

関東・東北豪雨による水害検証特別委員会報告書  
(案)

平成28年6月

関東・東北豪雨による水害検証特別委員会

○特別委員会の設置及びその組織

(1) 設置年月日 平成27年11月10日(平成27年11月隨時会議)

(2) 名 称 関東・東北豪雨による水害検証特別委員会

(3) 目 的 関東・東北豪雨による水害検証に関する事項

(4) 委員構成(委員11名)

委員長	中	村	雄	美	久	嗣	江	清	一	昇	洋	男	三
副委員長	中	村	博	安	博	晃	優	章					
委員	金	子	金	村	子	子	藤	澤	島	野	田	道	信
委員	遠		遠	村	遠	藤	澤	島	野	田	越		
委員	大		大	村	大	澤	島	野	田	越			
委員	中		中	村	中	島	野	田	堀	茂			
委員	水		水	村	水	野	田	堀	茂				
委員	寺		寺	村	寺	堀	茂						
委員	堀		堀	村	堀								
委員	茂		茂	村	茂								

## 1. 設置の目的

平成27年9月10日、東日本にかけて集中的な豪雨の影響によりもたらされた鬼怒川決壊・溢水等による市内氾濫が発生し、当市は未曽有の大水害に見舞われました。全壊家屋53棟、大規模半壊約1,400世帯、床上浸水を含む半壊世帯は約3,700棟を数え、残念ながら2名の方の命も失う甚大な災害で、水害の爪跡は市民の日常生活と市内経済を失わせるものがありました。

復旧にあたりましては、多くのボランティアの皆様や国・県・市の関係機関の皆様等から多大なるご尽力をいただきました。また義援金・見舞金として多くの方々のご支援により、徐々に復旧・復興に向け進むことが出来ました。

現在は復興計画に基づき常総市の復興と更なる発展のために、市民をはじめ、我々議会や執行部、関係機関と共に進んでいるところであります。

この度の市の水害対応については、避難指示の遅れや職員の配置の問題等をはじめ、様々な場面においての対応や指示に課題が見受けられたことから、水害発生時の前後の市対応や決壊に至る経緯等、様々な観点から検証を実施し、市民の安全安心を確保するための防災計画について、実体験を踏まえたより実効的な防災計画への助言・提言ができるよう、当委員会としては検討をしてまいりました。

本特別委員会は、今まで通算回にわたり、参考人や当局の説明を求め、調査・協議を重ねてまいりました。

その結果、意見の集約が図られたため、審議経過とあわせて、次のとおり報告いたします。

2. 関東・東北豪雨による水害検証特別委員 会議経過

会議日時	案 件	協 議 内 容
第1回 平成27年11月10日	1. 正副委員長の互選	<ul style="list-style-type: none"> <li>○委員長 中村安雄</li> <li>○副委員長 中村博美</li> </ul>
第2回 平成27年11月20日	1. 協議議題と今後のスケジュールの検討について	<ul style="list-style-type: none"> <li>○今後のスケジュールの決定</li> <li>○現地確認の必要があることから、地元住民（自治区長等）及び茨城県常総工事事務所職員を招致し、水害当日の状況や対応を聴取することに決定。</li> </ul>
第3回 平成27年12月14日	1. 水害の状況及び対応についての現地調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>○現地調査 若宮戸溢水箇所 → 三坂決壊箇所 → 八間堀川決壊箇所 → 八間堀川排水機場（橋本町：鬼怒川） → 八間堀川水海道排水機場（渕頭町：小貝川） [参考人：若宮戸区長、上三坂区長、茨城県常総工事事務所職員3名]</li> </ul>
第4回 平成27年12月18日	1. 現地調査の結果報告等	<ul style="list-style-type: none"> <li>○現地調査の報告（今後の検証議題の参考のため、各委員の意見のとりまとめを行った。）</li> <li>○執行部に対し、書類提供を要求 <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 災害対策本部の指示・対応の時系列一覧（避難指示の内容、7回あったとされるホットラインの内容、職員の配置）</li> <li>2. 災害対策本部及び合同対策本部の構成メンバー一覧</li> <li>3. 災害対策本部及び合同対策本部の議事録</li> <li>4. 若宮戸地区及び三坂地区における消防・警察の配置及び物資調達について</li> <li>5. 複数箇所で災害があった場合の市及び常備消防・消防団の体</li> </ul> </li> </ul>

