

# はじめに

我が国は、国土形成の過程から平野部が臨海部に偏在して少ない。そのため、大都市や大工業地帯の多くは、冬期の気候が温暖で港湾立地に適した太平洋岸の湾奥部の沖積層や洪積層上に立地し、干拓や埋め立てによってその市域を拡大してきた。その結果として、水害に対する脆弱性を宿命的に抱え込むことになった。加えて、我が国は台風の常襲地帯に位置しているため、これら湾奥部低平地の都市域、とりわけ高潮が発達しやすい伊勢・大阪・東京の三大湾の湾奥部に立地する三大都市圏では、大規模な台風・高潮災害が発生する潜在的危険度が極めて高い。

ここで取り上げる伊勢湾台風（1959年）による災害は、このことを如実に示した。そして、その後の高潮対策を大きく進化させることになったが、それにとどまらず我が国の災害対策の基本となった「災害対策基本法」制定の契機となるなど多くの教訓を残し、関東大震災とともに今日の我が国の防災対策の原点ともなった。

2005（平成17）年8月末にアメリカ南部沿岸域を襲ったハリケーン・カトリーナによる災害は、低平地に想定を上回る高潮が来襲し、堤防が破堤あるいは機能しなかった場合、50年近く前の伊勢湾台風災害時以上の惨状がアメリカのような先進国においても起り得ることを衝撃的に世界に伝えることになった。同時に、伊勢湾台風災害の教訓が国際的に必ずしも十分には活用されていなかったことを教えることにもなった。

それゆえ、こうした大規模災害の教訓を国際的に共有し、防災・減災につなげていくためにも、伊勢湾台風災害から半世紀になろうとしている今日、今一度、寺田寅彦の名言「自然は過去の習慣に忠実である（それゆえに、災害は我々が忘れた頃にやって来る）」を思い起こす必要がある。そして、まずは我が国において伊勢湾台風災害の教訓を再度広く共有するとともに、継承していくことが求められる。このことは、顕在化しつつある地球温暖化によってますます重要となってきている。

温暖化は、海面上昇を引き起こし、臨海低平地の浸水危険度を高めるが、それ以上に海水温の上昇と高水温海域の拡大によって台風の強大化を招来し、これまでの対策を無実化してしまう危険性がある。こうしたことから超大型台風による高潮大災害については国際的に大きな問題であるが、とりわけ、高潮災害の潜在的危険度が高い三大湾に人口や経済活動が集中している我が国においては大きな問題である。

これまで、我が国においては高潮対策の見直し・検討が絶えず行われて来たこともあり、伊勢湾台風災害以降大規模な高潮災害は発生していない。しかし、そのことによって、我が国の高潮対策は万全で高潮大災害は過去の問題になったと片付けることはできず、災害史的観点や台風災害の変遷からの検討も必要である。高潮大災害の発生は稀であっても、一度発生すれば

被災都市圏にとどまらず、我が国の国際競争力の低下にも直結し兼ねない問題だけに、その潜在的危険性はむしろ増大していると考えなければならない。

本報告は、このような思いから執筆されたものであり、まずは第1章において伊勢湾台風とそれによる災害について概説し、第2章において伊勢湾台風による被災の状況と特色について述べている。その後、第3章においてあのような大災害が何故生じたのかを「災害の構造」の観点から再度捉え直すとともに、第4章及び第5章において被災前後から復旧・復興過程での行政・報道・企業・住民それぞれの対応、さらに国民生活への影響を整理した。最後に第6章において、我が国の地理的宿命や進みつつある地球温暖化を踏まえた上で、伊勢湾台風災害のような大災害を二度と繰り返さないために継承すべき教訓を取りまとめている。

本報告書が刊行される2008（平成20）年は、奇しくも伊勢湾台風災害から50年目の節目となる2009（平成21）年の前年に当たっている。この間、我が国の三大湾において大きな高潮災害が発生することもなく今日に至ったことは、これまでの対策の成果によるところが大きいことを示すものである。改めて、高潮対策に取り組んで来られた関係者や地域住民の方々に敬意を表したい。次の50周年も同様に迎えられることを願っている。

しかしながら、その一方で温暖化が現実のものとなり、高潮大災害の危険度はむしろ高まりつつある。今一度、想定を上回る高潮が来襲した場合の災害事例として伊勢湾台風災害を捉え、この災害の実相への理解が求められている。本書がこれに少しでも役立ち、災害予防につながることを願っている。