

ISSN 0386-5878

土木研究所資料第1918号

マイクロフィルム第 号

土木研究所資料

治水研究〔4〕

水災罹災者の救済措置と総合治水性

—昭和57年7月長崎豪雨による災害事例を通して—

昭和58年3月

建設省土木研究所
総合治水研究室

ま え が き

昭和 57 年 7 月 23 日夕から、長崎県を中心とする九州西北部は、未曾有な集中豪雨に見舞れ、各地でがけ崩れや河川のはんらんが相次ぎ、大災害となった。この災害はテレビ、新聞等によって全国に伝えられ、あらためて、都市の豪雨に対する脆弱さを認識させることになった。

本報告は、主に本災害後の各種社会組織の事後対応（罹災者の救済措置）の実態を通じて、救済措置と治水の関連性について考察する一助とするためにまとめたものです。

目 次

まえがき

1 章 調査の目的とその方法	1
1-1 調査の目的とその方法	1
2 章 長崎豪雨災害の概況	2
2-1 長崎地区の地形・地質の概要	2
2-2 昭和57年7月豪雨の特性	3
2-3 災害の概況	4
3 章 罹災者への救済措置	5
3-1 罹災者への救済措置の種類	5
3-2 各組織の応急対応	6
3-3 罹災者に対する救済措置の実態	20
4 章 罹災者の救済措置と総合治水性	45
4-1 現行制度下での可能性	45
4-2 制度の改革による可能性	46
4-3 現状での方針	47
あとがき	48
付 表 事後対応の時系列	49

1 章 調査の目的とその方法

本章においては、本調査の目的とその方法を述べ、本調査の位置づけを行なう。

1-1 調査の目的とその方法

洪水による被害を軽減させるには、氾濫防御のための河川構造物を整備することが第一であることは言うまでもないが、中小河川の整備水準は、時間雨量 50mm (平均して5年ないし10年に1回生じると予想される降雨) に対して約18%という低い水準にすぎないことを考えると、洪水被害から解放されるのは、遠い先のことと考えなくてはならない。特に昭和30年代以後の経済の高度成長に伴う河川流域の開発、特に都市化の進展は、治水施設の整備の立ち遅れをきわだたせ、毎年各地で激甚な災害が発生するようになり、治水に対する公共投資の増加にもかかわらず、洪水による被害額は減少していない。

このことは河川整備と流域土地利用の整合性が重要となる理由であり、総合的治水の必要性が声高く叫ばれる理由であるが、財政的および社会的な制約の枠等もあり、河川管理施設の整備水準内に流域の開発を抑制することは、現行法上極めてむずかしく、洪水被害は今後も当ぶん続くと思われる。洪水被害に会った住民が、被害の救済を求めて、国家賠償法第二条「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に

任ずる」を根拠として、裁判にうったえることも今後続こう。

洪水による被害が今後も続くことが確実であるなら、罹災者の救済措置を社会的な制度としてどのように治水対策とリンクさせて、総合治水性を発揮させるかは、重要な課題であろう。

本調査は、前述した問題を考える第一段階として、現在の被災者の救済措置としてどのような制度があるのか、またその機能を、更に昭和57年7月長崎豪雨による実態を記述することにより、現行制度の問題点、今後の検討課題を明らかにすることにある。

調査の方法は、地元新聞(長崎新聞7月24日～2月20日)による記事を情報源として、被災者の救済措置の実態を把握することにした。実態調査には、現地の聞き込み等が大切であることは言うまでもないことであるが、災害調査手法として地元新聞の記事だけで、どれ位のことが言えるのかを把握してみたいというのも筆者の別の目的(過去の水害の実態調査に新聞はどれだけ情報源となりうるか)であり、また実際問題として、本調査に投入しえる時間的、物的制約からこれしか方法がとり得ないと判断したことが、本方法をとらせた理由である。従って本報告で記載された各種組織の事後対応に対する事実の確認は行っていない。

2 章 長崎豪雨災害の概況

2-1 長崎地区の地形・地質の概要

長崎市は、図2-1に示すように、北西部は西彼杵半島、南に野母半島、北東部は諫早地峡にそれぞれ接続し、北には大村湾、南東には千

々石湾に面し、海岸線の出入りが激しい。このように海岸線の複雑さは、沖積低地の面積が少ないことを示し、土地利用や交通体系に大きな制約条件となっている。

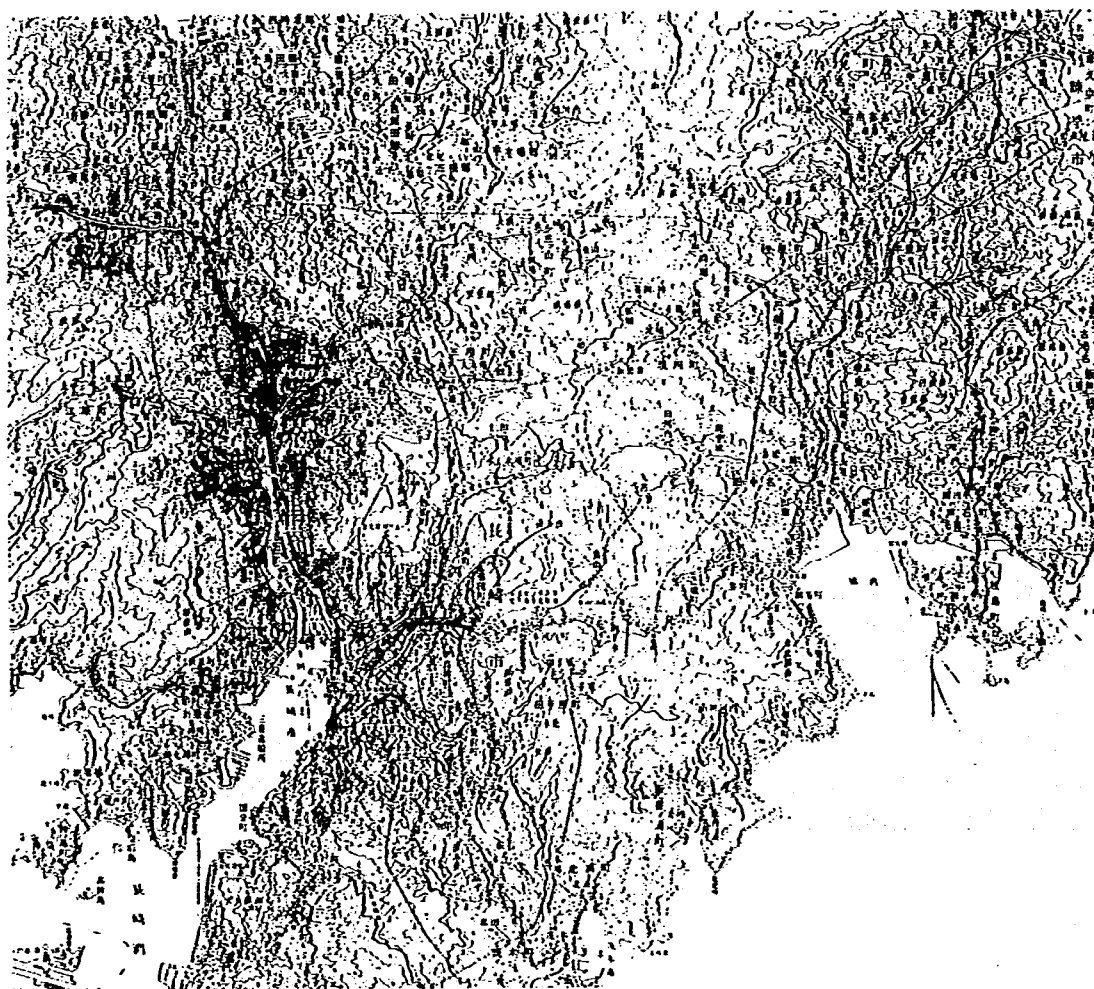


図2-1 長崎地区の地形

長崎市周辺部は主として長崎火山岩類と呼ばれる第三紀の噴出による安山岩と安山岩質凝灰角礫岩からなる、標高 200 ~ 300 m の山地にかこまれている。土地利用の高い平地である沖積低地および段丘地はいずれも小規模であり、浦上川、中島川、八郎川下流の河川沿いのわずかな幅 (500 ~ 1000 m) であるにすぎない。なお浦上川では梁川橋下流 (国鉄浦上駅下流)、中島川では中央橋下流が埋立地であり、両川の河床勾配もこの辺りで変化し勾配が緩くなってい

る。これより上流では沖積層の厚さは薄く、河床には基石が露出している所が多々ある。

洪水や土砂災害に対して比較的安全である段丘地形の分布は極めて限られており、浦上川左岸には、平和公園付近より下流に点々と存在し右岸では城山町、弁天町等に存在する。中島川沿いには、市役所、県庁の乗る明確な段丘がある。また桜馬町、長崎大学経済学部付近にも存在する。

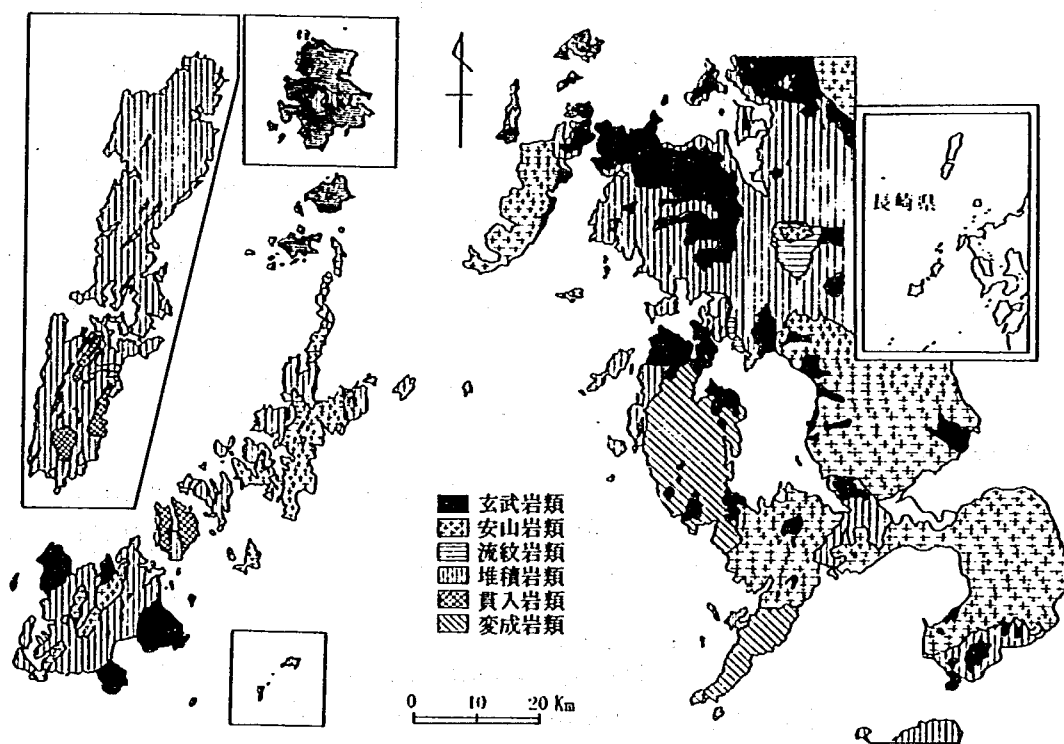


図2-2 長崎県の地質図

2-2 昭和 57 年 7 月豪雨の特性

今回の災害の原因の一つとなった豪雨は、九州北部から中部にかけて東西に停滞していた梅雨前線が、湿った空気 (いわゆる湿舌) を持った低気圧に刺激されて生じたものであり、昭和 32 年に諫早地方をおそった水害時とよく似た気象状況であった。

図 2-3 は、長崎海洋気象台での観測資料より抽出した 7 月 23 日 9 時 ~ 24 日 9 時の 24 時間の降雨状況を示したものである。午後 7 時から 10 時にかけて時間雨量 100 mm を超える降雨が続くという、きわめてまれな降雨であった。なお 20 日には日降雨量 243.0 mm の降雨が有り、23 日の降雨時には、流域は、たっぷり水を含んだ状態であった。

本降雨のピーク時間雨量強度は115mm/hrで、再現確率は約100年、24時間降雨527mm/24hrは、300～500年の再現確率に相当する。

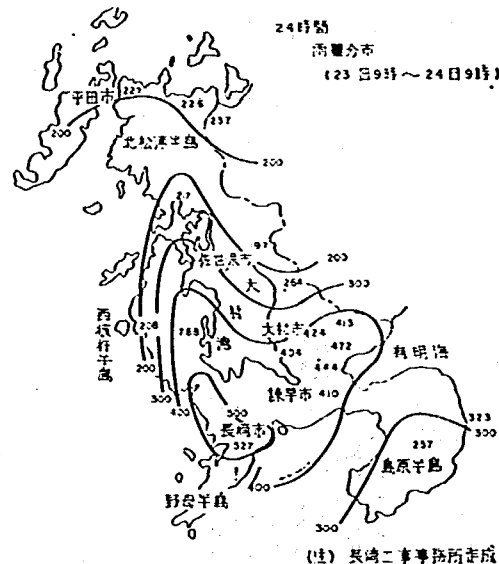


図2-3 長崎市の位置と本豪雨の雨量分布図(4)

2-3 災害の概況

8月23日、長崎県災害対策本部は、長崎県内の最終被害を発表した。それによると、家屋、

農林、土木、商工などの被害総額は3,153億1,300万円である。この額は、長崎県の財政規模の70%強に当る。

その内訳は、

家屋の全壊や半壊、床上浸水や床下浸水による家屋被害は、431億円である(8月5日県警災害警備本部発表によると、流出29戸、全壊244戸、半壊279戸、一部壊466戸、床上浸水13,457戸、である)。

農林被害は、842億円で、田畑の流出と埋没は1,291haである。水産被害も漁船や養殖業などで25億円となった。

土木被害は、道路4,969ヶ所、河川4,190ヶ所、橋116ヶ所で流出や崩壊があり、計556億円の被害となった。

商工被災は963億円であった。中元商戦と夏の観光シーズンを直撃されたため被害額が大きくなったとみられる。

保健被害は病院や水道施設などを中心に54億円、文教被害は21億円で、この内学校施設が130件、約18億円である。

人的被害は、死者294人、行方不明5人、重傷16人、軽傷789人である。

本災害に対して、8月17日に中小企業被害が、9月14日に公共土木施設、農林被害が閣議決定により激甚災害指定された。

表2-1 被害状況表
(県災害対策本部8月23日発表)

被害総額	3,153億円	死 者	294人
家屋被害	431 "	行方不明	5人
農林被害	842 "	重 傷	16人
商工被害	963 "	軽 傷	789人
保健被害	54 "		
文教被害	21 "		
水産被害	25 "		
土木被害	556 "		
道路	4969ヶ所		
河川	4190ヶ所		
橋	116ヶ所		
田畑の流出・埋没	1,291ha		

3 章 罹災者への救済措置

ここでは洪水によって被害をこうむった罹災者に対する救済措置を主な考察の対象とする。

3-1 罹災者への救済措置の種類

災害による罹災者に対する救済措置は、大きく分けると二つに分けることができよう。

一つは災害直後の応急的な救助措置であり、災害による混乱のために食料品その他の生活必需品の欠乏、住居の喪失、疾病、傷病等に悩む罹災者に対して一時的な救助を行うもので、災害救助法で決められた救助がこれに相当しよう。この法律は、災害の発生に際して国が、地方公共団体、日本赤十字社、その他の団体および国民の協力のもとに、応急的に必要な救助を行い災害にかかった者の保護と社会の秩序の安全を図ることを目的として昭和22年に制定されたものである。

この法律の性格は²⁾

①災害に際して、食料品その他の生活必需品の欠乏、住居の喪失、その他被災者に対する応急的、一時的な救助であり、災害後の生活困窮者に対する保護とは性格が違ふこと。

②災害にかかった者の保護と社会秩序の安全を図ることを目的としたものであり、従って災害の規模がこれらに影響を与えるものである時^{注1)}実施される。

③災害救助法による救助は、国の責任において行われ、都道府県知事は国の機関としてその実施に当る。

④救助に必要な人員の確保、物資の調達等については、地方公共団体、日本赤十字社、その他の団体および国民の協力のもとに行われる。

救助の種類は、以下に示す災害救助法第二十三条および災害救助法施行令第九条に示されている。

災害救助法
第二十三条 救助の種類は、左の通りとする。

- 一 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- 二 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 災害にかかった者の救出
- 六 災害にかかった住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するものの外、命令で定めるもの

② 救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。

③ 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、命令でこれを定める。

災害救助法施行令

（救助の種類）

第九条 法第二十三条第一項（救助の種類）第十号に規定する救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 死体の搜索及び処理
- 二 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

（救助の程度・方法・期間）

第九条の二 救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、予め厚生大臣の承認を受け、都道府県知事が、これを定める。

もちろん本法によらない罹災者の親族や、地域の人達の応急的な種々の救助措置があることはいうまでもない。

二つは罹災者の生活再建のための救助措置である。災害によって生産手段や生活手段等が被災した場合、被災以前の状態に回復するには、復旧のための資金が必要である。罹災者は、個人の貯金等の動産あるいは不動産の一部を処分すること、金融機関等から資金を借り入れること、各種保険金によって、また公的あるいは私的な弔慰金、義援金、援助物資によって資金あるいは物資を得ることになる。これらの資金が容易に得られ、また借金返済条件がきびしいものでなければ、被災からの立ち直りも容易となる。公的な生活再建のための救済措置には各種のものがあ、その事務を取り扱っている機関もそれに応じて多様である。これは各救助制度がそれぞれ救済対象者の職種等の違いに応じて、独自の発展の歴史と組織を持っていることによる。

個人に対する生活再建のための救済措置として現在行われている制度は次のようなものである。²⁾

(1) 生活資金の貸付け

被災者に対する応急の生活資金手当として、災害援護資金、世帯更生資金、母子福祉資金の貸付け措置が行われる。

(2) 住宅の確保

被災者の住宅確保のため、公営住宅の建設、賃貸、災害復興住宅融資等の措置が行われる。

(3) 事業資金融通

事業経営立ち直りのために、農林漁業者、中小企業者に対し有利な条件で資金融通が行われる。

(4) 租税等の減免等

租税、公的徴収金の減免、徴収猶予が行われる。

(5) 農地等の災害復旧事業費の補助

私有財産である農地、開拓者の住宅、農畜舎等に対する災害復旧事業費について補助制度がある。

(6) 見舞金

災害により死亡した者の遺族に対し、市町村、都道府県及び国の負担のもとに災害弔慰金の支給が行われる。

(7) 義援金品、寄付金の配付

日本赤十字社、中央共同募金会等の団体には義援金の配付、郵政省によるお年玉はがき寄付金の配分等が行われる。

個人に対して行われる救済措置のうち主なものの内容と根拠法令等を示すと、表 3—1 のようである。

このほか保険による救済措置がある。これらを述べれば、

農業・漁業に関するものについては、①農作物、蚕繭、家畜、②漁獲、養殖、漁具、③漁船につき、それぞれ農業災害補償法、漁業災害補償法、漁船災害補償法により、国家再保険を前提とした共済制度が行われている。

一方、風水害、地震による企業の物的損害については、個々の物件について十分な調査を行なった上で災害防止のための施設の整備を条件に火災保険の拡張担保として民間保険会社による引受けが行われており、特に装置産業といわれている業種についてはかなりの普及がみられる。

また、個人の住宅および家財の風水災危険については、極めて不十分な内容であるが、保険会社により各種総合保険の一部として担保されている。

人的損害については、保険会社の傷害保険または生命保険によって救済される。保険会社の行っている自然災害担保の保険には次のようなものがある。

① 建物・収容動産を対象とするもの

(イ) 風水災危険を担保するもの

㊦ 住宅・店舗総合保険一主として個人が対象

㊧ 長期総合保険一主として個人が対象

㊨ 火災保険、風水災危険担保物約一企業が対象

㊩ 動産総合保険

㊪ 風水害保険

㊫ 団地保険

② 生命・身体を対象とするもの

傷害保険、生命保険、簡易保険

3—2 各組織の応急対応

表3-1 国の救済制度一覧表

文献2)より

措 置	措 置 内 容 及 び 根 拠 法 令 等
1 大蔵省関係 (1) 国税の減免及び徴収猶予等	(災害対策基本法第85条1項, 国税通則法第46条～第49条) 災害被害者に対する租税の減免, 徴収猶予等に関する法律 ① 所得税の減免(第2条)全免(所得限度額200万円以下), $\frac{5}{10}$ 軽減(同200万円をこえ300万円以下), $\frac{2.5}{10}$ 軽減(同300万円をこえ400万円以下) ② 源泉徴収所得税の徴収猶予等(第3条) ③ 相続税又は贈与税の免除(第4条)
(2) 民間金融機関に対する行政指導	預貯金払戻手続の簡略化, 定期預金等の中途解約の承認及びこれを担保とする貸出, 特別融資, 保険金の簡易迅速支払い等(大蔵通達)
2 文部省関係 (1) 要保護, 準要保護児童生徒に対する援助	小中学校の要保護(生活保護法に基づく教育扶助受給者を除く)準要保護児童生徒に対する教科用図書費, 学用品費及び修学旅行費等の補助 国庫負担1/2 (就学困難な児童及び生徒にかかる就学奨励について国の援助に関する法律, 同法施行令)
(2) 教科書の補給	災害により教科書を失った児童, 生徒に対する教科書の供給(文部通達, 災害救助法23条)
(3) 授業料の減免	国立学校(国立学校設置法第12条, 国立学校における授業料その他の費用の免除又は徴収の猶予に関する政令) 公立学校(都道府県の条例)
(4) 日本育英会の特別措置	被災学生の採用について採用基準を弾力的に運用する。(貸与額の特例はない。)
(5) 日本学校安全会による災害共済給付	死亡見舞金 1,200万円(600万円) 廃失見舞金 廃失の程度により1,500万円～33万円(750万円～16万5千円) ()内は通学時及び文部大臣の定める場合 医 療 費 療養費の0.33以内 (日本学校安全会法第18条第35条)事務費等国庫負担
3 厚生省関係 (1) 災害救助法による措置	(1) 災害救助の種類(法第23条) ① 収容施設(応急仮設住宅を含む。)の供与 ② 炊出しその他による食糧品及び飲料水の供給 ③ 被服, 寝具その他の生活必需品の給与又は貸与 ④ 医療及び助産 ⑤ 災害にかかった者の救出 ⑥ 災害にかかった住宅の応急修理 ⑦ 生業に必要な資金, 器具又は資料の給与又は貸与 ⑧ 学用品の給与 ⑨ 埋 葬 ⑩ 前各号に規定するものの外, 命令で定めるもの (都道府県知事が必要と認めた場合は, 救助を要する者(埋葬については埋葬を行なう者)に対し, 金銭を支給してこれをなすことができる。) (2) 国庫負担(法第36条) 都道府県が支払に要した費用の合計額が政令で定める額(100万円)以上で当

措 置	措 置 内 容 及 び 根 拠 法 令 等
	該都道府県の普通税の標準税率で算定した収入見込額の $\frac{2}{100}$ 以下の場合 $\frac{50}{100}$ 、 $\frac{2}{100}$ 以上 $\frac{4}{100}$ 以下の場合 $\frac{80}{100}$ 、 $\frac{4}{100}$ 以上の場合 $\frac{90}{100}$
(2) 災害弔慰金の支給 及び災害援護資金の 貸付けに関する法律 による措置	① 災害弔慰金の支給（法第3条） 支給範囲 自然災害により死亡した者の遺族（配偶者、子、父母及び祖父母） 災害弔慰金の額 { 死者が世帯主の場合 300万円以内 その他の場合 150万円以内 国庫負担 1/2 ② 災害援護資金の貸付け（法第8条） 貸付限度額 180万円以内 償 還 期 間 10年以内（据置期間3年を含む。） 利 率 3%（据置期間は無利子） 国 の 貸 付 都道府県が市町村に貸付ける貸付金の額の2/3を貸付ける。
(3) 世帯更生資金の貸 付け	貸付限度 償還期限（据置期間） 利 率 住宅資金 75万円 6年（6ヵ月） 3%（据置期間無利子） （特認90万円） 災害援護資金 40万円 7年（1年） 3%（ ” ） （世帯更生資金貸付要綱） 国庫負担 2/3
(4) 母子福祉資金の貸 付の特例	① 据置期間の延長（母子福祉法施行令第7条） 事業開始資金 1年 事業継続資金 6月 } 2年以内延長 住 宅 資 金 6月 ② 償還金の支払猶予（母子福祉法施行令第18条） ③ 国の貸付額 都道府県が特別会計に繰入れる金額の2倍相当額 （母子福祉法第14条）、3倍相当額（激甚法第20条）
(5) 国民保険料の減免 等	保険料の減免及び徴収猶予（国民健康保険法第77条）、当該市町村に対する調整交付金の交付（同法第72条）
4 農林省関係 (1) 天災融資法による 経営資金の融通	貸付限度 内地 160万円（200万円）、北海道 280万円（320万円）、政令資金 400万円（480万円）、漁具 4,000万円（4,000万円） 償還期限 3～6年以内（法令資金7年以内） 利 率 3%、5.05%、6.05% 国は都道府県が上記貸付を行なう金融機関に対し利子補給及び損失補償を行なう場 合には当該都道府県に対しその経費を補助 （法第2条、第3条）（ ）内は激甚法適用の場合（第8条）
(2) 農林漁業金融公庫 法による災害復旧資 金の融通	貸付限度 主務大臣指定資金 200万円（漁船 1,000万円） その他の資金（融資率）80% 償還期限 主務大臣指定資金15年以内（据置期間3年以内） その他の資金 15年～35年以内（据置期間3年～20年以内） 利 率 主務大臣指定資金 3%、6.05% その他の資金 3.5%、4.5%、4.6%、5.05%、6.05% （法第18条、第20条）
(3) 自作農維持資金の 融通	貸付限度 150万円（法人 750万円） 償還期限 20年以内（据置期間3年以内）

