

# 第4章 国・自治体、報道、企業、住民の被災後の救済から 復旧過程での対応と「災害対策基本法」の制定

## 第1節 被災住民の救済

### 1 収容避難

名古屋市の水防計画では、56の学校が避難所として指定されていた。しかし、伊勢湾台風においての緊急避難では前述のとおり最寄りの施設等が臨時的に利用され、その中には就寝や食事が行えないような場所も多かった。それらや民間事業所のように長期間にわたって生活することが不適当な施設等への避難者については、指定避難所（市として59か所、区として202か所の計261か所を公告）に順次移動させた。指定避難所とされた施設としては小・中学校が圧倒的に多いが、これは小学校区が町会の連合区として平常から活動をしていたこと、地域の人口に応じて分布する唯一の大規模施設であったことによる。それ以外にも高校、病院、警察、社寺などがあったが、多くは後日区役所や小学校等に移された。

9月27日朝から警察、消防、自衛隊その他による被災者の救助・収容活動が本格的に始まると、これらの施設への収容者数は急激に増加した。しかし、我が家に対する愛着や避難後の盗難被害の心配から、居住不能と思われるような家屋の屋根裏などに残留する住民も多かったため、当局は人命への危険や衛生上の問題、救助物資の輸送の困難さを訴えて避難するように説得を繰り返すとともに、警察による警らの強化などで治安の保持を図った。被災地の治安対策としては、名古屋市南部や海部南部などの湛水地域を中心に50か所を越える警備屯所が設けられ、警視庁・神奈川県警・静岡県警などからの応援人員や車両・舟艇の派遣、警察学校生徒の動員などによりパトロールが強化されたほか、中部電力が屋外灯8,000基を設置した。

被災者の収容にあたっては、原則として居住地と同一区内の避難所をあて、特に被害の大きかった南部地区の被災者は地域ごとに、また、学童については学区ごとにまとめて市北部の避難所へ移動させた。さらに、周辺地域の縁故者を頼って避難する人には、無料乗車券が発行された。

被災児童・生徒の学業にも注意が払われた。愛知・岐阜・三重の3県下で計65万冊の教科書が配布され、愛知県では90か所の避難所の小学生約4,200人、中学生約1,800人を避難先の学校に仮入学させ、三重県では町村長の要請もあって小学生1,370人、中学生590人を鈴鹿市・伊勢市に集団疎開させて授業を行った。これらの教育対策は12月20日頃まで続けられた。

表4-1に名古屋市における避難所の開設状況を示す。避難所の開設日数は施設により異なるが、最短で2日、最長では9月26日から11月25日の61日間に及んでいる。

表4-1 避難所開設状況（名古屋市、1961）より作成

	名古屋市計	熱田区	中川区	港区	南区	その他の区
設置数	261	15	28	44	106	68
開設日数	61	60	50	51	61	47～58
実人員	81,862	6,394	6,789	20,562	34,614	13,503

## 2 被災者の救援

名古屋市災害対策本部から区役所に、南部地域の被災者救援のための炊き出し等を行うよう指示があったのは9月27日の未明であった。各区役所で直ちに自治会、婦人会、日赤奉仕団、勤労奉仕団などの団体に協力を求めたところ、要請を受けた各種団体の構成員は自宅の整理に先んじて救援活動に従事した。当初はコメの配給もなく、その調達を始めとして水や燃料の確保、輸送手段・人員の確保など多くの困難に直面しつつも多くの協力者を得て救援が進められた。しかし、初動時には被災者のすべてには食糧を配給することができず、最も被害が大きかった港区・南区に集中的に配給された。このため、相当の被害を受けた中川区・熱田区・瑞穂区等では、当初は区が自力で区内の被災者への食糧配給を行った。被災当初の給食は、南部の5区（瑞穂・熱田・中川・港・南）とも平均して1日1食であり、29日に1日2食となって、1日3食の給食がなされたのは31日以降であった。

また、これらの団体や大学生・高校生などによる奉仕活動は、避難所の開設、被災者の受け入れ準備、衣料品・夜具等の提供、義援金品の募集・供出、救援物資の整理・運搬・配給作業、被災者の慰問、衛生管理など多岐に及び、かつ長期間にわたって行われた。

避難所における救護活動は区役所が本部となり、前述のような様々な作業においては周辺地域住民等の善意と労力が提供された。救護活動の中で施設の設備面で困ったこととしては、給水、便所、電灯などが挙げられており、バケツ給水、仮設便所、臨時灯の引込みなどの応急措置でしのいだ。上水道による給水は継続されていたが、配水管等が損傷して漏水が多かったため末端では水が出ない地区もあり、また湛水地域や井戸水使用地区では水の使用が不可能だった。このため、水道局は、147両の給水車や93か所の共用給水栓設置などで給水を行った。なお、伝染病対策としては、740人が赤痢疑似症として収容されて6人が死亡したが、真性患者・保菌者は収容者の45%にとどまり、水害の中での飲用水の確保が評価された。

生活必需品については自衛隊ヘリコプターで被災地に空輸され、毛布、肌着、タオル、ちり紙、石鹸、ろうそく、マッチ、バケツなどが配給又は貸与された。

このような救援活動は、規模の相違はあるものの、他の被災市町村でも同様に実施された。

政府においては9月28日に中央災害救助対策協議会（会長＝内閣総理大臣）を開催して、被害と応急対策の状況について報告を受け、今後の対策についての検討などを行った。また、翌29日の閣議了解で内閣に災害復旧対策協議会（会長＝内閣官房長官）を設置し、現地（愛知県庁内）には中部日本災害対策本部（本部長＝国務大臣〔副総理〕）を30日に設置した（「第2節 1 中部日本災害対策本部の活動」参照）。

被災者に対する救助活動は、中部日本災害対策本部が設置される以前は前述のように地元自治体、自衛隊などにより個別に行われたが、設置後はその調整・指導の下で一元的に進められた。特に湛水地区の被災者については、救援を要する状態が長期にわたって続くことが予想されたため手厚い対策が必要と考えられて、当初から残留者の集団避難の推進や救援の基準の引き上げ等に努力が払われた。

この本部内に10月7日に設置された「災害救助連絡小委員会」は、災害救助法に基づく応急救助の確実な実施や各種援助物資の配分処理等について協議し、対策の促進を図った。具体的には、青年会・婦人会等民間団体への協力要請、救援活動を集中化するための老幼婦女子の集団避難の勧奨、被災者の健康管理・栄養管理等の生活指導、被服寝具や生活必需品等の支給、医療活動、防疫指導などを12月1日まで行った。

### 3 広報活動

被災後、報道機関は被害状況や災害対策関係の報道に全力を注いだ。が、災害直後はあらゆる交通・通信機関が途絶し、被災地区には新聞・ラジオ・テレビの情報が届かず、救援活動も末端まで十分に行き渡らなかったため、現地では“流言飛語”が飛び始めるなどの“人心不安”の兆候が見え始めた。さらに、政府を始めとする関係機関に災害状況を伝えるための写真や資料も必要となったため、名古屋市では10月1日に市の災害対策本部内に広報部を独立させ、翌日から情報の収集、報道機関への積極的情報提供、記録写真・映画の撮影、一般市民や被災市民に対する情報伝達などの災害広報活動を展開した。

このうち、一般市民への広報としては、全市民に情報を周知させるためラジオ・テレビ・新聞等のマスメディアを活用することとし、これらの報道機関への正確な情報提供のため毎日2回の記者会見、毎朝の「情報資料」の発行を行うとともに、ラジオ・テレビを使って市首脳から市民への直接の語りかけやお知らせなどの定時放送を行った。

交通通信が途絶し、マスコミも情報伝達が不可能であった被災地区の市民に対する広報としては、湛水地区の水際9か所にNHKと共同で速報板を設置して速報ビラを1日2回掲出するとともに、避難所・救援基地向けの「お知らせ」を発行した。

