

平成 23 年新潟・福島豪雨災害対策特別委員会

調 査 報 告 書

1 特別委員会設置の理由

平成 23 年 7 月 29～30 日の豪雨による洪水で、只見川流域住民は甚大な被害を受けた。今後の災害防止の施策のため、その原因究明は不可欠である。また、多くの発電用ダム建設以来、当町は度重なる大災害に見舞われてきたことの現実から、その因果関係の究明も必要である。

近年のゲリラ豪雨の状況から、将来への危険度は益々高まり、誠に憂慮すべき事態に陥っている。当町の多くの住民は只見川流域に生活基盤を持っており、将来にわたりこの地に住み続けることができるための施策は必要不可欠である。

洪水災害の原因究明と的確な復旧・復興を図り、将来にわたる住民の安全・安心を確保するため。

2 経 過 報 告

(1) 特別委員会メンバー

奥 高伸委員長、五ノ井義一副委員長、横田正敏委員、青柳靖美委員、高橋信彦委員、馬場清次委員、長谷川菊夫委員、黒川廣志委員、五ノ井清二委員、青柳精一委員、（渡部菊男前委員長、渡部尚前委員、長谷川盛雄前委員）

(2) 調査日等

調 査 日 ： 平成 23 年（9 回）平成 24 年（20 回）平成 25 年（6 回）
 平成 26 年（17 回） 合計 52 回（現地調査・要望活動含む）
現地調査 ： 6 回
要望活動 ： 8 回

3 調 査 内 容

(1) 豪雨の概況

今回の水害においては、只見川上流域において上空に－6℃の寒気が存在し、さらに前線が長時間停滞し、そこへ湿った空気が流れ込み、上空の大気が不安定な状態になり記録的な豪雨となった。

3日余りで総降水量は711.5mm（只見町）に達し、月平年値の約2.5倍の記録的な豪雨となった。

(2) 被害の状況 (P8～P9参照、最終頁：被害状況図)

(3) 復旧・復興状況 (P8～P9参照)

4 検 証 結 果 (水害の原因)

(1) 異常な豪雨

平成23年7月の只見川水害の第一の原因が、時間雨量・24時間雨量・72時間雨量のいずれにおいても観測史上1位である異常な豪雨にある。

只見町の観測記録		
1時間の降水量	69.5mm	観測史上1位
24時間の降水量	527.0mm	観測史上1位
72時間の降水量	700.0mm	観測史上1位

(2) 階段状に連続するダム群

只見川には、過剰といってもおかしくない発電専用のダムが10カ所階段的に作られている。このダムは全て、洪水調整機能を持たない発電専用の利水ダムである。自然の川の流れがなくてダムによって堰き止められている。

総貯水量約6億トンの奥只見ダム、約5億トンの田子倉ダムといった大きなダムが上流にあり、その下流には滝ダム、本名ダム、上田ダム、宮下ダムという小さなダムが連続してあって総貯水量は、2千万トンから3千万トンくらいの小さなダムである。只見川の特徴は、全部山に囲まれた溪谷を流れて下る。

平野の川と違って大雨が降ると一気に流れ下り、水位が非常に高くなるという特徴を持っている。階段的な過剰なダムの設置により上流からの洪水伝播速度が速くなり、ピーク流量が増大したと思われる。

(3) ダムの管理運用

只見川水系に設置されたダムは利水ダムであり、治水ダムのような洪水調整機能は要求されていない。

洪水時の利水ダムの操作に問題はなかったのか。利水ダムは、洪水の時、ダム湖に流入する水をそのまま調整せずに放流すればよい（流入量＝流出量）と考えられることが多い。つまりダムのない状態と同じように流す、という考え方である。しかし、この操作によって、ダム下流で洪水速度を高めることになり、下流における洪水氾濫の可能性を増大させることがある。特に容量の大きい水力発電ダムではその可能性も高くなる。

