

座談会シリーズ②

語り継ぐ「東北の国づくり」

—吉田川—

# 全国初の「水害に強いまちづくり」

～昭和61年8月5日豪雨災害、吉田川激甚災害対策緊急特別事業と  
新しい洪水防御対策の始まり～



一級河川鳴瀬川と吉田川にはさまれた低い地形で、過去300年に渡る水害との闘いの歴史を持つ大崎市鹿島台地区（旧鹿島台町）。昭和61年8月5日、1日400ミリという記録的な豪雨による大水害。これが今も語り継がれる「8.5吉田川豪雨災害」である。

濁流は出穂直前の水田を飲み込み、住宅を沈め、一瞬にして鹿島台町の3分の1の面積を泥沼化し、12日間に渡って湛水した。この水害は「激甚災害対策緊急特別事業」に指定され、全国初の「水害に強いまちづくりモデル事業」としてハードとソフトの両面に渡る多様な事業を進め、新しい治水の理念の実現へと取り組む契機となった。

それから29年、昨年（平成27年）9月の「関東・東北豪雨」では吉田川の水位は観測史上1位を記録。越水による浸水被害は発生したものの、これらの事業により直轄区間の被害を最小限にとどめたと評価できるだろう。

吉田川の大洪水から今年で30年。長期に渡り治水効果を発揮してきた激特事業とモデル事業に携わった皆さんに当時は振り返って頂いた。

## 【出席者】

北上川下流河川事務所長  
高橋 政則 さん

元鹿島台町長  
鹿野 文永 さん

元北上川下流工事事務所長  
橋本 安弘 さん

元工務第一課工務係長  
大類 正法 さん

元調査課長  
遠藤 眞一 さん

元鹿島台出張所長  
平山 剛 さん

元工務第一課計画係長  
菊地 良夫 さん(進行)

## 「8.5洪水」を振り返って

**菊地** 「想定を超えた水害は必ず起こる」として、同じ被害を繰り返さないためにも当時ご尽力いただいた皆様に当時のエピソードを語っていただきたいと思っています。まずは吉田川洪水について当時の印象に残ったことから話を進めます。私自身から申し上げますと、当時工務第一課計画係長として、前日8月4日、北上川下流管内の岩之沢水門（樋門）建設の説明会に出向き、その話の中で「降雨量の年超過確率で100分の1、150分の1というのは、明日来てもおかしくないんですよ」と水害への備えについて話をしました。その帰り道、雨が降り出したのを覚えています。

**鹿野** 昭和61年の水害は、大変大きな災害だったにもかかわらず国の直轄河川だったおかげで、将来に希望を繋げながら復旧にあたる事が出来ました。「治水なくして平和なし」との地元の願いを叶えていただいたことにまず感謝申し上げます。振り返ると、最大の被害に直面したにも関わらず地元の方の対応は総じて冷静でした。夏の盛りでしたが、避難所では食中毒や伝染病、感染症もありませんでした。「町民に衛生の心得があった」と（当時の）古川市の保健所からほめ言葉をいただいた

のを覚えています。農作物が腐敗した匂いが山手の鳴子の方まで届き、これも災害のひとつだと思いましたね。小牛田や中新田など近隣の町村が、避難所にお弁当を手



元鹿島台町長  
鹿野文永さん

配してくれて、朝昼晩と日に3度配ることが出来ましたし、水もタンクローリーで供給されました。水害発生当時は鹿島台だけ不幸に遭ったように思いましたが、周りの市町村にそれほど被害がなかったため、多くの支援をいただくことができました。当時は携帯電話など連絡手段がない中、夕方には毎日全部の避難所を回り、その日の状況を報告して回ったことも思い出されます。

**橋本** 私はあの時初めて破堤を経験しましたが、副所長が川の様子を見て「もうだめだ」と言うので「だめなら（自分の身を守るために）逃げろ!」と言った緊迫した場面が強く印象に残っています。破堤するときは、「ドン」という大きな振動とともに破堤します。あとで当時の体験をNHKが町民にアンケート調査しましたが「地震だと思った」と言う声があるほど、衝撃があったそうです。しかし、