措 置	措 置 内 容 及 び 根 拠 法 令 等						
	利 率 4.6% (自作農維持資金融通法, 農林漁業金融公庫法第1条2項)						
(4) 開拓者等の施設の 災害復旧事業に対する 補助	開拓者の住宅, 農舎その他政令で定める施設の災害復旧事業(工事費用3万円以上のもの)で都道府県が9/10の補助をする場合, 当該都道府県に対し9/10を補助 (激甚法第7条, 同法施行令第20条)						
5 通商産業省関係 (1) 中小企業信用保険 法による災害関係保 証の特例	① 限度額 特別小口 300万円, 無担保 1,000万円, 普通 7,000万円 (保険の種類ごとに災害関係保証は別枠として上記の同額を認める。) ② てん補率 特別小口 80%, 無担保 80%, 普通 70%(80%) ③ 保険料 特別小口 0.33%(0.19%), 無担保 0.46%(0.29%), 普通 0.57% (0.41%)()は, 激甚法適用の場合(第12条)						
(2) 中小企業近代化資 金等助成法による貸 付金の償還期間の延 長及び償還等の免除	① 償還期限(法第5条) 設備近代化資金 5年以内(2年以内延長) ()内は激甚法適用の場合(第13条) ② 償還等の免除(法第8条, 同法施行令第3条)						
(3) 中小企業者に対す る商工組合中央金庫 による資金の融通	① 融資限度 <table border="0"> <tr> <td>中 小 企 業 者</td> <td>800万円</td> </tr> <tr> <td>中小企業者団体</td> <td>2,400万円</td> </tr> <tr> <td>中小企業者団体</td> <td>800万円</td> </tr> </table> (転貸資金) ② 利 率 8.625%~0.5% (3%, 6.05%) ③ 償還期間 設備資金 12~15年 運転資金 10年 ()内は激甚法適用の場合(第15条) なお, 激甚法第15条の適用された災害については閣議決定により国民金融公庫, 中小企業金融公庫についても同様の融資措置をとる。	中 小 企 業 者	800万円	中小企業者団体	2,400万円	中小企業者団体	800万円
中 小 企 業 者	800万円						
中小企業者団体	2,400万円						
中小企業者団体	800万円						
6 郵政省関係 (1) 被災者に対する郵 便葉書等の無償交付 及び小包郵便物の料 金免除	① 郵便葉書等の無償交付 (郵便法第19条の2, 災害地の被災者に対する郵便葉書等の無償交付に関する省 令) 1世帯 葉書5枚以内, 簡易手紙1枚以内 ② 小包郵便物の料金免除(郵便法第19条の3) 災害地の地方公共団体又は日本赤十字社宛の救助物資						
(2) 郵便為替貯金の非 常即時払い	(郵便為替法第23条, 郵便為替規則第19条, 郵便貯金法第31条, 郵便貯金規則第37 条)						
(3) 簡易保険, 郵便年 金の非常取扱い	保険金, 貸付金の非常即時払 保険料, 年金掛金の特別払込猶予 貸付弁済遅滞金の免除 (簡易生命保険法第6条, 簡易生命保険約款第39条, 第82条, 郵便年金法第6条, 郵便年金約款第33条, 第101条, 第108条)						
(4) 災害関係電報料金 の免除	電報取扱局の定める条件に適合するもの(公衆電気通信法第70条, 電信電話営業規 則)						
(5) 放送受信料の免除	(放送法第32条, 日本放送協会受信規約第10条)						

措 置	措 置 内 容 及 び 根 拠 法 令 等
7 労働省関係 (1) 失業保険等労働保険料の納期延長、延滞金の不徴収等	(労働保険の保険料の徴収等に関する法律第27条5項、同法施行規則第32条)
(2) 失業保険金の支給特別措置	激甚災害を受けた政令で定める地域にある失業保険法の適用を受ける事業所における被保険者に対する失業保険金の支給 (激甚法第25条)
8 建設省関係 (1) 災害公営住宅の建設	公営住宅(第2種)の建設 減失住宅 被災地全域で500戸以上(火災時は200戸以上)又は一市町村区域で200戸以上若しくはその区域内の住宅戸数の1割以上 建設戸数 減失住宅の3割以内(減失住宅の5割以内) 国庫負担 2/3 (3/4) (公営住宅法第8条) ()内は激甚法適用の場合(第22条)
(2) 災害復興住宅融資	住宅金融公庫による被災家屋所有者等に対する融資 区 分 貸付限度 償還期限 ① 耐火構造の災害復興住宅 } 840万円 35年以内 } ② 簡易耐火構造の災害復興住宅 } 30年以内 } (3年据置) ③ ①及び②以外の災害復興住宅 } 730万円 25年以内 } ④ 災害復興住宅の補修①及び② } ③ 360万円 } 10年以内(1年据置) ⑤ 災害復興住宅の移転、整地 230万円 } ⑥ 土地取得費 450万円 } 貸付金の利率 3%, 5.05% (住宅金融公庫法第17条6項、第21条1項、第21条の2、同施行令第10条、第14条1項)
9 自治省関係 (1) 地方税の減免及び徴収猶予等	(災害対策基本法第85条2項) 地方税法 (① 地方税の徴収猶予等(第15条、第15条の2) ② 地方税の納付期限の延長(第20条の5の2) ③ 地方税の減免一個人の都道府県民税及び市町村民税(第45条、第323条), 個人事業税(第72条の62),自動車税(第162条),固定資産税(第367条))
10 その他 (1) 日本国有鉄道の運賃減免	小荷物運賃割引または無賃取扱(旅客及び荷物営業規則第382条) 貨物割引貨率の適用(貨物営業規則第65条)
(2) 日本専売公社の製造たばこ及び塩の交付	交付用見本および標本並びに販売用備付見本取扱規程
(3) 地震保険・再保険	地震保険に関する法律、地震再保険特別会計法政府が支払う再保険金総額52年度6,775億円

ここで検討の対象とするのは、災害対策基本法によって防災に関する計画を作成し、これを実施することを責務づけられている、国、県、市町村等にとって、本災害に対する応急的な救助措置である。

3-2-1 県及び市の応急救助対応

災害対策基本法第四条によって、県は、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するために、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該県の地域に係る防災に関する計画（都道府県地域防災計画）を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、その総合調整を行う責務を有している。

災害時には、防災計画、防災組織がその機能を果たすかが試されることになる。県の事後対応を見てみよう。

23日16時50分、気象台より、大雨・洪水警報の発令と同時に、防災計画に則って警戒本部を設置。21時40分、海外出張中の高田知事に代って三村長年知事職代理者名で陸上自衛隊大村駐屯地に出動を要請。20時30分、県庁内に設けた警戒本部を災害対策本部に切り替え職員に招集をかけた。なお20時に長崎市に災害救助法を適用（根拠法 災害救助法第二条）している。災害対策本部には電話が多くかかり混信し、情報が集まらず苦慮している。電話がスムーズに通じるようになったのは午前1時すぎからである。この情報の混乱は本部から各部への適確な指令をさまたげた。24日午前中に諫早市、西彼多良見、三和、長与、時津町、北高飯盛町、午後には西彼琴海町、大瀬戸町、外海町に災害救助法を発令している。

以下に災害救助法第二十三条で規定された応急救助がどのように行われたか記してみよう。

1) 収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与
本豪雨災害による家屋の被害は、県警災害警備本部によると（7月28日）家屋流出28戸、全壊195戸、半壊223戸、一部損壊414戸、床上浸水12,343戸、床下浸水11,438戸であった。

これらの被災家屋の住民の一部は、災害救助

法（第23条）によって災害直後避難所（学校、公民館、寺等）に避難した。避難期間は原則として1週間であるが（災害救助法施行令第9条の2）、長崎市は厚生大臣に申請して8月12日まで再々延長した。8月13日現在で避難所で生活しているのは、市立桜馬中学校校体育館に4世帯8人、東町の教宗寺に1人であった。なお同市は独自に13日以降も被災者を受け入れることにした。災害直後の24日夜には長崎市が指定した避難所12ヶ所に2,800人が不安な夜を明かし、翌25日には約1,000人が避難所暮らししていたことを考えると、避難者はかなり早い時期に住居を確保したことになる。

県や市は、家屋流出、損壊世帯を優先的に公営住宅の空室に入居させ、また不足分はプレハブ仮設住宅を建設した。公営住宅と雇用促進住宅に入居したのは長崎市を主に223世帯、仮設住宅は8月13日現在災害救助法適用町村で計34戸が建設を決定され、33戸が完成した。

この公営住宅供給に当っては二つの問題が生じた。一つは仮設住宅に関するもので、当初はこの仮設住宅申込者が100人を越えたが、「二年間住むにはあまりにも粗末だ。」として辞退者が続出し、多くの世帯が親類、知人宅などに身を寄せたこと。他の一つは、長崎市が罹災者救済の緊急措置として、市営住宅に入居させた170世帯の内、その後の正式書類の提出を求めた結果90世帯が無資格であることが判明したことである。長崎市住宅条例によると、入居有資格者は、年収376万5千円以下、住宅の全壊、流出である。同市は9月中旬明け渡しを申し入れ、20世帯が退去したが、70世帯は、民間の家賃は高い、被害によって生活が苦しい等の理由により、タイムリミットの10月末になっても退去のみこみがない。一方一般公募による入居待機者が152世帯おり、入居を催促する入居予定者もあり、市は板ばさみに合って対策に苦慮することになった。市は説得によって無資格者に退去してもらうことを考えている（10月31日現在）。

2) 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給

県と長崎市の災害対策本部には災害直後から

県内外からの救援物資が続々届き、県総合福祉センター、市役所玄関ホールには、主婦が炊き出したにぎり飯やパン、弁当等、食品会社をはじめ事業所、一般市民からの差し入れが相次いだ。

これらの救援物資は、緊急招集で登庁した職員が被災地区の要請を受けて、公用車や自家用車で輸送した。民間団体もジープやトラックで運搬活動に携っている。道路の寸断などで救援物資の搬入が遅れていた東長崎、戸石地区に対しては、陸上自衛隊のヘリコプター4機が出動し、25日午前6時前、矢上小に弁当、パン類2,300食、小石小に同1,000食を輸送した。

給水に関しては、25日には市民生活の確保のため、佐世保市からの応援を含め給水車50台を用意して、断水地区の全域に出動した。東長崎地区には2トン車3台(ポリ容器80個)を、茂木、戸石地区には海上から漁船で運搬した。なお同日夜ヤクルト熊本工場は、タンクローリー車1台を向かわせ5日間給水活動することにした。27日～28日には、北九州、福岡、久留米、佐賀、福江市等の市や自衛隊、民間の支援で120台余りが断水地区に給水した。8月10日まで延べ1,232台の給水車による9,703㎡の応援給水がなされた。従事人員は3,054人であった。

長崎市の給水人口は約15万戸である。被災直後には約7万戸が断水し、25日は、東長崎や三重、茂木地区全域、浦上や本河内、城山、滑万、稲佐地区など合せて53,000戸、26日午後5時で52,000戸、27日正午23,000戸、31日で8,000戸が断水した。最後まで断水が続いた八上地区は8月8日夕までに給水された。

3) 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与

24日、県は災害救助法を発令した長崎市へ毛布3,000枚、バケツ、下着類などの生活物資を、西彼長与町へ毛布300枚を配布した。

4) 医療及び助産

県は24日、全県内の公的病院や長崎市内、西彼多良見町の病院へも急患、出産といった救急対応の依頼を行った。これに対して、長崎市内の日赤長崎支部、長崎原爆病院が医師、看護婦らで構成する医療班を編成し、市町村などから

要請があれば、直ちに出動する態勢を整えた。また県医師会は、県の要請に基づき、県内の各病院に対し、けが、病人などの急患の救急受け入れに協力するよう通知したほか、長崎大学付属病院も同様な体制を整えた。

5) 災害にかかった者の救出

3-2-2, 3-2-3, 3-2-4 参照

6) 災害にかかった住宅の応急修理

情報なし

7) 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与

3-3節 参照

8) 学用品の給与

災害救助法が適用された地域の就学上に支障のある小中学生には、教科書、文房具、通学用品が被害の実状に応じて支給される。

27日県教委は、被災地の2市8町の市町教育委員会に対し、児童、生徒の被災状況調査を指示した。長崎市教委では、8月9日の登校日の際実態を調べた。

8月14日の県教委の調べによると、被災した県内小・中学・高校の教科書数は、合計で9,259冊にのぼった。うち小学生用の教科書が半数の4,528冊を占めた。9月1日に児童、生徒に配布することをこの日指示している。

なお義務教育でない高校の教科書(1,479冊)は、教科書協会(社団法人、東京)が寄贈することになった。

9) 埋葬

災害の際死亡した者について、実際に埋葬を実施する者に対して、棺、埋葬または火葬(人夫賃を含む)、骨つぼおよび骨箱を支給する。

長崎市瀬町の市営火葬場は、25日、火葬件数が46件を越し、業務がマヒ状態に陥った。これに対して、諫早市が協力を申し出、同市諫早火葬場で同日午後10時から26日午後1時まで優先して受け入れることにした。

10) 死体の搜索及び処理

長崎市の災害対策本部は24日、同市魚の町、市公会堂に身元不明遺体の安置所を開設した。夜までに14遺体を安置し、その内10遺体が身元を確認され、遺族に引き取られている。なお身元は判明しているが、家屋倒壊等によって安

置場所の無い5遺体も同安置所に運ばれた。

遺体の捜索については3-2-2, 3-2-3, 3-2-4 参照。

11) 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

情報なし

12) 防疫作業

県は24日、疫病の発生が心配されるため、住民に対して次の呼びかけを行った。

①石けんで手をよく洗う。

②食料品などは生をさけ火を通す。

③汚水をかぶった衣服は良く乾燥させる。

同日夜には、川嶋望・県保健部長を本部長とする災害防疫対策本部を設置し、各保健所を通じ県内各市町村に対し、復旧作業に並行し、消毒や伝染病の阻止等対応に万全を期すよう、防疫体制の充実、始動を指示した。

長崎市では、24日から長崎市環境保健部を中心に防疫班が結成され、浸水家屋等および外部環境に対してオルソ剤とクレゾール液の混合液による殺菌・殺虫を行った。27日には、県・佐世保市の応援を得て東長崎地区にも防疫対策を実施した。30日には、一部に赤痢やチフスなどの伝染病発生のうわさが流れたため、県災害防疫対策本部は「浸水家屋などの消毒作業は進み、防疫態勢は万全」とうわさを否定している。なお市環境保健部は、自治会などで防疫作業を希望する人に薬剤を配布している。

県本部によると30日現在、災害以来、福岡、佐賀両県や佐世保、諫早両市、長大医学部、日本看護協会長崎支部の応援を受け、県内の防疫が必要な家屋37,300戸の内94.6%の実施率に達した。

なお県保健部長が防疫作業の本災害時における対応について総括しているので記しておく。

○長崎新聞 9月20日付 郷土論壇

長崎大水害と保健医療

7・23長崎大水害から間もなく二カ月に

なる。死者、行方不明者299人、倒壊、流失、浸水の被害家屋4万百戸、商工、土木などの被害総額は3千億円を超す大惨事だったが、県民のたくましい活力で復興への足取りは急ピッチのようである。

この災害時に医療、保健対策にたずさわったが、救急医療面では大きなトラブルもなく、また、二次災害の防疫面では夏場というのに伝染病発生はゼロにくい止めることができ、やれ、やれと胸をなでおろし、ホッとしているところである。

先日、札幌市で開かれた日本救急医学会で「長崎大水害時の保健医療の対応は高く評価されているが、どうして事がうまく運んだのか…」と問われ、その一部を報告したが、みぞうの局地的災害にさいし、医療確保や防疫活動に参加された数多くの善意の人々の協力によるものだとして止めている。

災害時の医療、防疫は初動対応が決め手となる。水害発生の翌早朝、大被害を受けた中島川周辺や中通りなどの状況をつぶさに見た時、いかなる対応が必要か、とっさに整理がつかなかったものだ。

効果上げた相互協力

熟慮のうえ、人命優先の立場から①通常の救急医療に加えて災害で発生が予測される外傷にも対応できる救急医療体制を確保する②入院、入院外を問わず重症患者（未熟児を含む）の治療中断を補完する③環境保全や保健予防に万全を期し、伝染病発生を防止する—の三つの目標を設定した。

ところが入手し得た情報は市の基幹病院ともいうべき市民病院や人工透析、伝染病棟を保有する長崎病院が壊滅的被害を受け、市内医療施設の3分の1が機能を失っていた。また無被害地区でも電気、ガス、水道、電話などが断たれ、交通手段を失って医療担当者が整わず、通常の医療機能はほとんどまひ状態にあったといつてよい。

このような状況のもとで大きなトラブルもなく医療の確保ができたのは、初期、二次、三次の救急医療活動のほか、薬品、衛

生材料消毒、入院患者給食などが相互に補完され、医療確保のために枠を越えた医療施設同士の隠された苦労や連携協力があったからにはかならない。

長崎市は下水道の普及率が低いこと、人口密集地や生鮮食料品市場地区の汚染が濃厚であったことなどから防疫対策は当初から重点課題であった。このため早くから長崎市とも協議して、防疫担当地区を区分し、県内はもちろん、長崎大学医学部衛生、公衆衛生教室に協力を求め、福岡、佐賀両県にも防疫関係者の派遣を要請した。

ちなみに32年の諫早大水害では災害翌日の7月26日から8月31日までに、各地で疑似、保菌者を含む58人の赤痢が発生、このためか防疫作業も一カ月以上継続したと記録されている。4半世紀が過ぎた今、文化は進み、住民の生活様式、衛生知識は高くなっている。ここで伝染病を発生させたら…という不安と危機感が、あせりにつながった。

防疫に貢献した「検病」

防疫活動は、災害発生後約2週間を要したが、この間には延べ約3千人の消毒班、延べ約千人の検病班が従事したことになる。防疫は早期出動が原則で、地域によってはヘリコプターによる防疫班の輸送作戦も試みたものだ。

「検病」というと聞きなれない言葉かも知れないが、これは被災現場に入って住民の健康調査をし、伝染病予防のための衛生指導を行うものである。手洗いや食器洗滌の水もない地区に、県外からの応援保健婦や日本看護協会県支部などの看護婦が各戸訪問をし、生活状況、健康度などを聞き取り、逆性石けん配布、生活指導を行ったが、この調査は伝染病の発生を予防すると共に、発生の可能性を予知することもできる。防疫対策本部を比較的早く解散できたのも、これらの調査結果によるところが大きい。

自分の診療所は使えないから応援に出ようと申し出た医師、ヘドロを片づけながら応急処置に対応した医師、「まるで登山だっ

た」ともらしていた消毒、検病関係者、その他多勢の人たちの理解と献身的な協力が、7・23長崎大水害後の医療を確保でき、かつ伝染病を発生させなかったという結果を生んだものだと思う。（川嶋 望）

13) 清掃

集中豪雨で長崎市内の商店街や街路には、流れ込んだ土砂や被災した廃棄物が放置された。長崎市清掃部は、26日朝から収集を開始した。この日は被災地域を中心に商店街、幹線道路の収集活動だけで手いっぱい、家庭ゴミの収集ができず市民から不満の声が出た。同日出動してきた清掃車は、同市所有の70台の内冠水の影響で約60台の故障のため、民間の応援をえて、ダンプ車を含め43台である。

一方家屋の冠水した3,718世帯が便槽からシ尿があふれ出るなど衛生上大きな問題となったため、同市と長崎衛生公社が緊急に対応し、同日までに約2,250世帯を処理した。残りは30日までに処理する予定となっている（29日の出動台数市街地99台、東長崎地区8台、茂木地区4台）。

なお路上などのゴミは一時的に学校（17校）のグラウンド等に集められ、最終的には神ノ島工業用敷地内、小江工業用地土取り場跡、三重新漁港埋立地、東長崎清掃工場埋立処分地に集められた。

長崎市内は、29日から一部の地区で家庭ゴミの定期収集を開始した。出動台数は清掃車86台に加え他市町村の支援を受け計159台である。同様に30日も約150台が活動した。東長崎地区は37台であった。2日には、各家庭の「燃やせるゴミ」については、週3回の収集体制に入ったが、「燃やせないゴミ」は、東長崎清掃工場埋立地への搬入が困難なので収集は行っていない。

前述した長崎市内の17小中学校に仮収集されたゴミは、陸上自衛隊トラック部隊の活躍で神ノ島臨海工業団地など市内と西彼長与町の8ヶ所の集積所に集められた。その量は合わせて11万5千トンのゴミ、土砂であった。これらは野焼きが終ると残砂は市内東長崎清掃工場埋め立て地、土砂は長与町長与港埋め立て地で処分さ

れた。

清掃作業に当っては、長崎市内の高校生が奉仕作業を行っている。28日には県立長崎北陽台高校の生徒約1,500人が、29日長崎北高校の2,500人が清掃活動を行った。

橘湾に流れ込んだゴミに関しては、同湾内の15漁協で組織する橘湾水産振興協議会が4日緊急総会を開き、このゴミが漁業に大きな悪影響をあたえているとして、県、県漁連の協力で、6日、7日の両日で漁船延べ150隻、組員600人を動員して海面の一斉清掃を行った。7日は残った組員が総出で海浜を清掃し、焼却処分した。

3-2-2 自衛隊

災害時および後の自衛隊の活動はめざましいが、その活動は人命又は財産の保護のためのものであり、基本的には、水害に対する緊急および事後対応活動に限られている。本水害における自衛隊の行動とその行動根拠について述べてみよう。

8月23日21時40分、三村長年知事職代理者名（高田知事は海外出張中）で県内各地で豪雨被害がでているため、陸上自衛隊大村駐屯地（陸上自衛隊第16普通科連隊）に出動を要請^{注2)}した。これに対して同駐屯地は同23時20分車両19台で174人が長崎市に向かったが、道路マヒのため第1陣が長崎市内に到着したのは24日午前2時であった。24日には同連隊の三分の二以上の規模の260人が人命救助に当たった。長崎市北栄町のがけ崩れ現場では30人の隊員が救助に当たったが地盤がゆるく二次災害の発生があるため本格的な作業に入れなかった。

24日正午すぎ、海上自衛隊佐世保地方隊（総監安部祐三海将）は、陸上自衛隊西部方面総監からの要請により、長崎へ災害派遣中の陸上自衛隊第四施設大隊（大村）の施設用車両などを輸送艦「もとぶ」（1,550トン96人乗り組み）で佐世保港より長崎港に運んだ。これは長崎に入る道路の内、通行可能な幹線道路が国道206号線1路線のみであるためである。

長崎市は24日午前6時30分、県を通じて給水車の出動を要請した。

25日、道路の寸断など救援物資の搬入が遅れていた東長崎、戸石地区に対し、陸上自衛隊のヘリコプター4機が出動し、午前6時前、矢上小に弁当、パン類2千3百食、戸石小に同千食を届けた。さらに孤立していた三ツ山町、恵の丘原爆老人ホームにも同日午後4時ヘリ2機で米、パン、缶詰、紙おむつ、薬品などを輸送した。

28日現在、派遣部隊は、第十六普通科連隊（大村）が所属する陸自第四師団（司令部、福岡）2,991人を主力に福岡、熊本、大分などの8部隊、合計3,320人。出動以来、派遣隊員は延べ15,350人、車両2,200台、ヘリコプター11機である。

隊員は、生き埋め被災現場10ヶ所での救出作業、寸断された国道34号線や東長崎地区などの道路の確保作業、断水地区への給水、孤立地区へのヘリ空輸による食料や医薬品の輸送に当たった。なお山崩れで20人の行方不明者を出した長崎市奥山地区では、被災現場までの道路確保のため渡河作戦用の架橋を使い、28日には1,975人とシャベルカーなどを派遣することができた。

救出活動と復旧が一段落した28日夜には応援部隊2,400人が引き揚げ、地元の第十六連隊850人が残り、引き続き救助活動が続けたが、災害派遣の第一任務「人命救助」はほぼ終了と判断し31日午後3時知事の要請で引き揚げ、遺体発見作業は、県警や地元消防団が引き続き行うこととなった。ただし西浦上中と伊良林小で被災ゴミを搬出している陸上自衛隊のトラック部隊127人だけが残った。ほとんどの部隊は宿舎が大村市で、朝5時に出発し、被災地で作業を繰り返した。31日までの延べ動員数は18,341人に達した。

3-2-3 長崎海上保安部

長崎海上保安部は大雨災害対策本部（本部長・荒木弘同部長）を設置し、災害後、浦上川と中島川などから長崎港内に流れ込んだと見られる遺体の搜索活動を行った。

同本部は25日、前日の搜索活動に続き、巡視船「ごとう」、巡視艇「こうばい」などの3隻の手持船舶以外に佐世保、唐津両海上保安部、福江海上保安部から巡視船、巡視艇、ヘリコプ

ターの応援を受け、船舶12隻、ヘリコプター2機を動員し、合計11遺体を収容した。長崎港内には、木材、家具などが流れ込み、潮の干満に合わせて漂流し、捜索を妨げた。

3-2-4 警察

警察の役割は、「警察官職務執行法」第一条に規定される、「個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防、公安の維持」を災害時および災害後も忠実に遂行することにある。また同法第四条

第4条 警察官は、人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼす虞のある天災、事変、工作物の損壊、交通事故、危険物の爆発、狂犬、奔馬の類等の出現、極端な雑踏等危険な事態がある場合においては、その場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に必要な警告を発し、及び特に急を要する場合においては、危害を受ける虞のある者に対し、その場の危害を避けしめるために必要な限度でこれを引き留め、若しくは避難させ、又はその場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に対し、危害防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、又は自らその措置をとることができる。

2 前項の規定により警察官がとった処置については、順序を経て所属の公安委員会にこれを報告しなければならない。この場合において、公安委員会は他の公の機関に対し、その後の処置について必要と認める協力を求めるため適当な措置をとらなければならない。

によって緊急時の警察官の役割を、また水防に対しても水防法第十五条「水防管理者は、水防のため必要があると認めるときは、警察署長に対して、警察官の出動を求めることができる。」とし、その役割を規定している。

新聞を通して警察の長崎大水害時および後の対応を追ってみよう。

7月23日16時50分、長崎県警は、災害警備本部（本部長・鈴木光昭県警本部長）を設置し、家屋の倒壊などの緊急通報、救助対策や情報の整理などに当った。県警の110番は、夕方から深

夜まで救助を求める人からの通報や災害情報で鳴り放しとなった。救助等に向けたパトカーは道路が水びたして身動きできず、警察官は濁流をかきわけて歩いて災害現場に向った。翌24日、県警はがけ崩れに伴って国道11ヶ所の通行止めを含む60ヶ所の交通規制を実施し、住民に注意を呼びかけている。災害警備本部は災害発生と同時に救助活動、遺体発掘作業を開始し、大村の陸上自衛隊第十六連隊など約700人、地元の消防団員などの協力を得て午後6時20分までに55遺体を収容した。

7月26日県警は、災害後の混乱に乗じた犯罪や交通事故などが予想されるため事件、事故の防止に万全を期するよう県内各地に指示すると同時に、住民にも十分注意するよう次のような呼びかけをしている。

①復旧作業のため屋外に品物を出す場合は盗難に遭わないよう監視する。

②災害に遭った家では夜間の戸締まりが不十分なので貴重品の保管に気をつける。

③使用不能のガス器具は必ず元栓を締め、火災、爆発事故を起こさないよう注意する。

④流出したプロパンガスボンベなどを発見した時はさわらずガス取扱店に連絡する。

また同日、列車やバスなどの輸送機関の一部運休が続き、マイカーが急増し、復旧活動、救助活動に大きな支障が出始めたため、交通渋滞の元凶になっているマイカーの自粛を求めた。これは、国道34号、長崎バイパスなど長崎市内に通じる幹線道路ががけ崩れ等で寸断され、市外から市中心部に向かう道路は国道206号と県道長崎一多良見線の2本だけとなり、またこの道路もがけ崩れ等により道路が狭かったり、交通規制などもあってマヒ状態におちいり、救援物資を運ぶ車や復旧作業に当る車も身動きできなくなったためである。市内やその周辺部ではマイカーの違法駐車が目立ち、災害復旧車の交通の支障になることから違法駐車を取り締まりも強化した。

同日（26日）夕、県警は、事件、事故など緊急用にしか使用していない110番を一般用に利用することに決め、災害に関する相談に応じることにした。これは、県警、県、市それぞれの

災害対策本部、相談センターへの被災者からの相談や問い合わせが集中し、電話が通じなかったり、たらい回しされるケースが多く、勢い110番に問い合わせが集中したため、「非常時でもあり、被災者の役に立てば……」と一般使用に踏み切ったもので、通常の人員のほか、専従者10人を配置、40回線をフルに活用して生き埋めなどの行方不明に関する相談や交通情報日常生活に関する各種相談に応じた。また110番だけでなく悩みごと相談の電話27-0099も回線を増した。

