

# 伊豆大島台風26号水害からの復興計画について

首都大学東京 都市システム科学域 准教授 市古太郎

## 1. 大島復興計画策定への携わりから

死者39人を出した2013年10月の伊豆大島台風26号水害は、24時間雨量で824mmに達した降雨ハザードの突出性<sup>1)</sup>に加えて、表層崩壊および三原山火山堆積物による「火山泥流災害」がその特徴である<sup>2)</sup>。そして伊豆大島はたとえば井上も<sup>3)</sup>論じるように災害に向き合い、乗り越えてきた島であり、台風水害からの復興にあたっては、被災世帯の生活再建支援を急ぐと同時に、火山噴火、洪水、土石流、津波といったマルチハザードへの備えをバージョンアップさせていく方向での取組みが進められようとしている。

筆者は被害調査に加えて、大島町復興計画策定委員会に学識メンバーとして参加してきた。その経緯も踏まえつつ、これまでの国内外の災害復興研究の経験にも照らして、2014年9月に策定された「大島町復興計画」の策定プロセスと計画内容を報告し、すみやかで

しなやかな回復に向けて、現段階での考察を述べておきたい。

## 2. 「大島町復興計画」の策定体制と策定プロセス

表1は発災から復興計画策定に至る主な経緯を整理したものである。2015年2月時点で復興に向

表1 平成25年伊豆大島台風26号水害からの復旧復興対応経緯

時間経過	対応経緯	復興プロセス区分
10/15-16 10/18 10/25-26 11/22	台風26号来襲 東京都：大島応急復旧プロジェクトチーム発足(12月に経緯報告) 台風27号来襲(700世帯に避難指示/町は島外避難も支援) り災証明発行開始	I. 緊急対応期
11/29 12/6 12/7 12/17 12/26 1/25(2014年) 2/19	第1回伊豆大島土砂災害対策検討委員会(12/25,2/20,3/11に最終回) 大島町：復興本部発足 大島町：土砂災害に関する説明会 大島町：土砂災害復興基本方針を公表 第1回被災者の声をきく会(2/22に第2回) 応急仮設住宅(46戸建設)への入居開始 ジオパーク研究会公開講座「この島で生きるために」	II. 土砂災害対策検討期
2/21 2月下旬 3月下旬 4月上旬 4/3	第1回大島復興計画策定委員会(その後、計7回開催) 全島民対象「復興計画策定に向けた意向調査」(被災世帯へは個別配布) 東京都河川部：土砂災害対策基本方針策定 復興町民会議メンバー公募(広報にて) 土砂災害対策に関する説明会	III. 復興計画策定初期
4/22 4月下旬 5/8 5/14 5/21 9/1-8 9/17	第1回復興町民会議(以後、計7回) り災証明発行世帯(149世帯)への個別ヒアリング 第1回町民会議 元町地区部会(以後、計8回) 第1回町民会議 観光・産業部会(以後、計9回) 第1回町民会議 防災部会(以後、計8回) 復興計画に関するパブコメ 第7回大島復興計画策定委員会(最終回)	IV. 復興計画策定期
10/26 11/10-12 2/3(2015年)	追悼式 伊豆大島ジオパーク再認定審査 第1回大島町復興計画推進委員会	V. 復興計画実施移行期

けた取組みは大きく5つの時期に区分される。

第Ⅰ期は緊急対応期である。行方不明者の捜索と救助、避難生活支援、二次災害防止のための火山灰堆積工にたまった土砂流木除去といった対応がなされ、被災世帯が再建支援策を選択する基礎条件となる「り災証明発行」開始までの時期である。

復興への取組みは、第Ⅱ期から本格化していく。第Ⅱ期は土砂災害対策検討期としたが、そこで中心となったのは東京都が主導し大島町長も委員となった「伊豆大島土砂災害対策検討委員会」であり、11/29の第1回に始まり2014年3/11の第四回討議を踏まえて報告書が公表された。報告の要点は、①台風26号による土砂災害の発生メカニズムの分析、②分析に基づく土砂災害対策の基本方針づくりであり、この基本方針はその後の復興計画の前提となっていく。一方でこの時期は、応急仮設住宅の建設と入居開始、12/6の大島町復興本部発足、12/17の土砂災害対策の基本方針の公表など復興初動期という意味合いも持っている。

第Ⅲ期は復興計画策定初動期である。2/21に第1回復興計画策定委員会が開催されたが、すでに12/26に「被災者の声を聞く会」が町役場との

間で開催されるなど被災世帯の生活再建に向けた関心と動きが高まっていた。再建ニーズにどう応え、施策化していくか、また町民と町役場・大島支庁が連携したこれからの島の防災体制をどう復興計画に盛り込んでいくか、このように策定体制について検討された約1ヶ月間の時期である。