檜和田、粕川、下志田、内浦と4箇所も破堤したのに、人命事故が皆無でした。これは鹿島台町長はじめ、関係町長、水防団がいかに早く避難勧告をしたかが分かります。

**平山** 私は下志田堤防の現場を確認していましたが、いよいよ堤防がもたない（切れる）と鹿野町長と二人で判断し、その旨を事務所へ報告し、出張所へ帰る途中、品井沼大橋で車を降りて、橋の中央付近から川の上流を見ていたら、グラッと



8.5吉田川豪雨災害で堤防が決壊（粕川、下志田堤防）



元鹿島台出張所長  
平山剛さん

堤防が揺れる様子を見て身がすくんだのを感じています。職場の先輩方に「山津波はゴーという音がし、大洪水の時は堤防が揺れる」と聞かされてきたことを体験しまし

た。その後車に乗り出張所へ向かう途中、下流部の内浦堤防の越水状況（破堤した）を確認し車から降りて状況写真を撮ろうとしたら、どんどん水が自分の方へ流れて来て県道が水に浸かり始めたので、慌てて車に乗り逃げることが出来ました。

破堤後で一番困ったことが、鹿島台町との情報交換のための通信が思うように出来なかったことでしたが、鹿野町長が町の防災無線を一台出張所へ預けてくださったことで、町全体の被災・活動状況を把握し、北上川下流事務所としてとるべき対

応の選択が出来ました。

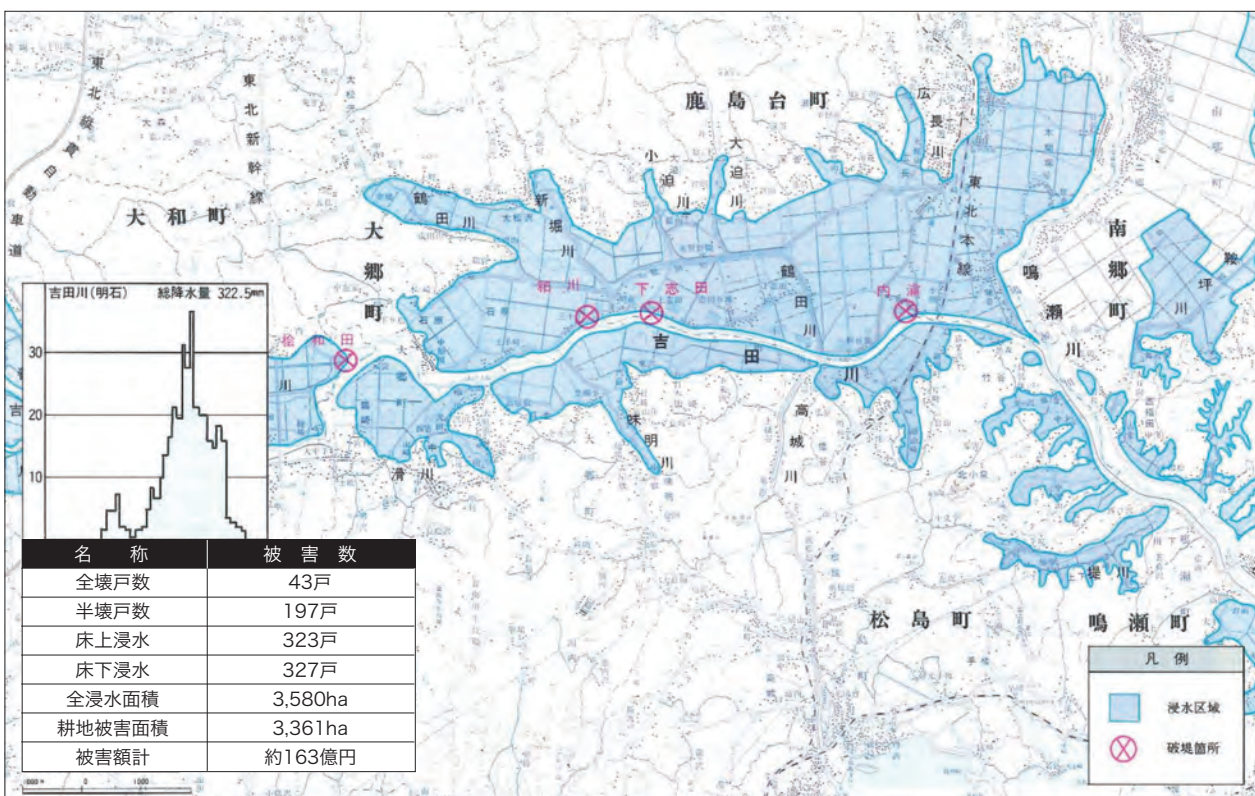
**遠藤** 私は調査課長として、激特事業の採択に関わっていました。申請の際は、写真が被害の様子を伝える重要な資料になります。水防活動の写真の数も豊富で、堤防に被せたブルーシートの上を激しく雨水が流れた（当時は越水の様子とされていた）ところを報告書の表紙に使ったインパクトが大きく、1カ月ほどで激特事業の採択を受けることが出来ました。

