ライフラインの被害は、停電が一〇〇戸、断水が約三千世帯、電話も停電などにもない不通となった。その後、停電は四日後の二〇日から復旧工事が始まり、一〇日間ですべて解消。水道は応急復旧工事期間中、東京都に支援要請し給水車など配備して対応し、その後、各地区の応急復旧工事を順次行ない、一月二日までには完了した。電話は、N.T.Tの迅速な対応により、特設公衆電話を島内一〇地区、二七カ所、四二台を島内公共施設に設置して対応した。

大島の再建計画として最初に着手したのは、公募委員を含めた総委員数五〇名からなる「大島町復興町民会議」である。同会議は三つの分科会に分けられ、町民の立場から被災者に寄り添った意見や要望をあげることを目的に、復興に向けた議論を重ねた。この時の意見や要望は、有識者や国・都・町の幹部からなる「大島町復興計画策定委員会」に報告され、平成二六年九月の「大島町復興計画」の策定につながっていく。大島町復興計画では、被災地域の原形復旧にとどまらず、災害を教訓として町全体の防災力向上を目指し、「被災を繰り返さないまちづくり」を推進するために「被災者生活再建支援」

「地域基盤・インフラの復旧」「産業・観光復興支援」「防災まちづくりの強化」の四つのテーマを復興計画の柱とした。また、最も被害の大きかった元町地区では「元町地区の復興まちづくり計画」も合わせて設定された。

復興にあたっては、町の基本構想・基本計画、都の土砂災害対策を考慮するとともに、被災者の生活再建という早期に対応すべき課題から、新しいまちづくりという長期的な課題まで多岐に渡る取り組みが必要とされるため、その計画期間を一〇年とした。この間、急務である被災者の生活再建や土砂災害短期対策の実施、平成二八年度から始まる第六次基本構想・基本計画の期間との整合を図った。また当時は東京五輪の開催も予定されていたため、今後の人口動向などを見据え、大島町復興計画は前期・中期・後期の三段階ごとに目標を設定した。

復興計画前期（平成二六～二八年度）の目標を「被災者の意向を尊重し、個々の被災状況に応じた生活再建の目途が立つことを目指す」と定め、中期（同二九～三一年度）は「活気と魅力ある島の再生を図り、東京オリ



大島町復興町民会議の様様。

ンピック・パラリンピック開催に合わせ《元気な大島》を発信する」とした。復興計画の集大成となる後期（令和二～五年）では「復興で目指す新しい姿」として安心と笑顔があふれる美しい島を実現する」を目標に掲げ、住民と行政が一丸となり各期における目標に沿って推進することとなった。

■四本柱のおもな事業実績

復興の柱の一つ目の「被災者生活再建支援」では、被災者への資金などの支援として、災害弔慰金を支給した。支給件数は三二件で支給総額九二五〇万円となった。また、被災者生活再建支援金では、延べ一一一件、総額一億六七五万円を支出した。東京都の独自制度として、家が半壊し、新たに建設または購入する場合、また、補修や賃貸などについても支援金が支給されることとなった。一月二日から受付を開始し、申請は八件、九三七万八千円であった。

一方、災害援護資金の貸付には四件の申請があり、東京都の制度と併せて八件、一四六〇万円の貸付申込みがあった。

住宅再建の支援では、家を失った被災者に仮設住宅などへの入居が決まるまでの間、緊急避難住宅として都から一六戸の教職員住宅が提供され、一月二日には入居が開始された。応急仮設住宅の建設は、一月一五日から北の山地域セ

ンターグラウンドで工事が着手され、翌年一月二五日から一三棟四六戸に三二世帯六九人の被災者が入居した。

二つ目の柱の「地域基盤・インフラの復旧」では、元町から三原山へ向かう町道の御神火スカイラインをはじめとする島内一三カ所の復旧工事を実施。平成二六年七月一四日から開始され、同二八年九月一日に完了した。林道も町道と同様に複数被害を受けており、五路線四五カ所の工事を同二七年度内に完了している。また、災害時に発生したガレキなど（土砂、木材、廃材、その他全般含む）約一二万トンについては、平成二六年度中に島外処理分を含めた処理を終えた。

三つ目の柱は「産業・観光復興支援」である。土石流により農地が埋没・流出したり、ビニールハウスが倒壊するなど農業用地、施設も被災した。また、好漁場であった元町地区でも土石流とともに大量の流木が流れ込んだことで、貝類やイセエビなどへの被害が生じた。これらの被害には災害復旧事業が実施され、漁業では稚貝放流補助事業の上乗せや漁場造成を行なう「つきいそ事業」を実施した。

一方、大島の経済の大きな割合を占めている観光産業では、かつてない甚大な被害が生じており、被災イメージを払拭し、観光客減少を食い止めるべくさまざまな観光振興策が図られた。発災翌年の平成二六年一月に例年の通り「椿まつり」を開催したが、これが大島全体の復旧・復興の第一歩（キックオ