## 第2節 復旧・復興

### 1 中部日本災害対策本部の活動

前述のように、政府は9月30日に中部日本災害対策本部を愛知県庁内に設置し、救助復旧対策を一元化するとともに政府機関の業務の大半を現地で処理して、迅速かつ円滑な応急措置を講ずる体制をとった。ここには、本部長・本部長代理の両国務大臣の下に大半の省庁の次官が副本部長、それらの省庁の部局長クラスが本部員として派遣され、これに愛知・三重・岐阜の各県、名古屋市、名古屋港管理組合、日本国有鉄道、日本電信電話公社、中部電力の職員が加わった。

伊勢湾台風による災害は、その影響が住民の生活だけでなく地域の社会経済活動全般に及んだことに加え、広範囲の地域が長期間にわたって湛水するという従来にはなかった事態を引き起こした。それにより発生する様々な問題に迅速かつ的確に対応することが必要であったことから、災害対策本部内には「締切排水連絡小委員会」（10月5日）、「災害救助連絡小委員会」、「住宅対策連絡小委員会」（以上、10月7日）が設置されて、災害救助、災害復旧、被災地復興のための多岐にわたる対策・施策が併行して進められた。

災害対策本部が設置された当初は、本部会議を1日2回開催して各種問題の処理が図られたが、各小委員会が発足して活動を開始した10月8日からは、本部会議は1日1回として問題点のみを協議することとされた。各種対策の実施が軌道に乗った11月8日以降は週3回の開催となったが、活動は12月9日まで70日余の長きにわたって行われた。

### 2 災害復旧

民生の安定を取り戻し地域の復興を図るためには、破堤した河川・海岸の堤防を締切って、湛水を一刻も早く排除することが必要であった。そのためには計画的に作業を進めることが求められ、作業分担や工法の決定、資機材や人員の調達・輸送・配置などについて「締切排水連絡小委員会」で詳細な検討・協議が行われた。その結果、干拓地以外の地区については遅くとも年内に排水を完了することが目標とされた。

愛知・三重・岐阜の3県内の河川・海岸堤防の破堤・決壊箇所は、総計220か所で総延長にして約33kmに及んだ。これらの締切りと排水の工事は農林省、建設省、愛知県、三重県が分担して担当した。堤防を締切るための作業手順としては、海拔0mの広大な地域に海水が常時出入りしていたため、地域を東西に走る旧東海道の街道や県道を利用して湛水地帯を南北に分断して締切り・排水を行うなど、早期に効果を発現させるよう工夫された。

締切り作業に必要な人員の確保と配置、作業用機械、資材、輸送用車両・船舶、電力等の確保・配分などは小委員会を通じて行われた。工事中資材については台風5313号（昭和28年）による災害の復旧と同様、工事発注者が一括購入して施工者に支給し、輸送用船舶も借り上げて施工業者に貸与された。

現地の測量や工事の設計、現地の工事指導などを行う人員については、建設省の他の地方建設局や都府県からの応援で確保し、人海戦術のための作業員については自衛隊員を中心に、請負業者はもちろんのこと消防団員、学生、被災者を含む地元住民の協力を得た。

仮締切りの工法は、決壊口の状況、資材運搬のための道路の有無、施工機械や資材入手の難易、工期の制約等、現地の状況に最も適した締切り位置や使用材料、工法の選定が行われた。

図4-1に仮締切り工事施工位置の例を示す。

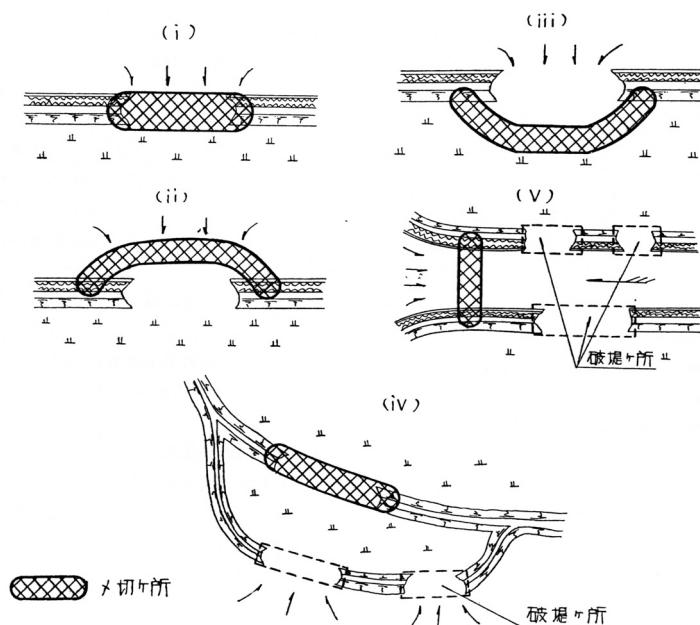


図4-1 応急仮締切り工事施工位置図（建設省河川局、1962）

また、堤防の仮締切り工事には大量の土砂を必要とするため、ポンプ浚渫船の使用が不可欠であったことから全国各地の浚渫船の回航を依頼するとともに、その動力源として必要な1万1,000kwの電力を供給するために、変電所や送電線の復旧工事が中部電力により行われた。しかし、名古屋港内にあった浚渫船は相当の修理を必要とし、東京や大阪などから回航される浚渫船は台風5916号の発生等のために到着が遅れ、32隻に及ぶそれらの船が現地に到着したのは10月中旬から下旬であった。

河川・海岸堤防の仮締切り工事は関係機関により全力で進められたが、干拓地以外で最後となった海部南部の工事が完了したのは台風から2か月近く経過した11月21日であり、鍋田干拓地の仮締切りが終わったのは翌年4月19日であった。

一方、名古屋市南部の堤防決壊現場では地区の水防隊が速やかに締切り作業を開始したが、土のう・石のうの投入などについて人海戦術に頼らざるを得ず、また資材等の輸送も小型船舶に限られるなどの困難の下で行われた。堤防の決壊・損壊箇所は82か所に上り、自衛隊、市内や隣接市町村の消防団、建設業者、地元住民、東京・大阪・神戸などの消防職員や学生などの協力や応援による作業は旧市部では10月9日までに完了したが、被害が大きかった港区南陽町では資材のすべてを海上輸送しなければならなかったため10月25日までの長期を要した。

非常な悪条件の下での仮締切り作業は、様々な問題を関係者の協力によって克服して進められ、完了した地区から湛水の排除作業が順次行われた。愛知県尾張地方南部を中心とした伊勢湾沿岸部の湛水地域面積は、河川からの浸水区域を含めて約3万haに及び、冠水した既設の排水ポンプの修理、動力線の復旧、応急ポンプの設置などから始められた排水作業が完了したのは、名古屋市内で11月25日、他の地区では12月までかかり、被災してから2か月以上の時間を必要とした。

### 3 自衛隊の活動

陸上自衛隊第10混成団長及び関係駐屯地司令に、各県知事から災害派遣要請がなされたのは9月26～27日であった。前述のように26日朝から待機態勢にあった第10混成団は直ちに災害救援行動に移った。愛知県においては守山市の倒壊工場からの人命救助活動を皮切りに、名古屋市、半田市等に入って人命救助・遺体収容などを行った。

これらの活動を通じての情報によって被害が極めて甚大であることを認識した防衛庁は、10月1日に「自衛隊中部地区災害対策本部」を第10混成団本部内に設置し、全国各地から派遣された陸上・海上・航空自衛隊の各部隊すべてについて統合的運用を行った。その動員数は、最大時で合わせて100部隊、約1万2,000人であった。

