

□伊勢湾台風と災害対策基本法の制定

消防庁防災課災害対策官 細田大造

1. はじめに

昭和 34 年の伊勢湾台風による災害から、今年で 50 年目を迎えた。当時、日本全国に甚大な被害をもたらした伊勢湾台風は、日本の防災行政の基本となる災害対策基本法制定の契機となるなど、我が国の防災対策の原点ともなった。50 年という節目の年を迎え、伊勢湾台風という歴史的被害をもたらした災害の教訓を再度共有するとともに、これを契機に制定された災害対策基本法について解説する。

2. 伊勢湾台風の概要

(1) 被害状況

昭和 34 年 9 月 26 日午後 6 時過ぎに潮岬に上陸し、全国的に大きな被害をもたらした台風 15 号は、特に伊勢湾周辺地域、中でも湾奥部の名古屋市を中心とする臨海低平地に未曾有の大災害を引き起こしたため、伊勢湾台風と命名された。この台風は、上陸時の中心気圧が我が国観測史上 4 番目の 929.6hPa であり、昭和 5 年の室戸台風(上陸時最低気圧 911.8hPa)及び昭和 20 年の枕



愛知県半田市日の出町、康衛町の惨状

崎台風(同 916.6hPa)とともに、昭和三大台風(犠牲者数が 3,000 名以上の台風)の一つに数えられている。

伊勢湾台風による犠牲者数は 5,098 名にも及び、それまで最多の犠牲者数であった室戸台風の 3,036 名を大きく上回り、日本の自然災害全体でみても史上 5 番目を記録した。また、記録的な犠牲者数に加え、犠牲者の発生範囲は全国 36 都道府県に及び、その 83%が愛知・三重両県に集中した点も特徴的である。一方、物的被害については、全壊 35,125 戸、半壊 105,347 戸、流失 4,486 戸であった。人的被害同様、物的被害の 73%が愛知・三重両県で生じている。本来安全を確保するための堤防が破壊されたことにより、低平地にあった建物が高潮の氾濫を受け、大きな被害をもたらした。

伊勢湾台風は、歴史に残る超大型台風であったこと、台風の強さと比較して被害が格段に大きかったこと、そして愛知・三重両県に被害が集中していたことが特徴である。

(2) 災害の要因

中央防災会議の「災害教訓の継承に関する専門調査会」が報告した「1959 伊勢湾台風報告書」(平成 20 年 3 月)では、伊勢湾台風災害の要因について、災害を引き起こす原因となる台風やそれによる高潮などの外力(誘因)、外力を受ける側の地形・地質や災害対策などによる抵抗力(素因)および被害を拡大する要因(拡大要因)の 3 点から、以下のように分析されている。

① 誘因

災害を引き起こすことになった誘因は、観測史上最高の高潮が発生したことである。上陸時の気圧の高さこそ 4

番目だったが、それによって生じた高潮は観測史上最高の 3.55m(名古屋港)であり、それまでの最高であった室戸台風による 2.9m(大阪港)をはるかに上回った。この記録的な高潮に満潮が重なったことにより、名古屋港におけるそれまでの最高潮位を 1m 近く上回る潮位となった。また、記録的な高潮に加え、強風による暴風波浪が生じたことで、堤防が寸断され、住宅団地を土台だけ残して洗い流すなどの被害もたらされた。

② 素因

伊勢湾台風の被害対象の性質をみると、伊勢湾及びその周辺地域が、高潮を発生させやすく、かつ被害を拡大させる地理的特性を有していたことが分かる。伊勢湾は、湾口が南に開き、かつ十分な広さを持っており、外洋の海水が流入しやすい平面地形であり、高潮の発生しやすい地域の典型であった。また、明治以降近代産業が集中したことにより、大工場立地のための干拓が進み、潜在的な水害危険地帯といえる海抜ゼロメートル地帯が広がっていた。このように水害に対して極めて脆弱な低平地が、戦後の復興・発展の過程で防災対策が不十分なまま市街化され、そこに観測史上最大の高潮が暴風・暴浪とともに来襲したことで、人的・物的共に大きな被害をもたらした。