28日国道長崎バイパスは完全に復旧したが、災害対策基本法第七十六条^{注3)}に基づく同バイパスの緊急交通規制を実施、災害復旧などの緊急車両以外の一般車両の通行を28日午後1時から禁止した。29日には、国道206号線も長崎バイパスに次いで午前7時から、災害復旧など緊急車両、う回路を通れない大型トラックやバス以外の一般車両の通行を禁じた。これはチラシや広報車、ヘリコプターなどでマイカーの自粛を呼びかけたにもかかわらず、日を迫って交通渋滞がひどくなり災害復旧や救援物資の運搬に支障が生じたためである。規制区間は長崎駅前～佐世保市早岐・観潮橋間の59.9kmで、規制時間は終日である。交通規制を知らなかったドライバーも多く、各検問所では警察官の指示をめぐって言い争う場面も多く見られた。

30日、長崎バイパスについては、時間を限ってバスの通行が県公安委の許可で認められた。許可を受けたのは県営、長崎、西肥、島鉄の各バス会社の220台で午前7時～同9時、午後5時～同7時の朝夕2時間づつである。これらの幹線道路および長崎市内の幹線道路の厳しい交通規制によって市内の幹線道路は、いつもの交通渋滞もなく、救援物資輸送車や復旧工事の緊急車両、路線バス等がスムーズに移動しえた。逆に幹線道路を完全にシャットアウトされたマイカーや商用車は裏通りなどで大混雑を起し、浦上駅付近から県庁まで1時間近くもかかるノロノロ運転であった。またこの影響で路線バスや電車、タクシーなどの公共輸送機関は通勤客などでいっぱいとなった。

31日には長崎バイパスは午後8時から翌

午前4時までの間は一般車両も通行できるようになり、1日からは国道206号線も規制時間は午前7時から午後5時まで、規制区間も琴海町村松交差点～長崎市宝町交差点となった。3日長崎バイパスは路線バスが全面通行可能となった。長崎バイパスと国道209号の交通規制が解除されたのは、通行不能となっていた国道34号が開通した8月20日午前6時であった。

被災者の救助作業、遺体発掘・捜索作業は消防団、自衛隊、長崎海上保安部と共同して精力的に続けられた。それらの活動成果は、表3-2および図3-1に示す県警災害警備本部の発表による、死者、行方不明者等の時間変化によって読みとることができる。自衛隊が引き揚げた31日までに、ほぼ遺体発掘作業は終り、死体捜索は行き詰まり状態になった。8月2日には県警と長崎海上保安部の約1,500人がヘリコプター1機、船11隻を動員して、長崎市河内町奥山など5ヶ所の災害現場と、八郎川、長崎港、橘湾で行方不明者の捜索を行ったが1人の遺体しか収容できなかった。なお本捜索には民間のアクアリング隊が入り、流木の下や海底に沈んでいる乗用車を引き揚げながら調べたが一人も発見しえなかった。3日、4日も約1,000人動員して捜したが、3日に長崎港の元船岸壁近くで浮いていた遺体を会社関係者が見つけたのみであった。5日には、3日に収容した遺体が検視の結果海底のヘドロに一部埋まっていた形跡があるため、朝から県臨海開発局の協力で浦上、中島川の河口のしゅんせつを行って捜したが発見しえなかった。なお同日浦上川河口で、川平の土砂くずれで巨石の下敷となっていたと思われた高校生が民間人によって発見されている。

水害発生1ヶ月後の8月23日午後5時、県警は災害警備本部(80人)を災害警備連絡室(25人)に切り替え、業務を縮小した。この1ヶ月間に動員された警官は、福岡、佐賀両県警の応援を含め、延べ25,194人で、遺体や行方不明者の捜索、収容はじめ被災者の救援や交通規制に当たった。この後も行方不明者5人の捜索が続けたが、10月20日、長崎市本河内町奥山地区の山崩れによって、本河内水源地に流されたと

表 3 - 2 被災状況

	7/24 AM 5:00 現在	24 AM 11:00 現在	24 PM 7:00 現在	7/25 PM 9:00	7/26 AM 11:00	26 PM 10:00	7/27 PM 9:00	7/28 PM 9:00	7/29 PM 9:00	7/30 PM 9:00	8/2 PM 9:00	8/3 PM 9:00	8/5 PM 9:00	8/23
死 (人) 者	41	66	104	166	184	227	249	272	285	287	290	291	293	294
行方不明 (人)	79		211	181	137	94	80	42	27	24	8	7	6	5
負 (人) 傷			35	53	53	273	273	287	287	287	287	287		
家屋流失 (戸)			17	28	28	28	28	28	29				29	
家屋全壊 (戸)		55	162	188	188	189	192	195	205				244	
家屋半壊 (戸)			207	220	220	223	223	223	260				279	
家屋1部壊 (戸)		54	412	413	413	413	414	414	445				466	
床上浸水 (戸)		3,217	12,004	12,179	12,179	12,182	12,343	12,343	14,127				14,684	
床下浸水 (戸)		6,785	10,979	11,389	11,389	11,389	11,438	11,438	12,395				13,457	
水田流失埋没 (ha)			517	517	517	517	517	517	518				518	
水田冠水 (ha)			65	66	66	66	66	66	68				68	
畑の流失埋没 (ha)			57	58	58	58	58	58	59				59	
道路決壊 (所)		72	416	428	428	430	434	434	507				510	
橋の流失 (所)			39	40	40	40	40	40	44				48	
がけ崩れ (所)			604	671	671	680	738	738	868				887	

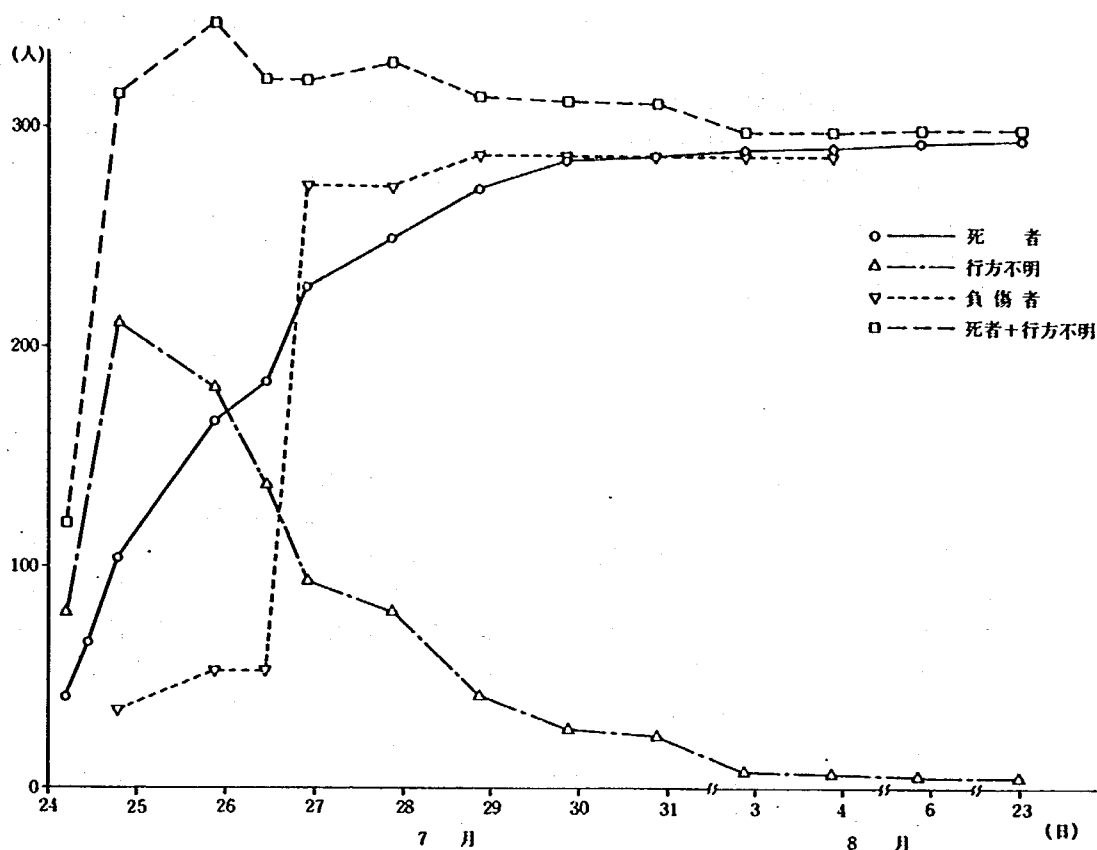


図3-1 死者、行方不明者等の時間変化

見られる幼児(3才)の搜索を最後として、搜索を打ち切った。この搜索には、消防、警察など合わせて約5千人を動員、アクアラング隊で水中にもぐったり、流入した約7,740 m³の膨大な土砂を取り除くなど、懸命な搜索であったが、ついに発見しえなかった。

なお9月16日から、県警本部は、人命救助をしたり、検視、身元確認作業を協力した6団体と個人20人に対し本部長感謝状の伝達をしている。

以上、警察の事後対応は以下に示す4つに分類される。

- ① 被災者の救助作業、遺体発掘、搜索作業
- ② 検視を含めた事故状況、災害状況の把握と発表
- ③ 交通規制
- ④ 災害の混乱に乗じた犯罪や事故の防止

3-2-5 応急対応の問題点

確かに災害発生時および災害直後の10時間位は、情報の連絡および収集に不備があり、救助作業、避難命令や交通規制等の災害に対する緊急対応に問題があったことはゆがめないが、その後さしたる混乱もなく、国、県、市町村、指定公共団体等は災害に対して応急対応を為し得たというのが、筆者の卒直な感想である。これは、災害対策基本法や災害救助法によって、災害時の各機関の災害対応計画ができており、それを指針として各組織が行動したことが大きかったように思える。これを緊急時の対応にまで良く機能しえるような行動計画作りと、それを実行しうる組織体制を整備することが、災害による死者、負傷者を減らすために、今一番必要なことであろう。具体的な提案については、す

で多くの報告書等で述べられているのでここでは詳しく述べないが、二、三記しておく。

- ①県・市町村等の各種組織の災害対策本部への情報連絡体制の整備と相互情報交換システムの改善、意志決定スタッフの充実、意志決定者の明確化
- ②現場での行動指揮者の能力向上
- ③防災連絡情報網と住民対応情報網の分離
- ④各組織の各レベルの災害対応計画の作成とその教育、各家庭災害対応計画作成の普及とその指導

3-3 罹災者に対する救済措置の実態

3-1 節で述べたごとく被災者の救済制度には各種のものがあつた、その事務を取り扱っている機関もそれに応じて多様である。これらの救済措置が発動されるには、所定の手続き、応募資格が必要である。被災者は一般にこれらの救済制度について知らないのが通例であり、これらの制度を実効化するためには、被災者に救済制度の内容、応募資格、手続きについて正確な情報を伝えることが為されなければならない。正確な情報とそれの被災者への伝達が無ければ、救済機関の事務量も減り、救済措置もスムーズに行われよう。

この情報の伝達は、口コミや、テレビ、ラジオ等によるものは、情報の保存性が無く、救済機関に対する電話等による問い合わせを多くし、救済機関の事務を混乱させる要因になるので、新聞等による活字媒体によるものが好ましい。

新聞記事を通して救済制度に対する情報の伝達がどのように為されたかを見てみよう。

災害後2~3日は、災害の実態報道が主なものであり、26日ごろから災害に関する生活情報（電話、電気、水道、道路、ガス、バス等）に関する記事が増え、長崎地域の住民が日常生活を回復させるに当つての当面必要な情報を伝えている。救済制度に関する記事が出たのは7月28日の長崎新聞生活情報コーナー、被災家庭に対する公営住宅の斡旋および復興住宅資金に関するものが最初である。7月30日、県は新聞の一面を使った広告記事によって水害被災者に対す

る各種生活情報、被災救済制度、情報相談窓口の場所、電話番号を伝えている。災害から1週間、被災直後の後かたづけもほぼ終り、これから生活の立て直しを考える時期であり、この記事はタイムリーなものと思われる。また8月4日に長崎市は、新聞の一面を使い長崎市からのお知らせとし、各種救済資金の融資制度について説明し、連絡先を示している。また水害相談コーナーを長崎市災害対策本部内にもうけ、各種の相談に乗っている。（58年1月31日までで約7,400件の相談が有つた。）なおこの後県、市に係わる各種災害に関する情報は、新聞の一般欄に新聞社の取材網を通して一般記事としてのるだけであつた。被災者に必要な各種情報は行政組織を通じた連絡網によって（例、県報、市報、町内会報等）伝達されたと思われるが、長崎のような大都市に有つては、情報もれも多いと思われ、新聞を使った情報を災害からの復旧過程に応じてタイムリーに出していくことが好ましく思われる。

次に長崎豪雨災害による被災者救済措置がどのようになされたか見てみよう。

1) 災害弔慰金及び災害援護資金

災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律（昭和48年9月18日、法律第八十二号）第三条および第八条^{注4}により、市町村（特別区を含む）は、条例の定めるところにより（当該貸付けを行う市町村を含む都道府県で災害救助法による救助が行われた災害）、災害により死亡した遺族に対して災害弔慰金を、災害を受けた世帯主に対して災害援護資金を貸付けることができる。

災害弔慰金の額は、第三条3によれば、死亡者一人当たり3百万円を超えない範囲内で死亡者のその世帯における生計維持の状況を勘案して政令で定める額以内とするとしている。長崎市の場合は、死亡者が遺族の生計を主としている場合300万円支給し、その他の場合は150万円支給している。弔慰金に要する費用は、都道府県がその4分の3を負担し、国は都道府県が負担する3分の2を負担する。

災害援護資金の限度額は180万円であり、厚生大臣が被害の種類及び程度を勘案して定める

場合は140万、120万、80万または60万円である。災害援護資金の貸し付け基準は、法律第八条および厚生大臣通達災害弔慰金の支給が行われる災害の範囲等について^{注5)}において定まっている。

貸付け資金については、都道府県は、市町村が災害援護資金として必要な財源として必要な金額に相当する金額を延滞の場合（償還期間11年）を除き無利子で市町村に貸付け、また国は都道府県が市町村に貸付ける貸付け金の3分の2に相当する金額を延滞の場合（償還期間12年）を除き無利子で貸付けることになっている。なお貸付けの申請は災害が発生してから3ヶ月以内に申請の受け付けを完了する必要がある。

災害弔慰金の支給状況は、9月8日現在で、県内で、死者252人に支給され、42人が未支給になっている。未支給者の内調査中や法律による支給（消防団関係）を除く24人は遺族が支給対象（死亡した者の死亡当時における配偶者、子、父母、孫及び祖父母の範囲）に適合しないため支給されていない。この内には、姉弟二人の同居で頼みの姉を失った弟や、幼い子供を養育することになった叔母など気の毒な遺族がいた（義援金の配分で配慮することが検討されている。9月7日付）。

なお災害弔慰金の支給について、長崎市が5件の支給ミスをしていたことがわかった。死亡者を主たる生計維持者とみなすには受給する遺族が所得税法上の扶養者（年収79万円以内）でなければならないという厚生省の通知を市が念頭に置かず、5人に300万円を支給してしまったものである。これは市が9月16日に県に補助申請を出した時、10月15日になって5人の受給遺族が所得をオーバーしていることを県が指摘し分った。市は該当する遺族を回り、謝りながら150万円の返還を求めた。この結果3人は1月13日までに完済したが、2人がすでに使ってしまったこともあって返済中である（1月14日付）。

災害援護資金は、11月1日現在、貸付額は、727件、5億4,160万円となった。このほか締め切り直前に駆け込みで未審査50件があり、最終的にはさらに増える見込みである。なお所得制限で適用外も一部にあった（11月2日付）。

2) 住宅・防災工事資金の融資

イ) 災害復興住宅資金

住宅金融公庫法第十七条六項は、洪水による住宅の被災を受けた家の所有者、賃借人または居住者に、公庫は資金を貸付けることができるとしている。

融資条件は、建て物の場合は建て物の5割以上の被害を受けたとき、補修の場合は建て物の5割未満（10万円以上）の被害を受けた場合で融資条件は表3-3のごとくである。なお、申し込み受け付け期間は10月30日までであった。

表3-3 災害復興資金融資額

種別	(償還期間は種別によって異なります)			
	融資限度額	利率(年)	融資限度額	利率(年)
新大規模または 間接大規模の住宅	840万円	5.05%	10~420万円	5.05%
木造等の住宅	730万円	※申し出により 3年以内 の償還期間 あり	10~360万円	※申し出により 1年以内 の償還期間 あり
土地取得費	450万円		—	
整地費	230万円		—	
移転費・整地費	—		230万円	

ロ) 宅地防災工事資金

住宅金融公庫法第十七条八項

公庫は、住宅部分を有する家屋の用に供する土地について、建築基準法第十条第一項、宅地造成等規制法（昭和三十六年法律第百九十一号）第十五条第二項若しくは第十六条第一項若しくは第二項又は急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第九条第三項若しくは第十条第一項若しくは第二項の規定による勧告又は命令を受けた者が、当該勧告を受けた日から二年以内又は当該命令を受けた日から一年以内に、当該勧告又は命令に係る擁壁又は排水施設の設置又は改造その他の工事（以下「宅地防災工事」という。）を行おうとするときは、これらの者に対し、当該宅地防災工事に必要な資金を貸し付けることができる。

としている。融資限度額は10万以上、410万円以下、利率は年6.5%、償還期間は10年または15年である。

ハ) 長崎市災害住宅復旧資金および長崎市宅地防災工事資金

長崎市が融資するこの2件の制度は、いずれ

も住宅金融公庫が取り扱う「災害復興住宅資金」「宅地防災工事資金」のみでは資金が不足する場合について、その不足額を融資するものであり、また取扱金融機関の融資利率との差額も補助する。融資条件は表3-4のごとくである。

表3-4

▼長崎市災害住宅復旧資金 ー長崎市ー			
種 別	融資限度額	種 別	融資限度額
家屋建設費	580万円	補修費	10～290万円
土地取得費	190万円	移転費	90万円
改 良 費	10～140万円	整地費	90万円

・移転費、整地費を合わせて融資する場合は九十万円

・利率 年5.05%…住宅金融公庫の災害復興住宅資金の融資と同率とする

・償還期間 十年以内（二年以内の据置期間含む）

▼長崎市宅地防災工事資金 ー長崎市ー

・融資限度額 十～二百五十万円

・利率 年6.5%

・償還期間 五年以内（一年以内の据置期間を含む）

3) 中小企業者への融資

本災害によって商店や中小企業は、大きな痛手を受けた。県の商工被害は962億円にも上った。店舗の営業再開や工場の生産再開に当たっては、まず必要なものは、店舗、工場の再建資金や商品の仕入れ、運転資金であり、災害後の資金需要は大きなものがある。

本災害にあっては中小企業向けに種々の特別融資制度が適用された。県や長崎市、政府系金融機関などの事業用災害貸付けの内容は表3-5のごとくである。

表3-5

=①対象 ②限度額(万円) ③期間	
④利率(%) ⑤その他=	
▼県緊急特別貸付=①次の条件のうち一つを満たせばよい。④事業用建物の延べ面積の30%以上の被害⑤同延べ面積の30%以上が1メートル以上浸水⑥被害額が総収入の10%以上②1,000	
③7年以内(据置1年以内)④年5.5(特別被	

害者は500万円まで年3%)⑤保証料0.2%,
り災証明書必要(特別被害者とは被害が総面積の50%以上さらに総収入の20%以上である)。

▼長崎市中小企業災害復旧特別資金=①県と同じ②500③5年以内(同1年以内)④年5.5⑤保証料0.2%,り災証明書必要。

▼同中小企業災害資金=①長崎市内で同一事業を引き続き1年以上営業し、市税を完納している中小業者②100③3年以内(同1年)④年5.7⑤保証料0.7%,り災証明書必要。

▼国民金融公庫災害貸付=①り災者②1,000③10年(同2年)④年8.2⑤り災証明書必要。利率は激甚災害地に指定された場合、800万円までは年6.05%(特別被害者は年3.0%),4年目以降は年6.55%。

▼商工中金災害復旧資金=①り災者②組合3,000企業1,000③設備15年、運転10年(同いずれも3年以内)④通常金利より設備年0.4%,運転0.2%引き下げる⑤り災証明書必要、激甚災害地に指定された場合、特別利率適用。

▼中小企業金融公庫災害復旧貸付=①り災者②直接5,000、代理2,500③10年(同2年)④年8.2⑤国民金融公庫と同じ。

▼環境衛生金融公庫災害貸付(国民金融公庫が代理店として受け付ける)=①り災者②300③10年(同2年)④年8.2⑤国民金融公庫と同じ。

なお政府が激甚指定すると、利息に対して国の補助がある(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第四章)。8月17日閣議によって7月10日から8月3日までの豪雨と台風10号による中小企業関係被害を、激甚災害法に基づく激甚災害に指定した。この指定によって、中小企業は、国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫からの資金融資の特例として、被災中小企業者一人当たり800万を限度に年6.05%(一般災害年8.2%),特別被害者は年3.0%の特利が適用されるほか、企業近代化資金等助成法により貸付金の償還期間の延長(2年以内)などが行われた。

このほか長崎市中の民間銀行も、災害復旧援助の一環として特別融資制度を設け融資を行っ

た。

たとえば、十八銀行（本店・長崎市）は、水害復旧緊急特別融資制度を設け、8月より2ヶ月間申し込みを受け付けることにした。融資総額は30億円で、事業者と個人向けの2種類がある。事業者向けは、一件500万円以内で年利6.0%、返済は1年据え置きで3年以内。個人向けは、3ヶ月以上の取引客を対象に一人当たり100万円が限度、年利9.5%で5年以内返済、個人の場合は、保証人、担保とも不用で原則として即日融資の方針とした。

九州相互銀行（本店・佐世保市）の場合は、九銀災害復旧貸付制度として総額20億円を用意した。事業者向けは、一件当たり1,000万円を限度とし、年利7.0%、返済は6ヶ月据え置き、10年以内、個人向けは、取引実績のある顧客に限り、一人200万円以内、年利9.2%、1年据え置き、5年返済で、申し込み期間は8月から10月末までである。

親和銀行（本店・佐世保市）も特別融資制度を検討中（7月31日）で、とりあえず長崎市内の各支店で被災者を対象に通常より低利の融資を行った。

このほかに県は9月11日、県単独の「特別地域振興対策資金制度」を新設した。この制度はホテル・旅館の予約キャンセルによる売り上げ減（観光客のキャンセルは、長崎市内5万3千人、雲仙2万3千人等、計11万1千人、損害総額9億円）や、取引先の直接被害で売掛金回収不能になった卸売業者を対象とするもので、融資枠は10億円である。融資条件は利率6.0%、貸付限度額700万円、6ヶ月据え置き3年償還で受け付けは9月13日から9月30日までである。なお同じ間接被害者の救済策として既存の「中小企業体質強化対策貸し制度」のうち「地域産業対策資金」を活用して、観光客減で売り上げダウンした土産品店や、道路不通で休業状態が続いた卸団地などを対象とした融資もしている。この資金は国の協力で実施することになっている。融資条件は、利率年6.4%（通常の利率より、0.3%低い）、貸付限度額1,000万円、1年据え置き5年償還で、受け付けは9月30日までで

ある。融資枠は始め10億円を考えていたが、9月11日10億円増額した。

災害後、早くも融資申し込みが殺到した。災害から1週間後の30日までに中小企業金融公庫長崎支店には、24日から製造業、物品販売業を中心に約70件の相談が舞いこんでいる。国民金融公庫長崎支店では8月4日までに180件、総額8億円の融資申し込み手続きがあった。同支店では最終的に約2,800件、総額100億円の融資申し込みがあると見ている。

8月10日から申し込みの始まった長崎市中心小企業災害復旧特別資金、および8月3日から始まった県の長崎大水害緊急対策資金には金利が低いこともあって申し込みが殺到し、県の融資枠は当初30億円であったが60億円に増資した。市の融資枠は15億円である。合計の融資総額75億円に対し、24日までに県への融資申し込みは既に94億円となり、融資枠を大幅に超えたため、政府系金融機関への切り替えや、融資額の減額を指導した。市への申し込みは約500件で22億円を超え、対応策に苦慮し、24日融資申し込みに必要な被災証明書の交付を停止し、（停止時に被災証明書は県分2,266件、市分954件が発行されている。）訪れた市民に政府系金融への申し込みのあっせんを行った。

翌25日この融資用被災証明書の発行停止問題は、長崎市議会の総務委員協議会で取り上げられ、各議員から「被災の大きかった東長崎地区は、これから融資申し込みをする人も多く、窓口を閉めるのは不公平」「融資するかどうかチェックするのは金融機関の問題、市は融資希望者を切り捨てるべきではなく、証明書を発行しても良いはずだ」と市当局に対する追及があった。これに対して湯川司郎財政部長は、融資額を増額できない以上、証明書の発行は限界であることを説明し、さらに「県単独融資に対する被災証明書は今まで通り発行するし、今後は24日から始まった政府系金融機関の融資制度の積極的なあっせんに努め対応したい」と答えている。市当局の見通しの誤り（受け付けを始めた8月10日当初融資総額ワクを超えた場合の対応が明示されていなかった。）に対する関係者の批判の声が上がった。

県、市は希望者のうち、できるだけ零細業者を優先し、融資枠外分を政府系金融機関へ回ってもらうように調整を行ったが、融資受け付けを断われた人、また既に申し込んでいる人で政府系金融機関への調整を提案された人などの不満が高まり、調整は難行した。

申し込みが殺到した要因は、政府系金融機関より金利が安いことが第一に挙げられるが、激甚指定（8月17日）が予想よりかなり早まり、指定に伴い年利3%という特別な低利率が適用されたため、指定と同時に申し込みが増えたことにもあった。

被害の大きかった人ほど、災害の後片づけで手が離せず、融資の手続きが遅れ、県、市の融資制度の恩恵を受けられなかったことには問題が残った。「市は弱小の事業者だけを対象にした制度にすべきだった。今さらどうにもならないが、将来のために今回の経緯は書き残しておきたい」（中村孝、市商工観光部長）との反省の声も聞かれた。これに対して9月11日融資枠をさらに10億円増額し、水害の後片づけなどで申し込みの遅れた小規模業者を優先して融資している。

なお本融資制度は、県内に本店のある銀行が融資を取り扱ったが、これを機に中小企業の取引銀行が変わるのは必至とみられ、県内の金融地図がかなり塗り変わるのではないかと見られている。

4) 水害保険

水害保険とは、将来水害によって生ずるであろう損害を補填するために、同種の危険を感じる多数の経済単位が、統計的基礎によって算出された金額（保険料）を出し合い、集まった金額の中から水害による損害に対し、その程度に応じた金額（保険金）を支払う経済システムのことである。

現在わが国の損害保険が提供している保険種目には、自然災害自体による損害を独立してカバーする保険は存在しないといってよい。唯一の例外は、1938年に開始された「風水害保険」であるが、これは保険料率が高すぎて実用性がなく、保険会社でも敬遠しており、無視してよい程度である。

水害に対する保険は、火災保険を中心とした物保険に付属した任意ないし義務的特約としてしか存在せず、しかも保険契約者のニーズに多少とも応じた設計ができる風水災担保特約は企業保険に限られている。民営保険会社が水害保険に対して消極的であるのは、営業上のメリットが小さいことにつきよう。