初期段階の自衛隊の活動は人命救助と救援物資の輸送に重点が置かれ、米軍とともにヘリコプター・舟艇等によって、水面に点在する残存家屋の屋根などに孤立している被災者を救出するとともに、救援物資の輸送や防疫・給水等の応急救援活動を展開した。

次の段階で行われた支援活動は破堤した河川や海岸堤防の仮締切り作業であった。名古屋市内の天白川や山崎川、庄内川等の仮締切りが完了すると、引き続き海岸堤防の計画的仮締切り作業の支援に従事し、尾西作戦・上野作戦・南陽作戦・木曾岬作戦・海南作戦と称された危険かつ困難な締切り作業を11月22日までに完了した。そのほか港区・南区の流木排除作業や道路清掃活動にも従事し、12月10日をもって撤収した。この間、作業に従事した延べ人員は約63万人、延車両数約9万5,000台に上った。

## コラム10 ドラム缶工法

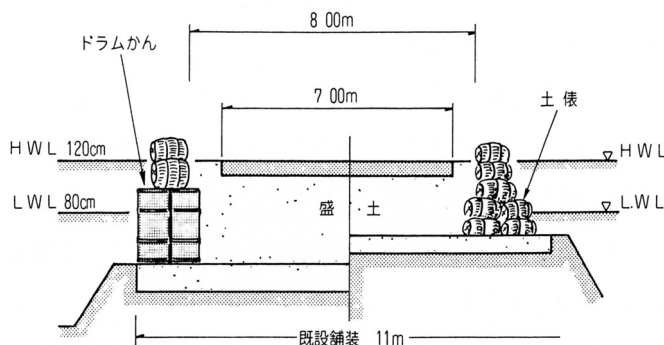
伊勢湾台風によって、鉄道、道路の陸上交通路は冠水、土砂崩壊、橋梁流出等の発生のためにマヒ状態になった。その多くは直後からの復旧工事で順次開通したが、長期湛水地域を通る路線は復旧工事に着手できず、特に名古屋～桑名間では国鉄関西本線、近鉄名古屋線、国道1号線が不通となった。これらの不通が長引くと被災者の救援や地域の復旧・復興への影響が大きいことから、中部日本災害対策本部は早期開通を図った。

国道1号線では、自衛隊のベアリー橋（軍隊が用いる組み立て式仮橋）の架橋などによって桑名（揖斐川西岸）～弥富（木曾川東岸）間の緊急車・作業車の通行が10月10日から可能となった。また、東側では名古屋市南部の湛水排除が進捗、庄内川から西では道路の両側に土のうを約1m積み上げ、漏れ出る水をポンプで汲み出すなどして10月14日には日光川まで開通した。

しかし、日光川～弥富間（5.8km）は湛水深が深い所では1.5mほどもあり、しかも堤防の締切りが完了していないため潮の干満に伴って秒速1～2mの流れがあったことから、新たな工法が必要であった。

建設省名古屋国道工事事務所から検討依頼を受けた日本舗道（株）では、入手可能であったドラム缶を利用することを提案した。

この工法は、道路の両側に鉄線で緊結したドラム缶を並べ、それを壁にして中に土砂を投入するもので（図コラム10-1）、この「ドラム缶工法」による工事は10月20日に着手されて31日に盛り立てが終了し、引き続き路面仕上げをして11月4日から通行が開始された。この地域の排水の完了が11月24～25日であったことを考えると20日ほど早く開通したことになり、救援物資や復旧資材の輸送の迅速化によって被災者の救援などに大きく寄与した。



図コラム10-1 ドラム缶工法（左側）  
（建設省中部地方建設局、1963）



写真コラム10-1 国道1号線蟹江～弥富間の  
「ドラム缶工法」現場（中日新聞社、1959）

## 4 復興への施策

### (1) 被災者の生活再建

被災地域で住民等が生活を再開するためには、なお多くの作業が必要であった。排水が完了した地域では、住宅・井戸・側溝・街路等の消毒、ネズミや害虫の駆除、汚物の清掃処理等の防疫作業に万全が期された。消毒作業は被災しなかった地域の保健所職員はもちろん、薬剤師協会や自衛隊の協力、学生の自発的な応援などにより進められた。汚物の処理には東京都、京都市、大阪市、豊中市、堺市などから応援が得られた。

被災地の後片付けで大きな問題となったのは、貯木場からの流木の処理であった。住民たちは補償問題の解決を流木撤去の条件と主張したため、回収処理の進捗が遅れて他の作業の障害となった。結局、南区公職者会（県議3人、市議6人）の調停で見舞金が支払われて、総貯木量の約4分の3にあたる71万石余が集材整理されたのは翌年1月下旬であった。

#### a. 住宅対策

中部日本災害対策本部は住宅復興を重点活動の一つとして位置づけ、「住宅対策連絡小委員会」を通じて、地元の要望も反映した住宅復興対策の実施に努めた。

この小委員会は建設省を幹事とし、厚生・農林・通商産業の各省に日本住宅公団、住宅金融公庫及び愛知・三重・岐阜の3県と名古屋市で構成され、災害救助法による応急仮設住宅の建設及び住宅補修、住宅金融公庫による融資・貸付け、公営住宅の建設・補修などに加えて、住宅復旧用資材の円滑な供給及び価格の安定、建築労働者対策などの推進にあたった。

災害救助法によって建設される応急仮設住宅は、従来は滅失戸数の30%までであった建設戸数の比率を40%に引き上げ、1戸当たりの単価も5坪8万円を10万円として約1万4,000戸が建設され、そのうちの80%以上が愛知・三重・岐阜の3県で建設された（表4-2）。

表4-2 応急仮設住宅供与数（厚生省施設課調べ）（建設省河川局、1962）より作成

道府県	応急仮設住宅 供与数（戸）	道府県	応急仮設住宅 供与数（戸）
北海道	18	三重	2,509
群馬	181	滋賀	52
新潟	35	京都	54
福井	49	奈良	515
山梨	412	和歌山	89
長野	428	鳥取	6
岐阜	1,187	徳島	7
静岡	699	高知	72
愛知	7,879	合計	14,192

注) 1. 新潟、静岡、三重、奈良、和歌山は概数

2. 上記以外で災害救助法適用市町村がある都県は青森、東京、富山、兵庫



建設用木材の調達については、林野庁と折衝して国有林の原木を市場価格の半値で供給し、これを製材品としてすぐに入手できるよう手配された。亜鉛鉄板も通商産業省を通じて1万トンが中部地区に供給され、そのうち800トンを応急仮設住宅用として市価の80%の価格で入手した。また、釘も同様の価格で支給されたが、建築労働者不足による賃金の上昇や他の資材価格の高騰傾向は防ぎきれず、概ね2～5割の値上がりが見られた。

また、住宅金融公庫による貸付けについては、災害復興住宅貸付、災害特別貸付、産業労働者住宅災害特別貸付について事務手続きの迅速化などの便宜が図られた。これらによる貸付契約件数は、1960年度末において建設向け・補修向けを合わせて全国で約4万件であった。

公営住宅については、公営住宅法（1951年）による災害公営住宅として国庫補助を受けて建設されたが、その際には被災の比較的軽微な地域を選び、やむを得ず被災地域に建設する場合には木造構造を極力避け、地盤高に応じて中層耐火構造や簡易耐火構造の平屋建て又は2階建てとするなどの防災的配慮がなされた。名古屋市では1959、1960年度に合計2,665戸の災害公営住宅が建設され、そのうち約50%が簡易耐火構造や中層耐火構造となっている。

住宅の応急修理は、排水の完了後速やかに始められた。大企業の社宅の応急修理は、多くの企業が老朽化に対応した更新計画を被災前から立てていたこともあり、従業員の就労確保のために最も早く着手された。その内容は被災の程度や企業の資本力などで異なるが、共通的には床板、畳、トタン板、屋根瓦などの支給、家賃の免除や融資などが行われた。