③ 拡大要因

伊勢湾台風では、上記 2 つの要因に、ソフト面の未整備という拡大要因が加わり、被害を拡大することとなった。伊



高潮と流木で死者600人を生じた愛知県名古屋市南区白水住宅一帯

勢湾台風災害の拡大要因であるソフト面の未整備は、以下3点に集約できる。

1点目は情報の伝達不足である。気象庁及び名古屋市等は台風に向けて観測・連絡体制を強化していたが、実際に警戒情報が出たころには、愛知・三重両県の広い範囲で停電となっていた

ため、テレビ・ラジオが使用できず、住民が情報を得られない状態であった。

2点目は危険地帯の周知不徹底である。名古屋市南部一帯の地域は、近代化に伴い埋め立てられた海拔ゼロメートル地帯であり、これらの地域はひとたび破堤すれば濁流にのみこまれる危険地域であった。当時、現在のハザードマップにあたる「水害地形分類図」はすでに作成されていたが、この存在を知る

人はごくわずかで、この危険性は十分には認知されていなかった。さらに、高潮がきた場合、名古屋港から堀川にかけて点在する貯木場から材木が市街地へ流入する危険性もあったが、この潜在的危険性に対しても、行政や住民の危険認識は不徹底で、十分な危険防止対策も講じられなかったため、被害が拡大することとなった。

3点目は不十分な防災体制である。

例えば、名古屋市の立ち退き避難計画には、危険箇所の立ち退き区域や立ち退き先等の指定があるのみで、指示時期や指示方法等の具体的計画を欠いていた。また、愛知県ならびに水防管理団体の水防計画には、人命救助対策が明記されておらず、警察官及び消防機関との連絡及び調整も不十分であった。

そのため、暴風雨・高潮・波浪の警報は発令されたものの、高潮による決壊という事態までは予測できず、住民への避難の呼びかけや指示は行われなかった。

伊勢湾台風は、誘因及び素因にみられるように最悪な自然条件が重なったために起きた災害であり、また、これらの要因に加えて、情報の伝達不足、危険地帯の周知不徹底、不十分な防災体制により被害が拡大したとされている。

3. 災害対策基本法の制定と概要

(1) 制定経緯

災害対策基本法の制定以前の状況について、「逐条解説災害対策基本法く第二次改訂版」(以下「逐条解説」という。)では次のとおり記載されている。

「災害に関する法律は、極めてその数が多く、百五十ないし二百にも及ぶといわれており、これらの法律はおおむねその都度必要に応じて制定されたものが多く、内容もそれぞれの法律の領域については整備されているが、他の法律との関係等については十分に考慮されているとはいえないものが多かった。そのため、災害が起きた場合にその対策がばらばらで、防災行政は十分な効果を上げることができなかったというのが災害対策基本法成立以前の状況であった。」

このような状況に対して、災害対策の基本に関する総合的な立法の必要性は、昭和

27年十勝沖地震が発生した頃から提唱されはじめ、伊勢湾台風の発生で甚大な被害をもたらされたことから、全国的に災害対策基本法制定の動きが高まった。2で述べたように、伊勢湾台風の被害が甚大であった要因として、情報の伝達不足、危険地帯の周知不徹底、不十分な防災体制が挙げられたため、世論からは防災行政の再検討を要望する声が強まり、これを受けて作成された「災害対策基本法」案は、昭和36年5月23日に第38回国会に提案され廃案となった後、同年9月27日第39回臨時国会に再提案され、昭和36年10月31日可決成立、同年11月15日に公布された。

(2) 概要

災害対策基本法の制定に当たっては、従来の法律は原則として存置され、災害対策基本法により、従来の法律で不足している部分を補てんし、かつ、従来の法律が有機的に関連づけられ調整された。したがって、災害対策基本法は、他の災害関連法律に対して一般法の性格を有するものといえる。災害対策基本法の主な内容は、①防災責任の明確化、②総合的防災行政の推進、③計画的防災行政の推進、④激甚災害等に対する財政援助、⑤災害緊急事態に対する措置、の5点である。逐条解説に基づき、これらの内容について解説する。

① 防災行政責任の明確化

従来、防災組織について、国、都道府県及び市町村等の防災に関する責任は明確でなかったため、本法において、国、都道府県、市町村及び住民などの、各々の防災に関する責務が明確化された。

伊勢湾台風による災害は、その影響

が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前代未聞の事態となったため、様々な問題に迅速かつ適切に対応することが必要であったが、当時、災害対策本部は、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を併行して進めていた。