現在、風水害による損害を補填する保険としては、次のようなものがある。

① 独立保険（風水害保険）

建物、建物内収容動産、自動車などを対象とし、保険事故を風水害（台風、暴風雨、洪水、高潮など）に限定した独立保険、1938年（昭和13年）はじめて東京海上火災等3社に営業許可がおりたが、現在は各保険会社とも積極的な販売を行っていない。風水害保険の保険料総額が全保険の保険総額に占める割合は、昭和49年において0.04%に過ぎず無視してよい程度である。

保険会社が消極的である理由は、危険度合の高い人のみが保険に加入するという逆選択が発生するため、現在の民営損害保険事業では、運営に自信が持てないからであるとされている。また、逆選択を受けることが考慮されているため、保険料率が高くなっていることが、保険に加入しようとする者の側からの不満である。

② 総合保険

消費者向け火災保険のうち、火災だけを対象とする普通火災保険が、風水害損害を対象外とすることは当然であるが、市民生活の複雑高度化に伴う災害の種類・規模の増大に対応して、火災保険を中心に各種の危険をワンセットで引き受ける総合保険が出現し、家計保険分野の中心となっている。昭和36年から発売されている住宅総合保険、昭和43年から発売されている長期総合保険等である。

両者とも風水害による建物・家財の損害をカバーするが、当初の見舞金的な貧弱な内容から漸次改善されつつある。風水害保険金の支払い方法は以下のとおりである。

〈住総約款〉

第1条④ 当会社は、この約款に従い、台風、せん風、暴風雨等の風害またはこう水、高潮

等の、水害または豪雪、なだれ等の雪害によって保険の目的が損害を受け、その損害の状況が次の各号のいずれかに該当する場合には、その損害に対して、風水雪害保険金を支払います。

この場合において、第1号または第2号の損害の割合または損害額の認定は、保険の目的である建物または保険の目的である家財を収容する建物ごとに行ない、また、門、へいまたはかきが保険の目的に含まれる場合には、これらが付属する建物と合わせて行ないます。

(1) 風害、水害または雪害によって、保険の目的である建物または家財にそれぞれの保険価額（損害が生じた地および時における保険契約の目的の価額をいいます。以下同様とします。）の30%以上の損害が生じたとき。

(2) 前号に該当しない場合において、風害または雪害によって保険の目的である建物または家財にそれぞれ20万円以上の損害が生じたとき。

(3) 第1号に該当しない場合において、保険の目的である建物または保険の目的である家財を収容する建物が、水害による床上浸水を被った結果、保険の目的である建物または家財に損害が生じたとき。この場合において、床上浸水とは、畳等が敷かれた起居に必要な床（土間、たたきの類を除きます。）をこえる浸水をいいます。

（風水雪害保険金の支払額）

第7条 当会社が第1条（保険金を支払う場合）第4項第1号または第2号の風水雪害保険金として支払うべき損害の額は、保険価額によって定めます。

2 当会社は第1条（保険金を支払う場合）第4項第1号または第2号の風水雪害保険金として、次の算式（保険金額が保険価額をこえるときは、算式の保険金額は、保険価額とします。）によって算出した額を支払います。

$$\text{保険金額} \times \frac{\text{前項の規定による損害の額}}{\text{保険価額}}$$

×縮小割合（50%）＝風水雪害保険金の額

3 前2項の規定によって支払うべき風水雪害保険金の額は、1回の事故につき、1構内ごとに建物については1,000万円、家財については500万円を限度とします。

4 当会社は第1条（保険金を支払う場合）第4項第3号の風水雪害保険金として、次の算式（保険金額が保険価額をこえるときは、算式の保険金額は、保険価額とします。）によって算出した額を支払います。ただし、1回の事故につき、1構内ごとに100万円を限度とします。

$$\text{保険金額} \times \text{支払割合（5\%）}$$

＝風水雪害保険金の額

〈店総約款〉

第1条⑤ 当会社は、この約款に従い、台風、せん風、暴風雨等の風害またはこう水、高潮等の水害または豪雪、なだれ等の雪害によって保険の目的が損害を受け、その損害の状況が次の各号のいずれかに該当する場合には、その損害に対して、風水雪害保険金を支払います。この場合において、第1号または第2号の損害の割合または損害額の認定は、保険の目的である建物または保険の目的である家財を収容する建物ごとに行ない、また、門、へいまたはかきが保険の目的に含まれる場合には、これらが付属する建物と合わせて行ないます。

(1) 風害、水害または雪害によって、保険の目的である建物または家財にそれぞれの保険価額（損害が生じた地および時における保険契約の目的の価額をいいます。以下同様とします。）の30%以上の損害が生じたとき。

(2) 前号に該当しない場合において、風害または雪害によって保険の目的である建物または家財にそれぞれ20万円以上の損害が生じたとき。

(3) 第1号に該当しない場合において、保険の目的である建物または保険の目的である家財を収容する建物が、水害による床上浸水または地盤面より45cmをこえる浸水を被った結果、保険の目的である建物または家

財に損害が生じたとき。この場合において床上浸水とは、畳等が敷かれた起居に必要な床（土間、たたきの類を除きます。）をこえる浸水をいいます。以下同様とします。

- (4) 保険の目的である設備・什器等または商品、原料、材料、仕掛品、半製品、製品、副産物、副資材（以下「商品・製品等」といいます。）を収容する建物が、水害による床上浸水または地盤面より45cmをこえる浸水を被った結果、保険の目的である設備・什器等または商品・製品等に損害が生じたとき。

（風水雪害保険金の支払額）

第7条 当会社が第1条（保険金を支払う場合）第5項第1号または第2号の風水雪害保険金として支払うべき損害の額は、保険価額によって定めます。

- 2 当会社は、第1条（保険金を支払う場合）第5項第1号または第2号の風水雪害保険金として、次の算式（保険金額が保険価額をこえるときは、算式の保険金額は、保険価額とします。）によって算出した額を支払います。

$$\text{保険金額} \times \frac{\text{前項の規定による損害の額}}{\text{保 險 価 額}}$$

$$\times \text{縮小割合 (50\%)} = \text{風水雪害保険金の額}$$

- 3 前2項の規定によって支払うべき風水雪害保険金の額は、1回の事故につき、1構内ごとに建物については1,000万円、家財については500万円を限度とします。

- 4 当会社は、第1条（保険金を支払う場合）第5項第3号または第4号の風水雪害保険金として、次の算式（保険金額が保険価額をこえるときは、算式の保険金額は、保険価額とします。）によって算出した額を支払います。ただし、1回の事故につき、1構内ごとに100万円を限度とします。

$$\text{保険金額} \times \text{支払割合 (5\%)}$$

$$= \text{風水雪害保険金の額}$$

水害保険としてみた場合、加入者側からは次の点が問題となる。

- イ、水害の危険の極めて低い人まで自動的に

加入させられる。

ロ、水害以外の危険も抱き合わせて加入させられる。

ハ、水害による損害に対して、支払われる保険金の補填率が小さい。

③ 風水災危険担保特約

企業向け火災保険には多様な拡張担保特約が存在し、風水災についても「台風、せん風、暴風雨、こう水等の風災又は水災によって……生じた損害を補填する」風水災危険担保特約がある。

拡張担保特約であるから、基本となる火災保険契約に従属し、独立の保険金額、保険期間を約定することはできない。風水災払担は、アメリカ損保会社との競争上、死物化した独立の風水害保険にとって代わり、1958年に引受開始された。火災保険の上乗せ契約であるから、保険会社の方も引受意欲をもち、保険契約者の方も料率が風水害保険より安い点が魅力ではあるが風水災危険の大きさから厳重な引受条件が設けられている。

火災保険対象物件のうち、風水災払担の引受対象物件から除かれるものは以下のものである。

イ、一般物件（商店など）で火災構造級別C、

D級（木造、木造モルタル塗造など）のもの

ロ、すべての住宅物件

ハ、すべての倉庫物件

すなわち、風水災払担は、倉庫を除く企業向けに限定されている。倉庫が除かれているのは倉庫の一般的な立地が風水災に弱い箇所であるからである。

また、風水災払担には、構内全物件付保の原則があり、風水害に弱い物件ばかり選択して特約付保されないようにしている。

風水災払担料率は、風災料率と水災料率を区別して決められ、水災料率はさらに高潮料率と洪水料率とがある。水災料率は、物件の床高、予想高潮高もしくは河川状況・構造などによって決まり、対（保険金）千（円）0.20～300円強と大差がある。高潮・洪水両方の危険がある場合は両料率の合計が水災料率となる。

④ 生命保険

生命保険の被保険者が、津波以外の風水害に

よって死亡および障害をこうむった場合、死亡保険金および高度障害保険金を受けることができる。そのほかに生命保険には、傷害特約、災害割増特約等の特約が有り、津波以外の風水害

に対しては、保険金が支払われる。表3-6に特約の種類を、表3-7に傷害特約条項を示した。

表3-6 特約の種類

つぎの特約を付加してご契約になりますと、不慮の事故で亡くなられたり所定の障害状態になられたとき、不慮の事故や病気で入院されたとき、手術を受けられたときなどに、つぎの保険金・給付金をお支払いします。

特約の名称	お支払事由とお支払いする保険金・給付金					
	不慮の事故で180日以内に			病 気 な ど で		所定の手術を受けられたとき
	死亡されたとき (法定(指定)伝染病で死亡されたときを含む)	所定の障害状態になられたとき	5日以上入院されたとき	20日以上継続して入院されたとき	ガンなどの特定疾病で20日以上継続して入院されたとき	成人病で20日以上継続して入院されたとき
傷 害 特 約	災害死亡保険金	障害給付金				
災 害 割 増 特 約	災害死亡保険金	災害高度障害保険金				
入院保障特約(A)			災害入院給付金	疾病入院給付金		
入院保障特約(B) (特定疾病割増型)			災害入院給付金	疾病入院給付金	特別入院給付金	
入院保障特約(C) (成人病割増型)			災害入院給付金	疾病入院給付金		成人病入院給付金
災 害 入 院 特 約			災害入院給付金			
手 術 保 障 特 約						手術給付金

※災害割増特約の災害高度障害保険金は、第1級の障害状態に該当のときにお支払いします。
 ※手術給付の項目については、約款別表「給付割合表」をご覧ください。なお、同時に2種類以上の手術を受けられた場合は、給付割合の多い手術についてのみ給付金をお支払いします。
 ※特定疾病 ガンやペーシェット病などの難病です。詳しくは入院保障特約(B)特約条項別表をご覧ください。
 ※成人病 ガンや心臓病などです。詳しくは入院保障特約(C)特約条項別表をご覧ください。
 ※障害状態 約款別表「身体障害表」のとおりあらかじめ34項目に定められており、この身体障害に該当した場合に限ります。この障害状態に該当しない場合には保険金・障害給付金はお支払いできません。

表3-7 傷 害 特 約 条 項

(この特約の主旨)

この特約は、主契約による保障に加えて、被保険者が災害によって死亡されたときに災害死亡保険金を、また、所定の障害状態になられたときに障害の程度に応じて障害給付金を支払うことを内容とします。

第1条(災害死亡保険金および障害給付金の支払い)

① 当会社は、次表に定めるところによって災害死亡保険金および障害給付金を支払います。

種 類	支 払 事 由	保険金額 給付金額	受取人	免 責 事 由 (災害死亡保険金または障害給付金を支払わない場合)
災 害 死 亡 保 険 金	1. 被保険者が、この特約の責任開始時(第3条の規定により当会社のこの特約上の責任が開始する時をいいます。復活または復旧が行なわれた場合は、第8条または第15条の規定により責任が開始する時をいいます。以下同じ。)以後に発生した不慮の事故(主契約(主たる保険契約)に適用される普通保険約款のことをいいます。以下同じ。)別表1)を直接の原因として、その事故の日から180日以内のこの特約の保険期間(第4条・第20条)中に死亡したとき 2. 被保険者が、この特約の責任開始時以後に発病した伝染病予防法第1条第1項または第2項に定める疾病を直接の原因として、この特約の保険期間(第4条・第20条)中に死亡したとき	所定の災害死亡保険金額	主 契 約 (この特約が付加される主たる保険契約のことをいいます。以下同じ。)の死亡保険金受取人	次のいずれかの事由によって被保険者が死亡したとき 1. 被保険者の犯罪行為 2. 保険契約者、被保険者または主契約の死亡保険金受取人の故意または重大な過失 3. 被保険者の精神障害または酩酊の状態を原因とする事故 4. 被保険者が法令に定める運転資格を持たないで運転している間に生じた事故 5. 被保険者が法令に定める酒気帯び運転またはこれに相当する運転をしている間に生じた事故 6. 地震、噴火または津波 7. 戦争その他の変乱

種 類	支 払 事 由	保険金額 給付金額	受取人	免 責 事 由 (災害死亡保険金または障害給付金を支払わない場合)
障 害 給 付 金	被保険者が、この特約の責任開始時以後に発生した不慮の事故(主約款別表1)を直接の原因として、その事故の日から180日以内のこの特約の保険期間(第4条・第20条)中に身体障害表(別表)の第1級から第6級までの障害状態に該当したとき	$\frac{\text{災害死亡保険金額}}{\text{身体障害表(別表)に定める給付割合}}$	被保険者	次のいずれかの事由によって被保険者が障害状態に該当したとき 1. 被保険者の犯罪行為 2. 保険契約者または被保険者の故意または重大な過失 3. 被保険者の精神障害または酩酊の状態を原因とする事故 4. 被保険者が法令に定める運転資格を持たないで運転している間に生じた事故 5. 被保険者が法令に定める酒気帯び運転またはこれに相当する運転をしている間に生じた事故 6. 地震、噴火または津波 7. 戦争その他の変乱

② 災害死亡保険金および障害給付金の支払いにあたっては、第1項の規定によるほか、次に定めるところによります。

災害死亡保険金

1. 当会社は、災害死亡保険金の支払いに際して、その災害死亡保険金の支払いの原因となった不慮の事故(主約款別表1)によりすでに支払った障害給付金または支払うこととした障害給付金がある場合には、災害死亡保険金額からその障害給付金額を差し引きます。
2. 被保険者の生死が不明の場合でも、被保険者が死亡したものと当会社が認めるときには、災害死亡保険金を支払います。

3. 被保険者が主契約の死亡保険金受取人の故意または重大な過失によって死亡した場合でも、その死亡保険金受取人がこの特約の災害死亡保険金の一部の受取人であるときには、その残額を他の主契約の死亡保険金受取人に支払います。

4. 被保険者が、地震、噴火もしくは津波または戦争その他の変乱によって死亡した場合でも、その事由によって死亡した被保険者の数の増加がこの特約の計算の基礎に及ぼす影響が少なく当会社が認めるときには、当会社は、その程度に応じ、災害死亡保険金の全額を支払いまたはその金額を削減して支払います。

生命保険、損害保険の各社は、被災直後から社員を動員して被災の調査に当り、保険金の支払い見込み額を推定している。

8月4日付新聞によれば、県生命保険協会が死亡者名簿をもとに、これまでに調査したところによると、生命保険(個人加入)の支払い総額は193件で約16億円に上っている。死亡者の確定数が増すにつれ、総額も最終的に20億円を超える見通しである。

損害保険については、安田海上火災、東京海上火災などの大手の損保会社では、それぞれ5億5千万から4億円がこれまでに判明し、安田海上の場合は調査が進むにつれて、2～3倍に達するのではないかと推定している。

なお保険と似たシステムに火災共済のシステムがある。県共済農協連と県労生協による火災共済によるもので、いずれも火災共済に加入すると、風水害など自然災害の際にも高額の給付が受けられる。県共済農協連の場合は次節で述べるので、ここでは県労生協の火災共済の説明だけしておく。風水害の場合、全壊・流出で最高300万円が給付される。建物(全壊・流出75件、半壊358件、床上浸水956件、一部損壊53件)が4億円、生命共済(死亡者)が12件5,700

万円給付された。

5) 農林・水産業者への救済と相互補助

県災害対策本部の発表(8月23日)による県内の農林被害は842億円、田畑の流出と埋没は1,291ha、水産被害は、漁船や養殖業などで25億円である。また長崎市耕地課によると、市内の農地(田畑)1,552ヶ所、計319haが石垣の崩壊、埋没、流出に遭い、被害総額は53億5千4百万円である。

農業は、他の産業とは異なり、その生産過程で自然の影響を直接的に受ける程度が強く、それが農業生産力を低める原因の一つとなり、また、農業経営の安定性をそこなっており、災害による経営上の打撃を救済することは農業が産業として正常に発展するために極めて重要である。また戦後の食料増産政策は国の重点施策であったこともあって、災害に対する種々の救済・補償措置が国の制度として取られている。

農業災害補償に関しては、「農業災害補償法」に基づき運営される農業共済制度があり、農林漁業者の復旧資金に関しては、「天災による被害農林漁業者に対する資金の融通に関する暫定措置法」(天災融資法)による融資制度が、農林水産業施設の復旧工事費については「農林水

産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」による国家による補助制度がある。また災害が激甚である場合には「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」によって、農林水産業に関する特別の助成（法第三章）がある。

これらの制度を簡単に説明しよう。

い）農業共済制度

この制度は、農業災害対策の中核として、昭和22年にそれまでの農業保険、家畜保険を統合し内容を強化して、農業災害補償法として発足した。この法律の第一条には、「農業者が不慮の事故に因って受けることのある損失を補填して農業経営の安定を図り、農業生産力の発展に資することを目的とする。」と定められており、経営の安定と再生産に寄与することを目指している。

この制度は、個々の農業者に直接結びつく保険的施策であるとともに、損害の補填は決った約束のもとに農業者の権利として、確実に行われる点、他の農業災害対策にない特徴をもっている。

この制度の特徴を述べれば

イ. 国の政策保険であること

農業共済制度の仕組みは、三段階となっており、第一段階として、一定の資格のある農家が組合員となり、農業共済組合を組織し、組合員と組合の間に共済関係を成立させる。第二段階として組合と県農業共済組合連合会との間に保険関係を成立させ、第三段階として、連合会と国の間に再保険関係を成立させる形態を取っている。

このように、この保険制度は、農業災害が広地域に及ぶことが多く、市町村の単位では完全な危険分散ができないため、国が再保険事業を実施し、危険の分散を図る仕組みとなっている。さらに大きな特徴は、この事業を実施する事務費、共済掛金等について国が大幅な負担や助成をしていることである。図3-2、表3-8に農業共済事業における国庫、農家それぞれの負担を示した。このため農林水産大臣や県知事は、所管の行政庁として事業が適正に実施されるよう指導監督を行っている。

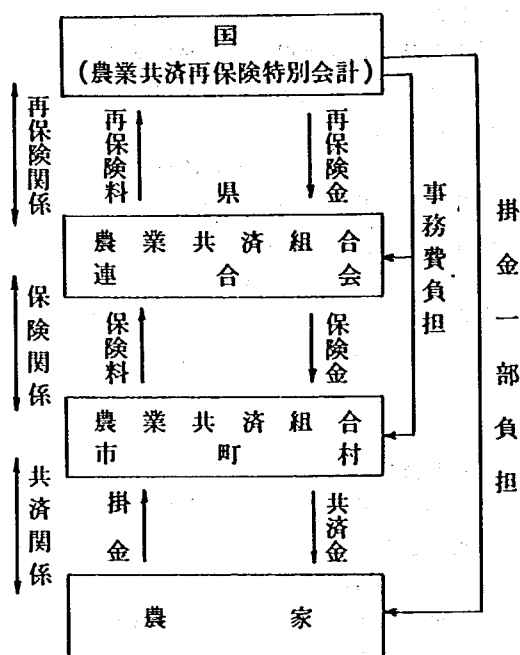


図3-2

表3-8 農業災害補償事業の共済掛金と業務費 (単位: 億円)

	46年	47年	48年	49年	50年
共 済 掛 金	493	530	616	723	997
農家分担分	244	266	322	379	521
国庫負担分	249	264	294	344	475
業 務 費	266	310	335	402	480
国 庫	171	205	213	253	317
農 家	95	105	122	149	163
合 計	759	840	951	1,125	1,477

ロ. 農業者の相互組織の制度であること

昔からあった農村の相互共助を基礎としており、一定地域の農業者の大部分が参加して、農業共済組合を構成し、あるいは、市町村の行う共済事業に参加して制度が実施運営されている。

ハ. 地方行政の一環であること

農業の地域分化にともない、地方行政のなかで地域農政の確立が重要な課題となっており、地方自治体の本制度実施への助成措置も広く行われるようになった。

特に共済事業を実施する市町村においては、

地方行政との不可分の関係にあるといつてよい。

農業共済の種類は以下7種類である。

① 「農業災害補償法」により定められている
農業共済事業

(事業名) (共済目的)

農作物共済事業……米, 麦

蚕繭共済事業……春蚕繭, 初秋蚕繭, 晩秋
蚕繭

家畜共済事業……牛, 馬, 種豚, 肉豚

果樹共済事業……みかん類, りんご, なし,
ぶどう, もも, かき, く
り

任意共済事業……建物, 農機具等

② 「畑作物共済及び園芸施設共済に関する臨
時措置法(S. 49)」により実験的に実施さ
れている共済事業

(事業名) (共済目的)

畑作物共済事業……馬鈴薯, てんさい, 大豆,
小豆, いんげん, 砂糖き
び

園芸施設共済事業…温室, プラスチックハウ
スなどの施設, 園芸用の
施設および施設内農作物

これらの共済事業は, 必ず実施しなければならない必須共済と, 地域農業の実情に即し, 組
合で選択できるものとに分けられる。

必須共済は, 農作物共済, 蚕繭共済で, 一定
の基準をこえる農家は, その意志にかかわらず
法の定めにより, 当然加入しなければならない
(法第百四条)。

家畜共済(牛, 馬)については, 農作物共済
または蚕繭共済に加入しているもので, 一定の
基準を超えるものは, 組合の総会, 市町村にあ
ってはその議会において, その旨を議決したと
きは, 契約申し込みの義務を負う。これを義務
加入という(法第百十一条の二)。

その他の場合は, 組合員が組合加入を申し込
み, 組合がこれを承諾することによって共済関
係が成立する任意加入である。

損害補填の最高限度額(共済金額)は, 共済
の種類によりそれぞれ異なる。

家畜, 果樹樹体, 園芸施設については, 資産
を対象としており, その永久的な減損について

の打撃が大きいことから, 共済価額の8割とさ
れた。

他は毎年の収穫物を対象とした収穫保険であ
り, 制度創設当初は生産費のうちの現金支出部
分を補填するものとして5割程度とされていた
が, その後6割に改善され, さらに, 労賃, 生
産資材の上昇, 農家の負担力の向上等を勘案し
昭和51年の法改正により, 7~8割(農作物の
一筆単位引受方式, 蚕繭は7割, 農作物の農家
単位は8割又は9割)に引き上げられた。

農作物共済の場合の共済金の算出法を次に示
す。

共済金=掛金=国の負担分+農家の負担分
=単位当り共済金額×共済減収量

共済減収量=引受収量-実収量

↑

損害評価

引受収量=基準収量× $\begin{cases} 0.7(1筆単位共済) \\ 0.8(8割補償農単) \\ 0.9(9割補償農単) \end{cases}$

なお任意共済の建物共済の種類は次のごとく
である。

(共済事故)

火災共済 { 農家火災共済…火災と拡張担保事故
団体火災共済… “
総合共済…火災, 風水害, 雪害などの自然災害

県共済農協連の場合, 火災共済に加入すると
風水害などの自然災害で損害を受けた時(損害
割合が5%以上)に共済金が支払われる。共済
金は「火災共済金額(最高5千万円)の50%×
損害割合」で算出する。従って5千万円の火災
共済に加入した場合, 全壊した場合は2千5百
万円の共済金が受け取れる。

県共済農協連が今回の水害で建物損害などに
対する共済金の支給額は(9月4日付), 個人の
建物(全壊200件, 半壊・一部罹災760件, 床
上浸水2,240件)が, 20億7,800万円, また火
災共済加入者で特典の傷害給付金(火災共済額
の30%で一人につき1,000万円が限度)付きの対
象者(死亡者)が86件1億7,200万円, 生命共
済対象者(死亡者)は32件4億8,200万円であ
った。

ii) 融資制度

「天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法」によって天災によって被災を受けた「被災農・林・漁業者、および特別被災農・林・漁業者」に対して、特別の資金の融資制度^{注6)}がある。

8月5日付の長崎市からのお知らせに記載された農林水産業者への融資の案内は、表3-9に示したごとくであった。

表3-9 農林・水産業者への融資

▼農産物、果樹、茶樹、桑樹関係＝市農務課農業委員会＝り災した個人（限度額百五十～二百万円）法人（限度額一千六百万円）に対して天災資金、自作農維持資金等の融資します。

▼林産物とその施設関係＝市林務課＝り災した個人（限度額二百万円）法人（限度額一千六百万円）に対して融資します。

▼水産物とその施設関係＝市水産課＝り災した個人（限度額百五十～一千万円）法人（限度額一千六百万～二千万円）漁具（限度額四千万円）に対して融資します。

なお利率や償還期間など詳しくは「水害相談コーナー」または各担当課へお尋ねください。

漁船被災の「り災届出証明」は市水産課で発行しています（漁船以外の船舶については市土木管理課へ）。

※以上の融資制度のほかにも、各施設の損失や、在庫品のいちじるしい災害に対して各種融資制度がありますので「水害相談コーナー」でお尋ねください。

iii) 復旧工事費

災害の農地、農業用施設の復旧工事については、「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」によって、国の補助が行われる。通常の災害の場合は、その復旧に要する費用の五、六割を国の補助により施行するが、今回のような大災害の場合には激甚災の指定を受け、国の負担は九割を超える。^{注7)} 復旧は、原則として原形復旧であるが、原形復旧では再度災害に合う恐れのある場合は、これを防ぐために、より強固な施設に改良・補強する工

法を採用することができる。復旧事業は通常災害後3年間（林地災害は5年間）で完了させることになっている。

長崎市耕地課によると、長崎水害で市内の農地（田畑）1,552ヶ所、計319haが石垣崩壊、埋没、流出などの被害に合い被害総額は53億5,400万円に上った。これに対して市は32億460万円の災害復旧事業費を組み、うち9億3,000万円余を9月補正予算に計上した（11月11日付）。被災農地の復旧事業は、国は10アール当たり377万7千円を限度に90～95%（見込み）を補助、残りの10～5%と限度額を超えた分は所有者の自己負担となる。市は災害査定前に所有者の同意を求めているが、「負担できない」と辞退したり、安上がりの自己復旧を行う農家もある。このような傾向は、荒れた農地や、耕作意欲の低い所ほどある。市耕地課長は農地の放棄や辞退、自己復旧などが全体の割程度はでるものと推定している。

なお長崎市農業委員会（前田利雄会長）と市内三農協（長崎市農協、長崎農協、東長崎農協）は、8月13日、長崎市に対して、農業施設における災害復旧の早期実施等を要望している。

6) 生活福祉関係の補助、融資、貸付

生活困窮者、低所得世帯等に対する融資、貸付制度は表3-10に示すものがある。

7) 義援金

災害による死者の多さ、また災害がテレビ、ラジオ、新聞で詳細に全国に知らされたこともあって、災害直後から義援金が寄せられた。これらの義援金は、NHK、新聞社等の各種の組織を通じて寄せられたが、最終的には、県、市、県共同募金会、日赤県支部に集まった。図3-3は新聞報道から見た義援金の推移を示したものである。

災害直後は、地元大企業、地元銀行などの大口見舞金および、長崎県・市と関係が深い県・市、村等の地方自治体、全国の企業や団体、個人から相次いで義援金が県、市に寄せられている。その後NHK、新聞等の報道機関に一旦集まったものが、県、市に贈られている。義援金の増加は、災害後2ヶ月位から減少するが、その後も徐々にではあるが寄せられている。