また、応急仮設住宅も企業単位で建設された。これらの応急復旧は10月下旬から11月上旬に完了し、引き続き本格的な修理を行った企業もあったが、年内には従業員も避難所から社宅や寮に戻って復旧作業は落ち着いた。

これに続いて、市営住宅の修理が11月初旬から12月末までに市当局によって行われた。

しかし、自力で修理を行わなければならない一般住宅では、多くが補修融資を待って行われたため立ち遅れた。中には、堤防復旧工事に従事することで生計を保つため、建物の修理が長期間放置された例もある。被害が大きかった南区白水地区及び道徳地区、港区南陽地区における被災から9か月後の家屋復旧状況をみると、応急的な小修繕にとどまるものが道徳・南陽地区で約60%、白水地区で44%と最も多く、南陽地区では小修繕も行わないで放置されているものが6%ある状況であった。

## b. 生活対策

被災者に対する税等の減免、生活資金・生業資金の貸付け、手数料・料金等の減免及び猶予、預貯金払い出しの特例措置などの対策は様々な面において行われた。中部日本災害対策本部では、これらの対策や住宅・交通対策などについてまとめたパンフレット「罹災者のための応急措置の手引」を作成し、10月7日に第1版3万5,000部、同月14日に改訂版2万5,000部を県及び市町村を通じて配布した。

また、交通・輸送関係の被害による物資輸送への影響から諸物価の高騰が憂慮されたが、対策本部が復旧用資材を手配・調達したことや食糧庁が災害救助活動分とは別に内地米5日分を特配したことに加え、生鮮食料品についても①関係業者の手持ち在庫量が豊富であったこと、②輸送関係が比較的早く復旧して緊急物資の優先輸送が行われたこと、③警察当局が暴利取り締まりに努力し、業者の団体もそれに協力したことなどにより、一時的な価格高騰はあったものの短期間のうちに平常の価格に戻った。

被災者の就労については職業安定所がその対策にあたり、堤防の復旧工事などに従事する者もあったが三重県では約3,000人が大阪方面での就労を要望したため、対策本部の大阪連絡所が中心となってあつせん、処理された。

災害救助法に基づく生業資金については、貸付け時期を災害発生から1か月以内と規定しているが、湛水期間が長期化して救助期間も延びたために資金需要もある程度ずれて発生し、実際には11月以後に貸付けが行われた。しかし、この資金貸付けの対象は全壊・流失世帯に限られた上、貸付金額も1万2,000円までと限定され、加えて居住場所が確定しない被災者も多かったことから、資金需要はありながら実際の該当者は制約された。結局この貸付けは、名古屋市内で84件の申請、63件の決定（対象となり得る8,900世帯の0.7%）にとどまった。

一方、災害関係世帯更生資金の貸付け（厚生省の特例措置）は、翌年度を含めて1,111件（名古屋市）の利用があり、平均貸付金額としては生業資金で約5万4,000円、家屋補修費で約2万9,000円、生活費で約2万4,000円などとなっている。

干拓地の被災者たちは、配給物資や見舞金などで一応の生活はでき、復旧工事にも優先的に就労できた。しかし、農地の被害が大きくて復旧には相当の期間を要することが予想されたため、見切りをつけて出身地に帰ろうとした者もあったが、郷里の田畑を売り払って入植していることから、結局、排水が進んだら除塩作業をして何かを生産しようとするようになった。

商工業者に対しては、長期金融、短期金融、中小企業向け融資などで特例的取り扱いがなされた。災害復旧資金や運転資金などの融資以外にも、例えば名古屋銀行協会及び東海相互銀行協会は①手形決済期日の延期、②手形の不渡り停止処分の猶予、③定期預金の期限前払戻し、④通帳等流失の場合の特例措置を行い、下請け工場は親企業や取引関係先の商社から手形の引受け現金払い、製品代金の前渡し、原料・資材購入代金の支払いの延期等で資金繰りの援助を受けた。これらに加え、経済界が好況時であったため金融上の混乱は回避された。

## **(2) 地方公共団体への支援**

被災地の地方公共団体は、救助活動や応急復旧工事のために多額の経費を必要としたため、政府としても緊急に財政支援措置を講ずることが求められた。

普通交付税は通常4月・6月・9月・11月の4期に分けて交付されたが、9月中に発生した災害の被害額が大きかった12府県と16府県下の市町村に対して、11月交付予定の交付税のうち約46億円が10月2日に繰り上げて交付された。また、災害復旧事業の国庫負担金・補助金を引当

とした短期融通（いわゆる「つなぎ融資」）も1960年1月末で約58億円が融通されたほか、災害応急資金として簡易保険資金約60億円が愛知・三重等6府県及び12府県下の市町村に短期融通された。

### （3）高潮対策

被災した地区の高潮防御施設の復旧整備（仮締切り後の本復旧）は極めて急を要する問題であったが、施設の機能面から考えると海岸堤防、干拓堤防、河口部の河川堤防、港湾・漁港施設等多岐にわたり、それらを所管する省庁も農林省、水産庁、運輸省、建設省に分かれていた。

このため、伊勢湾周辺の高潮対策事業の早急な推進には、関係省庁が緊密に連絡して基本方針を定め、各種施設の整合性を確保した整備が重要との認識から、「伊勢湾等高潮対策協議会」が設置された。この協議会は総理府、経済企画庁、科学技術庁、大蔵省、農林省（水産庁）、運輸省、建設省によって構成され、必要に応じて学識経験者の意見を聞くこととされた。11月26日に開催された第1回の協議会では、5名の学識経験者の意見を聴取した上で、協議会では高潮防御に関する諸課題のうち高潮防御施設の水利基準や構造に関する基本的事項に限って取り扱うこととし、地点ごとの堤防高や構造等の細部については、その基本方針に基づいて各省庁が決定することとされ、その後の幹事会による協議を経て1960年2月18日の第2回協議会において伊勢湾等高潮対策事業の計画基本方針が決定された。

基本方針では、計画対象の潮位偏差及び波浪は台風5915号（伊勢湾台風）時のものを、天文潮位は台風期（7～10月）の平均満潮位を採るが、これを上回る条件に対しても被害を最小限にとどめるよう考慮することとし、堤防の天端高は背後地の条件、堤防構造の特性、堤防法線の局地的特性、堤防前面の海底地形、港湾等の機能保持や防波堤の効果等を考慮して定めるとされた。また、堤防の構造としては、計画上では越波させない規模の堤防でも天端面及び裏法面は被覆工を施し、越波を許容する場合には法面保護及び法尻の洗掘防止を強化することや、将来予想される地盤沈下に対しても十分対処し得るよう考慮することなどが定められた。

第3回協議会は、名古屋港高潮防波堤計画を議題の中心として同年10月25日に開催された。これには、4名の学識経験者と愛知県・三重県の知事にも出席を要請して協議が行われ、名古屋港高潮防波堤計画策定の基本方針が決定された。

これは、海岸堤防の高さは原則としてT. P. +7.5mで計画されたが、名古屋港内においては平素の港湾機能を阻害する恐れがあるため、**図4-2**のように鍋田干拓地から対岸に向かって延長約8.2kmの防波堤を築造して、台風時の波高や高潮時の潮位の抑制を図って、防波堤内の海岸堤防等の高さを低減しようとするものである。伊勢湾台風をモデル化した気象庁の計算では潮位偏差を約0.5m、波高を0.7～1.3m低下させることができ、それを基に防波堤内部の海岸堤防高はT. P. +6.2～6.3mと決定された。