会議日時	案 件	協 議 内 容
		<p>制について</p> <p>6. 若宮戸無堤地帯の築堤に関する、以前からの地元住民の要望及び国・市との協議内容一覧</p> <p>7. 市民からの通報（越水等）に対し、市が対応できなかった理由</p> <p>8. 鬼怒川東地区に関する樋管管理の体制について</p> <p>9. 9月9日に国交省から発表された水害シミュレーションに対する市の対応</p> <p>10. 水害の恐れのある豊田小・地域交流センターを避難場所とした理由</p>
第5回 平成27年12月24日	1. 関東・東北豪雨水害に係る八間堀川の管理について	<p>○江連八間土地改良区職員を参考人として招致し、当日の水害対応について聴取。</p> <p>[参考人：江連八間土地改良区職員1名]</p> <p>○当日の各樋管の操作状況など、回答が得られなかつたものについては、土地改良区に対し資料を要求することに決定。</p>
第6回 平成28年1月8日	1. 江連八間土地改良区維持管理費補助金について 2. その他	<p>○常総市で計上している江連八間土地改良区維持管理費補助金約600万円について、予算の使途などを記した資料を市に要求し、農政課より市と江連八間土地改良区の関係を聴取した。</p> <p>[参考人：農政課長・課長補佐・係長]</p>
第7回 平成28年1月14日	1. 八間堀川に係る機場及び樋管の管理について 2. 八間堀川に係る樋管について 3. その他	<p>○八間堀川に係る樋管について市及び土地改良区から聴取</p> <p>[参考人：江連八間土地改良区事務局長・総務課長・工務課長・維持管理課長] [参考人：常総市農政課長・建設課長]</p> <p>○江連八間土地改良区に対し要求した資料</p> <p>1. 江連八間土地改良区で管轄する排水機場及び樋管を示した図面</p>

会議日時	案 件	協 議 内 容
		<p>2. 管轄する排水機場及び樋管の委託状況      3. 水害時における委託操作員の各施設での操作状況      4. 管轄する排水機場及び樋管の点検状況（ポンプ操作含む）      5. 管轄する排水機場及び樋管の操作マニュアルの有無      6. 水海道排水機場（渕頭町）の県から譲渡された経緯      7. 水害時における行政からの指示の有無      8. 水害時における貴改良区職員の対応を記した時系列表      9. 常総市及び下妻市から支出されている施設維持管理費補助金の使途（各施設に充てられる予算の配分等）      ○その他 元国土交通省職員からの堤防決壊に関する考察を聴取      [説明者：元国土交通省職員]</p>
第8回 平成28年1月21日	1. 八間堀川に係る樋管について 2. その他	<p>○「平成27年9月関東・東北豪雨による鬼怒川洪水に関する調査（東京大学）」及び「関東・東北豪雨による鬼怒川氾濫域の浸水状況・氾濫解析（東京理科大学）」の資料提供に基づく説明聴取      [資料提供説明者：元国土交通省職員]      ○市で管理する樋管を示した図面及び樋管の操作時間の資料提出</p>
第9回 平成28年1月28日	1. 要求資料に基づく説明及び質疑 2. その他	<p>○市の水害初動対応等について資料の説明及び聴取①      [参考人：市民生活部長、安全安心課長]</p>
第10回 平成28年2月5日	1. 要求資料に基づく説明及び質疑	<p>○市の水害初動対応等について資料の説明及び聴取②      [参考人：常総市長、市民生活部長、安全進課長]</p>