表3-10 災害に関連して利用できる補助、融資、貸付制度（生活福祉関係）

制 度 名	貸 付 対 象	貸 付 限 度 額	申 込 先	年 利
世帯更生資金貸付制度	低所得世帯	更生生業 830,000 円 (特に必要な時 1,660,000 円)	市町村社会福祉協議会 (地区民生委員を通す)	3%
福 祉 資 金	生活に困窮する世帯	70,000 円 (特に必要な時 100,000 円)	同 上	無利子
母子寡婦福祉資金	◎配偶者のない女子で現に児童 (20才未満)を扶養しているもの ◎40歳以上の寡婦 ◎配偶者と死別した女子であつて現に婚姻をしてないもの	住宅資金一般 850,000 円 災害 1,200,000 円	◎県、市福祉事務所(母子相談員) ◎各町村	3%
社会福祉施設災害復旧費補助金	老人、児童、障害関係の各施設 (建物のみに限定)	復旧所要額、主な被害箇所を県に報告(国と協議) (災害復旧所要額1件につき15万円以上、児童の場合は10万円以上)	◎老人、障害関係の施設は直接県庁内の各課へ ◎児童の場合市町村を通して県庁へ提出	

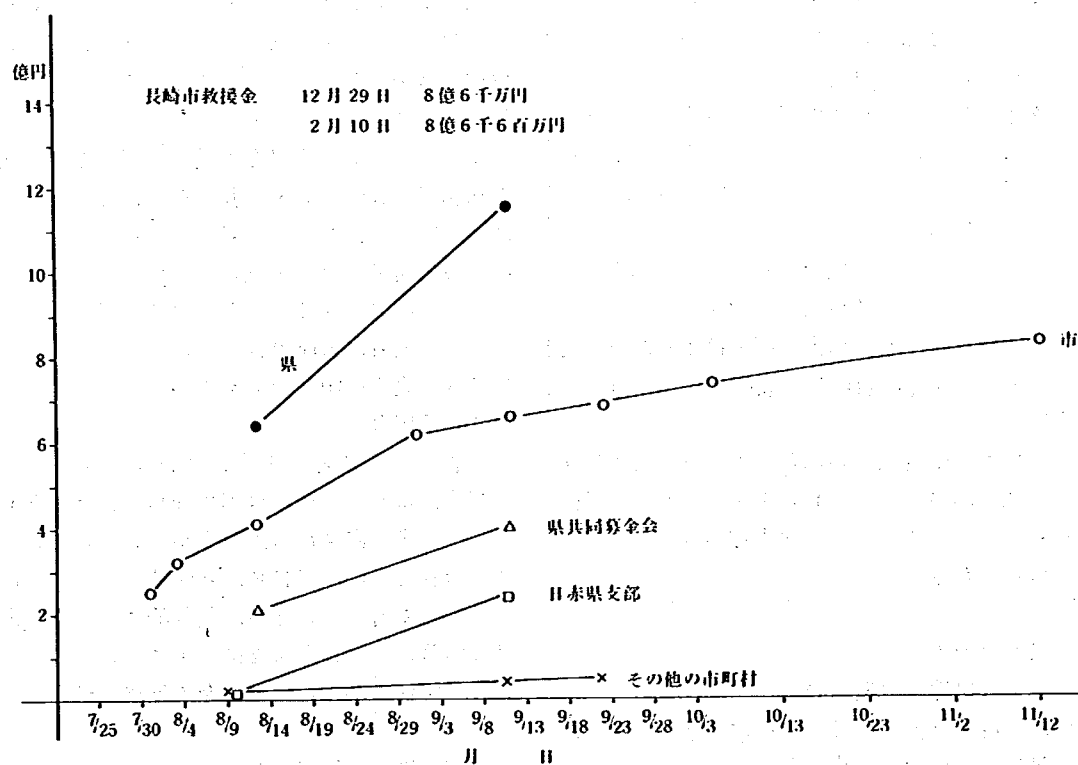


図3-3 義援金の推移

これらの義援金は、県、日赤県支部、県共同募金会、県社会福祉協議会、被災市町に最終的に集まったわけであるが、この義援金配分に当っては、県は「市町村間に義援金の配分に当

ては不公平があつてはいけない。一括プールの分配基準を設けたい」と8月末に県災害救援金配分委員会（仮称）の設置を決めている。構成メンバーは、前述の各組織である。この一括

プールに異議を唱えたのが、一番被害のひどかった長崎市である。その考えは次のようなものである。

仮に死者や重傷者、全壊流出家屋に見舞金が配分されたとした場合、市町によってばらつきの生じるのは好ましくなく、その点公平に配分しなければならないとの考えに異論はないものの、三浦四市福祉部長は「寄付者の善意を生かすために災害教育基金や防災整備基金の創設を検討している。一括プールされて目的が限られるとそれができない。市に寄せられた災害見舞金は寄付者の意向を尊重したい。市以外に寄せられた見舞金は県の指導に従う。県と市の対立は避けたいのでよく県と協議したい。」また市議会内部には、「市町にきた見舞金と県や日赤、共同募金会にきたそれとは性格がおのずと違う。それを一括してプールにする考えに無理がある」との声が強かった（9月12付）。

結局8月21日から県の呼びかけで始まった水害義援金の配分問題は、配分委員会の正式の発足を見る前の前段の協議で、県と長崎市の基本的意見がかみ合わず早期の発足を見なかった。

県と長崎市の長引く意見対立に業を煮やした日赤県支部など民間三団体は、9月18日代表者が協議し、「民間団体に寄せられた救援金はすべて生活援助の寄託。被災者に早く分配しよう」と三団体だけで配分委員会と配分基準を内定した。これに対して県は、「行政機関も同一步調を取りたい。もうしばらく待つて欲しい。」と申し入れている。

配分方法は、三団体総額6億7,652万円の救援金を8市42町村（床下浸水町を除く）の人的・物的被害者を対象に、市町村を通じて同一基準で配分する。配分基準は、人的被害は死者、行方不明者10万円、1ヶ月以上の重傷者2万5千円、物的被害は、家屋全壊が世帯主11万2千円と他の世帯構成員1人当たり5千円プラス、同半壊は世帯主5万6千円と他の構成員1人当たり2千5百円、一部破損と床上浸水は世帯主2万2千4百円と他の構成員1人当たり千円である。

民間三団体が、「独自の基準で被災者に配分する」見切り発車を決めたため、県と市は20日午後、急きょ配分問題について協議を行った。

この協議には浜田県生活福祉部長、市は三浦市福祉部長、内野市民生活部長が出席した。話し合いは、これまでの両者の主張の平行線に終りこの結果、県は県に寄せられた救援金（約11億5千万円）のほぼ全額（一部を被災児童・生徒の育成基金^{注8}へ）を被災者に配分し、市は市に寄せられた救援金（約6億6千万円）の全額を被災者に配分するか、使途目的を示された救援金（約半分程度）を除外して配分するか独自の配分委で決めることで大筋の合意となった。

9月23日には、県定例県議会において、高田知事は県に寄せられた救援金の内1億円を既設の被災児童・生徒の救援基金に充てる考えを表明している。9月25日、延び延びとなっていた県災害救援配分委員会（会長・高田知事）が、（民間三団体、県、市町村の代表で構成）長崎市の日赤会館で正式に開かれて、この配分問題も結着することになった。結論は、今までの意見の追認といったもので次のようである。

①県と民間三団体の災害救援金は被災者間で不均衡がないよう同じ基準で市町村に配分する。

②県の救援金のうち1億円は県児童共済基金にあてる。

③配分額は被災市町村が直接受けた救済金額を考慮する。

を基本とし、配分額は他県の例などを参考にするとした。その結果、県の救援金の配分対象は県内50市町村とし、配分基準は、県分として、死者と行方不明者が各1人20万円、1ヶ月以上の重傷者5万円、全壊が世帯主16万円と世帯員1人当たり8千円の加算、半壊がそれぞれ半額、一部破損と床上浸水が世帯主3万2千円と世帯員1人当たり千6百円の加算である。

また民間三団体分は、9月18日の内定に多少加算した額で、死者と行方不明者各10万円、1ヶ月以上の重傷者2万5千円、全壊が世帯主14万4千円と世帯員1人当たり5千円の加算、半壊は半額、一部破損と床上浸水が世帯主2万8千8百円と世帯員1人当たり千円の加算である。

この基準で、配分されるのは、長崎市に14億5千4百万円、諫早市9千4百万円、西彼与町8千4百万円などとなった。

このほかに被災市町村が直接受けた救援金7

億4千万円は、被災市町村の考えにまかせることになった。これに対して長崎市は、県からの配分の14億5千4百万、同市の見舞金6億9千万円を、市独自の配分委員会で被災者の配分方法を検討することにした。10月12日、長崎市義援金配分委員会（座長・住田政之助市社会福祉協議会会長、委員15人、15人の構成メンバーは、市、関係団体、学識経験者、議会、報道機関の代表）の第一回会合が開かれ、次のような結論を出した。

①1億8千万円を原資として災害救済教育基金^{注9)}の創設。

②弔慰金の支給対象外となった被災者23人への弔慰金各百万円の支給、死者・行方不明者への葬祭料の上積み。
を決めた。

10月20日には第二回会合を開き

①重傷者には県と民間4団体の7万5千円に2万5千円を上積み、計10万円の見舞金とし、物的被害の見舞金は県の配分基準通りとする。

②見舞金支給の対象になっていない非住家（店舗、倉庫、工場、納屋）には、個々に対応しない代わりに被災地域自治会に見舞金の支給を検討し、また町立公民館や民間の保育所、幼稚園、私立学校についても一定の見舞金を支給することにする。

を決めた。その他、防災基金の設立問題について市が、防災意識の高揚、施設整備の基金、記念碑建設を骨子とした方針の説明を行った。

11月4日、第三回の会合を開き、次のことを了承した。

①準公共施設に対して2,388万円の見舞金を贈ることとする。内訳は町立公民館13ヶ所に750万円、民間保育園4ヶ所に730万円、民間老人福祉施設3ヶ所に51万円、私立幼稚園9ヶ所に757万円、私立小学校、高校、大学5校に百万円等である。

②行政で対応できない里道（赤道）への被害が749ヶ所あり、約2億円の枠内で災害復旧すべきとの意見を了承し、事務当局で原案作成を急ぐことにした。

③自治会への見舞金、防災整備基金の創設問題は次回に持ちこすことにした。

この長崎市の決定を受けて、県は、諫早市と西彼長与町に対して、被災した児童・生徒の救済措置に対して特別の配慮を要請した（10月21日付）。これは長崎市が市独自の災害教育基金の創設を決めたため、「同じ水害の被害の被災児童たちの救済について、各市町村で格差がつくのは好ましいことではない」としたためである。

長崎市は、これらの決定に従って、10月30日、災害弔慰金の支給対象とならなかった兄弟らの遺族2人に弔慰金を支給し、他の人にも順次支給した（弔慰金百万円と、災害義援金40万円）。11月10日から重傷者や物的被災者への見舞金の配分申告受け付けを始めた。対象世帯は約1万7千世帯、対象者は申告の際、市役所や各支所、中央・北消防署に備えた義援金配分申告書に必要事項を書き込むほか口座振り込み書、罹災証明書、印鑑が必要である。申告の受け付け期間および受け付け日は地区ごとに異なり、たとえば東長崎地区は10日～13日の午前10時～午後4時に東長崎支所で受け付けるとなっている。この受け付けは24日で全地区が終り、締め切ったが、被災者からの申告は対象者の半数、約8千2百件にとどまった。市は申告期間内に申告できなかった被災者も多いと見て、25日から12月4日まで市役所一階の広聴相談室に臨時窓口を設けることにした。被害者の申告が予想外に少なかったことに対して、花野舜二市福祉総務課長は「辞退者もいるようだが、期日に間に合わなかったり、独居老人で来られない人もいたと見られる。義援金の配分自体を知らない人もあるので、広報ながさきなどでPRする。また、市外転居が確認されている100～200世帯にも連絡したい。広聴相談室での受け付けが終っても、窓口は存続させるが、申告もれの人には早めに申告して欲しい。」と述べた。翌月12月1日から水害義援金の配分が始まり、同日は1,215件、1億1,185万6千円が配分された。翌年1月11日までに6億7,726万円が配分され残りの700件の審査を残し、ほぼ配分が終ったが、約6億円の義援金が残ри、この取り扱いについて県と協議することとなった。

2月18日、長崎市役所で第四回の長崎市義援

金配分委員会が開かれた。ここでは、配分金辞退などによって宙に浮いた県からの配分金6億6千万円と同市に寄せられた配分未決定分の配分内容が協議された。県との宙に浮いた配分金の取扱いの結果（義援金の趣旨を生かして、市が責任を持って対処する。）を踏まえて次のようなことを決めた。

①市民の防災意識の高揚と防災資機材の整備充実を図るため、3億3千7百万円を防災体制整備基金を設置する。ここでは防災訓練参加助成、自主防災組織の強化、防災読本の配分などに使用する。

②長崎市災害復旧産業資金助成制度を設置し3億3千万円を投入する。ここでは、商工業、農業、漁業の団体の共同利用施設の復旧経費を助成する。

③同市に直接寄せられた義援金8億6千6百万円（2月10日現在）は、既に決まっている教育基金に1億8千万円、里道整備2億円、準公共施設整備2千4百万円、人的被害見舞金5千万円に加えて、同日残りの4億1千万円は、里道復旧に2億円を追加し、被災自治会に対する見舞金として1億4千万円、その他の事業に1億円を配分することにした。

8）救援物資

災害直後から、全国各地より続々と救援物資が寄せられた。これらの救援物資の輸送に当って国鉄は、7月26日長崎県地方の集中豪雨被災者に対する救助用寄贈品の無賃輸送を7月27日から1ヶ月間実施することを決めた。受け付けは、小荷物か貨物を取り扱っている国鉄各駅、国鉄自動車営業所のほか、国鉄と連絡輸送している私鉄の駅で、長崎県知事、長崎・諫早両市長、両市周辺町村長、日赤長崎県支部あてのものに限っている。また郵政省は災害救助法発動地域内の約25万世帯に対して、郵政法十九条（非常災害規程）に基づき、「本人の安否通信用」として1世帯当りはがき5枚、簡易郵便書簡1枚を無償交付し、衣料、寝具、食料、医薬、日用品、学用品、新聞雑誌類など被災者救助用寄贈品で、あて先が、被災者救助を行う市町村と日本赤十字支部、「救助用」と朱記した個人差し出しの小包郵便物の料金を免除した。引き

受け期間は7月29日から8月28日までである。

長崎市災害対策本部によると8月1日現在、県内外から食料品、生鮮野菜、衣類、雑貨など1,370件が届き、県生活福祉部によると、災害後県が受け付けた救援物資は8月12日現在で衣料品6,989件、日用・雑貨1,061件、食料品529件、野菜49件、電気製品16件、薬品23件の計8,665件である。9月3日現在では、県に14,225件、市に12,965件となっている。これらの物資は、大半が郵送小包、国鉄貨物による物資であった。長崎市が救援物資を配り終った10月13日までに取り扱った同市に寄せられた物資は、約88万点にも上っている。

これらの救援物資は、県分のは長崎市内の長崎国際体育館と県総合福祉センターに集められ、市分は魚の町の市民体育館に保管され、ボランティアの協力で衣類の区分け作業や整理作業を行った。県の場合、8月12日までに主婦、青年、高校生ら延べ9,700人のボランティアの応援を受け、仕分け作業を行った。13日からは県職員12人と県立長崎南高の女子生徒と県立北陽高校の男子生徒それぞれ30人が、お盆返上で仕分け作業を手つだっている。

長崎市災害対策本部は、これらの救援物資を第1次分（7月24日～8月1日）として食料、台所用品、毛布、などの緊急物資と孤立した東長崎、茂木をはじめ被災各地の自治会を通じて配付した。被災直後は申し出のあった自治会に配り、一部は市議や自治役員にも渡した。これに対して8月4日開かれた長崎市議会各派代表者会議で「一部の市議や自治会役員が、被災者以外にも配っている。これでは善意で送ってくれた人々に申し訳ない。市の対応がまずかったのでは」と市当局が追及された。引き続き第2次、第3次として8月末までに下着類、食器などの必需品、布団や毛布類を市内10支所を通じ被災地5,000世帯に配布した。9月初めの段階で、未配分の物資は市内で段ボール箱1万個、県分で4,500個分が残っていた。これらの未配分の物資は衣類が中心で、衣類の大半は古着である。これらの衣類は配分しても、被災地区住民によっては送り返してくるケースが出ており対策に苦慮している。結局これらの古着は自治

会単位に400を越す被災自治会に2回に分けて配られ、最後は10月12日、13日に激甚地を重点に配布された。地元では、公民館や自治会長宅に物資を保管、被災家庭に配ったり、希望の品を受け取りに来てもらったが、さばききれない自治会もあり、対象外にも呼びかけて希望者に配布した所もあった。

9) 労災者への救済と労務問題

水害時、就業中および通勤途上に災害に会った勤労者、また企業所のための水害復旧作業時に災害に会った勤労者は、労働災害認定対象者となり、救済措置がとられる。たとえば労災死亡が認められた犠牲者の遺族には年金と一律300万円の特別一時金、葬祭料(31万~63万円)が支給される。遺族年金支給額は、家族構成によって算定基準が異なり、妻1人、子供2人の場合は1年間に給付基礎日額(生前3ヶ月間の給与支給総額を日数で割ったもの)の212日分を支払うとなっている。負傷者には療養補償と休業補償が行われる。

災害直後から長崎労働基準局(富久守局長)は、被災地域の各事業所と連絡をとり、犠牲者の中の労災認定対象者の把握につとめた。8月4日までに水害による死亡者291人の内13人を労災認定対象者と確認(内訳は通勤中10人、就業中3人)し、さらに行方不明者7人の1人についても同対象者として確認した。このほか事業所からの報告で負傷者15人を認定対象者と見ている(通勤中8人、就業中7人)。

10月21日には、7・23大水害による死亡者負傷事故合わせて41件について労働災害と認定することを決め、遺族や負傷者本人に対して労災補償金給付の通知書を送った。同労基局では「天災として片付けてしまわないで法をできるだけ弾力的に適用、救済の道を上げた。」としている。具体的なケースは、業務災害では、タクシー運転手が乗務中、土砂と濁流に車ごと流されて死亡、九州電力の作業員が電柱に登って復旧作業中感電死、商品配達中に土砂崩れに遭った店員などである。また通勤災害では、社員がマイカーを運転帰宅中土砂崩れに遭って死亡、歩いて帰宅中の社員が道路が洪水のようになったため、大きく迂回して帰る途中に側溝

に転落、流されて死亡などである。一方労災と認定されなかったのはわずか2件で、退勤後買い物を済ませさらに美容院に寄って帰宅中に被災、退勤後姉宅に寄って帰る途中に被災である。これは「通勤の中断または逸脱が認められる。」として労災認定から除外された。

この他に災害を受けなかったが、水害の被害で営業ができなくなったという理由で、予告なしに解雇されたり、賃金を払ってもらえなかった勤労者が続出し、このうち10月5日までに4事業所35人の従業員が長崎労働基準監督署(庄村澄久署長)に救済を申し立てた(10月16日付)。

労働基準法^{注10)}によると、従業員を解雇する場合は、30日前に予告の義務があり、予告が遅れた時は予告手当を支払わなければならない。これらの義務が免除されるのは労基署長がやむを得ない特例と認定した場合だけである。

同労基署が受け付けた救済申し立ての具体例は、店舗浸水のため営業不能との理由で女子従業員4人を解雇した。同労基署では調査の末、「営業再開の見通しがある。」と判断し、「営業再開が完全に不可能という場合でなければ特例認定できない。」として解雇予告手当の支払いを命じている。

庄村署長は、災害による混乱の中とはいえ正常な雇用関係維持に努めるよう呼びかけ、「労基署の特例認定がない以上は労基法を順守してもらいたい。救済申し立てがあった事例は氷山の一角で、実際には救済の道があることを知らずに、うやむやに解雇されたり賃金をもらえなかった人が多いのでは」と話した。このほかにも災害復旧作業で、女性や未成年者に長時間の残業や休日、深夜勤務などを命じたのにもかかわらず労基署に届けない事業所も多いという。

なお長崎市人事課の調べによると、7月の時間外手当の総額は2億1千万円で、その内災害関係時間外手当は、約1億5千万円であった。8月に入っても職員の超過勤務は続き、同月の災害関係の時間外手当も総額1億5千万円となった。260時間を超過勤務した職員もいた。この2ヶ月で総額3億円に上る時間外手当に対し「市民の多くが経済的、肉体的に多大の犠牲を

強いられているのに、公務員ばかり多数の報酬を受けるのは納得できない。ボランティアした人(延べ1万人を超えた。)の心を踏みにじるものだ」との批判が上り、同市の部課長会(288人)は管理職手当増額のあった140人を対象に1人1万円の返上を決めた。また同市大塚総務部長は、市従組、現業労組、水道労組に対して時間外手当の一部の返上の自主返上を要請した。これに対して9月18日団交が開かれ、組合側は時間外手当は今さらどうしようも無い。その代り全職員を挙げて水害復興資金の募集に取り組むとの姿勢を示し、市当局は募金活動と時間外手当返上とは性格が違うとして、平行線をたどり自主返上問題は話し合いがつかなかった。結局9月20日市当局と市労連は、市民感情を考慮して打開策の協議を重ね、時間外手当は返上しないものの、全職員で5千万円を目標に災害復興資金(指定寄付)に取り組み、市財政に組み入れることになった。11月12日、3,476万6千余円を呼びかけ人の大塚茂春総務部長、市労連の代表が、木島市長に手渡した。

長崎県の公共土木被災額は約556億円にのぼった。道路や河川、急傾斜など公共土木の災害復興事業は3年間で終ることになっており、復旧のための仕事量は急増する。たとえば長崎市など1市9町を受け持つ県長崎土木事務所は、年間約150億円の仕事を土木技術職員66人で行っているが、57年度だけで、それと同額の災害復興工事が加わり、技術職員が不足し、時間外労働は急増した。

県は、他県庁から応援を受けることとし、他県庁から技術職員の応援を要請(根拠法、災害対策基本法第三十条、三十一条)し、9月1日から1ヶ月間建設省九州地方建設局はじめ大分、福岡、高知など6県から9人、2ヶ月間、広島、千葉、神奈川など7県16人(内島根県2人は9月10日から)、総勢25人が同土木事務所に配置され、災害復旧の設計を担当した(9月3日付)。10月25日には合計226人の技師が災害復旧のために働いている。3ヶ月に描いた設計図は3万枚以上になった。

このような事態に対して、県職組は非常事態であるということ、労働基準法第36条^{注10)}

に基づく時間外勤務協定いわゆる三六協定(月30時間以内、年240時間以内)を9月末まで棚上げに同意した。その後10月1日から再び協定を復活させ、月間60~90時間の範囲での時間外勤務を認めている。しかし膨大な復旧工事を処理するため協定の枠を超え、月間100時間以上の残業を、軒並みこなし、多い人では150~200時間もあるという事態であった。このため同職組は、これ以上の過重労働は無理として、12月27日、県当局に対して、①被災地の4つの出先機関で計77人の人員増、②災害復旧業務を優先して通常業務を抑制する方針の確認等を要求したが、土木技術職だけ19人増員を回答し「新年度採用職員の繰り上げ採用や民間コンサルタントに委嘱するなど最大限の人員確保に努力するが、正規の職員増は財政事情からみて不可能であり、非常事態なので健康管理に配慮して頑張ってもらいたい。」と主張し、平行線に終わった。翌1月31日、同職組は、2月1日から「三六協定」の締結を拒否した。

このような事態に2月4日県は、災害復旧に造船不況でアイドル(遊休人員)を抱えて四苦八苦している三菱重工長崎造船所から造船技術者20人程度3月初めから2年間応援に求めることにした。造船技術者はいったん県土地開発公社に派遣、同公社から県へ再派遣する形を取り勤務体制は県土木技術職員と同じである。身分は同造船所会社のままで、給与も同造船所と同一である。県が年度末に一括して同造船所に支払い負担する。

10) 救助、水防関係者への救済

災害救助法第二十九条によって、第二十四条又第二十五条^{注11)}の規定により救助に関する事務に従事(民間人)あるいは協力する者(民間人)が、このために負傷し、疾病にかかり、又は死亡した場合、政令の定めるところにより扶助金を県は支給することになっている。扶助金の内容^{注12)}は療養扶助金、休業扶助金、障害扶助金、遺族扶助金、葬祭扶助金及び打切扶助金の6種である。なお法二十二条によって他の法令(条例を含む)によって、給付または補償を受けた時は、その限度において扶助金を支給しないとしている。

夫1人が死亡した場合の配偶者への扶助金の

額は、

遺族扶助金：支給基礎額^{注13)}の千倍に相当する金額

葬祭扶助金：葬祭を行う者に対して支給基礎額の60倍の金額

である。

また非常勤消防団員（非常勤の水防団員）についても消防組織法第十五条の7により救済措置が有り、非常勤消防団員等に係る損害補償の基準を定める政令によって基準が決まっている。損害補償の種類は、療養補償、休業補償、傷病補償年金、障害補償（障害補償年金、障害補償一時金）、遺族補償（遺族補償年金、遺族補償一時金）、葬祭補償の6種である。

夫1人が死亡した場合の配偶者への扶助金および補償金の額は

遺族扶助金：支給基礎額^{注13)}の千倍に相当する金額

葬祭扶助金：葬祭を行う者に対して支給基礎額の60倍の金額

遺族補償年金：1年につき補償基礎額に153を乗じた額（55歳以上の妻又は痼疾の状態にある妻である場合には、補償基礎額に175を乗じた額）

遺族補償一時金：補償基礎額に千倍する額から既に支給された遺族補償年金の額の合計額を控除した額、但し離縁によって、死亡した夫との親族関係が終了し、かつ他に当該遺族補償年金を受けることができる遺族がない場合しか支給されない。

葬祭補償：葬祭を行う場合、18万5千円に補償基礎額の30倍に相当する金額を加えた金額

である。なお、補償を受けるものは、「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付に関する法律」法第五条および施行令、令二条によって災害弔慰金は支給されない。

長崎県の殉職消防団員は、がけ崩れ現場で避難誘導中、再び起きた土砂崩れの犠牲になった長崎市滑石三丁目、関幸二郎（55才）さん等5名

で他の4人も救助作業や出勤途中で亡くなったものである。法令による補償金の他に、県消防協会による「遺族に弔慰金」の呼びかけに応じた県内の全消防団員（25,240人）、消防局・消防本部の全職員（1,497人）からの総額1,325万円の義援金も5等分され、12月27日には、津田会長が、関さんの自宅を訪ね265万円が贈られている。

11) 公的徴収金の減免

災害対策基本法第八十五条において、国は被災者の国税その他徴収金について軽減若しくは、免除又は徴収猶予その他の措置ができる。また地方公共団体も別の法律の定める所により、被災者の地方税その他の徴収金を、同様な措置を取れるとしている。

本規定の対象となるのは、

国税：所得税、相続税又は贈与税等

地方税：県民税、市町村民税、個人事業税、自動車税、固定資産税

である。

長崎市の調べによると個人市民税、固定資産税、都市計画税、国民健康保険税^{注14)}の減免措置を受けたのは、10,326件、内訳は個人市民税1,128件、固定資産税4,190件、都市計画税4,081件、国民健康保険税927件である。減免額は1億3,889万円であった。この数字は、市の予期していた値の半分程度であった。