また、防波堤外側への影響については軽微とされたが、なお調査を行って悪影響を与えない計画とすることとされた。

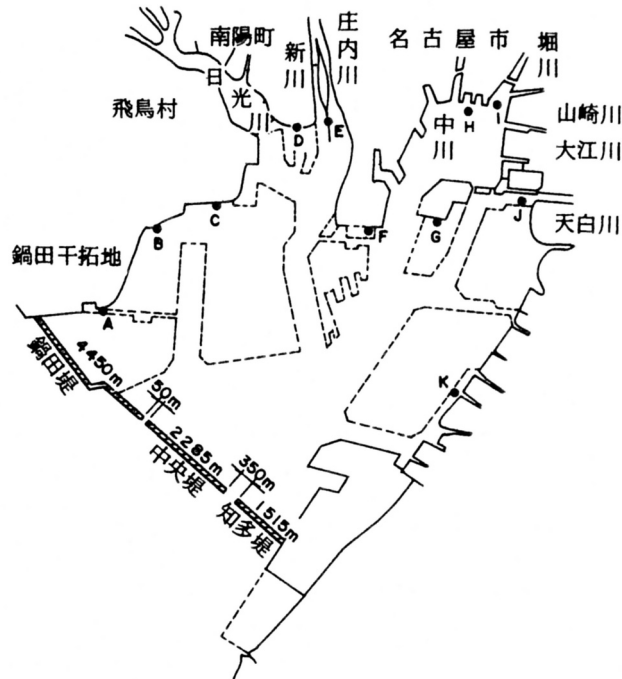


図4-2 名古屋港高潮防波堤位置図 (豊島,1969)

以上の方針に基づく全体事業は、対象となる海岸等延長約679kmで事業費約825億円と決定され、建設省関係の直轄事業は1962年、補助事業も翌1963年に完成し、名古屋港高潮防波堤も1964年に完成した。

### 第3節 報道の対応

#### 1 救援・復旧・復興に寄与した報道

##### (1) 被災地からの報道

台風15号は想像を絶する大災害となった。新聞・放送は記者・カメラマンを被災地に送り込み、その惨状と救援を求める被災者の悲痛な叫びを伝えた。以下に名古屋市南区南陽町をルポした2本の記事を紹介する。

「……おびただしい流木の間をぬって進むとやがて南陽中学・小学校へついた。水に沈んだ一階教室にはドロまみれの机やイスが浮かんでいる。……南区役所南陽支所はいま救援食糧の配給にてんてこ舞いだ。職員はほとんどが同町の人。わが家は沈むにまかせているのだ。二階に臨時救護室が設けられ、名古屋市大病院の先生が手当てにいそがしい。消防団の人たちが12

隻の小舟で1,880戸、1万2,000人の“飢えた町民”へ食糧を配給している。28日午後5時までには42死体を収容したが、まだ六、七十人は沈んでいるという。舟も足りない、人手も足りない。すべてが想像外の被害の前にはがゆいほど無力なのだ。……川原部落ではみんな口をそろえて、配給はカンパンが1戸に1袋、にぎりめしが四つ、何人いてもこれっぽっち。多人数の家ではいったいどうやって食べるのだと怒っている。……ラジオも新聞も断たれた人々は、はい上がった屋根裏でニュースに飢えている。……平屋で屋根までつかった人たちは夜だけ隣り近所に分宿させてもらっている。それも天井の板の上でジカにゴロ寝だ。……南陽町は“死の町”であった」（『中部日本新聞』9月29日「どろ海に孤立の“死の町”に行く」）

「……腐臭と流木の漂うどす黒い水の中に軒近くまで浸水して点々と家が浮かんでいる。雨戸や窓は締切った無人の町。むろん夜は真暗だ。……水の中に点在する無人家屋の中に時おり細めに雨戸をあけた家がある。人のけはいがする。避難していると家財道具を“海賊”に盗まれるからだそうだ。……庄内川と日光川にはさまれた南陽町は完全な孤立の町である。2,000人がいままで屋根の上でヘリコプターの食糧投下に生命をつないでいたが、やっと2日、初めて集団退避を開始した。……これで市内に孤立地区はなくなるわけで、あとはこの海とも川とも見分けのつかない水没地帯の水を堤防の外にはき出すだけだ。必死の排水作業が続けられているが、ドロ水の下から大地が顔を見せるにはまだ10日もかかろうという」（『毎日新聞』10月3日「被災地に行く」）

被災地の惨状を全国に伝えて救援を呼び掛ける上で、放送、とりわけテレビが果たす役割は大きい。映像と音声を生かしたテレビの臨場性、訴求性などは、災害を伝える上で視聴者に強烈なインパクトを与えるからである。

CBCテレビは28日午後には、特集番組『災害地を見る』を南区大江町からの中継で伝え、10月6日夜には中継車と照明車を水没した被災地に出動させて『私は知りたい、濁水未だ去らず』を放送、全国11局にネットされた。NHKテレビは10月1日、全国向けに『災害地は訴える』を南区南陽通りからの中継で放送した。集まってきた被災者たちはカメラに向かって口々に水や食料、薬、舟の不足を訴えた。中継車のPD席にいた木原克之ディレクターは『（視聴者から問い合わせの）電話が殺到している。中継場所を繰り返して言え』との東京からの再三の指示に、反響の大きさを思って胸に熱いものが込み上げた」と書いている（中部旧友会放送70周年記念文集『わが放送人生』）。

9月27日から10月31日までの間に放送された定時ニュースを除く伊勢湾台風関連の番組は、全国向け放送と地域向けのローカル放送を合わせてNHKラジオが230回延べ70時間、同テレビ60回28時間、CBCラジオ90回44時間40分、同テレビ39回13時間14分、東海テレビ57回13時間44分に及んだ。

## (2) 安否・生活情報の報道

大きな災害に遭遇した人たちがまず知りたいことは、被害の様子と家族・知人などの安否である。被災地では、水中に孤立した家に留まる人が多かった。知人や親戚と連絡を取ろうにもその手段がない。NHKの社旗を掲げた取材船に向かって「無事を伝えてくれ」と声がかかる。そんな依頼が相次いだため、NHKはラジオの『罹災者だより』の時間で被災者からの伝言を放送した。

このときの安否情報放送の試行は5年後1964年の新潟地震で生かされた。個人の安否を伝える放送が大々的に行われて人々の不安を鎮めることに寄与した。新潟地震で地元のNHKと民放ラジオが伝えた安否情報は8,000件にのぼった。中部日本新聞や朝日新聞は、紙面の1ページ全部を割いて死亡者名簿を掲載、また東海3県の避難所別に避難者名を伝えて人々の情報ニーズに応えた。

被災地では物価が高騰した。1本15円だったキュウリが50～80円に跳ね上がった。生鮮食料品の入荷の見通しを連日詳しく放送、健康や教育の相談、融資や住宅再建など被災者が必要とする生活情報が連日NHKラジオの電波に乗る。CBCラジオは『愛知県知事に聞く』『建設大臣に聞く』『生活物資や建設資材はどうなっているか』『水害と税の減免』など多彩なテーマの特集番組を連日編成した。

停電や電話の不通で被災地の人々に情報が届きにくい状態が続いた。NHKでは大きな掲示板を立てて手書きのニュースやお知らせを張り出したりした。

被災者の救援と被災地の復興を訴える報道各社のキャンペーンには大きな反響があった。中部日本新聞の義援金募集には3億6,400万円、NHKの「伊勢湾台風災害たすけあい」には1億1,213万円の寄金が寄せられた。



写真4-1 被災地の速報板 (NHK、1959)