会議日時	案 件	協 議 内 容
第 11 回 平成 28 年 2 月 15 日	1. 要求資料に基づく説明及び質疑 2. 国土交通省に対する質問内容の集約	○市の水害初動対応等について資料の説明及び聴取③ [説明者：市民生活部長、都市建設部長、安全安心課長、建設課長] ○国土交通省下館河川事務所に対する、質問事項の集約を行った。 (10 項目)
第 12 回 平成 28 年 2 月 29 日	1. 水害に関する国土交通省関東地方整備局下館河川事務所への聞き取りについて 2. その他	○国土交通省関東地方整備局下館河川事務所の水害対応について資料の説明及び聴取 [参考人：下館河川事務所所長他 3 名]
第 13 回 平成 28 年 3 月 8 日	1. 次回検証特別委員会の開催について	○特別委員会設置期間の延長と次回開催日程について協議 1. 28 年 6 月まで延長 2. 次回開催日 3 月 28 日（月）10:00
第 14 回 平成 28 年 3 月 28 日	1. 今後の進めかたについて	○今後の進め方について協議 1. 検証報告書のまとめに入る 2. 市の検証委員会との意見交換を要請する 3. 国交省 下館河川事務所から追加資料（訂正等）を配布
第 15 回 平成 28 年 4 月 20 日	1. 今後の進めかたについて	○今後の進め方について協議 1. 市の検証委員会との意見交換が出来ないため、今後の進め方を協議し、今後は、検証委員会開催経緯の一覧を元に、開催回数により順次、報告内容を次回からまとめてることとした。 ※議長からの資料提供により、太陽光発電業者インタビュー映像と旧水海道市街地浸水メカニズムのニュース映像（東京理科大）を視聴

会議日時	案 件	協 議 内 容
第 16 回 平成 28 年 4 月 27 日	1. 検証報告のとりまとめ	

留間車地に入れる

### 3. 意見の集約

以上の経過を踏まえ、平成28年 月 日開催の第 回水害検証特別委員会において、次のとおり意見を集約いたしました。

#### [水害経緯の検証事実]

##### (1) 若宮戸溢水・氾濫

- 太陽光パネルの設置により、自然堤防が掘削されていた。  
度が切れて
- 無堤地帯の堤防の整備について、平成13年頃から国土交通省に要望し、  
候 築堤工事の協議は行っていたが、事業の実施には至っていなかった。
- 国土交通省が自然堤防の掘削対応として、自然堤防と同様の高さまで土  
物 のうを積み、改修を実施していた。  
一部れ土のうを積む
- 若宮戸地区の無堤地帯から溢水したことにより、水害が発生した。

##### (2) 三坂地区決壊・氾濫

- 決壊地点付近で以前より、河道の土砂を搬出していた。
- 常総市内のどこの堤防が切れてもおかしくない状況の中で、周囲より低  
位であった三坂地区の堤防が越水し、その後堤防の決壊という水害が発  
生してしまった。  
何の補強せずにありますを入る。

##### (3) 八間堀川越水・決壊・氾濫

- 水害以前から降った膨大な雨や若宮戸地区の溢水及び三坂地区の堤防決壊による流水が、湛水防除施設である八間堀川に流入した影響、更には八間堀川の樋管が開いていたことによる逆流等で、旧水海道市街地において一度目の浸水が起り、その後溢水と決壊した大量の流水が流れ込み、二度目の更に深い浸水が起った。
- 八間堀川の管理体制は、国・県・市・江連八間土地改良区と排水機場、樋管、河川の箇所等、複雑な管理体制になっていた。

##### (4) 市役所と災害対策本部の状況

- 浸水により市役所が孤立、電源喪失してしまった。
- 市役所に多くの避難者が集まってきた。
- 国土交通省からの市長へホットラインで、様々な要請や情報が入っていた。  
○前日ケ5 緊き対策本部が設置されていました。

##### (5) その他

- 

#### [水害対応の検証事実]

##### (1) 若宮戸溢水・氾濫 や 汚水シミュレーション

- 国からのホットラインにより、早くから避難指示を出し、消防団や市職

ホットラインは7回でござった。

金戸?

より初回対応にいく行えた。

員の戸別訪問により、避難がうまく行えた。

(2) 三坂地区決壊・氾濫

- 多くの職員や消防団等の人員が各市内の水害対応や避難所の開設対応に割かれ、三坂地区堤防の越水対応に動員がなされなかつた。

(3) 八間堀川越水・決壊・氾濫

- 樋管からの逆流が認められた後、9月10日の21時6分に市が樋管閉鎖の確認をした。

- 八間堀川流末である旧水海道地区は二度にわたる水位の変化があつたことが、避難の判断が遅れた一因となつた。

- 新八間堀川の八間堀機場ポンプは、三坂地区の堤防決壊後、堤防が危険な状態となつたため、9月10日の13時頃に排水機場ポンプの運転を停止し、鬼怒川からの逆流を防ぐため、機場内油圧ゲートを開鎖した。