市は広報ながさきなどで減免措置をPRし、また申告受け付けを初め9月末までとしたが、申告者が少なかったので11月末まで延長している。また市県民税（個人分）第2期分（納期限8月末）および固定資産税・都市計画税第2期分（納期限7月末）の納期限を9月末日まで、国民健康保険税第1期分（納期限7月末）の納期限を8月末日まで延期している。

(2) その他

長崎市は、下水道使用量、水道使用量の7月分の納期限を8月末日まで延期した。水道の給水施設は長崎市水道局で約17億5千万円の被害であったが、8月8日には遅れていた八上地区にも給水が為された。しかし、水道管の破損や水系の切り替えなどにより、にぎり水や赤水の出る家庭が続出し、苦情が相次いだ。このため同

市水道局は8～9月の水道量のうち1ヶ月分の2割を減免し、また2割減免しても前年同月の料金より高い場合は、昨年同月並の料金とすることにした。この措置による減免は2億円から2.5億円（1戸当り1,500円程度）に上ると見られている。

注 釈

注1) 災害救助法が適用される災害の程度

災害救助施行令

〔災害の範囲〕

第一条 災害救助法（昭和二十二年法律第百十八号。以下「法」という。）第二条（救済の対象）に規定する政令で定める程度の災害は、次の各号のいずれかに該当する災害とする。

一 当該市町村（特別区を含む。以下同じ。）の区域（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項〔指定都市の事務〕の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。以下同じ。）内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。

二 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であって、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。

三 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第四に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合又は当該災害が隔絶した地域に発生したものである等災害にかかった者の救護を著しく困難とする特別の事情がある場合であって、多数の世帯の住家が滅失したこと。

四 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じたこと。

② 前項第一号から第三号までに規定する住家が滅失した世帯の数の算定に当っては、住家が半壊し又は半焼する等著しく損傷した世帯は二世帯をもつて、住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となつた世帯は三世帯をもつて、それぞれ住家が滅失した一の世帯とみなす。

別表第二（第一条）

都道府県の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
一、〇〇〇、〇〇〇人以上	一、〇〇〇
二、〇〇〇、〇〇〇人以上	一、五〇〇
三、〇〇〇、〇〇〇人以上	二、〇〇〇
三、〇〇〇、〇〇〇人以上	二、五〇〇

本表：昭和四十四年七月政令（二八九号）

別表第一（第一条）

市町村の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
五、〇〇〇人以上	三〇
一五、〇〇〇人以上	三〇
一五、〇〇〇人以上	三〇
三〇、〇〇〇人以上	五〇
三〇、〇〇〇人以上	五〇
三〇、〇〇〇人以上	六〇
三〇、〇〇〇人以上	八〇
三〇、〇〇〇人以上	一〇〇
三〇、〇〇〇人以上	一五〇

本表：昭和四十四年七月政令（二八九号）

別表第三 (第一条)

市町村の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
五、〇〇〇人以上未済	一五
一五、〇〇〇人以上未済	二〇
一五、〇〇〇人以上未済	二五
三〇、〇〇〇人以上未済	三〇
三〇、〇〇〇人以上未済	四〇
三〇、〇〇〇人以上未済	五〇
三〇、〇〇〇人以上未済	七五

本表：昭和三七七年七月政令二八九号

別表第四 (第一条)

都道府県の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
一〇〇、〇〇〇人以上未済	五〇〇
一〇〇、〇〇〇人以上未済	七〇〇
一〇〇、〇〇〇人以上未済	九〇〇
一〇〇、〇〇〇人以上未済	三、〇〇〇

本表：昭和三七七年七月政令二八九号

注2) 災害派遣

自衛隊法第八十三条
(災害派遣)

- 第八十三条 都道府県知事その他政令で定める者は、天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のため必要があると認める場合には、部隊等の派遣を長官又はその指定する者に要請することができる。
- 2 長官又はその指定する者は、前項の要請があり、事態やむを得ないと認める場合には、部隊等を救援のため派遣することができる。ただし、天災地変その他の災害に際し、その事態に照らし特に緊急を要し、前項の要請を待ついとまがないと認められるときは、同項の要請を待たないで、部隊等を派遣することができる。
- 3 庁舎、営舎その他の防衛庁の施設又はこれらの近傍に火災その他の災害が発生した場合においては、部隊等の長は、部隊等を派遣することができる。
- 4 第一項の要請の手続は、政令で定める。

注3) 災害対策基本法

(災害時における交通の禁止及び制限)

第七十六条 都道府県公安委員会は、当該都道府県又はこれに隣接する都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、災害応急対策に従事する者又は災害応急対策に必要な物資の緊急輸送その他応急措置を実施するための緊急輸送を確保するため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、道路の区間を指定して、当該緊急輸送を行なう車両以外の車両の通行を禁止し、又は制限することができる。

注4) 災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律

(災害援護資金の貸付け)

第八条 市町村は、条例の定めるところにより、その区域内において災害救助法(昭和二十二年法律第百十八号)による救助の行なわれる災害その他の政令で定める災害により次に掲げる被害を受けた世帯で政令の定めるところにより算定したこれの属する者の所得の合計額

が政令で定める額に満たないものの世帯主に
対し、生活の立て直しに資するため、災害援
護資金の貸付けを行なうことができる。

一 療養に要する期間がおおむね一月以上で
ある世帯主の負傷

二 政令で定める相当程度の住居又は家財の
損害

2 災害援護資金の一災害における一世帯当た
りの限度額は、政令で定める。

3 災害援護資金の償還期間（据置期間を含
む。）は、十年をこえない範囲内で政令で定め
る。

4 災害援護資金は、据置期間中は無利子とし、
据置期間経過後はその利率を延滞の場合を除
き年三パーセントとする。

注5）災害弔慰金の支給が行われる災害の範囲
等について

令第七条第一項の厚生大臣の定める場合及び
その場合の災害援護資金の限度額は、それぞれ
次に掲げるとおりとすること。

ア 法第八条第一項第一号に掲げる被害があり、
かつ、次のいずれかに該当する場合

(ア) 法第八条第一項第二号に掲げる被害がな
い場合 六十万円

(イ) 法第八条第一項第二号の家財の被害があ
り、かつ、同号に掲げる住居の被害がない
場合 百二十万円

(ウ) 住居が半壊した場合 百四十万円

(エ) 住居が全壊した場合 百八十万円

イ 法第八条第一項第一号に掲げる被害がなく、
かつ、次のいずれかに該当する場合

(ア) 法第八条第一項第二号の家財の被害があ
り、かつ、同号に掲げる住居の被害がない
場合 六十万円

(イ) 住居が半壊した場合 八十万円

(ウ) 住居が全壊した場合（エ）の場合を除く。）
百二十万円

(エ) 住居の全体が滅失若しくは流失した場合
百八十万円

ウ ただし、アのウ又はイのイ若しくはウにお
いて、被災した住居を建て直すに際しその住
居の残存部分を取り壊さざるをえない場合等

特別の事情がある場合で、厚生大臣が別に定
めるときは、この限りでない。

注6）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

（天災による被害農林漁業者等に対する資金
の融通に関する暫定措置の特例）

第八条 天災による被害農林漁業者等に対する
資金の融通に関する暫定措置法（昭和三十年
法律第百三十六号。以下「天災融資法」とい
う。）第二条第一項〔被害農林漁業者の定義〕
の規定による天災が激甚災害として指定され
た場合における政令で定める都道府県の区域
に係る当該天災についての同法の適用につい
ては、同法第二条第四項第一号中「百六十万
円（北海道にあつては二百八十万円、政令で
定める資金として貸し付けられる場合は四百
万円、政令で定める法人に貸し付けられる場
合は二千万円、漁具の購入資金として貸し付
けられる場合は四千万円）」とあるのは「二
百万円（北海道にあつては三百二十万円、政
令で定める資金として貸し付けられる場合は
四百八十万円、政令で定める法人に貸し付け
られる場合は二千万円、漁具の購入資金とし
て貸し付けられる場合は四千万円）」とし、
同項第二号中「六年」とあるのは「六年（政
令で定める資金については七年）」とする。

2 天災融資法第二条第三項（被害組合の定義）
の規定による天災が激甚災害として指定され
た場合における政令で定める都道府県の区域
に係る当該天災についての同法の適用につい
ては、同法第二条第八項中「二千万円（連合
会に貸し付けられる場合は四千万円）」とあ
るのは、「四千万円（連合会に貸し付けられ
る場合は六千万円）以内で政令で定める額」
とする。

注7）

（補助の対象及び補助率）

第三条 国は、予算の範囲内で、都道府県に対
し、左に掲げる経費を補助することができる。

一 都道府県が行う災害復旧の事業費の一部

二 都道府県以外の者の行う災害復旧事業に

つき、都道府県が、次項各号（第三項の区域内の農地、農業用施設、林道及び漁港施設の災害復旧事業の事業費のうち同項の政令で定める額に相当する部分については、同項各号）の区分に従い、それぞれ当該各号に定める比率を下らない比率による補助をする場合におけるその補助を要する経費（当該各号に定める比率をこえて補助する場合には、そのこえる部分の補助に要する経費を除いた経費）の全部。

2 前項第一号の規定により国が行う補助の比率は、左の区分による。

一 農地に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の五

二 農業用施設に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の六・五

三 林業用施設に係るもの

イ 林地荒廃防止施設に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の六・五

ロ 林道に係るもの

（一）奥地幹線林道に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の六・五

（二）その他の林道に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の五

四 漁港施設に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の六・五

五 共同利用施設に係るもの — 当該災害復旧事業の事業費の十分の二

3 その年の一月一日から十二月三十一日までに発生した災害により甚大な被害を受けた地域に限り、その被害を受けた農地、農業用施設、林道及び漁港施設の災害復旧事業の事業費のうち政令で定める額に相当する部分につき、第一項第一号の規定により国が行う補助の比率は、前項の規定にかかわらず、左の区分による。

一 農地に係るもの — 当該部分の十分の八（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については十分の九）

二 農業用施設に係るもの — 当該部分の十分の九（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の十）

三 林道に係るもの

イ 奥地幹線林道に係るもの — 当該部分の十分の九（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の十）

ロ その他の林道に係るもの — 当該部分の十分の七・五（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の八・五）

四 漁港施設に係るもの — 当該部分の十分の九（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の十）

4 前項の地域は、その年ごとに農林水産大臣が指定する。

注 8)

県には、昭和32年の諫早大水害の後、全国から寄せられた義援金の一部を基本財産として設置した県児童救済基金（1,200万円）がある。従来の基金は、①就職支度資金（中学生1人1万円）、②被服費（小、中学生1人8千円）、③学資金（高校生1人月5千円）、④修学旅行資金（小学生1人5千円、中学生1人1万2千円）、⑤特別見舞金（1人5千円）で、給与対象者は両親や住宅を失った児童に限っている。

今災害による被災児童・生徒が多く、既設の基金では対応に無理があり、1億円を基金に上積みし、額面の見直し、適用枠の拡大の方向で検討している（9月23日県議会知事答弁）。

注 9）長崎新聞 10月13日付

災害救済基金の対象者は、先の大水害で両親を亡くしたり、母子（父子）家庭になった大学生以下の遺児二百七十二人。両親死亡と母子家庭の場合、学資金が幼稚園年額六万円、小中学生同三万円、高校生同十二万円、大学生同四十八万円。就学支度金が幼稚園三万円、小学生四万円、中学生五万円、高校生十万円、大学生十七万円。就職支度金は七万円、成人祝い金は十万円。

父子家庭の場合、学資金は幼稚園年額三万円小中学生が同一万八千円、高校生同六万円、大学生同二十四万円。成人祝い金は五万円。就学支度金、就職支度金は両親死亡の場合と同額。

また両親が健在ながら大きな被害を受け県市民税の減免を受けた世帯の高校生に対し、修学貸付金月一万円、大学生同二万円を無利子で貸し付ける。対象者は推定百四十四人。

同教育基金は、十二月定例市議会の承認を得て八月にさかのぼって実施、将来は一般財源を繰り入れて海難、交通遺児にも適用するとの方針を了承した。

注10) 労働基準法

(労働時間)

第三二条① 使用者は、労働者に、休憩時間を除き一日について八時間、一週間について四十八時間を超えて、労働させてはならない。

② 使用者は、就業規則その他により、四週間を平均し一週間の労働時間が四十八時間を超えない定をした場合においては、その定により前項の規定にかかわらず、特定の日において八時間又は特定の週において四十八時間を超えて、労働させることができる。

第三三条① 災害その他避けることのできない事由によって、臨時の必要がある場合においては、使用者は、行政官庁の許可を受けて、その必要の限度において前条又は第四十条の労働時間を延長することができる。但し、事態緊急のために行政官庁の許可を受ける暇がない場合においては、事後に遅滞なく届け出なければならない。

② 前項但書の規定による届出があった場合において、行政官庁がその労働時間の延長を不適当と認める場合においては、その後その延長時間に相当する休憩又は休日を与えるべきことを、命ずることができる。

③ 公務のために臨時の必要がある場合においては、第一項の規定にかかわらず、第八条第十六号の事業に従事する官吏、公吏その他の公務員については、前条若しくは第四十条の労働時間を延長し、又は第三十五条の休日に労働させることができる。

(時間外及び休日の労働)

第三六条 使用者は、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する

労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者との書面による協定をし、これを行政官庁に届け出た場合においては、第三十二条若しくは第四十条の労働時間又は前条の休日に関する規定にかかわらず、その協定で定めるところによって労働時間を延長し又は休日に労働させることができる。但し、坑内労働その他命令で定める健康上特に有害な業務の労働時間の延長は、一日について二時間を超えてはならない。

注11) 災害救助法

(救助業務従事の命令)

第二十四条 都道府県知事は、救助を行うため特に必要があると認めるときは、医療、土木建築工事又は輸送関係者を、第三十一条(応援命令)の規定に基く主任大臣の命令を実施するため、必要があると認めるときは、医療又は土木建築工事関係者を、救助に関する業務に従事させることができる。

② 陸運局長又は海運局長(海運監理部長を含む。)は、都道府県知事が第三十一条の規定に基く主任大臣の命令を実施するため、必要があると認めて要求したときは、輸送関係者を救助に関する業務に従事させることができる。

③ 第一項及び第二項に規定する医療、土木建築工事及び輸送関係者の範囲は、政令でこれを定める。

④ 第二十三条の二第二項(公用令書の交付)の規定は、第一項及び第二項の場合に、これを準用する。

⑤ 第一項又は第二項の規定により救助に従事させる場合においては、その実費を弁償しなければならない。

(救助業務への協力命令)

第二十五条 都道府県知事は、救助を要する者及びその近隣の者を救助に関する業務に協力させることができる。

注12) 災害救助法施行令

(扶助金の支給)

第十四条 前条に規定する扶助金(療養扶助金を除く。)は、支給基礎額を基準として支給す

る。

② 前項に規定する支給基礎額は、次のとおりとする。

一 法第二十四条（救助業務従事の命令）の規定により救助に関する業務に従事した者（以下「従事者」という。）のうち、労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）に規定する労働者である者については、負傷若しくは死亡の原因である事故が発生した日又は診断によって疾病の発生が確定した日を基準として、同法第十二条（平均賃金の定義）の規定により算定した平均賃金の額。

二 従事者のうち、労働基準法に規定する労働者でない者については、その者が通常得ている収入の額を基準として都道府県知事が定める額。ただし、その者が通常得ている収入の額が、その地方で、同様の事業を営み、又は同様の業務に従事する者が通常得ている収入の額（以下「標準収入額」という。）をこえるときは、標準収入額を基準として都道府県知事が定める額とする。

三 法第二十五条（救助業務への協力命令）の規定により救助に関する業務に協力し

た者（以下「協力者」という。）については、警察官に協力援助した者の災害給付に関する法律施行令（昭和二十七年政令第四百二十九号）第五条（給付基礎額）に規定する給付基礎額の例により都道府県知事が定める額

注13) 別表第一 補償基礎額表（第二条関係）

階 級	勤 務 年 数		
	10 年 未 満	10 年 以 上 20 年 未 満	20 年 以 上
団長及び副団長	8,440 円	9,120 円	9,800 円
分団長及び副分団長	7,070 円	7,750 円	8,440 円
部長、班長及び団員	5,700 円	6,390 円	7,070 円

注14)

同市の国民健康保険税の減免特例条例によると、納税義務者の住宅・家財の受けた損害額が住宅・家財価格の10分の3以上で、年所得が400万円以下の場合、所得額と被害額に応じて全額もしくは8分の1以上の税の軽減、免除が受けられる。

4章 罹災者の救済措置と総合治水性

罹災者の救済をどのような制度で、どの程度のことを社会的に行っていくかは、それ自身で大きな問題である。私有財産制度のもとでは、各個人が不時の災害に備えて貯えをするなどの方法により、災害に対してはできるだけ個人の力で立ち直るのが原則であり、これと憲法25条に言う「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、国がすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努める」との、財政的、政治的平衡点にその答があるからである。ここではこの問題は問わない。ここで問題とするのは、罹災者の救済措置を、水害被害を減少させる方向で組織化、つまり氾濫危険地帯における被害ポテンシャルを増加させないような手段としえないかということである。

この問題については、アメリカ合衆国における、1968年洪水保険法の成立^{注1)}ということ、また都市河川における水害の激化ということもあって、建設省においても洪水保険の日本への適用について検討された。また、1977年の河川審議会中間答申「総合的な治水対策の推進方策について」（その骨子は、保水・遊水機能の確保、洪水氾濫予想区域及び土石流危険区域の設定および公示、治水施設の緊急整備計画の策定、水害に安全な土地利用の方式とか建築方式の設定、それと関係部局なり地方公共団体との協議体制の整備の5項目）においても、引き続き調査研究し、その実施を極力推進することとして、水害保険など被害者救済を図るための制度の研究を挙げている。

罹災者の救済制度と治水対策との関連性の検討課題としては次のようなものであろう。

(1) 罹災者の救済の程度を土地利用規制とリンクさせ、洪水危険地域への被害ポテンシャルを増加させないように制度を再編することは可能か。

(2) 罹災者の救済制度を水害に安全な土地利用の方式とか建築方式への誘導に使えないか。

4-1 現行制度下での可能性

ここでは3章で述べた各種救済措置が、総合治水性を発揮しえる可能性があるか検討してみよう。

1) 応急的救済措置

前述した目的のために応急的救済措置を治水対策とリンクさせることは道義上許されるべきでない。応急的救済措置が発生しないような日常的対策の中で総合治水性が発揮されるべきである。

2) 住宅・防災工事資金の融資

水災の危険性のある場所に住宅を再建する場合、融資条件として建築物の耐水化の義務付け、また水災が生じる可能性が高く、再建しても経済的効果の無い場合には、融資しない等の措置を取ることは可能であろう。この場合水害危険度の公示の制度化は避けて通れまい。

3) 中小企業者への融資

中小企業者への融資制度を土地利用規制とリンクさせることは難かしい。商業資本が、水害に会って再投資する所は、すでに市街化していることもあり、商業地域を災害危険地帯として土地利用を制限していくことは実際上不可能なことが多いからである。被災商業地域の再建に当っては、都市再開発法による再開発とリンクさせ、災害に強い地域づくりをめざすべきであろう。

4) 水害保険

現行の水害保険制度では、洪水危険地域の土地利用を合理的に誘導させる要素を持っていない。特に総合保険では無いと言って良い。独立保険（風水害保険）はその要素を持つものであるが、我々日本人には保険がなじみ薄いこと、洪水危険度の高い所に住宅等を持つ人は、昔も今も相対的に見て貧困層であること、保険料率が極めて高くなること。土地利用と社会的基盤

整備事業の程度が明確になっていないこと等より、現状の土地制度、保険制度のままでは土地利用の合理化への誘導要因となるまい。

5) 農林・水産業者への救済措置と相互補助
農林・水産業については、その自然制約性の強さ、また日本の農業の特殊的発展過程から国の政策として、3章3-3, 5)で見る種々の災害救助措置が行われている。

「農業災害補償法」による農業共済制度、および「天災による被害農林漁業者等に対する資金の融資に関する暫定措置法」による融資制度には、土地利用を誘導するような規定は無いようである。

治水の立場から言えば、農業的土地利用を続けてもらうことが好ましいことの方が多い。今後問題になるのは、災害を契機として、過疎地での農業の放棄、都市近郊地での農業の放棄に伴う土地利用の転換の増進ということであろう。

農地・農業用施設の復旧工事については、「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」第5条1に、経済効果の小さいものには、この法律による災害復旧事業については適用しないの項がある。これは農業サイドから見て投資効率の悪い所へは国の援助をしないということで、合理的土地利用への誘導措置となりうるが、これが適用される土地の範囲は狭いものと思われる。

6) その他

その他の救済措置は、いずれも合理的土地利用への誘導という効果はもたないと思われる。

4-2 制度の改革による可能性

現状の制度下で、罹災者の救済制度（特に水害保険および融資制度）を通じて土地利用の合理化を進めることは難しいことを前節で述べた。ではどのような制度的改革が為されれば、それは可能なのであろうか。少なくとも次の三つが為される必要があろう。

①浸水区域とその水深、発生頻度が分かり、それを公示できること。

浸水区域とその水深、発生頻度を求めることは、技術的な問題点は残るが、現在でも可能であろう。むしろ問題は、これを公表しえる基盤があるかどうかということであろう。建設省では53河川（1982年12月1日現在）の浸水実績図を公表している（ただしこれは土地利用規制とのリンクが為されていない）。浸水危険地域を公示する基盤は徐々にできつつあると考えられる。

②浸水危険度に応じた土地のゾーニングと土地利用規制および建築物の耐水化コードの提示

都市計画法施行令第八条二号において

(イ)「市街化の動向並びに鉄道、道路、河川及び用排水施設の整備の見通し等を勘案して市街化することが不適当な土地の区域」、(ロ)「溢水、湛水、津波、高潮等による災害のおそれのある土地の区域」、(ハ)「水源を涵養し、土砂の流出を防備する等のため保全すべき土地の区域」が、市街化区域から、原則として除かれ、市街化調整区域とされる。

と規定されているにもかかわらず、実際には、氾濫危険地域まで市街化区域に指定される実態があることを考えると、新たな土地利用規制を加えることは容易ではない。また既成市街地で氾濫危険が高い地域は、土地利用規制だけでは救えない。

しかしながらこれ無くして救済制度に総合治水性を発揮させることはできない。

③都市計画事業と治水事業の整合化と計画規模の確定

氾濫危険地域は、都市計画事業を行うことによって、また流域の開発によって変化する。流域の将来の方向を見すえた、各種都市計画事業の規模、施行順序の整合化が必要であろう。これなくしては、前述の①、②の施策もとれない。

これらのことを行うためには、

①土地利用規制による利害の調整の仕方

②社会基盤整備事業による土地価値上昇利益の社会への還元の仕方

③土地利用制限と税負担の調整の問題

④治水投資はだれが負担するのか、治水事業に受益者負担制度がなじむのかの検討

⑤現行各種救済制度と新たな制度との調整の仕方

等々が検討課題となってこよう。

4-3 現状での方針

現在の財政状況、社会状況において新たな財政需要が生じるような施策（洪水保険への財政援助等）を取ることは難しい。むしろこれを叫ぶことは治水投資を減らすことになりかねないし、また強力な財政援助がなければ洪水保険を受け入れる社会的基盤があるとも思えない。

市街化区域と市街化調整区域の見なおしの際、氾濫危険地域を考慮した逆線引き、建築基準法第39条による災害危険区域の指定の強化、洪水危険区域の公示等を通じて、土地を有効に利用して、地域全体の市民生活の向上をめざすという考え方、また、これが財政需要を減少させることができるのだということを広めていくことがまず第一に必要なことであろう。

注 釈

注1) 本法成立の背景とその骨子³⁾

洪水および洪水保険に対する議会の認識は、災害救済は国家財政に多大な負担をかけていること、洪水防御計画は予想される洪水被害の増大に対応する程十分でないこと、洪水保険は洪水防御計画の補完として有効であること、保険の実施は知識、経験の積み重ねが必要であること、民間保険業界と連邦政府の協力があって初めて洪水保険は現実的なものになることなどである。また、洪水危険に対する保全は公益の増進、危険度の最小化、健全な土地利用の推進に結びつくものであり、施行後2年以内に大統領が議会に対して、洪水保険と洪水調整策との有機的な結びつきを考慮した費用の配分に関する事項を含めた、統一的な提案をしなければならないとしている。そして、連邦と民間との相互協力からなる国家的なスケールの保険制度の実

施によって、危険のプール化、コストの最小化、負担の公平化、危険区域への新規流入の禁止、民間金融機関の誘導、災害に関する他の連邦助成との結びつき等を図ることに、プログラムの目的を置いている。

参 考 文 献

- 1) 建設省国土地理院, 1974 ; 土地条件調査報告書 (長崎地区)
- 2) 国土庁中央防災会議事務局編集 ; 防災情報総覧
- 3) 木下博文, 1973 水害保険制度
河川, 昭和48年3月号
- 4) 渡辺正幸, 山本晃一, 吉松弘行, 水山高久, 仲野公章, 佐合純造, 1982 ; 長崎豪雨災害調査概報, 土木技術資料 24-10

あ　と　が　き

本報告書を書く前、筆者は、次の三つの課題を検討してみたいと思っていた。

(1) 罹災者の救済措置はどのようなものがあり、それが本災害に対してどのように機能したか。救済措置を治水対策とリンクさせることは可能か。

(2) 災害復旧に対する各種助成措置はどのようなものがあり、災害による地方公共団体の財政への影響はどの程度なのか、国、県、市町村の災害を通した財の動きがどうなっているのか、これが災害復旧計画にどのように影響をあたえたか。

(3) 河川災害の復旧過程における、住民運動と復旧計画とのかかわり、それを通した河川計画における目標価値の位置付けと都市河川における治水計画規模の考え方。

の3つである。

(2)の問題は、地元新聞を通して情報を得るという手段では検討不能であり、また私の現状の力量と蓄積では、これを行うことは無謀である。本課題は、当該県、市町村の財政担当者あるいは財政に関する専門家の検討課題としたい。

(3)の問題は、都市と河川のかかわりを考える場合、重要な問題であり、検討してみたいし、またしなければならない課題であるが、筆者にあたえられた時間内ではできなかった。暇があれば検討してみたいが、本課題に取り組む人が出てくるのを望んでいる。

結局(1)の課題だけしか行うことができず、またそれも十分に推敲されたものと言えず、筆者の単なるノートと言ったものであるが、これをもう一度組み立て直す時間的余裕も無く、あえてそのままとした。

最後に地方新聞の地域文化にあたえる影響は大きなものであるということ、また災害研究にとって、だれでも情報に接近しえ、また時間の節約にもなり（本報告の作成に筆者が実働時間で25日位、研究補助者による付表作成に15日位ついやした。）、非常に役立つものであるということを述べ、長崎新聞社に深く感謝したい。