常時満水位にあるため、ダム設置以前の河川がもっていた本来の貯水能力が減殺されたのではないか。河川流量は季節変動する。貯水容量の小さなダム群ではつねに常時満水位を保ち、洪水の時のみ予備放流水位まで下げて安全を保つ。貯水容量の大きなダムでは、常時満水位とサーチャージ水位の間の容量を利用して洪水に対応する。いずれも常時満水位をできるだけ保つことが優先され、積極的に洪水調節をするわけではない。この点も、被害を拡大した要因と思われる。

上流にある大きなダムを管理する電源開発（株）、下流にある小さなダムを管理する東北電力（株）と2つの電気事業者が管理しているが、洪水時の連携不足はなかったのか懸念される。

(4) 土砂堆積による水位上昇

同じ水量が流れている場合、堆砂により河床が上昇すれば水位が上昇するのは、当然のことであり、水没面積は増大し被害を拡大する。

各ダム湖での土砂堆積による河床の上昇は明らかであり、洪水位の上昇があったと思われる。

各ダムに溜まっていた土砂が流送土砂となり被害を拡大したと思われる。

■各ダムの堆砂率の推移

	総貯水容量 (千m ³)	堆砂率 (%) 平成17年	堆砂率 (%) H23洪水前	堆砂率 (%) H23洪水後
滝	27,000	30.1	37.7	33.0
本 名	25,769	15.4	19.0	24.4
上 田	20,500	18.9	21.4	20.2
宮 下	20,500	16.7	19.7	18.7
柳 津	24,309	16.0	19.2	19.4

(H23洪水後、滝ダムでは4.7%も減っている。逆に本名ダムでは5.4%増えている。)

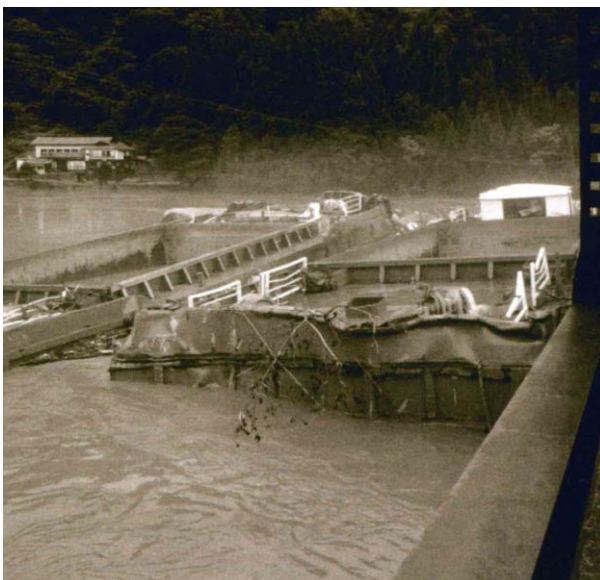
今回の洪水によって滝ダムの土砂がダムを超えて本名ダムまで流されたと考えられる。ダムができてから、ほとんど浚渫することなく、放置状態であったことは問題である。

(5) 漂流物による流下阻害

滝ダムから流下した9艘もの浚渫作業船の流出による橋梁や河川護岸等への被害について、それぞれのケースごとに、その因果関係を立証することはきわめて困難である。しかし、流出物を確認した位置を示す資料、水害直後の被災状況の写真、土木学会調査団による橋梁等の被災状況報告などを総合的に考えると、滝ダムから流下した作業船が橋梁や河道側岸に衝突して被害を大きくしたことは容易に想像できることである。



◀ 旧二本木橋に引っ掛る台船



◀ 湯倉橋に引っ掛る浚渫船

5 この地に住み続けるための対策

(1) 河川管理者の責務

只見川の管理は福島県が担当しているが、国はダムを設置許可者としてダムが治水に及ぼす影響を把握し、必要に応じてダム事業者を指導すべきであった。福島県は河川整備計画の目標流量を設定するのみで、目標流量を安全に流下させることには十分な対策をとってきたとは思えない。いずれも河川管理者としての責任を十分に果たしてきたとは言い難い。