**大類** 破堤の経験は8.5の吉田川の災害で4回目でしたが、吉田川の破堤の瞬間は事務所にいて見る事ができませんでした。少しでも状況を確認しておこうと6日の夜明け前に課長と2人で現場に向かいましたが、結局暗



元工務第一課工務係長  
大類正法さん

### ◎8.5吉田川豪雨災害の被害状況





シート張りなど懸命な水防活動を行ったが、堤防を越水し、その後4カ所で決壊。

くてよく見えなかったのが残念でした。

11月には100億円の予算が付きましたが、12月中に工事の発注をしなければならず、それがまた大変でした。部下とともに4人で、50～60本の発注をしなければならず、通常の発注の方法では間に合わないの、いろいろ工夫しながら何とかこなしました。これまでの経験から、災害後の張りつめた仕事の後に急に倒れたりする人が出るので、この時も心配した思い出があります。

**菊地** 湛水が12日間も続く水害でしたが、排水のために堤防を人工開削した件が、思い出されますね。

**鹿野** 6日夜7時ごろ、町民が鎌巻の堤防に集まっていると連絡がありました。「もうこれ以上水が引くのを待ってられない、人工開削をする」というんです。特に干潮の際など内水※1より外水※2が低くなるので、内水を排水するために堤防を人工開削する方法は昔から知られています。昔は越水の前に対岸の堤防を切ろうとして、対岸の住民と日本刀を持ち出すようなケンカ沙汰になったという話もあるほどです。

町民による開削は公共物の破壊となり実刑になるので、町長としては止めなければなりません。堤防に300人？いや500人くらいはいたでしょうか。「町長がだめといっても自分たちでやる」と言

※1 /堤防で守られる側の水 ※2 /川側の水

うので、「とにかくこちらで本格的に開削をするから本省からの了解が出るまで待ってください」と説得し、一度現場を離れて開削をお願いしに事務所長の橋本さんへ会いに行きました。

**橋本** 堤防開削は強烈な思い出です。その時は内外水位差90センチで、いつまた洪水が来るかわからないからそう簡単にできないのですが、6日夜、町長が「橋本さん、開削してくれ」と言ってきたあの表情で、これはただごとじゃないと、私も覚悟を決めました。町長には「本省と連絡を取り合い朝には返事をする」といって別れました。

**鹿野** それで午後10時くらいに再び現場に戻ったら、驚いたことにクワとスコップの人力で掘り始めていたのです。これ以上はやめて帰れと説得し、午前2時くらいに全員に何とか帰ってもらいました。

**平山** 住民たちが殺気立っていて、その場所に行ったら何をされるかわからない雰囲気でした。

**鹿野** あのような場面では、みんなで行くと混乱を招くので私一人での説得を試みました。

**橋本** (7日午前11時ごろ開削スタート)内外水位を見て検討し、底幅1mで掘ると決め、何かあればすぐ閉じられるように重機を待機させて開削を始めましたね。

**菊地** 開削で排水はできたのでしょうか

**橋本** 完全には出来ず、北海道や北陸など全



吉田川災害現地対策本部を設置、懸命な復旧活動を実施。



元北上川下流工事事務所長  
橋本安弘さん

国の地方建設局から移動式の排水ポンプ車を借りて排水しました。

**鹿野** 今のポンプ車は毎分60トンですが当時のポンプ車の排水能力は毎分20ト

ン。排水機場は、水に浸かって使用不能になりましたからね。水が入ると電気系統がだめになります。エンジンは建物の上に置く設計をしないと機能を果たさなくなりますね。

**菊地** 排水に12日間ほど掛かりましたが、現地では昼夜を問わず復旧へ向けて作業し、8月半ばには緊急復旧が完了しました。そしてわずか1カ月で全国2例目の激特事業に採択されました。

**遠藤** 激特事業の申請に関わる報告をするために6日の朝一番で東京に行きました。資料がなかったので被害の様子を上空から撮影した写真が掲載された河北新報を仙台駅で購入して持っていきました。申請をする際には写真が豊富だったので、早く進んだ記憶があります。現場の様子を撮影した写真は誰が撮ったのでしょうか。