第Ⅳ期は復興計画策定期であるが、大島町復興計画の策定体制を筆者なりに整理したものが図1である。復興計画は「大島町基本構想・基本計画を踏まえながら」といった表現もあるように行政計画という側面をもち「各種施策を総合的かつ計画的に進める」ためのものとされる。したがって策定においても大島町と東京都が事務局体制をつくり「大島町復興計画策定委員会」が全7回にわたって開催され、大島町に計画案を諮問、大島町が決定権者となっている。そして策定プロセスとして50名の町民で構成された「大島町復興町民会議」が設置され、全体会に加えて元町地区／産業観光／防災の3部会構成で具体の事業提案や町からの「たたき台」を元にした議論がおこなわれている。

図1の被災再建世帯とは一部損壊を含む「り災証明」の申請受給世帯を意味する。被災世帯に対

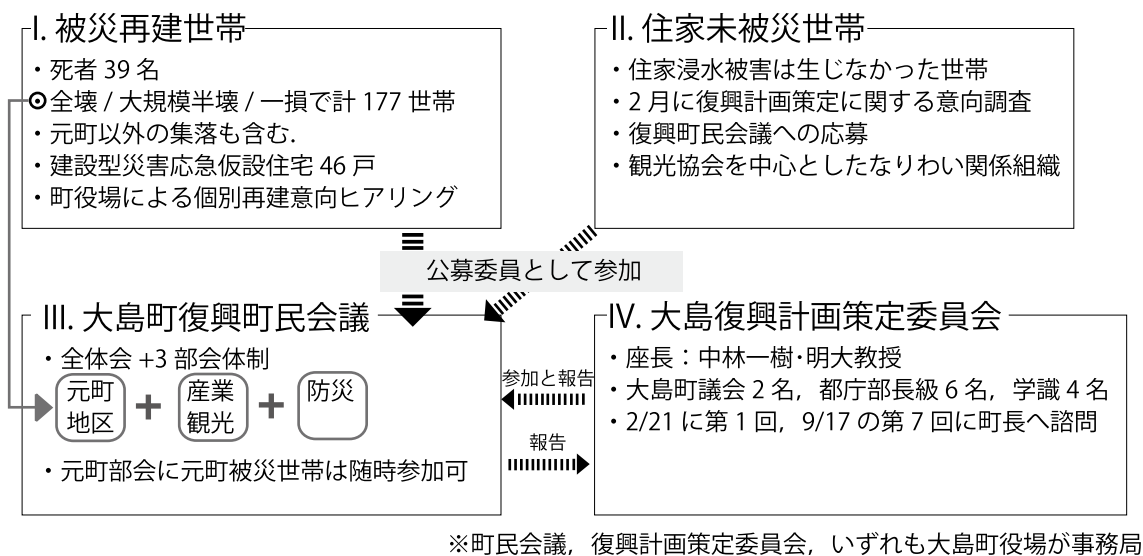


図1 台風26号伊豆大島復興計画の策定体制

しては「復興計画策定に向けた意向調査」と個別ヒアリングで再建ニーズを把握し、復興町民会議の元町地区部会への任意参加を通して復興まちづくりの方針が固められていった。またり災証明を申請していない世帯もアンケート調査に加えて産業・観光復興支援分科会と防災まちづくり分科会への公募参加を通して、復興計画への参画が図られた。

第Ⅴ期は計画実施に入った段階を示しているが、10/26に慰霊祭、2015年2月に第1回大島町復興計画推進委員会が開催され、計画実現に向けた取組みが展開している。

### 3. 「大島町復興計画」の4つの柱と土砂流出地域の復興方針

それでは「大島町復興計画」の内容についてレビューしてみたい。まず基本理念は「協働と連携による島の地域力と安全・安心なまちの再生をめざして」とされている。前節で触れた「復興町民会議」のような「参加と協働の体制」が計画実施段階においても全面的に打ち出されている。そして大島町復興計画の4つの柱として、①被災者生活再建支援、②地域基盤・インフラの復旧、③産業・観光復興支援、④防災まちづくりの強化、が示される柱ごとに施策が表記されている。以下この4つの柱に沿って住まいと土砂流出地再建の要点をレビューしておこう。( )内は計画前期期間(2014-2016年度)の施策数である。

#### 第1の柱：被災者生活再建支援(11施策)

生活再建支援金や復興公営住宅建設といった住まい再建に関する既存制度活用をベースに、再建ニーズに基づき「宅地擁壁復旧への支援」や「まちづくり事業制度の導入」が記載されている。元町地区の現地住宅再建に関して、まちづくりという空間スケールから支援策が具現化されようとしている。

#### 第2の柱：地域基盤・インフラの復旧(8施策)

2番目の「地域基盤・インフラの復旧」とは土砂災害対策を中心とした施策群である。その中心施策として「伊豆大島土砂災害対策検討委員会」報告を元にした「山腹部の表面浸食対策(緑化工)+堆積区間の導流工整備」に加えて「雨水排水整備計画」策定が注目される。これは大金沢で橋梁に接続する道路が流路となり橋梁部で浸水が激しかったことから町民会議でも意見が多く出されていた。