1983年2月22日

総合治水研究室

山 本 晃 一

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
7/23 P.M.								
7:00	県下到大雨洪水警報							
5:00	平戸市川内町でガケ崩れ							
6:00	西彼杵郡長与町崎里郷で雨量187mm/h(史上最高)							
	西彼杵郡長浦岳で雨量153mm/h							
	国鉄松浦線田平駅-肥前御厨間でガケ崩れ							
7:00	長崎で雨量115mm/h 国鉄ストップ、道路寸断 長崎市本場町一の坂地区で山崩れ、2棟倒壊		災害警戒本部設置	災害警戒本部設置		災害警戒本部設置		
8:00	中島川が市内吉町、万屋町付近で氾濫 浦上川氾濫 長崎市芒塚町に土石流 西彼杵郡長与町高田郷で土砂崩れ 長崎駅水没状態、国鉄は全面運休 主要幹線の国道及びバイパスが不通						九州電力長崎支店には停電による苦情続出	
9:00	長崎市北宋町、本河内町奥山地区で山崩れや山津波相次ぐ		海上自衛隊、佐世保総監部に出動要請 知事(代行)が陸上自衛隊普通科連隊第16連隊に出動を要請		海上自衛隊佐世保総監部出動 陸上自衛隊普通科連隊出動	長崎市や西彼杵郡などから相次いで救出依頼 通信網混乱のため出動困難 本明川が警戒レベルを超えたため諒早中心部に避難命令	停電のため通信網が混乱	
10:00	長崎市鳴滝町で鉄砲水住宅6戸倒壊 長崎市上戸石町長谷でガケ崩れ 死者4人、生埋め57人行方不明24人		災害対策本部に切替え 長崎市に災害救助法適用	災害対策本部設置				

[illegible]

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
7/24 AM 12:00	死者66人、生埋め105人、行方不明91人		各保健所に防疫体制をとるよう指示		海上自衛隊佐世保地方隊は陸上自衛隊の施設用車両等を輸送艇で長崎港へ運ぶ			
PM 1:00	食料品店、日用雑貨店に買い出しの列	政府は豪雨非常災害対策本部設置 厚生省は災害弔慰金の支給や災害援護資金の貸し付けを行う	県赤十字センターは災害による事故などのため献血を呼びかけ					民間会社や、有志からの見舞金、物資が相次ぐ
9:00	死者118人、生埋め103人、行方不明87人						電気は一部地域を除き24日中に回復の見込み	
7/25 AM 4:00			ブラジル訪問中の知事が予定を繰り上げ帰県 県議会対策本部を設置					
5:00				道路の不通で孤立した東長崎地区に現地連絡所を設置、空と海から救援物資、水等を供給	動員された救助隊は自衛隊、消防署、警察など5,000人			自家井戸を持つ市民が一般に開放
6:00				市衛生部は浸水家屋、飲食店に対し、防疫のための薬剤散布を決定、井戸水の水質検査を無料実施	佐世保から救援水到着	長崎海上保安部の大雨災害対策本部は川の氾濫で長崎港に流れ込んだ遺体の捜索開始		
7:00				災害による急患受け入れのために16病院救急指定				
8:00								
9:00								
10:00								
11:00	住民は砂防ダムの決壊は人災であると視察団に直訴	政府調査団長崎入り	知事、県議らが視察				市内断水世帯は5万3,000戸	各党調査団、長崎入り
12:00		金融機関に対し、被災地の中小企業等への災害貸し付けの発動を指示		市清掃部はゴミを巡回収集、被災家財やゴミの運搬先を指定			電話は緊急を要する病院、警察などを優先的に復旧、臨時公衆電話を設置	一般市民からの差し入れ相次ぐ
PM 1:00								

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
7/25 PM 2:00		税務署は税の減免手続をするよう呼びかけ		原爆被害者対策本部は自衛隊に原爆ホームへの医薬品等の緊急輸送を依頼				社会、民社両調査団は県に被災者対策を申し入れ
↓		遺族に対し最高300万円災害弔慰金を送ることを決定						日赤長崎支部、長崎原爆病院が医療班を編成
5:00	大雨警報を注意報に切り替え	労相 視察						県医師会は県の要請を各病院に対し急患の受入れの協力を通知
6:00	国鉄、依然ストップ状態							
↓								
7/26 AM								
5:00	再び大雨洪水波浪注意報出される					25ヶ所の災害現場と氾濫した川の付近で捜索活動		
6:00							朝までに電話完全復旧	25年前の恩返しにと諫早市救助隊が長崎入り
7:00	通勤バス一部回復					災害復旧の緊急者のためマイカー通勤自衛を呼びかけ	ガス依然ストップ	
8:00			ボランティアの要請受け付け					大阪府が見舞金
9:00	銀行、商店等、一部営業開始	首相、8月9日の原爆式典出席の際に見舞の意向	救援物資、続々到着	市内の小中学校13校を臨時、土砂、ゴミ置き場に指定、慰問公害	給水車フル回転			
10:00	国道34号バイパスは青果輸送に限り「非常解放」							民社党、対策本部設置 自民党災害調査団視察 日赤福岡支部、救援物資を送る
11:00	市内電車一部開通				自衛隊、県警、消防局など約2,000人が各災害現場で活動			
12:00		長崎を激甚地域指定の方針を明らかにする	人命救出の一方、道路の完全復旧、住宅整備、食料品、日用品の確保、被災者への長期低利融資にのりだす				九電は被災地の特別措置を発表（被災地での工事費等を無料にする等）	両陛下が見舞金 日赤義援金受け付けを開始
PM 1:00								一般市民、企業のボランティアからの救援物資相次ぐ
2:00	死者188人、行方不明133人	文化庁は文化財被害額を1億7千万円と発表	県営住宅等を被災者へ貸渡					鈴木首相見舞金（30万円）

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
7/26 P.M.								
3:00	市内片瀬3丁目付近の裏山に亀裂が入り、住民避難	建設省災害対策本部は中島川、浦上川を激甚災害対策特別緊急事業（激特事業）に指定	県経済部は商工業関係推定被害額を950億円と発表					名古屋市と愛知県見舞金贈る
4:00								
7:00	大雨、洪水に関する注意報を解除	自治省は被災の市町村へ当面の救済策として普通交付税の繰り上げを決定	県生活福祉部は水害による便乗値上げを防ぐため生活関連物資価格状況を調査			緊急用の110番を一般用に開放し、災害に関する相談を受ける		県内各市に救援呼びかけ 佐世保市から消防班出動
11:00	死者227人、行方不明94人						全面的に停電状態を脱する ガス供給は30日頃から完全復旧は8月2日頃の子定	
7/27 A.M.								
8:00	長崎線開通	住宅金融公庫は復興住宅資金の受け付け開始	県農林部は農産物被害が132億5,900万余円と発表（27日現在） 土木部は土木被害額を229億円と発表		自衛隊、県警、消防団ら約5,000人が各所で救出作業	マイカー、バス、トラック等、車の被害が大きいことが明らかとなる	浦上一帯、本河内方面で2万8,000戸が給水再開	日赤県支部救援活動開始
9:00	梅雨明け宣言							
10:00	一般家庭のゴミ収集がマヒし悪臭公害深刻化	大蔵大臣は復旧作業のための予備費支出を急ぐ方針				県警は混乱に乗じた犯罪を防ぐよう各署に指示		財団法人日本消防協会は県災害対策本部に対し緊急給水用ろ水機10基を送る
11:00			総被害額を1,300億円と発表	消防局は、罹災証明書を発行			国鉄は救援物資を無料輸送	島原から救出船
12:00 P.M.		郵政相は被災地あての小包料金免除を発表		文化庁に対し、眼鏡橋の復元のため調査を依頼				全国都道府県、法人、個人からの見舞金、義援金相次ぐ
7/28 A.M.	浸水により近代ビルの地下中核部（機器集中部）大打撃	国税庁は長崎、諫早中心に所得税、法人税等国税の申告、納付期限を2か月延長する方針決定 衆議院対策特別委員会では、水害で被害を受けた人々に「災害障害見舞金」適用の意向を発表	被災した中小企業に対し「7・23水害緊急対策融資制度」の創設を決定 県農林部は被害額を373億円と発表（28日現在） 知事が災害見舞と復旧激励	市議会は被害状況把握や市の対策をたぐすため協議会開く	動員された捜索隊員5,200人		断水は1万9,000世帯、全市供給再開は8月3、4日頃の子定 都市ガス1万戸復旧、29日までに中島川以南2万3,000戸供給再開子定	三菱重工、救援金1億円 福岡県医療支援班を派遣 三愛商事1,000万円救援金 社会党が風水害防止のため宅地造成規制を申し入れ

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
↓ 7/28 PM 10:00	死者 272 人、行方不明 21 人、生埋め 21 人	気象庁は今般の豪雨を 「昭和 57 年 7 月豪雨」 と命名			災害以来動員数のべ 15,350 人、車両 2,200 台、ヘリ 11 機			
7/29 AM ↓ PM 9:00	長崎バイパス時間を限 ってバスの通行を許可 交通の渋滞が復旧の遅 れに拍車をかける 死者 285 名、行方不明 27 人		教育委員会は被災子供 に教科書無料配布 対策本部、中小企業の 被災調査開始	清掃部は家庭用ゴミの 定期収集を開始 清掃車 7 台投入	約 5,200 人救出活動		東長崎地区や市内高台 等の 1 万 9,000 世帯の 断水は 29 日中に 1 万 2,000 世帯復旧見込み ガスは残り 3 万 3,000 世帯のうち 1 万 3,000 世帯が 29 日中に供給再 開 九州電力の被害額は 11 億円 水道、ガス、シ尿、ゴ ミ収集車の作業がビッ チを上げている。	佐世保市は長崎へ清掃 班を送る 自民党、街頭募金
7/30	国鉄長崎線 長崎ー大草、部分開通 長崎ー大草 危険区域外で被災、机 上計画と現実の食い違 い、根本の発想を転換 死者 287 人、行方不明 24 人、負傷者 287 人 幹線道路規制で救援車 もスムーズに動く 文化活動や催しものに も後遺症、資料や書籍 にも影響				県警、陸自、消防団約 4,000 人捜索実施			
8/1	長崎大水害の被害総額 2,000 億円を超す		県知事被災地視察、宅 地開発、都市河川の問 題を考える 被災農家に融資 経営安定資金など 15 億円	市長は復興について決 意を述べ、河川、防災、 宅地開発に取り組みた い	陸上自衛隊一部を除き 引き上げる	県警と地元消防団救出 続行		長崎市災害本部に全国 各地から寄せられてい る見舞金は 2 億 5,000 万円に上っている (31 日午後まで)
8/2	国道 34 号線の災害復旧 が進む (月内に開通の 見通しに全力を上げる) 死者 290 人、不明 8 名 県観光連盟の緊急会議 相次ぐキャンセルで、 秋のシーズンまで影響 (豪雨の二次災害)で被 害総額 11 億円に		知事、議長らが政府な どへ激甚災害の早期指 定と特別財政援助を要 請した 参議院災害対策調査団 が来県、災害現場を視 察					市民病院、成人病セン ター、外来診療は平常 にもどる

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
8/2	長崎市茂木地区に小型車の通行が可能になり孤立状態解消		県議会は緊急全員協議会を開いた					
8/3	本河内水源地に治水ダムの機能を持たせるよう検討を始めた 国道34号線長崎バイパス4トン車以上も通行可能となる 県営バス、長崎バス、95%開通	総合的な都市改造を示す。建設省は“面的な総合復旧計画を検討” 労働基準局は犠牲者のうち14人を労災認定の対象として詳しい調査、他負傷者15人も認定		5日から市営学校、体育施設等解放 ゴミは週3回の平常、不燃ゴミはまだ、シ尿緊急くみ取りを続行			水道、矢上水系で3,750戸が断水している。10日をめどに緊急工事着手	長崎新聞社が義援金、7,500万円(1次分)を県と長崎市に贈る 全国各地から長崎市への見舞金(30日現在)は3億1,000万円超す
8/4	被害総額3,000億円超す(4日現在)、このうち長崎市内総額は2,082億円 地元住民が中島川復興委員会を発足し、調査研究 国指定文化財の被害総額は3億5,000万円 長崎水害長崎大学学術調査団発足 目的一災害の原因などについて学術的に調査研究 調査事項 ①気象、水文関係 ②河川関係 ③砂防、山腹砂防、斜面崩壊関係 ④道路、建築関係 ⑤都市、農地関係 長崎芒塚町で合同葬儀				一部残っていた陸上自衛隊も、学校関係のゴミ搬送終わり、引き上げる	警察官、保安官約1,000人、警備艇、巡視船艇9隻を動員、行方不明者の捜索	地元地相銀4行が県と長崎市へ1億1,000万円 安田火災海上保険1,000万円と医薬品、食料品等 長崎新聞社受付け見舞金1億円突破	
8/5	本河内奥山地区の住民70名はまだ避難所暮らし 死者293人、行方不明6人、負傷者591人(5日現在) 家屋全壊244戸、半壊279戸、同流失25戸、同一部破損466戸、床	初村労働相明日来県、水害地視察 国土庁は激甚指定を検討 政府は7月24日に設置した「昭和57年7月豪雨非常対策本部」を「昭	知事、長崎市長は鈴木首相に会い、実態を報告。「復旧に全力を挙げる」と答弁		2週間で18,000人が出動	2週間で18,671人を動員、長崎海上保安部、128隻、航空機12機、保安官2,130人	水道一宮町、中里町、船石町、田中町、松原町、古賀町、芒塚町の1部、2,850戸断水、10日をメドに復旧 電気一屋内電気配線の無料点検	日本交通公社1,000万円見舞

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
8/5	上浸水14,684戸、床下浸水13,457戸	和57年7月及び8月豪雨非常災害対策本部」と改めた						
8/6	日見線の応急復旧は今月末になる	県知事は、国土庁長官、建設省関係大臣、大蔵主計局長、経済企画庁幹部、自民党幹事長、党3役に会う	橋湾内の流木、被災ゴミの大清掃作業を始めた 漁船42隻、組合員126人動員					高校生約500人中島川沿道水害跡を清掃
8/7	県営バス、長崎バス98%開通 長崎伊奈小、原爆登校日、3名の死亡者、燃害二重	始開建設相が水害視察本河内水源地、治水ダム化表明						
8/9	原爆と水害の犠牲者の霊を慰めた万灯流しを行う							
8/10	長崎大学学術調査団第1回中間報告会 水害の夜、強い雨雲を指摘 川平町34名の合同葬儀 路面電車、明日から平常			不燃用ゴミ、明日から平常				
8/11	長崎青年会議所は中島川の石橋群、民間ベースで活発な復興運動に取り組む	参院特別委員会で各党の委員、長崎大水害を中心に今後の防災対策など政府に問う 建設省、災害復旧手続を簡素化する		市長の専決処分により大水害の災害復旧費、114億円の補正予算案を組む、100億円を超えるのは異例のことである				長崎新聞社二次分5,500万円の義援金知事へ
8/12	救援金総額13億円超す 近く配分委員設置					県警の警察官100人捜索		
8/13	さらに1遺体が見つかる 死者294人、行方不明5人 2次災害不安箇所202カ所が長崎内にあり本格復旧工事に着手		家屋流失、損壊世帯を優先的に公営住宅に入居、不足分はプレハブ仮住宅を建設 救援物資の配布 県職員、高校生、ボランティアの主婦や青年等、延べ9,700人の応援で2市8町へ送り出す仕分け作業を行っている	ゴミ、廃棄物は合わせて11万5,000トン、野焼きと埋め立て地で処分する				

日 時	災害と復旧の時系列	国 の 対 応	県 の 対 応	市 の 対 応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
8/13	市内3農協は、知事に農地、農業用施設、林地、林道の災害復旧、融資などを要望 長崎バイパス全面解放			長崎片瀬の巨岩の除去作業始まる。特殊な薬品で細かく砕く				
8/14	激甚災害指定待つ県や市町 復興への足掛りだが財政への圧迫が必至		県教委は、小、中、高の教科書の被害で、9,200冊を再配布する				水道料金減免 断水や、にごり水で迷惑かけたとして、9月分の水道料金を2割減免する	
8/15	水害の痛手乗り越し、精霊流し、2,891隻、花火1億円 中島川と石橋の問題点生活、史跡守る“治水策”					精霊流しの人出13万2,500人、昨年の16万人を下回る		
8/16	災害復旧に官民英知を行政に反映させようと長崎総科大環境科学研究所長らが中心になり、シンポジウムを来月にも開く動きをみせる 長崎観光対策協議会は広報班を東京、大阪に派遣、キャンセル巻き返し図る 国道34号線は今月中開通にむけ昼夜の作業続行	激甚災害に正式決定 金融業者より資金融資の特別例が受けられる。 中小企業者8,000万円、年6.05%、特別被害者年3%の特利償還期間の延長(2年以内)	復旧事業応援のため九州各県より、土木関係技術者約30人が応援にくる 年金福祉協会は、住宅融資で特別措置 知事、災害復旧に全力をと職員に精進求める	長崎防災都市作り構想で、学者、専門家20~30人で「防災計画策定委員会」(仮称)を発足させることを明らかにした。治水、都市計画、宅地問題などを総合的に検討				
8/17	国道206号線、長崎バイパス交通規制解除		激甚災害に指定され、さらに土木施設、農地被害なども指定されるよう国に強く求めた。					
8/18	観光客8割ダウン 1日8,600万円の減収を算定		防災面からの河川改修問題、中島川の復元問題も検討					
8/19	国道34号線明日午前6時より全面開通 206号、長崎バイパスも全面開通		一般会計補正予算で緊急災害復旧費136億3,900万円、救助費25億円を計上	災害申請金支給対象外が25名、対応に心痛む関係者				本河内町3丁目合同葬 盆祭開く

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
8/20	日本石橋を守る会は、中島川石橋群の再建について陳情した。コンクリート橋でなく石橋で再建を		国指定の重要文化財、眼鏡橋を含め、石橋群については現在地に復元、保存					
8/21	農水被害517億円、農林被害も激甚災害に指定されるように農水省へ陳情	長崎海洋気象台でアメダスやレーダーファックス送信を一般電話から専用回線に切替えようと改善策						中島川石橋群の残がい収集、捜索とアンケート調査も行う。24日は清掃も行う
8/22	災害から1カ月、死者、不明者299人、いぜん5人不明、消えさらぬ悪夢のツメ跡、住民のショックと今後の生活への不安は今だに強い							
8/23	長崎大水害合同部 257柱のめい福を祈った。 また局地的豪雨に見舞われ、激しい雨が降る30世帯、120人が避難 本河内奥山地区の水源地の泥土の中から、惨事の瞬間を示す壁掛け時計見つかる。悪夢の午後8時40分 長崎総科大研究会は長崎再生の構図を発表 1.土石流防災都市計画の必要性 2.自然条件の調査観測体制の強化と災害アセスメントの実施		最終被害まとめる 家屋、農林、土木、商工を中心に被害総額3,153億円					
8/25	台風13号、九州は暴風雨圏、台風情報第1号を出し、警戒を求める。暴風雨洪水波浪警戒が発令 守屋日大教授は長崎大水害を分析し、なお地にりの危険性があると警告した		災害対策本部、早期避難の徹底 山崩れ、がけ崩れ、河川の決壊などの個所を土のう積んで応急警戒	市議会は災害体制見直しなど論議 水害相談は25日現在6,592件 市対策本部、午後1:30より緊急会議				

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
8/27	台風、そして通過、被害なし 避難の699世帯家路に 9月1日に犠牲となった消防団員5名の消防合同葬を行う		県経済は営業を再開した商店の売り上げは総じて盛り上がりが見られず、回復は秋口以降とまとめた					
8/30	長崎大学長崎大水害学術調査団がまとめた調査結果の内容 気象—典型的な集中豪雨では誤早豪雨に及ばないが短時間の降雨量は、これをしのぎ観測史上最大である 水文—ピークは午後8時半と同11時前の2回で、河川の負担の厳しいときに相当。特に11時の長崎港の満潮時と重なり浸水被害を大きくした。さらに30分遅れば、被害が広い領域におよんだと考えられる。 河川災害—最も遠い地点から降水が矢上橋に達する時間は70分前後、流水が岩や砂を動かして川底、壁を削り取り谷の斜面から崩壊		県、対策本部業務縮小 救援の自衛隊に感謝状	長崎災害対策本部、明日から業務縮小				長崎地区防災システム設置促進協議会は市に「長崎地区河川防災警報装置」の設置を陳情した
9/2	入郎川の改修と矢上地区区画整理が新たな町づくりに着手		大水害復旧に全国から技術職員25人が応援、道路、急傾斜地対策、砂防、河川の災害復旧の設計を担当する	20才未満対象に、災害教育基金(仮称)の創設を検討				長崎新聞社第3次分として4,800万円贈る 笹川良一が大水害見舞に來県し、1,000万円贈る

日 時	災害と復旧の時系列	国 の 対 応	県 の 対 応	市 の 対 応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
9/3	融資、転居で市民課窓口大混雑 中島川復興委員は中心街の調査で埋め立て、暗きょ化、変流工事などが起因していると指摘	大蔵省補正予算、災害復旧を優先、4,000億円を確保する基本方針を固める	県交通の被害総額は2億6,000万円に上る	救援物資の配分に悩み、バザーも検討				火災共済に加入すると風水害でも高額給付される
9/4	災害特別融資は予想をはるかに上回り、中途打ち切り、このため窓口のトラブル絶えない							
9/6	県内企業の倒産、史上2番目を記録							
9/7	10日間孤立していた東長崎、茂木、式見地区は、国道の決壊で海上路が見直された。茂木では漁船、遊船が活躍							
9/8	豪雨に強い防災都市作りのため、中高層ビル化指摘。 18銀行本店ビルでは、地下室に900tの水槽と1分間に30t排水できるポンプを備えていたため、地下室貸金庫は冠水を免れた。浜屋は電気室を屋上に移す。 市民病院も医療機器の地上階分散を検討している。							
9/9	被害カルテ 国鉄は長崎本線の旧線が25カ所で枕木が流され、浦上長崎駅が水につかり、信号や通信施設の被害 電車で線路上で30台が運行不能で放棄 全面開通は8月16日		県の9月補正予算額185億円、大部分が災害対策費 定例県議会 9月14日～10月6日迄 災害復旧事業 南総計画問題 石木ダム建設計画	市民会館の心身障害福祉センターの休館が続いているためリハビリ施設が使えず不安訴える身障者 市教委の調べで、市内小中学生の転校児童は97人に			被害カルテ 電気一市内に供給する販路発電所が冠水。電柱も流失や倒壊が750本、芝罘町は長崎保表院で自家発電維持、サーチライトを谷間に照らし続け、大勢の避難者を誘導	長崎大水害から50日激励の声を交えに悲しみ乗り越える被災者 母子家庭、父子家庭 両親を亡くした家庭など

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
9/10	復興へのカルテ 望まれる予知体制の充実 雨量レーダーシステム 端末機 ボタン1つで半径198 キロ以内の定性、定 量を5分間隔で観測 され記憶される。 時間をさかのぼって 再生も出来る。			防災計画の見直しをは かるとともに、これま で气象台や、警報、情 報を頼りにしていたが、 我々自身でもっと具体 的に把握すべきだ。			電話ケーブル切断な ど加入電話13,500台 が不通。通話は平常 の3～4倍に。119、 110番と重要電話回 線をのぞき、不通状 態 水道一浄水機能失い断 水 ガスー中島川沿いのメ ーンパイプが石樋の 流失により、折れた り流失4,200戸供給 停止	長崎県に寄せられた義 援金総額11億5,000万 円
9/11	災害見舞金の配分方法 が決まらず、県と市で 微妙に対立 11日現在、災害見舞金 総額25億円		大水害の間接被害者の 救済策として、県単独 での「特定地域振興 対策資金制度」を新設 融資枠10億円	「長崎防災都市構想策 定委員会」を発足し、 初会合 治水、河川改修、都 市計画、宅地開発な ど総合的に検討し、 新しい防災都市の在 り方を探るもの				
9/13	長崎市職員の時間外手 当は7.8両月で総額3 億円							
9/14		公共土木施設、森林被 害も激甚災害指定が閣 議決定。県や市町村の 復旧への弾みとなる。	県議会は長崎大水害の 災害復旧を主体とする 一般会計補正予算案を 上程した。災害復旧主 体に185億円。知事は 「早期復旧に全力をあ げ総合的な防災対策を 確立する」と強調。	定例市議会は、災害復 旧事業費を中心に104 億円の一般会計の補正 額を決めた。				
9/15	秋の観光シーズンを迎 えたが、長崎市の観光 は水害後遺症が続き、 例年の半分以上と鈍い 出足。							
9/16			被災児に援助する育英 奨学的救災基金制度の 設置について検討を進 める。県教委が実態調 査に着手			人命救助や検視身元確 認作業に協力した人達 に感謝状(6団体と20 名)		

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警備及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
9/17	長崎青年会議所は中島川の石橋群について、市民対策のアンケート調査結果をまとめた。現状回復が大半							
9/18			救援金配分に踏み切る { 日赤県支部 県共同募金会 県社会福祉協議会 3団体が「災害義援金配分委員会」を組織し6億7,000万円を被災者に配分することを決めた。	長崎大水害時間外手当が7,8月分約3億円になり、市民の間から批判が出ている。 市の労使双方は団交を開き、時間外手当や、長崎くんち参拝休暇問題を協議した。				25日、プロ、アマの音楽グループが集まって、長崎大水害チャリティコンサートを開く。 長崎大水害の保険医療災害当時市内の医療施設は1/3が機能を失い、無被害地区でも、電話水道、電気等が断たれ、交通手段も失っていたが医療施設同士の連携協力によりトラブルもなく医療の確保ができた。また防疫にも貢献(3,000人の消毒班、約1,000人の検病班が従事し、早朝出勤する)
9/19	長崎市再生公開シンポジウムを開く。学者、市民が論議							
9/20			水害救援金 県は民間3団体と同程度の比率で被災者に配分	長崎市職員が3億円の時間外手当を受け、市民の批判を受けているため、時間外手当返上はせず、全職員で5,000万円を目標に復興資金に取り組み、市財政に組み入れることを決めた。				
9/21	26日に長崎ペーロン競漕大会が長崎湾で行われる。水害犠牲者慰霊と復興を願って							
9/22	大水害から2ヵ月仮復旧はぼ一巡。本格的工事は今後		「児童基金」に1億円知事、救援金で上積み答弁					
9/24	長崎観光業者集め懇談会。ラジオ、車内広告でP.Rし巻き返しをはかる 現川焼の窯跡保存と砂防ダム建設計画は、人命か、文化遺産かで議論中			銅座川暗きょ撤去に関して思案橋商店街は市に対して ①暗きょの早期撤去 ②銅座川の改修、整備 ③水害による被害補償と強硬な姿勢を示し、対応次第では訴訟も辞さないと示す。				

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援 活動、政党、宗教団体
9/25	救済金の配分決まる 死者、不明者 30万円 重傷者 75,000円 四人家族全壊 341,000円 床上浸水 68,600円							
9/26	長崎ペーロン競漕大会 開く 水害復興祈り23,000 人参加。							
9/27			中島川水系の防災対策 で県土木部は、県議会 土木委員会に県の試案 (河川砂防課案)を示し た ①本河内高部、西山両 水源地の治水ダム化 ②中島川の拡幅 ③中央橋の架け替え など大改修構想で、防 災都市策定委に提示し ている。					
9/28	大水害の労災認定申請 35件。通勤災害の中 には被災前後の行動の立 証が難しく、認定作業 が手間とりそうなケー スもある。 磨屋、新興寺、佐古地 区自治会が銅座川水系 の改修などを運動方針 とした「長崎市中心地 区水害防止協議会」(仮 称)を発足。市に対し て、銅座川の暗きょ撤 去を含めた同川水系の 改修を働きかける。		本河内高部、西山両水 源地の治水ダム化構想 に伴う代替水源として、 東長崎地区の中尾川に 利水・治水の多目的ダ ムの建設構想を描く	市長は治水ダム化で答 弁し、 ①代替水源確保が前提 ②中島川復興にはまず 安全性 ③地域防災計画は抜本 的に見直す				
9/29			南総計画は太良町竹崎 沖で潮流変化が生じる ことがわかり新たな難 題に発展					