只見川におけるわずか100km間に10カ所の連続した電力ダム群は、わが国河川においても諸外国でもきわめて特殊である。

電気事業者は、「平成23年水害は記録的豪雨であり、洪水時のダムからの放流が困難な条件下、常にダムの流入量以上の下流への放流は行われてはいない」。すなわち、放流ルールは守っていると主張している。しかし、現実には、相当広範囲な浸水被害が発生した。なぜその被害が発生したのか、その災害の直接原因を教訓として河川整備計画を立てるべきである。今後の状況変化や新たな知見、技術の進歩等により、必要に応じて適宜見直しが求められる。

(2) 町の責務

町の復興の実現を図るため、復興計画の基本理念に基づき、この計画を先導する「災害に強い安全で安心な生活の確保」、「地域資源を生かした産業の振興による活力の向上」、「地域のきずな、地域の支えあいによる再生」といった3つの施策を設定し、作成されている。復興計画を着実に実行することが期待される。

昭和50年に締結された東北電力（株）との協定書の遵守はもちろん、電源開発（株）・東北電力（株）が設置するダムに係わる安全確保に関する新たな協定書の締結と履行について責任ある取り組みが求められる。

※昭和50年協定書（写）（P10～P13参照）

(3) 電気事業者の責務

発電事業には熱心であったが、流域の安全対策には欠けるものがあつた。特に長年にわたり堆砂土砂を放置してきた責任は重い。ダム操作についても治水を考慮した操作をすることは社会的責務である。将来的な土砂対策をどうするか、抜本的な検討が必要である。クレスト（ダム本体）の切り下げやダム撤去も視野に入れた対策が必要ではないか。

ダムは操作改善も必要である。ダム操作規定を発電優先から、地域住民の安全安心であることが前提である観点でのダム操作規定の改正が必要ではないか。

(4) 河川法第44条、河川法施行令第24条の原点に立つ

「**河川法第44条** ダムで政令を定めるものを設置するものは、当該ダムの設置により河川の状態が変化し、洪水時における従前の当該河川の機能が減殺されることとなる場合においては、河川管理者の指示に従い、当該機能を維持するために必要な施設を設け、またはこれに代わるべき措置をとらなければならない」

「**河川法施行令第24条** 当該ダムの設置に伴う上流における河床または水位の上昇により災害が発生するおそれがある場合においては、必要に応じ、堤防の新築又は改築、低地の盛土、河床の浚渫、貯水池末端付近における自然排砂を促進させるための予備放流その他これらに類する措置を行わせること」

現在、ダムについての社会的関心が高まっている状況下、災害軽減のために、河川管理者による河川法の見直し、電気事業者によるダム管理運用規定の見直しなど地域の安全安心のために積極的な対策が必要である。

6 まとめ

今回の災害は、住民の安全安心を著しく脅かすものであり、今後の町の姿勢として、住民の安全安心を確保し、二度とこのような災害が起きないように対策を施すことは言うまでもない。

今回の洪水災害が激甚災害に指定されたとはいえ、住民の多くは、ダムの操作や電気事業者間の連携、豪雨に対する事前対策、ダムの構造について疑問視している。

地域住民や町が電気事業者や国・県と知恵を出し合い、協力して、町民が安心して暮らせるように目的を共有した対策が必要であると考えます。

7 あとがき

平成23年只見川豪雨災害が発生して間もなく議会では「平成23年新潟・福島豪雨災害対策特別委員会」を設置し洪水災害の原因究明、復旧・復興に関する調査・検証等に精力的に取り組んできました。