フ)的な位置づけとなった。その後も町では都内各地に出向き、物産展の開催、アジア自転車選手権や全日本自転車競技選手権などの誘致による観光産業の振興に取り組んだ。

四つ目の柱である「防災まちづくりの強化」では、情報の伝達や連絡体制、SNSによる情報発信や災害対応力強化などの事業を計画に沿って確実に遂行した。特に土砂災害警戒区域の指定は急務であり、国が定めた基本方針に基づいて東京都が発災後約一年八カ月をかけて調査を行ない、平成二十七年六月に「土砂災害警戒区域及び特別警戒区域」を指定。大島町ではそれを基に、同年一〇月「大島町ハザードマップ」を全世帯に配布、翌一二月には「大島町土砂災害避難計画」を策定し、住民を対象とした防災に関する講演会を適宜実施した。加えて、住民参加型の避難訓練を毎年実施することで防災意識の向上と啓発活動を図っている。

このほか、この災害を後世に伝えるため災害教訓の伝承も計画には示されており、追悼式の実施や防災講演会、公開講座



災害を後世に伝えるべく取り組まれている、学校での特別授業。

などを災害直後から積極的に開催してきている。特に災害の伝承については、「災害を忘れない」という決意も込めて防災教育などを推進し、次世代を担う大島町防災リーダーの育成と合わせて、子どもたちへの防災教育・伝承も行なっている。

■メモリアル公園の建設

大島町では都のハード整備対策方針を踏まえ、復興まちづくりの進め方と土地利用方針を決定し、それに合わせて地域基盤整備方針も示した。元町地区の復興まちづくりはその計画に沿って随時着手され、都の導流堤工事や堆積工嵩上げ工事など砂防対策工事に並行するように、大金沢流域において流路兩岸に新たな四本の町道を新設した。それにより、災害時における避難路が確保され、被災前より安全で安心した暮らしができるようになった。

特に甚大な被害を受けた神達・丸塚地区では、復興を祈念するメモリアル公園の建設が計画され、住民参加型による同公園検討分科会では、「犠牲者の鎮魂と祈りの場と災害を伝える続ける場づくり」「大島らしい景観づくり」「みんなが集い、憩える場づくり」という方針を定めた。これを受け、町では「大島の発展につながり、未来への財産となる公園」を建設全体のコンセプトとして、四つのゾーンに分けて各コンセプトに

基づき設計した。平成二八年度から計画面積六万七千平方キロメートルの用地取得を順次開始し、整備工事は翌二九年度から着手。総事業費約一七億二千万円、工期四年をかけ令和三年に「大島町メモリアル公園」が開園した。

また、公園区域外の土地利用については「文教・福祉ゾーン」と「産業振興ゾーン」の二つのゾーンに分けた。前者は「子どもお年寄りも安心して暮らせる生活環境の場所」と定め、新図書館、新保育園、生涯学習センター機能を有した施設の建設など、未来にわたり人々が語らい、行き交うスポットとして整備した。後者は、観光を中心とした地域振興の拠点として、「地域振興エリア」と「宿泊エリア」に分けて整備する計画であったが、現時点において再検討事業となっている。

■災害から一〇年を経て

冒頭でも述べたように、この災害は百年に一度と言っても過言ではなく、今までに類を見ない激甚災害となった。災害はいっ起こるのか、誰も分かり得ない。近年では、科学技術の向上により予測は進化を遂げてはいるが、自然という計り知れない脅威に対し、時に無力さを感じることもある。しかし、大事な命を守ることであり、そのためのキーワードは「自助・共助・公助」である。まず己が立ち向かう勇気で

あり、そして、共存する仲間が必要だということだ。一人で立ち向かうことはできなくても、二人や三人なら助かる術や希望を見つけ、共に支え合いながら生き抜くことができ、自然の脅威に臆することなく対峙できる。

また、一人ひとりでも実践可能な日頃の備え（例えば、各区の避難マップやハザードマップの確認、防災の手引きや非常持ち出し品の確認など）を怠ることなく、防災減災意識を持つことも重要である。もちろん、公助を担う我われ行政機関も「二度とこの悲劇を繰り返さない」と、肝に銘じながら、全身全霊で任務を遂行しなければならない。

災害発生後、日本全国から届いた温かい励ましの言葉、そして心のこもった支援はどれだけご遺族や被災者の心に響き、つらく苦しい心を光で照らしてくれたことか。自然災害との共存は人類の永遠のテーマである。現時点でそれを達成できてはいないが、地球誕生以来、人類が成し遂げてきた数々の奇跡を私たちは見てきたはずだ。人間の力を信じ、いつか自然災害に怯えることなく、当たり前の平穏な毎日が続く世界になることを期待したい。

柏木賢 かしわざく

東京都大島町出身。平成五年東京都大島町役場入職。同二九年から土砂災害復興推進室にて復興整備を担当し、令和四年より防災対策室長として大島町における防災対策に従事する。