**大類** あの時は地元の方がだいたい撮っていたようです。申請の際、役所も地元の人から借りて申請に使っています。



堤防を開削して排水（鎌巻地区）

## 全国初の「水害に強いまちづくり」について

**菊地** この水害をきっかけに、鹿島台町は「水害に強いまちづくり」のモデル事業へ取り組むこととなりますが、経緯についてはどうでしょうか。



元工務第一課計画係長  
菊地良夫さん

**鹿野** 8月20日に建

設省へ陳情に出向き、その後本省の方に「水害に強いまちづくり」をしませんかと言われたのです。それは「自然災害は完全になくすることはできないが、同じ被害を繰り返さないために被害を軽減、あるいは緊急対応が可能な集落や住宅の構造に取り組む」という新しい治水の考え方でした。「川づくりは地域づくり」「線の治水から面の治水へ」という考えで、本当に町の将来を考えていただいた提案だと感激しました。国と県、市町村、住民が一体となって進めていく全国で初めての取り組みで、具体的には氾濫拡大防止のための二線堤の設置、治水事業の促進、警報・避難への対応、側帯の整備、水防災拠点などソフトとハードの両面から行うものでした。

**遠藤** 大きな事業なので、計画検討委員会の事務局をお願いした（財）国土開発技術研究センターの戸谷さんからは、2年掛かりで取り組みたいと言われましたが、何とか1年で構想を立てていただくようお願いし、具体化を進めたと覚えています。

**鹿野** 1年目は毎晩、地域住民の方々に建設省、県の土木事務所などと一緒に構想の理念の説明をしました。2年目には具体的な計画、3年目に用地買収を進めましたが、準備を重ねて来たおかげで用地買収はスムーズでした。

計画の目玉は二線堤バイパスです。中心市街地



水害に強いまちづくり事業（二線堤バイパス）

を輪中堤で守り、氾濫の被害を最小限にとどめるアイデアですが、二線堤を境に鹿島台の西と東で恩恵を受ける地域と受けない地域が出て来るという問題もありました。恩恵を受けない地域の親友（現内ノ浦集落区長）に、計画を発表する前に相談したところ、「水害対策は、何か手を打たないと何も進まない。その構想で河川改修が促進され、いずれ自分のところも良くなるならそれでいい」と言ってもらいました。治水というのは50年、100年の長期の目で見るといふ大局観を学ばせてもらいました。この計画のおかげで、駅を中心にして、東側にバイパスやアメニティータウンが出来たのです。

**遠藤** 二線堤については、堤の高さをどうするか。かなり議論を重ねましたね。町づくりに関わることなので東北地方整備局企画部の案件として進めま

した。

**菊地** その辺も含めて、「水害に強いまちづくり」の今後の見通しはいかがでしょうか。

**高橋** 構想や計画が立ち上げられた当時の精神からはずれていな



元調査課長  
遠藤眞一さん

いと思いますが、現状を見ると多少のディテールは違っているかもしれません。今後、整理しながら構想を実現できるように進めていきます。例えば、河川が溢れた時でも、避難時間を稼ぐ、人の命を最優先させる考えで、粘りのある堤防にするため堤防の構造を工夫する対策をしていきます。このところ異常気象による集中豪雨で、以前と比べ雨の降り方が変わってきているので、

計画の規模を越える降雨に対して、被害を低減させるようなハード・ソフトの対策を考慮していく必要があると思います。

## H27年9月豪雨に見る 事業効果と教訓

**菊地** 昨年（平成27年）9月の「関東・東北豪雨」では太平洋側を中心に広い範囲で非常に激しい降雨となり、宮城県でも記録的な大雨となりました。吉田川では流域平均2日雨量324ミリと昭和23年アイオン台風に次ぐ観測史上第2位、河川水位は鳴瀬川・吉田川の水位観測所15か所のうち、13観測所で観測史上1位を記録しました。吉田川は、越水による浸水被害は発生しましたが、直轄区間において激特事業と「水害に強いまちづくり」事業により被害を最小限に留めたと評価して良いのではないのでしょうか。

**鹿野** 確かに昨年9月11日の豪雨の後に、地域住民の方より「8.5洪水より多い雨量との実感があつたが被害が少なく済んだ。激特事業を進めた町長のおかげだ」と言われました。でも計画を超える災害は必ず来ます。今後も大丈夫と言う保証

はないんです。

私は保険などのバックアップ（救済）制度を整えるべきだと思いますが、今取り組んでいる方は、いないのではないかと思います。8.5のときは、田んぼや農機など大きな被害を受けた農家に対して、一戸平均600万円ほどの農協の災害保険金が即座に支払われ、皆大きく安堵したものでした。