そこで、本法では、災害予防、災害応急対策及び災害復旧それぞれについて、防災活動の内容が明確にされるとともに、国、地方公共団体等の権限と責任が規定された。

② 総合的防災行政の推進

伊勢湾台風発生当時の防災関係法令は、省庁ごとに定められていたため、防災行政は個別的で一貫性を欠いていた。そこで、総合的な防災行政を推進するため、防災活動の組織化を図るための総合調整機関が、国及び地方に設置することとされた。国においては、中央防災会議を総理府(現内閣府)に設置し、都道府県及び市町村においては、首長を会長とする都道府県防災会議及び市町村防災会議を設置することとされた。

③ 計画的防災行政の推進

伊勢湾台風による大規模災害発生以前は、災害が発生する都度、所管省庁が防災関係法令を制定し、各省庁や自治体が個々に対応する体制であったため、災害対策に計画性が欠けることがあった。

そこで、国、都道府県、市町村を通じ、防災行政が計画的に推進されるように、本法においては、国、都道府県、

市町村に設置された防災会議において、それぞれ防災基本計画(国)、地域防災計画(都道府県及び市町村)などが作成することとされた。

④ 激甚災害等に対する財政援助

伊勢湾台風以前においては、財政面についても災害対策上の問題点が存在したとされている。このことに関して、「1959 伊勢湾台風報告書」では「被害額の見積も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。」と述べられている。実際、伊勢湾台風による災害の場合、特別立法における補助率等引き上げの適用地域の指定をめぐる、名古屋市から6回もの陳情が行われている。そこで、このような個別的災害復旧対策の弊害を改善するため、本法では、防災に関する費用の負担等について規定が設けられた。原則として、実施責任者が負担するものとしながらも、国の負担及び補助等の例外について定めることとされ、特に、著しく激甚である災害については、別の法律の(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)定めるところにより、災害復旧を行う地方公共団体に対する国の特別の財政援助、被災者に対する助成等が行われることとされた。

⑤ 災害緊急事態に対する措置

従来、非常事態に対処すべき特別の

規定としては、自衛隊の治安出動等があったが、災害による非常事態に対処すべき直接の規定ではなかった。そのため本法では、災害緊急事態に対する措置について、国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚な災害が発生した場合には、内閣総理大臣は災害緊急事態の布告を発することができ、緊急事態の布告がなされると、法律によらず政令をもって必要な措置を講ずることができるものとされている。

以上 5 点が、災害対策基本法の主な内容である。災害対策基本法はその後、阪神・淡路大震災を受け、災害時の緊急通行の確保、緊急災害対策本部の設置要件の緩和、自主防災組織やボランティアによる防災活動の環境の整備などに関する大規模な改正が行われたが、この全体的枠組み自体は現在においても変わりはない。

4. おわりに

50 年前発生した伊勢湾台風が甚大な被害をもたらしたのは、記録的な高潮の発生などの天災的要因に加え、防災体制の未整備等が要因であったとされたため、災害対策基本法が制定され、これによって我が国で

は総合的・計画的な防災体制が推進された。また、伊勢湾台風以後も、各種災害を契機に防災関係法令が制定・整備され、我が国の防災行政は強化されてきた。

平成 12 年にもいわゆる東海豪雨が東海地方を中心に浸水など大きな被害をもたらし、また、今年 10 月にも台風第 18 号が愛知県知多半島に上陸し、全国各地に突風などによる被害をもたらした。

地震や高潮等のような自然現象を避けることはできないが、防災体制を強化することは可能である。そのためには、日頃から、地理・地形的条件やその潜在危険性、生活基盤の脆弱性を、行政だけでなく、住民にまで周知徹底することが必要である。また、災害発生時には、台風情報や警報を、住民に対して迅速に伝達しなければならない。伊勢湾台風のような被害が二度と起きないために、伊勢湾台風の教訓を再度共有し、防災体制をさらに強化していくことが、今後ますます重要となってくる。

参考文献：

中央防災会議[編]災害教訓の継承に関する
専門調査会[編]『伊勢湾台風報告書 1959』
内閣府、2008 年 3 月
防災行政研究会[編]『逐条解説災害対策基
本法[第二次改訂版]』ぎょうせい、2002
年