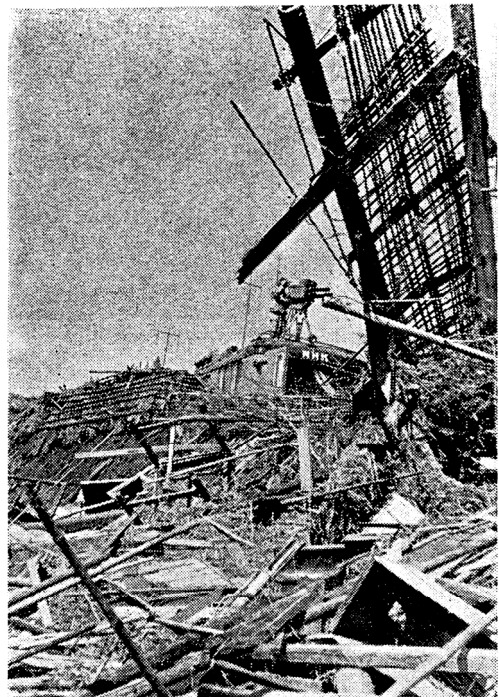


写真4-2 被災地からのテレビ中継 (NHK、1959)

### (3) 災害の背景に迫る

ジャーナリズムの仕事には、出来事を迅速・正確に伝えるという事実の報道と並んで、なぜそんなことが起きたのか—原因や背景を探って問題点を明らかにする分析・論評がある。15号台風でも、災害を大きくした背景を追求した報道が盛んに行われている。10月9日付け朝日新聞は、疋田桂一郎記者の「黒い津波の跡を歩いて」と題するルポ記事を掲載した。

「……名古屋市ときたら、だいいち、どうして1,600人も市民が、かたまって死ななくてはならなかったのか。……名古屋市にこんな大型台風が襲ったのは、はじめてであること。警報が出ていたのに、退避しなかったこと。また、警報では2mの高潮を予想していたのに、実際に来たのは2倍の高潮であった、という事情もある。しかし、被災地をみた感じでは、もっとほかにワケがありそうな気がしてならないのである。

第一に、名古屋市の総合的な都市計画が、甘かったのではないか。高台にコンクリートのモデル住宅地を築きながら、どうして低地に木造平屋の公営住宅を密集させたのか。公営住宅の住人たちは、自分が水面下に住んでいることを、水没した日まで知らなかったという人が多い。しかも、低地に住む勤労者の流した汗が、戦後のめざましい名古屋市の発展をもたらしたのだ。日本一という100m道路も、千種台団地も、金のシャチホコも、そうだ。表通りだけの都市計画のモロさ。

第二は埋め立て地だ。建設省や経済企画庁の技術者にきくと、埋め立て地をつくると、どうも、そのうしろ側が弱くなる。埋め立て地の大工場が工業用水をくみあげるので地盤は沈下する。それで、こんどのように堤が切れて水がはいると水がひかなくなるのだ。防潮堤をどんな台風が来てもだいじょうぶなように高くしたらどうか、という意見がある。……しかし、地価が安いからこそ、争って工場が建つのであり、土盛りして地価が上がったら、商売にならないのだ。採算がとれなくても、防災一点ばりでいくか。それとも、50年にいっぺんの災害は覚悟の上で安い工場地帯をつくるか。ふたつのうちどちらかだと、技術者たちはいう。

……もちろん、名古屋市だけの問題ではない。東京でも、埋め立てやら「臨海工業地帯の造成」やらは大流行である。日本じゅうが、かけ足で、背のびし、発展し、繁栄している。だから、25年前同じ規模の台風が阪神を襲った時、死者は3,000人だったのが、こんどは5,000人になった。この次に同じ台風が来たら、東京だろうと大阪だろうと死者の数はもっと増すだろう。

「しょうがないんですよ」とある高名な気象学者は私にいった。

新聞は社説やコラムで、テレビやラジオは特集番組で15号台風の被害が拡大した原因や背景を追求し、有効な防災対策を提起した。『気象庁技術報告 第7号』はこうした新聞の論調を整理して次のように取りまとめている。

1. 災害の原因は強い台風が来たことが主因であるが、人口圧力のため、災害の起こりやすいところにも住むようになった社会的条件が大きな背景となっている
2. そして、この際、防災対策が十分考慮されていないという点で、天災というよりは人災的の要素が大きい
3. 高潮の起きた地方は干拓地であり、防潮堤の構造が十分でなかった。特に地盤沈下の問題もあり、計画に一貫性がなかったことが災害の大きな原因となっている
4. 台風警報は気象警報としてはだいたい正確であり、時間的にもよかったが、災害警報としては不十分であった。人命救助に重点をおいた警報が望まれる
5. 災害時には停電などで通信がきれるから、この対策を考えるべきである。
6. 災害が起きてからの救助対策はかならずしも適切ではなかった。各方面でばらばらに行われたが、もっと各方面の連携が望ましい
7. 今回の災害にかんがみ、次のような点を考慮する必要がある
  - (a) 総合計画を立てること
  - (b) 予算の配分について考慮すること
  - (c) 災害科学を推進すること
  - (d) 災害保険を国営で行うこと
  - (e) 避難計画および訓練を行うこと



## 2 災害時の放送の役割

### (1) 伊勢湾台風の教訓を生かした災害放送の展開

伊勢湾台風では、NHK・民放がそろって事前の防災報道に力を入れ、安否情報や生活情報など被災者向けにきめ細かい情報を流すなどして、それまでの災害放送の形式や内容を大きく変え、防災関係者から評価された。しかし、それにもかかわらず多大な被害を出したことで、災害時の情報の伝達にあたって放送が果たすべき役割について、多くの教訓と課題を残した。

伊勢湾台風の報道が一段落した後、NHK報道局は今後の災害放送に生かす教訓を次のようにまとめた。

- (1) 気象庁や気象台が発表する台風情報をそのまま放送するだけでなく、不安に駆られて「自分はどのような状況におかれているのか」「どのような行動を取るべきなのか」を知りたがっている住民の要望に応える放送でなければならない
- (2) 日頃から、人々の防災知識を高めるための啓発報道と、関係機関に防災対策の強化を求めるキャンペーン放送を行うことが必要
- (3) ラジオ第1と第2、テレビ総合と教育の4つの放送波（のちにFMが加わって5波）のどれを聞いていても、緊急の災害情報が伝わるようにすること
- (4) 被災地向けのニュースや情報を、全国向けニュースよりも優先して放送する措置を取ることに

民放各局も伊勢湾台風の後、その教訓と課題を生かした災害放送に向けて放送体制の点検と整備に取り組んだ。その教訓を生かす機会が2年後に訪れる。1961年9月16日、超大型の台風18号が近畿地方を襲った。その進路や勢力が1934年の室戸台風と酷似していたことから、「第2室戸台風」と名付けられた台風である。

### (2) 第2室戸台風と放送

台風18号は16日午前9時過ぎ室戸岬付近に上陸した。室戸で中心気圧930.4hPa、最大瞬間風速84.5m以上を観測する。四国を横断して瀬戸内海に出た台風は午後1時ころ、大阪と神戸の中間付近に再上陸する。大阪湾では、台風の強風による吹き寄せで4mを超す高潮が沿岸に押し寄せた。大阪府南部のゼロメートル地帯はもとより都心のビジネス街まで濁流に洗われ、大阪市港区などでは軒先まで浸水する家が続出した。

台風18号による被害は大阪府を中心に全国に及び、死者・行方不明者202人、負傷者2万6,062人、住宅の全半壊12万棟、浸水家屋40万2,000棟にのぼった。しかし、激しい暴風雨や高潮にもかかわらず、室戸台風や伊勢湾台風と比べると犠牲者の数ははるかに少なく、特にゼロメートル地帯が広がる大阪での高潮による死者はゼロであった。

台風の規模・勢力の大きさにもかかわらず、伊勢湾台風と比べて被害が軽微で済んだことについては、

- ① 台風の襲来が昼間だったこと
- ② 適切な情報の伝達と早めの避難など、伊勢湾台風の教訓を生かした対策が講じられたこと
- ③ 情報の伝達や警戒の呼び掛けなどに放送が十分に機能したこと