日 時	災害と復旧の時系列	国 の 対 応	県 の 対 応	市 の 対 応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
9/30				石橋群復元で木島市長は「まず安全性を重視し、復元を考えている」と答弁 長崎市教委は流出した現川石橋群の文化財指定解除を、近く開く市文化財審議会に諮問する。また水害で露出した現川焼窯跡も本格調査にかかる。				
10/2			中島川復興委が県に対し、「土木技術的視点だけでなく、被害住民の意向も尊重して欲しい」など文書で要望した。	思案橋商店街は「銅座川の暗きよが被害を大きくした」と市を相手どり被害補償などを求める住民訴訟を地裁に起こす方針を固めた。市議会一般質問で市長はすべての面で、とぼけた答弁のため自然体で対処されては困ると指摘され、石橋群復元問題は第1に安全を優先すると答弁。				
10/5		長崎労基界に災害による混乱中に正常な雇用関係維持出来なかったとして、賃金未払い分の救済を申し立てていることがわかった。	児童救済基金の新規定 ①片親死亡の場合も支給 ②支給対象範囲の拡大 ③額的大幅引上げ 学資金は小、中学生にも年間6万円（母親死亡は3万円）	石橋群の復元は、文化財保護か、拡幅かが問題になっている				
10/6	長崎市への水害見舞金は、毎日平均10件、総額7億3,000万円、全国から今もお喜意続く 長崎青年会議所が実施した石橋群アンケートの結果は約8割の市民が復元を望んでいる			長崎市長は、石橋群の復元は文化財保護、観光資源として現地で復元し、保存するのが望ましいが、市民の生命と安全を守るために、防災都市づくりも同様に重要な課題であるとのべた。				

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
10/7	長崎くんち開幕。 久々にくんち見物客 がドッと繰り出し、 人波が続いた							県婦人団体連絡協議会 は「県児童救済基金」 と2,000万円を贈った。 九響楽団も156万円寄 付
10/9				長崎防災都市構想策定 委は中島川改修につい て ①川道(床)の掘削と 川幅の一部拡幅 ②30～62m拡幅 ③暗きょ式バイパス建 設 三案を示したが、県 は①案で取り組む考 えを明らかにした				
10/11	本県観光地は長崎くん ちや連休をきっかけに、 観光客らで徐々に活気 をみせている							
10/12	長崎中心の自治会と商 店街連合で、「長崎市 中央地区防止協議会」 を発足。「長崎大水災は 人災だ。銀座川を昔の ように中島川から分流 した根本的な河川改修 が必要」との基本的な 運動方針を確認。今後、 県、市議会に請願運動 を起こす			義援金の配分方法を協 議 ①災害救済教育基金の 設置 ②弔慰金の支給対象か ら除外された被災者 への弔慰金支給 ③死者、行方不明者へ の葬祭料の上積み などを決めた				
10/16	中島川復興委は石橋群 の再建と総合的な防災 計画を求める「中島川 石橋群の復興を願う署 名」活動始めた 観光地は県外客が入り 始め、商店街もにぎわ いを取り戻し、回復の 兆し			救援物資さばき切れず 一般市民にも放出				

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援 活動、政党、宗教団体
10/17	長崎大水害から約3カ月、いまなお各地に傷跡の深さを見せている行方不明者4人の手がかりつかめず、残された家族の悲しみは消えない、この中で応急工事が進み、本格復旧工事も取り組み始めた。初年度の復旧工事は約3億円が見込まれている。しかし、復旧の基本計画がまだ出されていないため、ほとんど500万～1,000万円の小規模工事で、本格化するのは11月から年末にかけてとみられている。石橋群復興は、街頭署名をし、暗きょ化が問題になった銅座川では地元の商店街が暗きょの撤去と被害補償を求める住民訴訟の動きも出ている。							
10/20			義援金配分で、重傷者には75,000円に25,000円の上積み支給を決めた。 物的被害は、全壊が世帯主に35万円 半壊が世帯主に15万2,000円 一部壊と床上浸水が1人当たり2,600円 対象外の非住家（店舗、倉庫、工場、納屋）には、被災地域自治会に見舞金の支給を検討する。 町立公民館、民間保育所、幼稚園、私立学校にも一定の見舞金を支給する		長崎大水害で行方明になっている松尾敦ちゃんの水源地の捜索活動を打ち切った。今後巡回パトロールなどで発見に努める。			
10/21	思案橋商店街協組は一方的な暗きょ撤去に応じられないと、立ち退きに難色の態度を示す。	長崎労基局は大水害による死亡、負傷事故合わせて41件について労働災害と認定。遺族や負傷者本人に対して労災補償金給付の通知書を送る。 天災では異例の大量認定	諫早市と西彼長与町に対して、水害児童救済を長崎市と同規模にと配慮要望					

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
10/22	長崎水害から3カ月、死者、行方不明299人を出し、平穏さを取り戻したかにみえるが、災害のツメ跡は今なお深く残っている。行方不明の望みを断ち切れない家族。仮住まい生活を続ける被災世帯。雨や風のたびに避難を繰り返して来た被災地。「一日も早く」と被災住民の願いは切実だ。							
10/23	水害復興のパワーアップを目指す「浜市まつり」始まる	運輸省の外郭団体、観光資源保護財団（塔信介理事長）の「中島川の歴史的景観の修復と再生に関する調査団」が来崎し、中島川被災状況を視察した						
10/24		観光資源保護財団の「中島川の歴史的景観の修復と再生に関する調査団」は、視察、論議の後「安全と景観の統一は可能である」と提言をまとめる。具体的には河川敷を遊歩道として活用する二段式の高水路方式や河川のバイパスの考え方を取り入れ、川沿いは住民が参加するシステムで共同ビル化、プロムナードづくりを総合的に進めることができると提案している。						
10/25	被災一家の仮住まいで火事が発生し、途方に暮れている							
10/26			災害復旧に当たっている土木関係職員は休日返上や深夜業務を続けている。 八郎、浦上、中島の河川、道路の決壊、山崩れ等					

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
10/29								
10/30			八郎川と浦上川の全面改修計画案をまとめた。川床の掘削、川幅の拡大、カーブの是正、橋の架け替え等。特に激甚だった八郎川は「川の造り直し」の大改修をする。総額 270 億円。	被災者の市住人居者で、その後の調べで、入居基準に合わず、無資格者が70世帯あり、退去強制出来ず対応に頭を痛める。 義援金配分委員は、犠牲となった直系二親等まで支給したが、対象にならなかった兄弟にも弔慰金を支給することを決めた。		県警本部長は、把握している危険箇所の見直し、災害警備のあり方を再検討するため、被災地を視察する。		浜市商店連合会は「浜市まつり」チャリティーオークションの益金など40万円を水害復旧基金として県に贈る
11/1				長崎大水害の災害査定を進めている市に県外からも応援職員11人が派遣された 下水道部河川課 5 人 水産農林部耕地課 6 人				
11/2							市議会行財政対策特別委員会では来年度の水道料金の値上げを示唆すると明らかにする。 職員の欠員不補充と各種手当の見直しもすることを明らかにする。	
11/3	長崎復興委員は「流された石橋群を復元しよう」と、東京銀座で、チラシや署名活動などで石橋群復元を呼びかけた							
11/4	東長崎地区の商店街は、商工まつりに5,000人の買物客でにぎわい、笑いと活気が満ちた。泥の海に埋まった商店も、復興宣言した。	文化庁は国指定重要文化財「眼鏡橋」を現在地に完全復元とし、文化財保護を先行する形になった。	中島川改修については「防災優先」の基本案を明らかにした。眼鏡橋は可能なら現地にのこす。今回の復元は河川改修とは切り離した応急的な手当とする。	文化庁より眼鏡橋の復元事業費の補助内示あり、12月補正予算を計上、来年1月にも着工の方針				

日 時	災害と復旧の時系列	国 の 対 応	県 の 対 応	市 の 対 応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
11/4			全国から寄せられた義援金のうち、重傷者や物的被害者へも定められた基準に基づき配分を始める。 準公共施設に対しても2,400万円の見舞金を贈ることを決めた。	大水害救援活動中に、土石流などで死亡した消防団員や、一般県民に対して、知事表彰式と消防長官、叙勲の伝達式が行われた。 行方不明者を捜索するため、水を抜いている本河内高部水源地で、たい積した土砂の除去作業を始める。				
11/8				市議会は中島川復元問題を協議し、河川拡幅による住家の立ち退きは現実問題として不可能であるとし、中島川流域の公園・道路下を暗渠化する構想で一致。				
11/9	長崎大の大水害学術調査団は3カ月にわたった災害調査の結果をまとめ、報告書を出し、今後の防災、都市計画に役立ててもらう。		県防災都市構想策定委員会は、中島川算定流量を、土砂分10%減らし、479トンに修正した。	重傷者や物的被害者に対する義援金配分の受け付けを始めるが、9日現在重傷者は56人に。				県立長崎東高PTAは、大水害で被災した生徒に就学援助金を贈り励ました。
11/10	被災農家は復旧費自己負担分のみでたらず、農地放棄の動きも出ている。これには農産物の価格低迷で投資効果が薄いことが挙げられ、市は対応に苦慮している。			義援金配分の受け付けスタート、窓口に被災者が詰めかける。 基準により重傷者10万円、住家の全壊、流出30万4,000円、半壊15万2,000円、床上浸水6万800円を配分した。				
11/11	中島川復興委員会は、中島川復興問題でアイデアやデザインを募集しているが、全国から54点が寄せられ、全国的に大きな関心を呼んでいることがわかる。							

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
11/12				市中心部の浸水対策として、銅座川水系の改修原案を明らかにした。支流の春雨川、仁田川の流水引き込み地点を現在地より下流に移す「雨水きょ」を新設。				長崎市職員は水害手当のカンパで3,400万円を市長に手渡す。
11/13			長崎防災都市構想策定委は中島川改修の基本となる基本高水量（流量）を西山川合流点付近で510トンとする修正案を了承したが改修計画案については眼鏡橋の復元を求める強い意見でまとまらなかった。					長崎市への水害見舞金は12日現在、8億3,315万円を突破した。
11/15	長崎市矢上町の蛸道橋が完成し、渡り初めを行う。		県防災対策検討委員会は各市町村の防災計画の中に具体的な危険箇所指定地域を盛り込むことなどを協議した。	長崎大水害の義援金配分の受け付けに15日現在で約3,500人が詰めかける。				
11/16				国指定重要文化財の眼鏡橋、袋橋に人道仮橋を取り付けることを決め、16日より工事を始めた。20日には開通。				
11/18	交通公社と広島鉄道管理局センターはそれぞれ独自の企画を練り「冬場の観光は異国情緒たっぷりの長崎へ」と観光客増へ新企画をたて、再生・長崎をはかり熱い期待をよせている。			来年度の予算編成方針を固めたが緊縮財政を組んだ本年度よりさらに厳しく、災害復旧事業を優先した超緊縮財政予算になる。 中島川改修計画について、市長が「流域住民の立ち退きを含む拡張もやむを得ず、今後、地元の協力を求めたい」との考えを示した。一方地元自治会は「生計がかかっており、立ち退きは納得できない」と強く反発しており、今後曲折が予想される。				

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
11/20			長崎大水害で山津波や土石流地域の災害再発防止策として、緊急砂防事業を適用。長崎市を中心とした46カ所で砂防ダム建設を着手することになった。 来年はさらに4カ所、計50カ所、総事業費約130億円で60年度完成を目指す。 銀座川駐車場下では河川の占用条件となっているしゃんせつを県が行わず、ヘドロが堆積したままとなり、県の怠慢さを住民は批判している。					県観光連盟は人気ばん回目指し、関西へ、観光宣伝隊を派遣する。
11/22			本年度の一般会計と特別会計の補正予算案を発表した。一般会計の補正予算額は231億3,407万円で長崎大水害に伴う災害復旧費や災害関連事業が中心					
11/24				石橋群八橋を石橋として架け直す方針を固め、来月の災害査定で国に予算要求する。 長崎大水害義援金の配分受け付けを締めきる。申告者は約8,200件で対象の半数となる。				
11/25	長崎市中央地区水害防止協議会は、銅座川などの改修を求め、請願することを決める。			さらに臨時窓口を設け、市外に転居した対象者にもPRを開始。				
11/26	砂防学会シンポジウムが開かれ、大学、国、都道府県などの砂防の専門家ら約310人が出席した。今回のテーマは「総合的な土砂災害対策を考える」			教育委員会は現川石橋群は水害流失で市文化財の指定解除を告示した。				水害救援バザーを兼ねた第2回農楽祭が開かれた。

日 時	災害と復旧の時系列	国 の 対 応	県 の 対 応	市 の 対 応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
11/27	眼鏡橋の復元問題で華僑総会副会長が助役を訪ね、「長崎と中国・福建省の交友県省締結の記念事業として、石橋作りにゆかりの福建省が石工などを派遣する用意がある」と福建省側が復元に協力する意向を伝える。		中島川の改修計画が国指定文化財・眼鏡橋をはじめ石橋群の復元問題と併せて大きな論議を呼んでいる。					
11/29	被害の大きかった茂木地区の自治会と茂木ビワ組合の代表者が県と市に対して、「災害復旧を急いで欲しい」と陳情した。		定例県議会は災害復旧関係費を中心とした約231億3,400万円の本年度の一般会計補正予算案など22議案を上程した。					
12/2	7.23大水害で被害を受けた市立市民病院、成人病センター、市民会館の各公共施設に三段構えの防水施設を整備することになった。防潮壁や水密扉で浸水しない設計。		農林災害復旧事業を応援するため他県から派遣された農林土木職員の辞令交付式が行われた。	長崎大水害義援金の配分支給を開始する。				
12/4	長崎地区青婦協と民社党青年隊は3～5日まで、水害遭難救済の街頭カンパ活動に取り組む。		災害のため大活躍した県道や長崎多良見線を大幅改修する。改良費に5,000万円を追加計上する。					
12/6	暗きょ上を使用している銅座市場組合代表が、市長に対して「立ち退く意志はない」と通告したが「方針に変わりがない」と答え、話し合いは平行線に終わる。		国指定文化財の眼鏡橋を現在地に永久復元するため眼鏡橋近くで流水を分散させる暗きょを設置する“一部パイパス案”を検討していることを明らかにした。技術的に可能かどうかは今後の課題である。	全国から寄せられた義援金の被災者への配分がかなり長引きそう。				

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
12/7	長崎市観光宣伝隊が四国4県に向けて、7.23長崎大水害から立ち直った観光長崎のPRに努める。			橋本助役は知事を訪ね中島川や浦上川の改修に伴い、上流の治水ダム建設と代替水源の確保を陳情した。				
12/9	長崎市が記録映画「7.23長崎大水害」「警告7.23長崎大水害」の2本を製作し、完成した。議会本会議場で試写。		県知事は県選出国会議員団を招き、本県の政府施策への要望を説明し、協力を求めた。	長崎市は市職員に対し、水害を配慮し、年末、年始は派手にならないように質素にするよう呼びかけている。				
12/10			58年度の県重要施策の要望などのため上京していた知事と県議会議長は、解任の記者会見をした。この中で、南総事業に慎重な態度を取ってきた金子農水相に、同事業の推進を要請した結果「大臣は『防災上は大事だ、新年度予算編成時まで研究する』とのことだった」と語った。					
12/11			長崎防災都市構想策定委の幹事会に、中島川の国指定文化財・眼鏡橋を現地に永久復元するため両岸に暗きょを設置する「一部バイパス案」を諮り、同委員会に提案することにした。模型実験の結果によって採用するかどうかを決める。					
12/12				市は財政危機に直面している。本年度は財政再建の初年度だったが7.23の大水害。災害復旧、災害対策費に多くの財源がつかぎ込まれ、本年度の予算編成はガケっぷちに直面している。				

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
12/13	長崎市を襲った集中豪雨をテーマにしたドキュメンタリー「長崎集中豪雨・119番」と「雨に消えた299人」が57年度芸術祭賞、優秀賞に決まる。 7.23大水害からまもなく5カ月、一家7人のうち一人だけ助かった宮崎悦子ちゃんは、福岡の伯母の家に引き取られすっかり元気になり、笑顔が戻る。			定例市議会是一般質問に入り、財政再建問題や、来年度予算編成などについて論議した。				
12/14	県防災対策検討委員会は防災テレメータシステム導入などを盛り込んだ中間報告をまとめ、知事に報告する。また大分県に設置している建設省の水防レーダーが西彼半島までしかカバー出来ないため、九州北西部(五島列島)への必要性を指摘している。	金子農水相は南総事業について個人的見解としながら「事業推進は極めて困難が予想される」と語った。 建設省保官により中島川石橋群の査定が行われた。市は「石橋再生」の予算措置を要求しているが、河川改修計画とも絡んで、国の方針決定が持ち越された。	県議会総合開発特別委員会でも農相発言に論議を呼んだ。南総担当理事は「南総事業は国営であり、大臣や、農相の意にかかっている。県は撤退など考えていない。知事以下、関係者が早急に上京し、何がなんでも、大臣の理解を得たい」と語った。知事も17日に上京し、陳情へ。					
12/16	県防災対策検討委員会は、中間報告を知事に手渡した。 ①県内の主要河川に雨量計や水位計を設置。県庁で集中管理して災害に備える防災テレメータシステムの導入 ②県防災行政無線整備計画は、それぞれ2年間短縮などを求めている。			市長は銅座川暗きょ問題について、自主的立ち退きを促すが代替地確保しないとの考えを明らかにする。暗きょ住民と対立している。 定例長崎市議会で水害復旧対策について市長は、「農林水産、建設大臣に近く積極的に働きかけたい、特に民間災害の赤道について政府の援助が欲しい」との考えを示した。				

日 時	災害と復旧の時系列	国 の 対 応	県 の 対 応	市 の 対 応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
12/17			定例県議会では本年度の一般会計補正予算案231億円を原案通り可決。 主な可決議案は長崎大水害に伴う災害復旧費や、災害関連事業を中心とした補正予算案と、その他。					
12/18				中島川石橋群の復旧問題で流域住民の代表は市長を訪ね「予算は石橋群の現状回復を目指し獲得して欲しい」と要望した。 市長は「協力はあるが、生活道として一部は車道橋が必要で、その場合、コンクリートの模造石橋になる」との考えを示した。				
12/21		本年度特別交付税（12月決定額）は前年度の2.15倍と急増。7.23長崎大水害に伴う災害、保安対策費の大幅増の影響、伸び率は全国トップクラス。 している。		長崎防災都市構想策定委員会は、同市の中心部を流れる中島川、浦上川の改修についての中間答申をまとめた。 中島川の改修は、河床掘削と一部拡幅を基本とし、眼鏡橋は左右両岸に暗きよを設け、現在位置に残すことを盛り込んでいる。浦上川も掘り下げ、拡幅				

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
12/22			金子農相の否定的発言で、厳しい情勢に陥っている南総事業を推進するため「南総事業推進総決起大会」を26日開く。					
12/23	7.23長崎大水害から5カ月、長崎中心部の商店街がいち早く復興したが、主要道路、橋など仮復旧を含め、いまだに何ら手つかずのままの被災地が多い。災害復旧の先頭に立つ長崎土木事務所の災害対策室では、今でも毎日夜遅くまで作業を続けている。							
12/24		8月6日に設置した「昭和57年7.8月豪雨非常災害対策本部」の廃止を決めた。						
12/25	芸術祭優秀賞に輝く「雨に消えた299人」は、災害と人間のかかわりを描いたニュードキュメントである。							
12/26	7.23長崎大水害は、ことしの国内10大ニュースに入る出来事だった。災害調査は25日ようやく終わり、本格復旧工事に弾みがつくが、今もなお、後遺症がいやされないまま新年を迎えようとしている。	58年度大蔵原案で、新規事業として長崎水害緊急治水ダム、西彼多良見町の伊木カダムが決まったほか、畜産生産地形成のための基本調査、西海地区も採択された。一方大蔵内示で留保された南総、ゼロ査定だった新幹線、九州横断自動車道の建設促進などは政治折衝に望みを託し巻き返しを始める。						

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
12/27	7.23長崎大水害の殉職消防団員5人の遺族のためにと県消防協会が県内の全消防団員から募った義援金を27日各遺族に贈った。							
12/28	7.23大水害で流失した、中島川の古町橋、東新橋跡に架設していた人道仮橋が完成した。 伸び悩む商業、観光 商店街は約960億円 の商工被害 金融機関が災害復旧 関連として貸した金額 は300数億円に上る。					7.23長崎大水害以来設 置した県災害対策本部 は28日解散した。年明 けから本格復旧事業が 進められる。		
12/29	大水害で観光業界は大 きな打撃を受け、後遺 症を脱するには、しば らく時間がかかりそう だが、外人観光客は増 加傾向にあり、国際観 光都市として、来年の 飛躍に期待したい。 長崎市悪夢の7.23大水 害は原爆以来のツメ跡 を残す。 犠牲者は市内262人で 被害総額約2,119億 6,000万円となる。 今回の水害で自然の猛 威に対する長崎の無防 備ぶりが指摘され、県 ・市とも、本格的な防 災都市作りに乗り出す。							
1/1			県知事は「平地を増や し、人口を分散、交通 が便利で高層化した街、 安全な街を作りたい」 と語った。	安全な街づくり目指す 都市再生、危険個所を 中心に正月早々にも一 斉着工する。				
1/4	観光九州、景気低迷で 伸び悩んでいる。特に 大水害で大きな打撃を 受けている長崎。							

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援 活動、政党、宗教団体
1/7	中島川復興委員会は中島川の今昔を記録した写真集「中島川と石橋群一川とくらしの文化財」を3月に出版する。			中島川に架かる市指定文化財の石橋群八橋を石橋として再生する予算が認められたが、石橋なら車両の通行が無理のため近く住民と懇談会を開き「石橋か、車の通れる近代橋か」について地元の合意で決定へまとめたとしている。				
1/8	建設省は土石流の危険性を事前にキャッチし、自動的に予報や警報を危険地域に知らせるシステムを開発した。58年度より危険箇所数カ所で、実用化に向け実験的に使用する。							
1/9			長崎防災都市構想策定委員会は、眼鏡橋の現位置復元などを盛り込んだ中島川と浦上川の河川改修を知事に中間答申した。知事は「実現に努力する」と答え、秋ごろ両川の下流から改修工事が始まる見通し。					
1/10				石橋再生で住民との懇談会に備え、石橋と模造橋の両図を作成し、市民に十分な知識を提供し、充分な声を聞くことにしている。				
1/11				東長崎矢上地区土地区画整理事業は、新しい街づくりの中で仮換指図が急速に進んでいる。市は本年度1億6,800万円補正予算を組み、事業促進を図る構え。				

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援 活動、政党、宗教団体
1/12				12月より義援金の配分 を行っているが、配分 辞退が多いため6億円 が宙に浮いている。こ のため近く県と取り扱 いを協議する。				
1/13	県内の公共工事は国、 県の発注が伸びて、前 年比37%の増となる。							
1/14				犠牲者の遺族に災害弔 慰金を倍額支給してい た5件に対し、返還求 めている。 3件は返却したが使い 果たした遺族もあり、 「すぐには返せない」 と頭を痛めており、市 のずさんさが明るみに でる。				
1/20	南総問題で、金子農相 は漁民引きずった責任 は重いと痛烈に県政を 批判した。			水害復旧工事の入札は、 資材運搬の手間で敬遠 され、不調相次いでい る。市は着工遅れにヤ キモキしている。				
1/21	造船界は不況を迎え、 長崎、佐世保市を中心 に、2,000人~3,000人 の人員整理が表面化し ているが、災害復旧工 事の本格化で、新規雇 用者が見込まれそうで 救いとなっている。							
1/23	雲仙、小浜の両観光地 の昨年の宿泊人調べで、 観光客大幅減少、長崎 大水害の影響が顕著。							

日 時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自 衛 隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
1/26				石橋群再生で検討していたが、防災、生活道路確保、石橋復元の三要素を加味して、九橋のうち、七橋を石橋、二橋を近代橋とする復旧原案をまとめた。ただし住民の要望が強ければ、さらに二橋を近代橋にする柔軟な姿勢。				
1/27				中島川東側の都市計画街路事業に着手する方針を固め、建設省に予算要求した。 河川拡幅と絡みあって、民家70戸の立ち退きが前提となり、着工まで曲折が予想される。				
1/31	不況対策委は建設業、造船の不況問題を調査してきた報告書をまとめた。全般的に悪化傾向である。 社会党県本部と県教組は大水害復旧で、土木部門の職員を増やし、作業の進展と職員の過重労働の軽減を図るよう申し入れた。							
2/1	県労評も県に対し、土木職員増を要望。		他県からの災害派遣職員4名に対して、感謝状をおくる。	長崎市災害対策本部を開議。				
2/3	国指定重要文化財の眼鏡橋復元工事が来週より始まる。 流失石を利用し、工費2千万円。完成は、11月末予定で文化庁が技術指導に当たる。		災害復旧事業応援職員が福岡、佐賀から新たに4名来る。 副知事が辞令を手渡す。					

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
2/5	長崎市を訪れる観光客は依然として減少傾向にあり、大水害の後遺症は今もなお続いている。		県の災害復旧に三菱重工長崎造船所から技術者の応援を、来月より約2年間求める計画を明らかにする。 人数は約20人で、県の土木事務所で、設計や管理を担当する。					
2/7	長崎市内の高校地学部グループが中心となって「7.23長崎大水害合同研究発表会」を開き自ら調査した実態を報告した。流水のはけ口を念頭にした都市計画が必要だと高校生らしい警告が出された。							
2/15	土石流発生を事前察知する「予警報システム」の装置を県内の土石流危険個所に設置することにした。			国指定重要文化財の眼鏡橋の復元工事始まる。完成は11月末、工費は2,550万円。				
2/17	7.23長崎大水害による普通河川のうち、改修を伴う大規模災害河川の国の査定が終わり、23水系、46カ所、44億円の災害復旧が認められる。 14日より、地元説明会が始まり、用地買収の協力が得られ次第、本年度中約30億円発注、59年度完成を目指す。			全半壊した中島川に架かる石橋群の原案を示した。原案は、防災・生活道路・石橋復元の三要素を加味して、眼鏡橋にする内容を示した。				

日時	災害と復旧の時系列	国の対応	県の対応	市の対応	自衛隊	警察及び海上保安部	電気・ガス・水道・電話	その他、私的な救援活動、政党、宗教団体
2/19	長崎市義援金配分委は、宙に浮いていた6億6千万円の水害義援金の配分内容を協議し、新たに防災体制整備基金、同市災害復旧産業資金助成制度設置、被災自治会への配分、里道（赤道）復旧への追加配分などを決めた。							

水災罹災者の救済措置と
総合治水性

土研資料 第1918号
昭58年3月(1983)

キーワード： 水害罹災者の救済措置，長崎豪雨災害

要旨 長崎新聞の記事を用い，昭和57年7月23の長崎豪雨災害
後の各種社会組織の事後対応（罹災者の救済措置）の実態を
通じて，救済措置と治水の関連性について考察するための資料とし
てまとめたものである。



郵便はがき

下は切手
を
さ
い
て

305-□□

建設省土木研究所
総合治水研究室 御中

茨城県筑波郡豊里町旭一番地

No. _____



土木研究所資料第 1918 号 部

上記のとおり受領しました。

所 属 (住所)

氏 名

印