#### 第3の柱：産業・観光復興支援(12施策)

3番目は産業・観光復興支援であるが、復興町民会議の産業・観光部会で意見具申がなされた施策群である。農業および水産業の「6次産業化」、災害翌年の海水浴シーズンまでに弘法浜を復旧させ利用促進を図る「KONKAプロジェクト」、「自然と防災を学ぶことにもつながる伊豆大島ジオパークの取組みをより一層推進」といった、他の3つの柱とは異なるユニークな施策名が並んでいる。

#### 第4の柱：防災まちづくりの強化(17施策)

第4に「防災まちづくりの強化」である。計画書において、実はこの柱に最も多くの誌面が費やされている。注目される施策として、ハザード情報の収集・判断・伝達体制の強化、避難計画の策定と運用、また観光復興の柱でも触れられていた「ジオパーク」について「ジオパークとの連携により、災害の記憶をとどめ教訓を伝える場を設け、自然と共生する暮らし方とともに、島内外に情報発信します」という記載が挙げられる。

防災の視点から要約すれば、適切な早期避難に向けた防災対策の「多重化」と防災+観光まちづくりへの全面展開(防災対策の総合化)という方向性を指摘できる。「多重化」とは、導流堤などの土砂災害対策の「施設整備」、早期避難判断に不可欠な「災害情報伝達システム」の再構築、避難計画の策定による「避難行動力向上」といった対策群から構成されることを意味し、津波避難対策における「多重防災論」に準ずる考え方である。

また「防災＋観光まちづくりへの全面展開」とはジオパークに象徴される自然ハザードの観光資源化と災害を継承するための教育の両面で相乗効果を図る方針を意味している。

また復興計画においては土砂流出被害の集中した元町地区について「元町地区復興まちづくり計画」が示され、先行して検討された「土砂災害対策方針」を踏襲しつつ「元町地区分科会」での議論を踏まえて地区をA、B、Cの3つにゾーニングし、それぞれの「土地利用の基本方針」が提案されている。

#### 4. 復興計画策定に関する考察と大島復興への期待

前節まで述べてきた復興計画の策定プロセスと計画内容を踏まえ、4点ほど考察しておきたい。

第1に伊豆大島でも「協働と連携」が復興計画の基本理念とされているように、復興に向けて「まちの将来像を語り、取り組みを創発する場をつくる」意義である。元町まちづくり分科会では「元の土地での住宅再建にあたり、安全性を確保してもらいたい」といった要望発言に加え「町に要望を言うためだけにここに居るのではない」

「大金沢沿いの通路整備など行政が実現してくれれば、維持管理や観光活用を担う覚悟をもって発言している」という声を複数聞いた。再建に向けた想いを共有し、行政と専門家がその想いを実現するために大いに工夫と調整を図ること、東日本大震災の復興まちづくりでも展開されつつある、復興の主体を育むプラットフォームという意義を町民会議は有していた。付言しておくとして再建住民と行政職員の想いを媒介する専門家の倫理性と役割は大きいものがあり、継続して議論すべき課題もあった。

第2に住民にとって「計画文書の中に入れる」こと、言い換えれば行政支援を多く引き出すことを企図して大島町と向き合うことが基本的な構図

になってしまったように思われる。平常時の各種行政計画の策定ではよく見られる政策形成プロセスかもしれないが、災害によって多くを失い、喪失感にさいなまれながらも、やっとの想いで再建に向けて前向きになれた再建者を第1ステークホルダーとする災害復興計画において、それでよかったのか、災害復興計画のシステムの課題として指摘しておきたい。

第3に復興計画を補完し、再建者を計画主体とする「復興まちづくり計画」という方法論への可能性である。大島町復興計画でも元町地区においては、土地利用と基盤施設整備の「方針」が示されたに過ぎず、この計画だけでは生活空間の復興像をイメージすることは難しい。東北復興でもベスト・プラクティスが生まれているように、住民の再建に向けた気持ちを引き出し、整合性をもって地域空間を形象化していく「復興まちづくり計画」の方法論が強く求められているように思われる。

第4に計画策定のプロセスそのものが、復興の担い手とそのネットワークを形成する機会となる。伊豆大島においても内と外のつながりが見えてきた。すなわち地域つながりとしての婦人会、大島社会福祉協議会を中心としたボランティア活動、2014年11月に再認定を終えた伊豆大島ジオパーク、火山研究者を中心とした島外の研究者・専門家のネットワーク、といった関係性資源である。このつながりを活かして筆者も引き続き伊豆大島の復興に貢献できれば、と考えている。

#### 引用参考文献

- (1) 牛山素行 (2014) 平成25年台風26号による伊豆大島豪雨災害の特徴, 消防科学と情報, No.116 (2014春号), pp.37-42
- (2) 小山真人, 鈴木雄介 (2014) 伊豆大島の噴火史から見た2013年10月の火山泥流災害, 地理59-5, pp.34-41
- (3) 井上公夫 (2014) 伊豆大島・元町の土砂災害史, 地理59-2, pp.10-19