が寄与したとされている。

大阪のNHKと民放各局は、台風18号が近畿地方に向かうおそれがあると発表された9月15日の朝から、こぞって防災放送の態勢に入る。台風は1934年の室戸台風と似たコースをとり、近畿地方では高潮などの災害が予想されることを繰り返し伝えて注意を呼び掛けた。

16日午前9時半、大阪管区気象台は知事、市長、府警本部長、在阪の放送・新聞各社に対し「最悪の事態となったので厳重な警戒と予防態勢をとるよう」要望した。高潮警報が出され、大阪湾沿いの14の区市町村には避難命令が出る。伊勢湾台風の後、行政の台風対策も格段に充実強化していた。避難場所の指定、情報の伝達ルート、避難の誘導指示の方法が自治体の防災計画に明記され、各戸にパンフレット類を配って周知徹底を図っていた。高潮警報の発表と同時に、大阪府内1,056か所の避難所に44万人が避難した。貯木場では前日のうちに木材をつなぎ止め、船は港外に退避した。

放送は繰り返し、台風情報・警報・避難命令を伝えた。左藤義詮大阪府知事はNHKと民放のテレビ・ラジオを通して、台風への備えと早急の避難を呼び掛ける異例の放送を行う。NHK大阪放送局は、テレビ・ラジオとも全国向けの番組を随時、近畿地方面向けのローカル放送に切り替えて台風に関する情報を集中的に流した。特にラジオは、午後1時11分から4時まで、第1・第2放送を通じて気象台からの中継や台風に備える注意、行政からのお知らせ、交通・通信などライフライン関係の情報を放送し続けた。テレビでは、通常番組の画面に文字を重ねて気象情報や警報、避難命令を伝えたほか、ニュース時間には東京発の全国向けニュースに換えて大阪から台風関係のニュースを流した。

### (3) 伊勢湾台風後の防災対策

伊勢湾台風は、臨海部のゼロメートル地帯が台風や高潮に脆弱であることを浮き彫りにした。人口稠密のゼロメートル地帯が広がる東京湾、伊勢湾、大阪湾の三大湾沿岸では、伊勢湾台風級の台風を想定した防災対策が進められた。浸水防止のために堤防や護岸を嵩上げしたり強化したりし、危険な貯木場の移転を促した。浸水しても被害を最小限度にとどめるために、道路・鉄道の盛り土部分や河川堤防の活用、排水ポンプの整備を図った。浸水時にも機能する避難場所や避難路の確保にも力を入れた。

伊勢湾台風を最後に、日本の大都市を襲う超大型台風は発生していない。ハード・ソフト両面での防災対策も着実に進んだ。しかし、災害のポテンシャルが軽減したとはいえない。東京・

伊勢・大阪の三大湾沿岸のゼロメートル地帯は、合計で面積577km<sup>2</sup>、そこに住む人口は404万人にのぼる。2005年のハリケーン・カトリーナ災害を契機に国土交通省は「ゼロメートル地帯の高潮対策検討会」を設置した。そこに提出された資料は、ゼロメートル地帯の災害ポテンシャルを次のように整理している。

- ①高潮防護施設では老朽化が進行、大地震に対する耐震性を十分に有していないものもある。(三大湾の海岸堤防のうち、東京湾で20%、伊勢湾で61%、大阪湾で20%が建設後40年以上を経過。耐震対策済みの海岸堤防は東京湾で62%、伊勢湾17%、大阪湾90%)
- ②施設の整備基準を超える規模の高潮の発生や複合災害の懸念がある。
- ③長期的には地球温暖化に起因する海面上昇、洪水・高潮に対する沿岸の安全性の低下、台風の強大化等の懸念がある。

伊勢湾台風から半世紀、さまざまな面で教訓は生かされてきている。が、同時に時間の経過は、災害体験の風化に伴うリスク管理態勢の空洞化や防災施設の劣化など、災害に対する脆弱性を増している面もある。

## コラム11 台風災害ポテンシャル

伊勢湾台風を最後に、犠牲者が1,000人を超すような激甚台風災害はなくなった。台風による死者・行方不明者数は、終戦をはさんだ1941～45年に7,160人、伊勢湾台風や狩野川台風を含めた1956～60年に7146人を数えたのがピークである。近年では1991～95年が182人、96～2000年が110人、2001～05年が265人のように激減している（「警察白書」より）。

これは日本に上陸する台風が減り、大型台風がなかったことによるところが大きい。1950年代は平均して年に3.2個の台風が上陸し、60年代も3.3個だったが、70年代は2.4個、80年代2.6個、90年代2.8個にとどまっている。また、伊勢湾台風を契機に観測や予報技術の向上、情報伝達の拡充が図られ、護岸や堤防の強化、河川改修や砂防ダムの建設など防災施設の整備が進み、人々の防災意識の向上や地域の防災活動の充実などがあったことも、「減災」の要因にあげることができよう。

しかし、21世紀に入って日本を襲う台風は増える傾向にある。2001～06年に上陸した台風は22個、年平均で3.7個となり、特に2004年には10個もの台風が上陸して各地で浸水や土砂災害を引き起こし、185人も犠牲者を出した。

台風防災の現状にも問題点が少なくない。伊勢湾台風の被害を大きくした海拔ゼロメートル地帯は、伊勢湾の336km<sup>2</sup>をはじめ東京湾、大阪湾の三大湾を合わせて577km<sup>2</sup>に達し、ここに404万人が居住している。

海岸堤防は強化されたものの、建設後40年以上を経過した堤防が伊勢湾で60パーセント、東京、大阪湾でもそれぞれ20%を占め、老朽化に伴う脆弱化が心配されている。堤防の耐震性も心配だ。海岸堤防のうち耐震対策済みの部分は大阪湾で90%、東京湾で62%であるが、東海地震や東南海地震の揺れが心配される伊勢湾では17%に過ぎない。

高潮ハザードマップも三大湾では、破堤や越流の想定が困難であることなどから作成が遅れている。伊勢湾台風から間もなく半世紀、人々の被災体験も年を追って風化してきている。台風防災の知恵と行動も覚束ない。

三大湾地域を中心に、この国の台風災害ポテンシャルはむしろ高まっていると考えるべきではないのか。

## 第4節 災害対策基本法制定への動き

### 1 災害に対する特別立法措置

1959年は7月中旬に台風5905号の影響による豪雨があった後、局地性の豪雨がたびたび降ったに加え、8月には台風5906号・5907号が相次いで来襲して各地で災害が発生した。このため、高率の国庫補助を行うための特別立法の要請が出始めていた矢先、9月に台風5914号に次ぐ5915号（伊勢湾台風）によって大災害が発生した。これを受けて、災害の実態に応じた各種の特別立法措置の検討が始められ、10月に自由民主党災害対策小委員会が各省庁の見解をまとめる作業に着手した。

その結果、台風5906号以降で伊勢湾台風までの災害を対象とし、1953年の台風5313号等の災害に対して採られた措置を参考として立法を行うことなどの方針が確認された。

災害対策を中心とする第33臨時国会は10月26日に召集され、災害対策については被災した地方公共団体等の要望や財政当局の見解が錯綜して調整が難航したが、結局、年内に27の特別措置法が制定された。以下に、代表的又は特徴的な特別措置の概要を述べる。

#### (1) 公共施設関係

##### a. 公共土木施設の災害復旧事業に関する特例

災害復旧事業を行う地方公共団体の標準税収入と復旧事業費の総額との比率に応じて国庫負担率を引き上げるとともに、直轄の災害復旧事業における地方公共団体の負担率を引き下げる特例を規定した。特別措置が適用される地域には、上記の比率を判定基準とした指定に加え、他の特別措置に基づく国庫補助による湛水排除事業が行われる市区町村の区域も指定した。

