第1章 伊勢湾台風災害の概説

1959 (昭和34) 年9月26日午後6時過ぎに潮岬に上陸した台風15号は、全国的に大きな被害をもたらしたが、伊勢湾周辺地域、とりわけ湾奥部の名古屋市を中心とする臨海低平地に未曽有の大災害を引き起こし(写真1-1、2)、後に伊勢湾台風と命名されることになった。この台風は、1930 (昭和5) 年の室戸台風(上陸時最低気圧911.8hPa)及び1945 (昭和20)年の枕崎台風(916.6hPa)とともに昭和の三大台風(犠牲者数が3,000名以上の台風)の一つに数えられ、超大型で非常に強い勢力を有していた。上陸時の中心気圧も我が国観測史上3番目(929.6hPa)に位置づけられるものであった。しかし、この台風による災害の最大の特色は、人的被害の大きさにある。台風による犠牲者の数は明治以降最大の5,098名であり、自然災害全体で見ても表1-1に示すように5番目、地震・津波以外の災害としては最多の犠牲者を出した台風として特筆される。また、この災害が契機となって、そのほぼ2年後の1961 (昭和36)年11月15日に災害対策基本法が制定された点でも災害史上特筆される台風である。



(a) 消えてしまった鍋田干拓地の海岸堤防



(c)海と化した低平地 (破堤から10日後(10月6日))

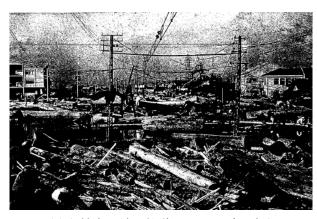


(b) 決壊口での潮の流入



(d) 甚水化した低平地に残った家屋

写真1-1 未曾有の高潮・高波による臨海低平地 (海部郡一帯) の惨状 (中日新聞社、1959)



(a) 名鉄常滑線の軌道に乗り上げた流木

(中日新聞社、1959)



(b) 流木の激突で全壊した建物 (伊勢湾台風災害調査特別委員会、1961)

写真1-2 流木による名古屋市南区の惨状

表 1 - 1 明治以降の死者・行方不明者数が 5 千名を超えた 我が国の自然災害(国会資料編纂会、1998)

		発生年	死者·行方不明者数
1	関東大地震	1923年	105,385名
2	明治三陸地震大津波	1896年	21,959名
3	濃尾地震	1891年	7,273名
4	阪神·淡路大地震	1995年	5,502名
5	伊勢湾台風	1959年	5,098名

後述するように、その犠牲者の83%が湾奥部を中心とする愛知・三重両県に集中した点にこの災害の特異性があるが、この事実は伊勢湾台風によるこれら両県における被害が主に高潮によっていたことを示すものであった。実際に、この台風による高潮の潮位偏差は、それまで最大であった室戸台風による2.9m(大阪港)を0.65mも上回る3.55m(名古屋港)という未曽有のものであった。その結果、湾奥部の潮位は、当時の伊勢湾での高潮対策の前提となっていた既往最高潮位を1m近く上回ることになり、それまでの災害経験に基づく防災対策を無実化することにもなった。

一方、被害が集中した名古屋市を中心とする湾奥部は、後述のように16世紀以降の干拓によって形成された土地(図1-1)であり、名古屋城周辺の丘陸地と明治以降の臨海埋立地以外の大半は海抜*0m以下の低平地であった。ここが、第1次大戦後の好景気、第2次大戦中の軍需景気、朝鮮特需後の経済復興・拡張とともに市街化されたため、日本最大のゼロメートル市街化地域となりながら、それに見合った防災対策が追い付かず、住民に危険地帯に住んでいることの自覚も欠けていた状況にあった。しかも、伊勢湾は後述するように我が国三大湾の中でも高潮が最も発達しやすい湾でありながら、皮肉なことに湾奥部低平地の市街化が始まる大正

^{**}平均海面を基準とした高さのことで、標高と同じ意味で用いられる。日本では一般に東京湾平均海面(東京湾中等潮位T. P.)を基準とするため、海抜(標高)1mはT. P. +1mと表記される。

以降、大きな高潮が発生していなかったこともあり、むしろ高潮に対して安全な湾と誤解されていた面もあったようである。

また、表1-2に示すように、戦争による国土の荒廃のために戦後毎年のように台風災害が続いたが、その中で東海地方は比較的被害が少なかった。このことに加え、1951年のルース台風災害以降1958年の狩野川台風災害が生じるまでの間、陸上での犠牲者が千名を超える台風災害が発生していなかったことが、戦後の混乱期を脱して災害対策が追い付いてきたという安心感をもたらすことになった。そのことが、仮に災害が発生してももはや犠牲者が千名を超えることはないという過信を生み、避難対策の不備につながった面も否定できない。