調査・検証を進める中で、あらためて只見川の電源開発が戦後日本経済の発展に大きく寄与してきた反面、ダム設置後に発生した度重なる災害を考えると只見川の河川管理が発電事業中心で、いかに地域の安全・安心の対策がなおざりにされてきたか、考えさせられました。

調査・検証をした項目については、出来るだけ報告書に網羅しました。3年3カ月をかけて積み重ねてきた議会の取り組みが、今後の「安全・安心の町づくり」に少しでも寄与できる事を願っています。

最後に、調査報告書の作成にあたり、議会の調査・検証等に協力いただいた役場各課、関係諸機関及び地域住民の方々に深甚なる感謝を申し上げます。

平成26年12月16日

平成23年新潟・福島豪雨災害対策特別委員会
委員長 奥 高 伸

■平成 23 年 7 月新潟・福島豪雨による金山町の被害状況と復旧状況

26 年 11 月末 現在

	項目	状況
1	人的被害	なし (人的被害は直接なかったものの、被災者の「心の病」を危惧。直接的な因果関係は不明ながら認知症が進展したり、災害後亡くなられたりした高齢者もいる) ▼心のケア対策として、保健師等による被災者宅の訪問を行った。
2	家屋被害	住宅被害 104 棟 (全壊 23、大規模半壊 33、半壊 29、床下浸水 19) 非住家 147 棟、公共建物被害 10 棟 ●住宅被災者のうち、仮設住宅に 2 世帯、教員住宅に 3 世帯、町営住宅に 2 世帯、空家や親戚宅に 3 世帯、町外転居が 2 世帯、2 世帯が豪雨災後に亡くなり減 ▼仮設住宅の 2 世帯(住宅再建済み)、教員住宅の 3 世帯(住宅再建済み)、町営住宅の 2 世帯(住宅再建済み)、空家・親戚宅の間借り 3 世帯(2 世帯、住宅再建済み、1 世帯、町内転居) ●住宅再建支援対象物件 98 件 ▼申請者 92 名、申請なし 6 名(意思なし・死亡等)
3	国道 252 号	二本木橋流失(通行不可)、滝スノーシェッド崩壊(通行不可) 一部で路盤の崩壊、冠水のため広範囲で土砂の堆積 ▼二本木橋(H23.12.20 仮橋開通、H25.11.2 開通) ▼滝スノーシェッド(H23.10.17 片側通行、H23.12.22 復旧) ▼その他の部分復旧済み
4	町道	田沢橋流失(通行不能)、西部橋流出(通行不能)、湯倉橋損壊(重量規制) 一部で路盤の崩壊、冠水のため広範囲で土砂堆積 ▼田沢橋(H26.8.31 開通) ▼西部橋(H25.12.15 開通) ▼湯倉橋(H24.8.30 重量規制解除)
5	JR 鉄橋の流出等	大塩駅～横田駅間の JR 只見川第 7 鉄橋流出、越川駅～本名駅間本名ダム直下の JR 只見川第 6 鉄橋流出、本名駅～川口駅間の JR 只見川第 5 鉄橋一部崩壊 ▼会津川口駅～会津宮下駅間は、復旧工事完了に伴い平成 23 年 12 月 3 日に再開 ▼流出した鉄橋の撤去作業は現在進行中 ▼会津川口駅～只見駅間は、未だ復旧の目途が立っていない

6	農地	被災水田約 23ha、ほか広範囲で冠水、崩壊、土砂の堆積 ▼水田については一部を除き復旧
7	避難状況	避難勧告：7 地区（西部・上横田・横田・本名・西谷・川口下町・大志）、 369 世帯 861 人 自主避難：95 世帯 223 人 ▼避難勧告は平成 23 年 7 月 31 日午前 8 時までに全て解除
8	水道	一時 6 地区 195 世帯で断水（停電断水含む） 断 水：下大牧 12 世帯、橋立・湯倉 16 世帯、西部 10 世帯、 停電断水：上大牧 6 世帯、大塩・滝沢 133 世帯、田沢 18 世帯 ▼平成 23 年 8 月 8 日までに全地区で復旧
9	電気	一時 約 1,000 世帯で停電 ▼平成 23 年 8 月 1 日までに全地区で復旧
10	電話	一時 広範囲で通話不能 ▼平成 23 年 8 月 8 日までに全地区で復旧