また、災害復旧事業の原形復旧のみでは再度災害の防止に十分な効果が期待できないと認められる場合に、それと合併して行う新設又は改良事業に対する国の負担率、補助率も3分の2まで引き上げられた。

##### b. 水防資材に関する特例

伊勢湾台風等による災害においては、水防管理団体及び都道府県は水防活動で多量の資材を使用した。しかし、水防法では水防資材に対する国庫補助の規定がないため、再使用や転用が可能なものを除く水防資材の購入額が一定額以上になった水防管理団体及び都道府県には、特別措置法で一定額を超過した額の3分の2を補助することとした。

##### c. 高潮対策事業に関する特例

壊滅的な被害を被った伊勢湾沿岸を中心とする海岸を高潮等から防護するために必要な施設

の新設・改良及び災害復旧の事業に対して、高率の国庫補助を行うこととした。対象地域としては、愛知県及び三重県の区域のうち伊勢湾・知多湾・渥美湾及び熊野灘に面する地域とされた。また、工事の規模、重要性、工期等からみて国が直接又は委託を受けて施工するための規定も盛り込まれたが、1960年3月に海岸法の一部改正が行われて海岸保全施設の災害復旧事業も主務大臣が直轄施工できるようになった。

#### d. 住宅関係の特例

公営住宅に関しては、今回の災害で一定規模以上の住宅が滅失した市町村において、住宅を失った者に賃貸するための建設を促進する目的で、第2種公営住宅建設に対する補助率の引き上げと国庫補助義務の限度枠の拡大が行われた。

また、今回の災害で滅失したり大きく損傷したりした既設の公営住宅の建設や補修についても、同様の地域について補助率を引き上げて、事業主体の財政的負担と入居者の家賃の軽減が図られた。

#### e. その他の公共施設等への特例

上記のほか、公立学校施設や公立の社会教育施設、水道施設や清掃施設、生活保護施設や児童福祉施設などの災害復旧費について国庫補助率の引き上げや特別補助が行われた。

### (2) その他の特別措置

農林水産業施設の災害復旧事業に対しても国が高率の助成を行うとともに、私立学校施設の災害復旧費への補助、私的医療機関への復旧費の貸付けや防疫活動費への補助、中小企業者や農林漁業者の経営資金の融資、福祉年金・失業保険金の支給などについて特別措置が講じられた。

また、今回の災害で被害を受けた地方公共団体の財政収入を補って災害対策を推進するために、財源確保のための地方債発行を認め、公共土木施設、公立学校施設及び農林水産施設の小災害に係る地方債について、国が一定率の元利補給を行うこととした。

## 2 災害対策基本法の制定

伊勢湾台風による大規模災害の発生以前においては、災害への対応はその発生のつど個別に考えられてきた。具体的には、1946年12月の南海地震を契機として、被災者の救助を組織的に行うための規定や国と都道府県との費用分担関係を明記した災害救助法（1947年）、都市大火への対応と火災予防のための消防法（1948年）、台風・豪雨災害への対応を定めた水防法（1949年）等である。

しかし、これらの防災関係法令は所管省庁ごとに個別的に制定されたことから、実際に災害

が発生すると各省庁や自治体の対応がバラバラで一貫性と計画性を欠いていたため、災害対策の実施に齟齬をきたすことがあった。伊勢湾台風の場合においては、前述の「中部日本災害対策本部」で調整された統一的な方針の下に様々な災害対策が実施されたが、自治体ごとの個別的状况のすべてに対応できたとは考えられず、自治体がそれぞれの判断で活動する場面も少なからずあったと推察される。

また、当時の防災体制についても省庁ごとに定められていたため、体系的な防災体制の構築が必要とされた。防災体制の充実強化については、1952年の十勝沖地震による災害を契機として日本学術会議の報告書、全国知事会の要望意見書が出された。全国知事会が提案した「非常災害対策法要綱」と「非常金融公庫法要綱」では、中央災害対策委員会・地方災害対策協議会などを設置して防災行政の総合調整を図るとともに、災害金融公庫によって地方債の引受けや被災住民に対する生業復興資金の融資等の業務を行うこととされていた。

その後、1958年の狩野川台風に続く翌年の伊勢湾台風による大災害の発生、1960年5月の南米チリ地震による津波への警報発表の遅れなどに対する批判や要望の高まりから、気象庁では気象審議会に対策を諮問し、行政管理庁は行政審議会に防災関係行政の改善を諮問し、内閣審議室では風水害に関する世論調査を行うなどの動きが活発化した。

それまでの災害対策への批判や問題意識としては、前述のように災害後の処理が省庁ごとに行われたための総合性、計画性の欠如のほか、都市化の進行とともに住民と河川との結びつきが希薄になり、水防組織も従来の農民の地縁を中心とした組織から性格が変化して、水防の意義についての認識も薄れ始めていたこと、災害に関する予報と具体的対策に有機的な連絡がなく、気象庁の予報が十分活用されているとは言えなかったことなどが挙げられた。

また、被害額の見積りや処理費用の単価が各省庁でマチマチだったことや、国からの補助・助成の嵩上げについての基準が不明確であったことから、被災自治体は災害の処理と並行して財政的支援を得るための陳情に多くの労力を割かなければならなかった。伊勢湾台風による災害の場合も、特別立法における補助率等引き上げの適用地域（＝激甚地）の指定をめぐる、名古屋市からは10月30日の第1次から11月15日の第6次までの陳情団が上京し、地元選出国會議員や関係国會議員、各政党などに働きかけを行っている。

「災害対策に関する基本的な法律」については、1959年10月頃から内閣審議室、自由民主党、自治庁で各々法案の作成作業が行われたが、各省庁の権限確保の思惑や被害激甚の場合の負担特例制度、国の災害対策基金、改良復旧の考え方などについての意見調整が難航した。結局、「災害対策基本法」案は1961年5月に国会に提案されたが廃案となり、9月に再提案されて修正が加えられた上で10月に成立した。主な修正点は、防災に関する国の責務の強調、災害発生時の努力目標に『被災者の援護』を追加、政府の措置義務として『法制上、財政上、金融上の措置』を追加、災害緊急事態に関する規定の削除である。

この「災害対策基本法」では、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、および災害の復旧を図る」と、初めて防災の概念を明確にした。そして、防災に関して国・地方公共団体・公共機関・住民等の防災責任を明確化し、具体的な対策・措置について明記するとともに、国、都道府県、市町村の各レベルに防災会議を設置し、それぞれ防災基本計画（国）、防災業務計画（指定行政機関（各省庁）、指定公共機関（日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会や公益的事業を営む法人等））、地域防災計画（都道府県、市町村）を定めることとされた。

防災基本計画の内容は、防災体制の確立、防災事業の促進、災害復興の迅速適切化、防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項等の基本的な方針である。

防災業務計画は、防災基本計画に基づいて指定行政機関・指定公共機関が所掌事務や業務に関して作成する計画であり、地域防災計画には都道府県又は市町村の地域について、地域の防災機関がそれぞれの地域の実情を踏まえて処理すべき業務等が定められる。具体的には、防災に関する組織、災害時の情報伝達・避難、被災者の救出、生活物資の供給、医療・防疫等の応急対策などである。また、市町村長には事前措置（災害拡大防止のための物件除去等）、避難の指示、警戒区域の設定及び立ち入りの制限、土地や工作物等の使用、住民等を応急措置業務に従事させることなどの様々な権限を与えた。

激甚災害が発生した場合の地方公共団体への特別財政援助等については、別の法律の定めるところにより必要な措置を講ずることと規定されており、翌年9月に「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」が制定され、中央防災会議では同年12月に激甚災害指定基準を決定している。