表 1 - 2 伊勢湾台風来襲に至るまでの戦後の主な台風災害の変遷(科学技術庁資源調査会、1960)

年	台風名	死者·行方不明者数	被災地
1945年	枕崎	4,229名	西日本,特に九州
1945年	阿久根	877名	西日本,特に九州
1947年	カスリン	1,624名	関東,東北
1948年	マイオン	1,910名	関東,東北
1949年	デラ	516名	東北以西
1949年	キティ	160名	中部以東
1950年	ジェーン	526名	中国以東
1951年	ルース	1,045名	西日本
1953年	13号	393名	全国
1954年	洞爺丸	628名 + 洞爺丸の遭難者1, 139名	全国
1958年	狩野川	1,276名	近畿以東,特に伊豆
1959年8月	7号	241名	近畿以東,特に伊豆
1959年9月	伊勢湾	5,098名	全国,特に東海

加えて、名古屋港は木曽檜の集散場であった熱田の港から発展したこともあり、戦後も原木の輸入とその製品の輸出が貿易の柱の一つとなるなど木材の取扱量が多く、貯木場に大量の木材が集まっていたことも被害を拡大させた大きな原因であった。しかも、こうした低平地を守る堤防がT. P. +3.89m (名古屋港) に達するような高潮と2mを超える高波を想定していなかったことは致命的であった。

このように誘因として超大型台風の来襲によって未曽有の高潮が発生する一方、素因として湾奥部には大きな高潮災害の洗礼を受けないまま市街化や農地開発が進んで来た低平地が拡っていた。しかも、拡大要因として、港には名古屋市南区の被害激甚化の要因となった大量の木材が集まっていたことに加え、水害危険地帯の自覚や高潮への警戒心が不足し、避難対策も不十分であったことが挙げられる。これらが伊勢湾台風災害を激甚化させた三大要因であったと言える。もちろん、堤防が切れなければ、被害は通常の台風災害のレベルに留まっていた可能性はある。また、台風の来襲が昼間であれば、あるいは夜間であっても事前に避難が行われていれば、犠牲者の数はもっと少なく済んだとも考えられる。しかしながら、伊勢湾台風は、想定を超える台風やそれによる高潮が来襲した場合、想定台風や高潮に対して積み上げられてき

た対策や過去の被災経験が無実化され、拡大要因をテコに必然として想像を絶する大災害が引き起こされることを実証した。それゆえ、想定内の台風・高潮に対しても日頃の対策は当然であるが、想定を超える場合への対応も検討しておく必要がある。そのためにも、まずは伊勢湾台風災害という未曽有の台風災害を、現代の視点からその誘因、素因、拡大要因及び行政・報道・企業・住民対応の観点から構造学的に捉え、その特色を明らかにすることが求められる。その上で、想定を超える台風・高潮に遭遇する場合に向けて継承すべき知恵・教訓を再度抽出・整理することは、我々の重要な責務と考える。

伊勢湾台風災害については、巻末に示すようにこれまで数多くの報告書が出版され、その実態は詳細に解明されているが、上述のような観点から再度捉え直し、今後につながる教訓を引き出したい。

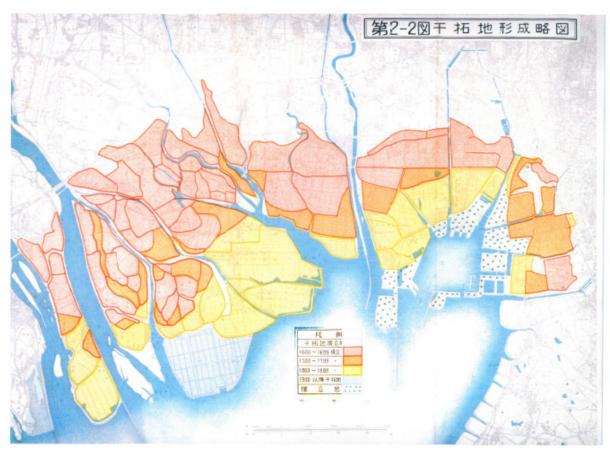


図1-1 伊勢湾奥部の干拓地形成過程(科学技術庁資源調査会、伊勢湾台風被害調査報告第17号付属資料)