被害額の状況（公共施設）

- 1、町道等土木施設：12 億 5,897 万円
- 2、林道：2,067 万円
- 3、農地等農業施設：4 億 7,551 万円
- 4、水道施設：6,023 万円
- 5、下水道処理施設：773 万円

協 定 書

協 定 書

金山町長 長谷川源太郎（以下「甲」という。）と東北電力株式会社取締役
福島支店長 多田和彦（以下「乙」という。）とは、甲の金企第 883 号（昭和
49 年 11 月 5 日付）による「只見川開発以来の問題点の解決と只見川流域の安
全確保対策について」の申入れに関し、水資源開発利用の必要性を相互に認識
のうえ、福島県知事 木村守江（以下「丙」という。）を立会人として、次のと
おり協定する。

第 1 条 申入れ第 1 項については、甲の過去および将来に亘る乙に対する協力
謝礼として、乙は 6,500 万円を甲に支払うものとする。

第 2 条 申入れ第 2 項については、相互に協力し、次のように対処するものと
する。

- (1) 災害の未然防止をはかるため、甲、乙および丙で組織する「金山町洪水
対策情報連絡協議会（仮称）」を設置するものとする。
- (2) 調整池沿岸の危険とみなされる地域の集落、河岸、町道および農道につ
いては、乙は甲および関係機関と協議し、昭和 44 年災害程度の出水に余
裕をもつて対応できるよう、乙の行なう護岸、土留りかさあげ工事等の対
策を、計画的かつ早期に別紙計画書に基づき実施するものとする。
- (3) 乙は、河川管理者から指示された対策高を示す標識を、甲と協議のうえ
設置し、常に明確にするものとする。
- (4) 今後の洪水により災害が発生し、その原因が、乙の責任であると河川管
理者が認定した場合、乙は誠意をもつてその補償を行なうものとする。

(5) 乙は、災害防止のため、河川管理者の指示および金山町洪水対策情報連絡協議会の要請により、堆積土砂の排除を実施するものとする。

(6) この協定に基づき、乙が実施する事業について、甲は用地取得その他必要事項について全面的に協力するものとし、これらに要する経費は、乙が負担するものとする。

第3条 申入れ第3項および第4項については、甲、乙および丙が継続協議し円満解決をはかるものとする。

第4条 この協定の実施について疑義が生じたときは、甲、乙および丙が協議し、それぞれ信義誠実の原則に則り、円満解決に努めるものとし、必要があるものについては、別途覚書を締結して定めるものとする。

この協定の証として、本件3通を作成し、甲、乙および丙は、各1通を保有する。

昭和50年10月27日

甲 金山町長 長谷川 源太郎

乙 東北電力株式会社
取締役
福島支店長

多田 和彦

立会人 丙 福島県知事 木村 守江

別 紙

只見川筋洪水対策計画書

金山町内にある本名、上田、宮下の各ダムにおける乙が実施する洪水対策については、河川管理者の指導により、甲と協議のうえ、下記により対処するものとする。

記

- 1 護岸については、甲との協議が整い着工後7カ年を目途に完成する。
- 2 堤防および敷地のかさ上げ、土盛りまたはバラベツトウォールの設置については、甲との協議が整い着工後5カ年を目途に完成する。
- 3 土地については、原則として次による。
 - (1) 浸水敷は、買収する。
 - (2) 農地は、浸水地役権の設定をうけ、その対価を支払う。
 - (3) 山林、原野に被害があり、その原因が乙の責による場合は補償する。

金山町 被害状況図