その後、9月10日の22時30分頃に鬼怒川の水位が低下したため、機場内油圧ゲートを全開し、排水機上のポンプの運転を開始した。

そして9月11日の8時頃に水門を全開し、自然流下を開始した。

- 江連八間土地改良区管理の(水海道排水機場)のポンプは3台中1台しか稼働せず、水位が高くなり、漏電の危険があるため、ポンプは1時間程度で運転停止した。他の排水機場も水位上昇のため運転停止した。

- 江連八間土地改良区管理の排水機場のポンプは、水没によりすべて使用不能となつた。

- 国・県・市・江連八間土地改良区との八間堀川の水害対応に対する連携は見られなかつた。

(4) 市役所と災害対策本部

- 決壊箇所の避難指示で、上三坂について、本部では避難指示を出すと決定したが、実際には防災無線で放送されず、放送担当課への連絡過程で抜け落ちたと思われるが、原因は不明であった。

- 災害対策本部の会議録は存在せず、白板に板書した写真データしかなかつた。

- ホットラインの情報共有については、本部長と本部員の情報共有に関する認識の差があつた。

- 災害対策本部は電源喪失という状態と、水害による浸水によって孤立し、本部機能が大幅に失われ、水害対応が遅れてしまった。

- 災害発生当初は災害対策本部と合同対策本部の連携がうまく機能していなかつた。

- 避難所となつていなかつた市役所に、多くの住民が集まり、緊急の対応として市民を受け入れたが、浸水により孤立させてしまった。

・氾濫シミュレーションをみていかないかを事実を入れる。

- 今回の水害では、防災無線が非常に有効に活用できたが、  
改良の余地があるからである。

#### (5) その他

- 水害発生当初は、各地から来ていただいたボランティアの方々について、適切な配置指示を出せなかった。

##### [水害についての提言・要望事項]

###### (1) 大幅な防災計画の見直し

- 災害対策本部会議の会議録が存在しないことは重大なミスであり、今後の防災計画等に役立てるためにも、記録できる体制を整備すること。

- 避難指示のもれを防ぐため、避難指示を出す経過記録を作成すること。

- 防災無線での呼び掛けについては、緊急性が市民に伝わるような手法を整備すること。

- 職員の配置について計画性があったとは考え難く、職員の行動や配置に関する計画を整備すること。

- 災害対策本部と合同対策本部の連携機能が発揮できるような計画を整備すること。

- ホットラインの内容や本部の指示事項などの情報については、本部員を含め全職員や市民に対しそばやく正確に情報共有できる体制を整備すること。

###### (2) 鬼怒川堤防の強化

- 鬼怒川緊急対策プロジェクトのハード対策により、堤防整備・河道掘削・漏水対策が行われ、以前より強固で安全な堤防となるが、鬼怒川の計画流量（最大流量）に対応出来るまでの整備ではなく、今後も堤防強化については、市が県・国と連携をして更なる強化を進めること。

###### (3) 八間堀川の水害対策強化

- 八間堀川の樋管や排水機場の管理については、鬼怒川緊急対策プロジェクトの減災対策協議会や国・県・江連八間土地改良区との協議を経て、災害時に一括で管理できる体制を構築すること。

###### (4) その他

- ボランティアや他自治体等の援助に対する受援力（援助を受け入れられる力）を高められる訓練や計画を整備すること。

- 家屋を失った方々への心のケアやコミュニティ対策をすること。

- 各河川に係る樋管操作のマニュアルを整備することと、その操作訓練を

実施できるようにすること。

○太陽光パネル設置による自然堤防の掘削は、今回の溢水の一因でもあると考えられる。この太陽光パネルの設置を規制する法整備がされていない状況やこのことが水害の一因となることは、自然エネルギーを推進する國の方針としても本意ではないと考える。よって至急に太陽光パネル設置に関する法整備に関し、市は国・県に強く要望すること。

以上、回に及ぶ委員会の協議を経て、今回の報告をまとめました。「水害についての提言・要望事項」に掲げました内容をご理解の上、市の更なる復興とともに、今後起こり得る災害に対して、被災した当市だからこそ、実効性のある災害対策の計画を構築していただければと存じます。

また、ここまでに至る各関係者からの、貴重な御意見、御提言をいただきましたことを、心から感謝と敬意を表し、特別委員会の最終報告といたします。