二線堤の計画段階でも、恩恵を受けない地域住民に対してバックアップ制度が必要と思っていました。現在は、大きな被害が発生していませんが、将来被害に遭って明暗が分かれた時に備えてきちんと取り組むべきというのが願いです。あとは、更に大きな災害に備えて、河川計画の見直しがあればと思います。

**菊地** 他にあのときこうしていればという思いがあればお願いします。

**鹿野** 平常時の予測は裏切られるということです。決壊前、5日の午前7時には、水防資材（土砂）を運んでくるようトラック業者に指示しましたが、雨のために立ち往生したり、土砂が汲み取れず、泥水ばかりになったりと、決壊の現場に土砂を積んだトラックは現れませんでした。自衛隊へ派遣要請するも道路事情で来ませんでした。排水能力の高い移動式のポンプ車や土のうのトンパック（袋）の用意などの必要性を感じました。

**菊地** 最後に一言ずつお願いします。



座談会の様子（鹿島台出張所会議室）

**平山** 今日現場を見て感じたのは、吉田川の事業は国の直轄工事だったので成し得たのだと改めて思いました。

**遠藤** 昨年、大崎市の渋井川の氾濫を見て吉田川を心配しましたが、大きな被害に至らず乗り切ったことが本当に良かったと思えました。

**大類** 昨年の洪水を見ていると、河川計画は確率評価という数字だけでなく、経験で対策してもいいのではないかと思いますね。

**橋本** 「水害に強いまちづくり」は大変な事業だと思っていましたが、今日二線堤の現場を見て鹿野元町長のバイタリティーを感じました。

**鹿野** 当時、日中は災害対策、夜は避難所をまわり、また地域の一軒一軒をお見舞いして回りました。「大丈夫ですか」と声を掛けると、住民から「町長こそがおるなよ（疲れるなよ）」と返ってきた。災害は大変な経験ですが、人の痛みを理解できる人と



H27年9月豪雨の越水の様子（大和町鶴巣大平地内）



現場視察（吉田川左岸堤防上）



吉田川激特事業成功記念碑(鹿島台町)

して、人を鍛えてくれている、教えてくれるところもあると思います。今後の治水事業を、陰ながら応援したいと思っています。

**高橋** 吉田川については、これまで全国の治水事業の事例として学んできましたが、当事者の皆さんのお話は危機管理の瞬発力などについても勉強になりました。今後、治水に対する考え方などしっかりと勉強しながら取り組みたいと思います。



北上川下流河川事務所長  
高橋政則さん

**菊地** 今日はありがとうございました。

## 【 昨年 (H27) の大出水と今までの河川整備の効果 】

記憶に新しい昨年 (H27) 9月の関東・東北豪雨により、特に吉田川上流の大和町では越水破堤により中心部が浸水する大きな被害を受けました。

一方で、吉田川中流部は直轄管理区間5カ所で越水が発生したものの、破堤等の重大災害までは至らず、これも激特事業を始め、これまで進めてきた堤防の量的・質的整備などの効果であり、また、水防団員として懸命に水防活動にあたられた地域住民の方々のおかげであったと確信しております。

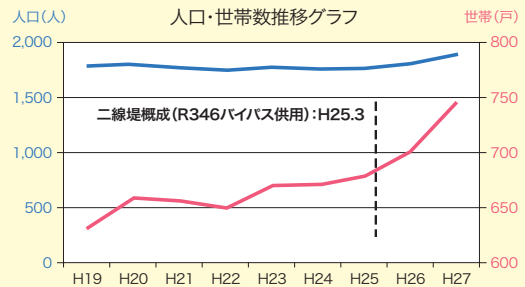
また、鹿島台町全体の人口は減少していますが、二線堤内側の東平渡地区及び姥ヶ沢地区の人口は増加しており整備の効果が表れていると考えています。

北上川下流河川事務所長 高橋 政則

### ◎鹿島台中心市街地の発展状況



### ◎地区内人口の増加(東平渡地区・姥ヶ沢地区)



二線堤内側の東平渡地区及び姥ヶ沢地区の人口は増加 (H24: 1,751人 → H27: 1,898)